



Commission économique pour l'Afrique



Rapport sur la gouvernance en Afrique II 2009

Rapport sur la gouvernance en Afrique II 2009



Commission économique pour l'Afrique

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 (Éthiopie)

Tél: +251-11-544-9900
Télécopie: +251-11-551-4416
Adresse électronique: ecainfo@uneca.org
Site Internet: www.uneca.org

© Commission économique pour l'Afrique, 2009
Addis-Abeba
Éthiopie
Tous droits réservés
Premier tirage: septembre 2009

ISBN : 978-92-1-225054-0
Numéro de vente : F.09.II.K.1

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.

Production, création et publication par le Section des publications et de la gestion des conférences de la CEA.

Photographies de la page de couverture (de gauche à droite) UN Photo/Fred Noy, Nicole Brizard, Tim McKulka et Evan Schneider.

Avant-propos	ix	
Remerciements	xi	
Résumé	1	
Tableau de bord: Avancée marginale en matière de gouvernance en Afrique	1	
Gouvernance politique	2	
Gouvernance économique et gestion des finances publiques	5	
Développement du secteur privé et gestion des entreprises	7	
Contrôles et contrepois	8	
Efficacité et obligation de rendre compte de l'exécutif	11	
Droits de l'homme et état de droit	13	
La corruption en Afrique	14	
Renforcement des capacités institutionnelles en matière de gouvernance		17
En conclusion	19	
1		
Gouvernance politique	21	
Régime démocratique et structure de la représentation politique		21
Inclusion sociale et représentation politique	29	
Voix du public et légitimité du cadre politique	32	
Intégrité et légitimité du processus électoral	39	
Avancées à l'échelle continentale et régionale en matière de gouvernance	55	
Conclusion	58	
2		
Gouvernance économique et gestion des finances publiques		63
Résultats macroéconomiques	64	
Transformation structurelle	69	
Développement social	70	
Gestion des finances publiques	83	
Gestion des systèmes monétaires et financiers	95	
Conclusion	99	
3		
Développement du secteur privé et gestion des entreprises en Afrique	103	
Développement du secteur privé - création d'un environnement porteur	106	
Partenariats public-privé	121	
Exécution des contrats et droits de propriété	123	
Gestion des entreprises	128	
Conclusion	134	

4

Contrôle et contrepoids institutionnels 139

La séparation des pouvoirs facilite et garantit le fonctionnement des contrôles et des contrepoids	140	
En dépit des réformes constitutionnelles, l'exécutif domine toujours.		142
Efficacité de l'exécutif	143	
Efficacité de l'organe législatif	145	
Efficacité de l'organe judiciaire	151	
Efficacité des acteurs non étatiques	153	
Efficacité des médias	157	
Conclusion	159	

5

Efficacité et obligation de rendre compte de l'exécutif 163

Qualité de l'exécutif et du secteur public	163	
Rémunération, formation et installations dans le secteur public		169
Réforme de la fonction publique	171	
Administrations locales	172	
Rôle des structures traditionnelles dans le gouvernement		177
Obligation de rendre compte et transparence	179	
Cohérence dans l'élaboration des politiques	184	
Organismes chargés de l'application des lois	187	
Prestation des services publics: accessibilité, coût et qualité		191
Prestation des services publics: deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique.	194	
Les services sociaux pour combattre la pauvreté	197	
La pandémie de VIH/sida en Afrique	199	
Conclusion	201	

6

Droits de l'homme et état de droit 205

Cadre juridique pour la protection des droits de l'homme	207	
Mécanismes pour la promotion et la protection des droits de l'homme		209
Application de droits spécifiques	213	
Perceptions de la situation des droits de l'homme et de l'état de droit		233
Conclusion : combler les lacunes dans la mise en œuvre et utiliser les connaissances autochtones	234	

7

La corruption en Afrique 241

Le phénomène de la corruption	241	
Cadres internationaux et régionaux de lutte contre la corruption		243
Profil de la corruption en Afrique	246	
Initiatives spéciales de lutte contre la corruption: le cas des industries extractives	263	
Dimensions internationales de la corruption en Afrique		267

Conclusion	270
------------	-----

8

Renforcement des capacités institutionnelles au service de la gouvernance 279

Qu'est-ce que le renforcement des capacités ?	281
Déficit de capacités en Afrique	283
Défis du renforcement des capacités	286
Lacunes dans les capacités en matière de gouvernance en Afrique	287
Capacités de connaissance au service de la gouvernance	301
Conclusion	305

Annexe 309

Projet de la CEA sur la bonne gouvernance: travaux préliminaires, méthodologie et indices 309

Raison d'être et objectifs du projet	309
Mesure et suivi de la gouvernance	310
Méthodologie	311
Calcul des indices	312
Groupes pour la construction de l'indice	313
Mise en œuvre du projet	315
Instituts de recherche collaborant au projet	318

Encadrés

1.1 Progrès de la démocratie en Afrique	23
1.2 Afrique du Sud décentralisation pour l'équité et une meilleure prestation des services.	29
1.3 Ghana un environnement propice à la liberté d'expression.	32
1.4 Les organisations de la société civile (OSC) lancent une campagne pour l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information en Afrique	33
1.5 Typologie du système électoral des pays concernés par l'étude	42
1.6 La Commission électorale nationale de Sierra Leone jouit d'une grande crédibilité et d'une réelle légitimité	57
2.1 Condition de la femme en Afrique subsaharienne	80
2.2 Pratiques optimales en matière de croissance et de réduction de la pauvreté Ghana, Ouganda et Mozambique	81
2.3 Équité du régime fiscal aux Seychelles.	92
3.1 Rôle du Ministère du développement du secteur privé au Ghana	105
3.2 Réduire le coût des transactions en Égypte et à Maurice	111
3.3 Réformes de l'exécution des contrats en Afrique	124
3.4 Mesures visant à assurer la bonne gestion des entreprises en Afrique du Sud	126
4.1 Nigéria persistance de la domination de l'exécutif	140
4.2 Séance des questions posées par le parlement au gouvernement	147
5.1 Utilisation des structures traditionnelles au service de la décentralisation au Rwanda.	179

5.2	Obligation de rendre compte en Afrique du Sud et au Ghana	181
5.3	Services d'appui pour la coordination des politiques en Afrique du Sud	186
5.4	Les droits au Ghana	190
5.5	Soins aux personnes âgées aux Seychelles	195
5.6	Enseignements tirés sur le VIH/sida Sénégal et Ouganda.	201
5.7	Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, Abuja (Nigéria), 2001.	202
6.1	L'examen périodique universel	209
6.2	Droits politiques et civils par opposition à droits économiques, sociaux et culturels	220
7.1	La Présidente Ellen Sirleaf Johnson déclare la corruption ennemi public numéro un au Libéria	245
8.1	Définitions du renforcement des capacités	280
8.2	Notions et éléments clés à trois niveaux de renforcement des capacités	282
8.3	Principes d'un renforcement efficace des capacités	283
8.4	Renforcer l'efficacité du Parlement namibien	290

Figures

1	Comparaison des résultats de l'enquête relatifs aux principaux indicateurs de la gouvernance pour les première et deuxième éditions du <i>Rapport sur la gouvernance en Afrique</i>	2
1.1	Opinion des experts sur l'acceptation du cadre démocratique	23
1.2	Opinion des experts sur le respect de l'état de droit par le gouvernement	27
1.3	Système de gouvernement dans les pays couverts dans la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique	28
1.4	Opinion des experts sur la capacité du gouvernement	30
1.5	Opinion des experts sur l'influence des organisations de la société civile sur les politiques et programmes du gouvernement	38
1.6	Opinion des experts sur la crédibilité du système électoral	41
1.7	Opinion des experts sur la crédibilité et l'équité de l'autorité électorale	56
2.1	Part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale, 1990 et 2004	74
2.2	Population ayant accès à une source d'eau potable améliorée en 1990, 2004 et 2015 (%)	76
2.3	Population ayant accès à un système d'assainissement amélioré en 1990, 2004 et 2015	77
2.4	Population urbaine et rurale ayant accès à un système d'assainissement amélioré en 1990 et 2004	78
2.5	Pourcentage de femmes dans les parlements africains, 1990 et 2007	79
2.6	Opinion des experts sur la poursuite par le gouvernement du développement économique durable	82

2.7	Opinion des experts sur la transparence dans les procédures de passation des marchés publics	85
2.8	Experts ayant répondu que le régime fiscal était efficacement géré ou largement bien géré, 2002 et 2007.	90
2.9	Opinion des experts sur la corruption dans les entreprises publiques en Afrique	95
3.1	Liberté économique en Afrique, 2005	108
3.2	Opinion des experts sur le point de savoir si le gouvernement s'assure toujours ou souvent que les chefs d'entreprise ont la liberté de pratiquer leurs activités partout dans le pays, 1 ^{re} et 2 ^e éditions du <i>Rapport sur la gouvernance en Afrique</i>	109
3.3	Comparaison de l'opinion des experts sur l'impact des incitations fiscales sur les investissements étrangers, 1 ^{re} et 2 ^e éditions du <i>Rapport sur la gouvernance en Afrique</i>	113
3.4	Opinion des experts sur le point de savoir si le gouvernement associe toujours ou en général le secteur privé à l'élaboration des politiques qui influent sur son développement	122
3.5	Opinion des experts sur les efforts du gouvernement tendant à assurer la transparence et l'obligation redditionnelle dans la gestion des entreprises	130
4.1	Opinion des experts sur l'étendue du contrôle de l'organe législatif sur l'exécutif	146
4.2	Opinion des experts sur le degré d'indépendance de l'organe législatif dans les principaux domaines du processus législatif	149
4.3	Opinion des experts sur le degré d'efficacité de l'organe législatif	150
4.4	Opinion des experts sur le degré d'indépendance de l'organe judiciaire	152
4.5	Opinion des experts sur le mode de nomination et de promotion des juges	154
4.6	Opinion des experts sur le rôle des organisations de la société civile dans la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence	157
5.1	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle le recrutement dans la fonction publique est régi par le principe du mérite	167
5.2	Opinion des experts sur l'efficacité des mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte des administrations publiques	183
5.3	Opinion des experts sur la composition de la police	189
5.4	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les services publics répondent aux besoins des pauvres	198
6.1	Opinion des experts sur l'efficacité des organismes de surveillance	212
6.2	Opinion des experts sur le respect des droits de l'homme par la police	217
6.3	Opinion des experts sur le respect des droits de l'homme par le gouvernement	234
7.1	Opinion des experts sur la corruption au sein de l'exécutif	249

7.2	Opinion des experts sur la corruption au sein de l'organe législatif	251
7.3	Opinion des experts sur la corruption au sein du pouvoir judiciaire	253
7.4	Corruption dans la fonction publique	255

Tableaux

1.1	Amendement de la Constitution pour obtenir un troisième mandat en Afrique subsaharienne, depuis 1990	26
2.1	Afrique taux de croissance du PIB réel, 1998–2007 (variation annuelle)	64
2.2	Afrique taux de croissance du PIB réel (nombre de pays)	65
2.3	Afrique taux réel de croissance par habitant (nombre de pays)	65
2.4	Afrique balance des comptes courants (% du PIB)	69
2.5	Emploi en Afrique par secteur économique en 1996 et 2006 (% du total)	69
2.6	Part de la main-d'œuvre africaine employée dans l'agriculture (%)	70
2.7	Indicateurs du marché du travail en Afrique, 1997–2007	71
2.8	Taux de chômage des femmes et des jeunes, Afrique, 1996–2006 (% de main-d'œuvre)	71
2.9	Indicateurs de la pauvreté au travail en Afrique, 1997–2007.	72
2.10	Population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, 1981–2005 (en millions)	73
2.11	Population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, 1981–2005 (% de la population)	73
2.12	Coefficients de Gini pour certains pays africains	74
2.13	Écart entre zones urbaines et rurales en matière d'accès à une source d'eau potable dans certains pays africains (% de la population)	77
2.14	Intégrité et fiabilité de certains systèmes monétaires et financiers nationaux d'Afrique, 2005 et 2006 part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire et classement des pays	99
3.1	Nombre de réformes favorables aux entreprises introduites par les pays africains en 2005/06 et 2006/07	110
3.2	Flux de l'IED dans le monde 2000–2006 (à moins d'indication contraire)	119
3.3	Concentration des flux de l'IED à destination de l'Afrique, 2004–2006 (en millions de dollars)	120
	Tableau de l'annexe Instituts de recherche collaborant au projet pour la deuxième édition du Rapport	316

On s'accorde de plus en plus à croire en Afrique qu'une meilleure gouvernance est essentielle pour promouvoir la croissance et le développement et pour ce qui est de permettre aux pays africains de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) est fermement attachée à l'idée d'une gouvernance améliorée, en ce sens qu'elle suit les progrès réalisés dans ce domaine critique grâce à la publication du Rapport sur la gouvernance en Afrique.

Le principal message que véhicule la présente deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique est que l'Afrique a accompli de modestes progrès sur le plan de la gouvernance à partir des critères définis dans la première édition du Rapport. Pour marginaux qu'ils soient, ces progrès n'en ont pas moins eu des retombées positives pour le continent : recul des conflits violents et des guerres civiles, consolidation de la paix et de la sécurité, croissance économique atteignant en moyenne 5 % ces dernières années, modeste amélioration du niveau de vie des populations africaines et baisse de la mortalité due à la pandémie de VIH/sida. L'Afrique continue également d'enregistrer des progrès remarquables en matière de gouvernance économique et de gestion des finances publiques. Les économies africaines sont mieux gérées, et l'on note des améliorations de la fiscalité et de la mobilisation des recettes publiques, une gestion budgétaire améliorée et l'existence d'un environnement plus favorable à

l'investissement et à la croissance du secteur privé.

Ces acquis réalisés en matière de gouvernance à tous les niveaux dans les domaines politique, social et économique doivent être consolidés pour qu'on aille de l'avant. Il reste cependant plusieurs défis à relever, notamment le renforcement de la confiance des populations dans le processus électoral et l'amélioration de la capacité des commissions électorales d'organiser des élections libres, équitables et transparentes. De même, il y a lieu de régler des questions telles que l'inégalité d'accès aux ressources électorales et les irrégularités lors des élections. S'il y a des avancées concernant le respect des droits de l'homme et l'état de droit, il n'en existe pas moins des cas de violation des droits qui doivent disparaître. En outre, la libre circulation de l'information est nécessaire dans les affaires publiques afin d'accroître davantage la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

La crise économique et financière qui sévit actuellement dans le monde aura sans conteste un impact sur les économies africaines, car les flux de l'aide et des investissements risquent d'être considérablement affectés et la baisse de la demande influera probablement de manière négative sur les prix des produits de base. Mais cet état de choses offre également des possibilités et représente une opportunité pour l'Afrique de diversifier ses économies, de mettre progressivement en place une base industrielle, de mieux mobiliser les ressources aux fins d'investissement à l'échelle nationale et régionale et de se rendre

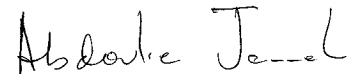
moins tributaire des sources extérieures de financement du développement. De surcroît, étant donné que la crise économique et financière mondiale n'a pas encore éclaté dans toute son ampleur et toute sa gravité, il faut constituer des mécanismes de gouvernance innovateurs aux niveaux national, régional et international pour aider les pays africains à faire face à la situation.

La gouvernance demeure une question sensible, et un rapport de cette nature et de cette portée peut passer dans certains milieux pour être une fiche de notation sur la situation en matière de gouvernance dans les pays couverts. Ce n'est toutefois pas notre propos dans le présent Rapport, qui vise essentiellement à permettre aux gouvernements comme aux citoyens d'évaluer les progrès accomplis en matière de gouvernance et à contribuer à identifier les domaines où des améliorations sont nécessaires. Pour sa part, la CEA s'est évertuée à faire preuve de rigueur technique tout au long de l'étude et tient fermement à faire en sorte que le processus d'élaboration du Rapport soit de qualité, qu'il soit objectif, crédible et transparent et permette de présenter les vues de toutes les parties prenantes. Aussi, les rapports de pays sont-ils le fruit d'une large consultation avec différentes parties prenantes,

et à terme, la contribution du Rapport sur la gouvernance en Afrique au processus de développement de l'Afrique sera indubitablement mieux appréciée et mieux comprise.

La deuxième version du Rapport sur la gouvernance en Afrique couvre 35 pays africains et représente une amélioration considérable par rapport à la première édition, qui en couvrait 27. Notre but ultime est de couvrir le continent tout entier lorsque les conditions seront réunies et les ressources nécessaires disponibles. Entre-temps, je saisis cette occasion pour remercier nos partenaires et les diverses parties prenantes qui ont mis la main à la pâte pour leurs contributions précieuses à la production de la deuxième version du Rapport.

Je recommande le présent Rapport à tous ceux que le progrès de la gouvernance en Afrique intéresse et qui veulent que le l'Afrique devienne un continent plus pacifique, plus stable, plus prospère et mieux gouverné.



Abdoulie Jannet
*Le Secrétaire exécutif de la
Commission économique
pour l'Afrique*

Remerciements

Le présent Rapport a été établi sous la direction de M. Abdoulie Janneh, Secrétaire général adjoint et Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Soucieux d'assurer le succès du Rapport et d'institutionnaliser ce dernier, M. Janneh a soutenu toutes les propositions importantes de la Division de la gouvernance et de l'administration publique, notamment la publication du Rapport par Oxford University Press en vue d'une plus large diffusion. La Division de la gouvernance et de l'administration publique exprime sa profonde gratitude à M. Janneh. La Secrétaire exécutive adjointe, Mme Lalla Ben Barka, a également activement soutenu l'élaboration de la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique. En sa qualité de Présidente du Comité de la gestion des connaissances et des publications de la CEA, elle a régulièrement fait figurer le Rapport en bonne place dans les travaux du Comité, sans compter qu'elle s'est toujours montrée disposée à prêter assistance chaque fois que le besoin s'en est fait sentir.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique est une synthèse des rapports de pays et la CEA félicite les 35 instituts de recherche nationaux qui ont produit les rapports pour la deuxième édition du Rapport. Le personnel de la Commission a suivi de très près ces instituts afin de faire en sorte qu'ils suivent les directives, respectent les délais et observent les mesures de contrôle de qualité. La CEA est tout à fait heureuse d'avoir non seulement favorisé l'excellent partenariat avec ses instituts,

mais encore contribué à renforcer la capacité desdits instituts pour la recherche et l'analyse en matière de gouvernance.

L'élaboration de la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique a été menée sous la direction de Okey Onyejekwe, qui a donné les indications et fait preuve d'un attachement indéfectible au projet tout entier. Said Adejumobi a assuré la coordination ainsi que la direction technique et intellectuelle dans la production du Rapport, travaillant sans relâche pour que celui-ci voie le jour. Emebet Mesfin s'est chargée avec diligence des processus administratifs et logistiques de la production du Rapport, Monique Nardi Roquette s'occupant des rapports de pays. Ont également fourni des apports intellectuels et un appui administratif les collègues de la Division de la gouvernance et de l'administration publique: Kojo Busia, Sam Cho, Jalal Abdel Latif, Kaleb Demeksa, Guillermo Mangue, David Kamara, Guy Ranaivomanana, Hodane Youssouf, Gonazque Rosalie, Juliana Gonsalves, Almaz Mitikou, Taye Said, Yeshimebet Araya, Bethlehem Teshager, Rebecca Benyam, Tsigereda Assayehgn, Loule Balcha, Meaza Molla, Yetinayet Mengistu, Abijah Yesaneh et Genet Beyene.

Au nombre des fonctionnaires de la CEA qui ont prêté un concours administratif et technique inestimable figurent Doreen Bongoy-Mawalla, Emmanuel Nnadozie, Patrick Osakwe, Kavazeua Katjumuise, Charles Ndungu et Max Jarrett.

La CEA a une grande dette à l'égard de ceux qui ont élaboré les chapitres du Rapport. Il s'agit notamment de certains fonctionnaires de la Commission et des bureaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève et Addis-Abeba, et de consultants. Ce sont plus précisément Said Adejumobi, Ahmed Mohiddin, Abdul Aziz Jalloh, Asmelash Beyene, Dawit Makonnen, Ibrahim Wani, Patrice Vahard, Gonzaque Rosalie, Ebere Onwudiwe et Tegegne Gebre Egziabher. Mehret Ayele et Kassahun Berhanu ont établi d'utiles documents de base pour certains chapitres du Rapport. Ayenew Ejigou et Legesse Ayane ont apporté un excellent appui statistique pour le projet tout entier. Plusieurs personnes ont prêté assistance en matière de recherche: Boris Ephrem Tchoumavi, Gedion Gamora, Kidist Mulugeta, Saba Teklehaminot, Solomon Gashaw, Chimalan Ngu, Grace Gabala et Daniela Casula.

La CEA exprime également sa gratitude à ceux qui ont revu les chapitres du Rapport sur la gouvernance, et dont certains ont assisté à l'atelier d'examen par les pairs tenu en février 2008 à Addis-Abeba en Éthiopie. Il s'agit des experts suivants: Abdalla Bujra, Adigun Agbaje, Eghosa Osaghae, Melvin Ayogu, Patrick Molutsi, Janvier Nkurunziza, Abebe Shimeles, Zen Tadesse, Cyril Obi, Adebayo Olukoshi,

Chantal Uwimana, Muna Ndulo et Chaloka Beyani.

Les éditeurs du Rapport - Communications Development Incorporated, en particulier Bruce Ross-Larson et Peter Whitten - et Oxford University Press ont été d'une extrême utilité dans la mise au point définitive et la publication du Rapport. La CEA tient à leur adresser ses remerciements pour les rôles positifs qu'ils ont joués.

La CEA exprime sa reconnaissance à ses partenaires qui ont activement soutenu l'élaboration du présent Rapport, notamment le Gouvernement allemand par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, le Royaume-Uni par le biais du Département du développement international, ainsi que le Gouvernement néerlandais. La Commission formule l'espoir que le fait que le présent Rapport facilite la bonne gouvernance sur le continent incitera ses partenaires à accroître leur appui au projet et d'autres partenaires à se manifester pour le soutenir.

Comme il ressort de ce qui précède, ce Rapport est le fruit d'une collaboration très vaste. La CEA adresse ses sincères remerciements à tous ceux qui ont été associés à sa production, y compris ceux dont les noms n'ont pas été mentionnés dans les présents remerciements.

Résumé

Tableau de bord: Avancée marginale en matière de gouvernance en Afrique

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* représente un suivi et une évaluation des progrès accomplis en matière de gouvernance en Afrique; il détermine les lacunes en matière de capacités dans les institutions de gouvernance et propose des moyens d'action propres à promouvoir la bonne gouvernance. Il suit une méthode unique, combinant trois instruments de recherche – une enquête d'opinion effectuée auprès d'experts nationaux, une enquête par sondage auprès des ménages et la recherche documentaire. Publiée en 2005, la première édition du Rapport couvrait 27 pays africains, le présent Rapport en couvre 35.

La principale constatation de cette deuxième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est que l'Afrique a enregistré une avancée marginale en matière de gouvernance depuis l'étude initiale de 2005. L'indice global de tous les indicateurs de l'étude effectuée par les experts pour la deuxième édition fait ressortir un gain marginal de deux points de pourcentage par rapport à l'étude de 2005 (53% contre 51%). Des résultats mitigés ont été observés dans les indicateurs de base de la représentation politique et de l'indépendance des organisations de la société civile ainsi que des médias, le premier domaine marquant le pas avec 65% et le second enregistrant un accroissement marginal de 2 points de pourcentage et passant ainsi de 53% à 55% (figure 1).

Les droits de l'homme et l'état de droit font l'objet d'un plus grand respect en Afrique. Dans ces deux domaines, il a été noté des progrès

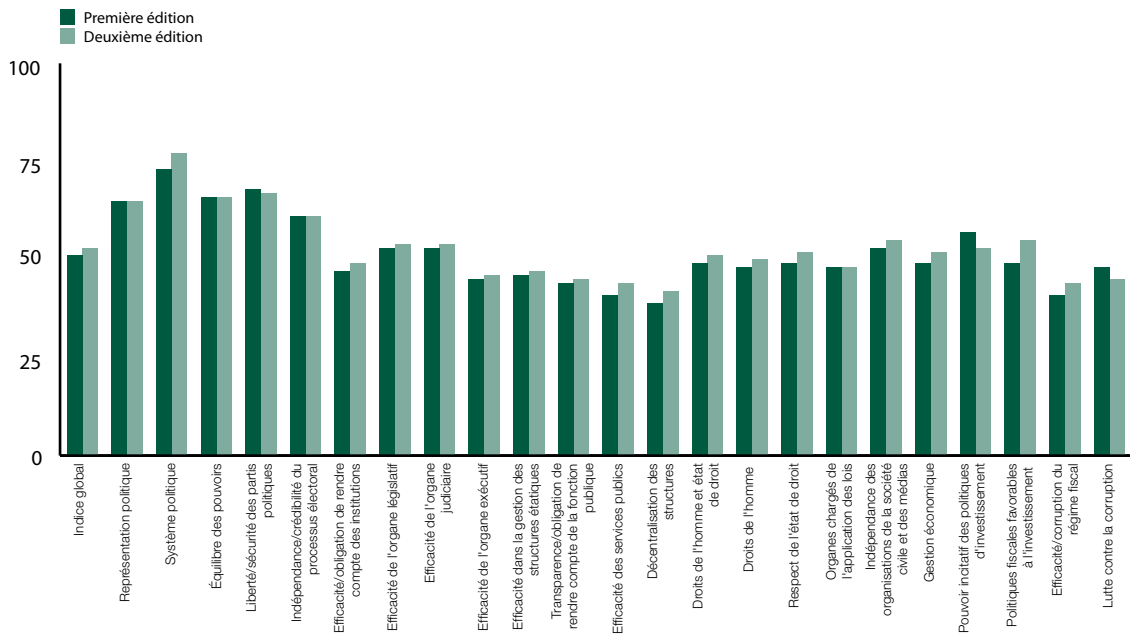
marginiaux – 48% en 2005 contre 50% en 2007 pour les droits de l'homme et 49% contre 52% pour l'état de droit. D'autres améliorations sont l'efficacité de l'organe législatif, l'efficacité de l'organe exécutif et l'efficacité de l'organe judiciaire qui ont toutes trois gagné 1 point de pourcentage par rapport à l'étude de 2005.

S'agissant de l'économie en général, l'Afrique a accompli des progrès notables. L'évaluation du groupe d'experts a été positive pour la gestion économique (3 points de pourcentage de mieux), les politiques favorables à l'investissement (6 points de pourcentage de mieux) aussi bien que l'efficacité du régime fiscal (3 points de pourcentage de mieux). Le taux annuel moyen de croissance du continent, qui s'établit à environ 5% au cours des 10 dernières années, vient corroborer cette perception positive de l'économie.

La corruption demeure un défi redoutable en Afrique. L'indice de lutte contre la corruption a reculé de 3 points de pourcentage (48% en 2005, 45% en 2007). Il faut que les pays africains redoublent d'efforts dans la lutte contre ce fléau.

Aussi le tableau d'ensemble de la gouvernance est-il marqué par des progrès limités. Il y a lieu d'intensifier les efforts pour améliorer la gouvernance sur le continent, la bonne gouvernance étant la condition *sine qua non* du développement économique et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Figure 1: Comparaison des résultats de l'enquête relatifs aux principaux indicateurs de la gouvernance pour les première et deuxième éditions du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*



Source: CEA enquêtes auprès des experts, 1^{er} et 2^e éditions du Rapport

Gouvernance politique (chapitre premier)

Les progrès réalisés en matière de gouvernance politique en Afrique sont mitigés. Une constatation majeure de la deuxième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est la poursuite de la libéralisation des structures politiques africaines, ce qui laisse présager une mise en place soutenue (quoique heurtée) d'une classe politique multipartite. Les pays africains continuent de progresser dans la voie de l'ouverture politique, et les taux de participation électorale et de participation à la vie politique se sont accrus partout sur le continent. Mais la situation n'est

pas qu'idyllique. Il reste à institutionnaliser la culture de la démocratie, étant donné que les vestiges de l'autoritarisme menacent le processus démocratique et que le « consociationalisme » et la recherche de l'entente politique ne sont pas encore ancrés au sein de la classe politique. De ce fait, les tensions, les conflits et les crises politiques font leur apparition dans la politique électorale.

Le multipartisme fleurit, mais sans véritable institutionnalisation

Depuis la publication de la première édition du Rapport sur la gouvernance, davantage de pays ont ouvert leur système politique à des partis

politiques rivaux. Des pays sortant d'un conflit tels que le Libéria, la Sierra Leone et la République démocratique du Congo sont venus grossir les rangs des démocraties en Afrique en adoptant des systèmes multipartites. Partout l'espace démocratique continue de s'élargir et davantage de partis politiques rivalisent pour le pouvoir.

Mais bon nombre de partis au pouvoir en Afrique ne cessent de réprimer les partis d'opposition avec divers degrés de férocité. Et l'accès aux médias, aux fonds publics ainsi qu'aux moyens logistiques sont conçus de façon à profiter aux partis au pouvoir dans la plupart des pays.

Les partis politiques africains demeurent essentiellement antidémocratiques dans leur structure. Les processus internes de bon nombre des partis, en particulier pour ce qui est de l'organisation d'élections primaires en leur sein, respectent rarement la démocratie. Des individus nantis continuent d'exercer une influence disproportionnée dans les affaires du parti et le choix des candidats. Et les programmes et les politiques des partis ne permettent guère de bien les distinguer, ce qui dénote une disette d'idées, de perspectives et de visions dans le système des partis en Afrique. Cette tendance générale voulant que les partis politiques soient inefficaces est exacerbée par l'hostilité des partis au pouvoir à l'égard des partis d'opposition souvent divisés et par l'incapacité de ces derniers de former des blocs viables et compétitifs. Cet état de choses n'a pas évolué depuis la

publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*.

La démocratie multipartite pourra mieux se développer en Afrique si les partis politiques qui entrent en lice se voient offrir les mêmes chances et si les partis sont institutionnalisés. Les partis prolifèrent sur le continent, certes, toutefois nombre d'entre eux sont trop faibles pour constituer à eux seuls une opposition efficace.

Les élections ont lieu plus régulièrement, mais elles sont entachées d'irrégularités dans certains pays.

La démocratie en Afrique se mesure désormais à l'aune des élections. Au cours de la décennie 1996-2006, 44 élections ont été organisées en Afrique subsaharienne; de 2005 à 2007, 26 élections présidentielles et 28 élections législatives ont eu lieu sur le continent. Mais la qualité des élections demeure suspecte dans de nombreux pays. Bien souvent, elles sont moins un moyen pacifique de transfert du pouvoir qu'une source de conflit. La violence fait souvent suite aux élections sur le continent, comme en témoignent les cas récents du Kenya et du Zimbabwe – qui sont loin d'être un signe positif de croissance et de consolidation de la démocratie.

Dans certains pays, les autorités électorales ne sont pas dotées de l'autonomie et n'ont ni le financement ni la capacité institutionnelle nécessaires pour mener à bien des élections libres, équitables et transparentes, ce qui remet en cause la crédibilité et la légitimité des

élections. Les régimes au pouvoir exercent souvent des pressions politiques indues sur ces autorités, chose qui entame leur intégrité en tant qu'arbitres indépendants du processus électoral. Il en résulte que les choix du peuple sont pervertis. En revanche, il existe d'autres pays où le processus électoral et les autorités électorales demeurent crédibles et bénéficient de la confiance des populations.

Le respect de la constitution et l'état de droit demeurent un défi redoutable

Bien qu'il progresse, le respect de l'état de droit et de la Constitution est encore limité en Afrique. Dans certains pays, l'organe exécutif s'est efforcé de modifier la Constitution pour rester au pouvoir. Entre 1990 et 2008, la Constitution a été modifiée dans huit pays africains afin de prolonger le mandat du Président, essentiellement contre le gré du peuple.

Les médias en Afrique ne fonctionnent pas dans un contexte de totale liberté - y compris en Afrique du Sud, au Nigéria et au Kenya, qui sont réputés pour le dynamisme et la ténacité de leurs médias. Et même à un moment où elles continuent de se développer dans toute l'Afrique, les organisations de la société civile deviennent moins efficaces dans la protection et la promotion des droits de l'homme.

Les gouvernements en Afrique sont en règle générale réticents à permettre la décentralisation des pouvoirs que prescrit leur Constitution. La concentration des ressources au

niveau central empêche les administrations locales de fonctionner au bénéfice des collectivités locales.

Une politique sociale inclusive est en voie de devenir la règle

La quasi-totalité des constitutions nationales d'Afrique interdisent toute discrimination fondée sur des différences ethniques, religieuses, raciales ou géographiques. Certains pays s'efforcent délibérément d'assurer l'équilibre ethnique et racial dans la représentation politique. Dans l'ensemble, l'Afrique accomplit des progrès remarquables en ce qui concerne l'association et la représentation des femmes dans les affaires publiques. Les pays africains figurent en bonne place dans le classement mondial de la représentation des femmes dans les parlements nationaux: le Rwanda vient en tête, devant des démocraties plus anciennes telles que le Royaume-Uni (53^e) et la France (58^e). Le Mozambique figure également parmi les 10 premiers, et neuf autres pays du continent (Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda, Namibie, Lesotho, Seychelles, Tunisie, Sénégal et Éthiopie) se classent parmi les 45 premiers sur un total de 189 pays de toutes les régions du monde. C'est là une avancée majeure de l'inclusion sociale en matière de gouvernance en Afrique.

La démocratie est en marche en Afrique

La volonté de faire fonctionner la démocratie multipartite en Afrique est ferme. Aux niveaux continental et régional, plusieurs institutions - principalement l'Union africaine, la Communauté économique

des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté de développement de l'Afrique australe - ont pris l'initiative de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance. En 2007, l'Union africaine a adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. L'exigence croissante de pluralisme augurera peut-être bien d'un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance dans les années à venir.

Gouvernance économique et gestion des finances publiques (chapitre 2)

Plusieurs pays africains ont considérablement progressé, au cours des quelques années passées, sur la voie de la gouvernance économique et de la gestion des finances publiques. Mais il reste énormément à faire.

De nettes améliorations ont été constatées dans les résultats économiques récents en Afrique

L'Afrique a enregistré une solide amélioration de sa performance économique. Le continent tout entier a enregistré une croissance, en termes réels, au taux moyen de 5,7 % en 2006 et de 5,8 % en 2007, contre un taux moyen de 3,4% au cours des années 1998-2002. Cette nette amélioration était générale, moins de pays accusant un taux de croissance négatif qu'au cours des 10 années précédentes et un nombre croissant de pays dépassant un taux de croissance de 5%. En 2007, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant a dépassé 3% pour la troisième année consécutive, atteignant 3,2% contre 1,5% environ en 2000.

Les pays africains ont également progressé vers la mise en place d'un environnement macroéconomique propice au développement du secteur privé et à la promotion des investissements. Pour le continent pris dans son ensemble, le taux d'inflation des prix à la consommation est inférieur à 10%, les soldes budgétaires et les balances des paiements se sont améliorés et les niveaux d'endettement extérieur ont baissé. Le fardeau de la dette s'est allégé à la faveur d'opérations effectuées au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés de la Banque mondiale et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale du Fonds monétaire international.

Mais des défis subsistent sur le plan macroéconomique

Les améliorations des soldes budgétaires et des balances des paiements enregistrées ces dernières années résultaient du vigoureux comportement des pays exportateurs nets de pétrole sur fond de surenchérissement de ce produit. Mais la hausse des prix des produits alimentaires et de ceux du pétrole commence à faire peser une menace sur la stabilité des prix et à exercer des pressions sur les soldes budgétaires et les balances des paiements, en particulier dans les pays importateurs nets de pétrole et dans les pays à faible revenu. Autre défi majeur auquel sont confrontés les pays africains: la gestion des taux de change de manière à soutenir la compétitivité de l'économie nationale, tout en faisant en sorte que les pressions inflationnistes soient maîtrisées.

Les politiques des pouvoirs publics ont un rôle décisif à jouer pour que la croissance ait une large assise et soit inclusive

La croissance économique en Afrique n'a pas reposé sur une large assise et n'a pas été inclusive pour s'accompagner d'une réduction concomitante des niveaux de pauvreté, de la création d'emplois ou d'une amélioration en matière de développement social, en particulier en Afrique subsaharienne. Dans cette sous-région, les taux de chômage demeurent élevés, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême va grandissant et les progrès accomplis vers une réduction des taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ont été lents. L'Afrique du Nord affiche de bons résultats sur le plan des indicateurs du développement social, bien que les taux de chômage féminin soient encore élevés par rapport aux taux de chômage masculin. Le chômage des jeunes constitue toujours un grand problème en Afrique. Les politiques des pouvoirs publics ont un rôle décisif à jouer dans l'amélioration de la qualité de la croissance économique, en ce sens qu'elles peuvent faciliter le développement du secteur privé, améliorer les services publics de base et promouvoir le développement social.

Des améliorations notables ont été constatées dans la gestion des finances publiques

Si l'on en juge par les tendances récentes des recettes en pourcentage du PIB, les pays africains ont, pour la plupart, augmenté de façon spectaculaire les recettes qu'ils mobilisent depuis 2002. Un

nombre croissant de ces pays adoptent un cadre de dépenses à moyen terme pour leur processus budgétaire. D'autres accusent des déficits budgétaires plus réduits, arrivent à atteindre leurs objectifs en matière de mobilisation de recettes, font preuve d'une plus grande transparence dans les politiques monétaires et améliorent le contrôle des fonds publics. En dépit de ces changements positifs, nombre de pays affichent toujours des résultats médiocres en matière de lutte contre la corruption, d'intégrité des régimes fiscaux, de transparence et d'obligation redditionnelle.

La transparence et l'obligation de rendre compte dans le domaine des finances publiques posent toujours problème

Introduire la transparence dans les procédures de passation des marchés publics demeure une gageure. Les résultats des pays africains en matière de contrôle budgétaire sont plus ou moins mauvaise, en raison essentiellement du manque de ressources, des procédures appliquées dans le bureau du Vérificateur général, de déficiences dans l'exercice des pouvoirs et des fonctions de contrôle par le parlement, ainsi que du manque de coopération de l'organe exécutif de l'État. Il faut d'urgence accélérer les réformes et renforcer les capacités en matière de gestion des finances publiques (s'agissant des dépenses publiques et de la gestion financière), notamment pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte ainsi que pour lutter contre la corruption.

Développement du secteur privé et gestion des entreprises (chapitre 3)

Depuis la publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, peu de progrès ont été accomplis vers la mise en place d'un environnement propice au développement du secteur privé et à la promotion d'une bonne gestion des entreprises. Dans certains cas, ce qui est en cause ce sont des politiques inappropriées. Mais le manque de capacités pour appliquer les stratégies et les politiques adoptées est davantage à prendre en compte.

Les progrès réalisés vers la mise en place d'un environnement porteur pour le développement du secteur privé ont été lents

Seuls de maigres progrès ont été enregistrés vers la croissance du secteur privé. La privatisation des entreprises étatiques s'est ralentie, peut-être parce que la plupart des entreprises rentables ont déjà été privatisées. Peu de pays disposent d'un régime antimonopole bien développé, bien que d'autres soient en train d'adopter une telle politique et la loi correspondante. La mise en place d'économies de marché aussi n'a que peu progressé et les pays africains restent en mauvaise posture pour ce qui est de l'indice de liberté économique.

Des progrès importants ont été enregistrés dans la réduction des pesanteurs administratives jouant contre les entreprises, mais le coût des transactions reste élevé.

Un domaine ayant connu des progrès importants est la réduction du

coût et des divers fardeaux à supporter en matière d'affaires en Afrique. De janvier 2005 à juin 2007, 29 des 32 pays retenus aux fins de l'enquête dans le cadre du présent Rapport avaient introduit 99 réformes positives: mise sur pied de guichets uniques pour les investisseurs, rationalisation des procédures d'octroi de licences, réduction du coût, de la durée et des procédures de lancement d'une affaire ou de l'expansion d'une affaire existante et réduction de la pression fiscale sur les entreprises. En dépit de ces réformes, les pays africains accusent du retard par rapport aux pays des autres régions s'agissant de la facilité des transactions. En Afrique, en particulier en Afrique subsaharienne, cela prend plus longtemps et revient plus cher de lancer une affaire et d'obtenir les agréments nécessaires, le marché du travail tend à se faire plus rigide, les impôts frappant les entreprises tendent à s'élever en proportion des bénéfices et il est relativement coûteux d'exporter et d'importer des marchandises. Cet état de choses ne laisse pas de préoccuper parce qu'il existe des preuves déterminantes que des réglementations encombrantes dans la gestion des entreprises et de la main-d'œuvre ainsi que des impôts élevés sur les sociétés vont de pair avec le recul des investissements, de l'emploi, de la productivité et de la production dans le secteur structuré. Ces conditions encouragent également l'existence d'un secteur informel plus important.

Des faiblesses persistent dans l'exécution des contrats, la protection des droits de propriété et la gestion des entreprises.

L'exécution des contrats d'entreprise dans la plupart des pays africains est souvent une activité pénible, qui prend du temps et coûte cher, n'incitant guère les entreprises, en particulier les petites parmi elles, à recourir aux tribunaux pour régler les différends commerciaux. L'enregistrement des biens et les demandes de droits de propriété intellectuelle donnent lieu à des procédures administratives complexes et coûteuses. Dans la majorité des pays où les enquêtes ont été menées, moins de la moitié des experts interrogés jugeaient l'État efficace dans la protection des droits de propriété et l'exécution des contrats d'entreprise.

La gestion des entreprises n'a pas beaucoup avancé en Afrique, sauf s'agissant des pays de l'Afrique australe. Il ressort des données que les lois visant à protéger les actionnaires, en particulier les petits parmi eux, ne sont pas efficaces, et l'Afrique est la région assurant le moins de protection des actionnaires. Mais les experts interrogés ont noté favorablement les gouvernements africains dans ce domaine.

En raison essentiellement de l'insuffisance des capacités institutionnelles, de l'inadéquation des cadres juridiques et réglementaires et de la piètre gouvernance en général.

Même lorsqu'il existe un cadre réglementaire et institutionnel, la mise en œuvre est compromise par le manque de mécanismes d'application

efficaces dû à des déficiences en matière de capacités. Les institutions visant à protéger les droits de propriété, à exécuter les contrats d'entreprise, à établir des normes concernant les procédures comptables et les procédures d'audit ainsi qu'à exiger le respect des codes et normes de gestion des entreprises demeurent fragiles. Et elles n'ont ni les qualifications ni l'indépendance nécessaires pour réaliser leurs objectifs. L'adaptation des normes mondiales aux conditions du marché local et aux structures économiques locales et la piètre gouvernance politique et économique en général, notamment la corruption et un état de droit médiocre, réduisent également l'efficacité de l'exécution.

Contrôles et contreponds (chapitre 4)

L'équilibre des pouvoirs politiques entre les trois branches de l'État découle du principe de la séparation des pouvoirs et il est consacré par une constitution. La séparation des pouvoirs fait en sorte qu'aucune branche de l'État ne puisse dominer les autres branches et les services publics. Dans une démocratie, le pouvoir exécutif est élu périodiquement au cours d'élections ouvertes et équitables. Et dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires nommés se mettent au service de l'organe exécutif. Si l'on veut soutenir et promouvoir la bonne gouvernance, il faut impérativement suivre et contrôler le comportement de l'exécutif.

L'exécutif continue de dominer

La domination de l'exécutif constitue l'une des caractéristiques

déconcertantes des systèmes modernes de gouvernance en Afrique, et faire contrepoids à l'exécutif est un facteur majeur de la bonne gouvernance. Dans la première édition du Rapport sur la gouvernance, il était conclu que bien que le phénomène de l'«homme fort» fût en train de disparaître, la tendance de l'exécutif à dominer continuait de caractériser de nombreux États africains.

Il n'a pas été fait grand-chose depuis la publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* pour renforcer les contrôles et contrepoids, consolider la séparation des pouvoirs ou contenir l'exécutif. Les structures essentielles de la séparation des pouvoirs sont en place dans la plupart des pays africains. Il s'agit d'organes législatifs et judiciaires établis, mais les capacités, l'attachement à la démocratie et le respect de l'état de droit font défaut.

La marche à suivre consiste à faire en sorte que les modestes acquis obtenus par suite de l'endiguement de l'exécutif ne disparaissent pas. Des mesures devraient être prises pour les renforcer et de nouveaux moyens devraient être étudiés pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance en Afrique.

Le manque d'accès au financement, à la terre et à des services d'infrastructure de qualité demeure un grand obstacle au développement du secteur privé.

Le secteur privé en Afrique n'a pas accès au financement, en raison du taux relativement bas de l'épargne privée, de l'inadéquation de la garantie exigée, de la faiblesse des

lois relatives aux garanties et aux faillites et de leur application, de la rareté des l'information sur la solvabilité permettant aux prêteurs d'évaluer les emprunteurs potentiels, de même que de la faiblesse des marchés financiers. L'accès à la terre est un aspect important de la conjoncture économique en Afrique car c'est l'agriculture qui fait vivre la majorité des pauvres. Afin de faciliter l'accès à la terre, les gouvernements doivent adopter et appliquer des politiques concernant l'occupation des terres, la redistribution, l'indemnisation et l'infrastructure qui permettent l'enregistrement des terres et leur transférabilité ainsi que l'application des droits de propriété par les systèmes juridique et judiciaire. Le continent est également à la traîne en ce qui concerne la qualité, le coût et la prévisibilité des services d'infrastructure.

Les incitations propres à attirer l'investissement étranger direct restent importantes

À de rares exceptions près, au lieu de relancer l'investissement intérieur, les taxes et autres incitations restent conçues essentiellement pour attirer l'investissement étranger direct (IED). Certains pays ont établi des zones franches où les politiques économiques préférentielles - incitations fiscales, restrictions moins nombreuses à l'embauche de la main-d'œuvre expatriée, taux plus importants de non-rétrocession des devises, accès à la terre, infrastructure développée et procédures rationalisées - sont appliquées pour attirer l'IED. Pourtant, le flux de l'IED à destination de l'Afrique reste bien inférieur à celui

à destination des autres régions, et l'investissement intérieur est également réduit en raison de la faiblesse du revenu et de l'épargne. De surcroît, l'IED à destination de l'Afrique reste concentré dans un nombre restreint de pays pétroliers et de pays dotés d'autres ressources naturelles et n'a qu'un impact limité sur l'emploi intérieur. La poursuite de la stratégie visant à attirer l'IED est par conséquent sujette à caution. Les pays devraient au contraire s'évertuer à améliorer leur environnement économique global.

Davantage de pays adoptent des réglementations et créent des institutions pour exécuter les contrats et protéger les droits de propriété

Des dispositions constitutionnelles et des lois ont été adoptées afin d'exécuter les contrats d'entreprise et de protéger différents droits de propriété, notamment les droits de propriété intellectuelle et les droits des actionnaires. Les réformes les plus populaires ont été la création de tribunaux de commerce spécialisés et la simplification des procédures judiciaires, afin d'accroître l'efficacité et de réduire le coût de l'exécution des contrats d'entreprise. Des réformes tendant à faciliter et à rendre moins coûteux l'enregistrement et le transfert des titres de propriété ont également été adoptées. Un certain nombre de pays ont, soit adopté des codes nationaux sur la gestion des entreprises, soit promulgué des réglementations sur le fonctionnement des entités commerciales, tandis que d'autres ont adopté des mesures propres à assurer la crédibilité internationale dans les

pratiques commerciales et les pratiques d'audit.

Les acteurs non étatiques font contrepoids aux divers pouvoirs exécutifs et autres pouvoirs exercés par des organismes publics

Les acteurs non étatiques (organisations de la société civile, groupes professionnels et secteur privé) peuvent jouer un important rôle, s'agissant de faire contrepoids à l'organe exécutif et à d'autres organismes publics. Partout de dynamiques organisations de la société civile ont vu le jour et cela continue. Elles ont mis à nu les abus de pouvoir et exigé l'application de l'obligation de rendre compte et la transparence. Entre les élections, les organisations de la société civile obligent le gouvernement à se tenir sur ses gardes, en rappelant aux ministres leurs promesses, en insistant sur l'obligation de rendre compte et sur la transparence et en préservant de manière générale le processus démocratique. La majorité des experts consultés dans l'ensemble des pays faisant l'objet de l'étude partageaient l'opinion selon laquelle les organisations de la société civile dans la plupart des pays jouissent d'un degré considérable d'indépendance opérationnelle et ne sont pas entravées par l'État ni harcelées par des partis politiques au pouvoir.

L'autonomisation des populations par la connaissance et leur vigilance constituent le contrepoids le plus efficace au pouvoir de l'État

En dernière analyse, la gouvernance concerne les populations et la

manière dont elles s'organisent pour réaliser leurs objectifs communs. Dans une démocratie, les populations sont l'ultime source de légitimité constitutionnelle et politique. Ce sont elles les bénéficiaires de la bonne gouvernance et les victimes de la mauvaise gouvernance. Afin de promouvoir la bonne gouvernance et de prévenir la mauvaise gouvernance, ces populations doivent devenir autonomes par la maîtrise du rôle et des responsabilités de l'État, de leurs propres droits et obligations en tant que citoyens, ainsi que des conséquences qui découlent de l'empiétement sur leurs droits ou du non-accomplissement de leurs obligations. Ainsi, elles sont susceptibles de rappeler à l'ordre les gens en place et de faire en sorte que les institutions, les principes et les processus qui soutiennent les contrôles et contrepoids soient renforcés.

Efficacité et obligation de rendre compte de l'exécutif (chapitre 5)

L'exécutif joue un rôle majeur dans le système de gouvernance des pays africains. Il assure la paix, la sécurité et la stabilité, met en place l'environnement propice et le cadre réglementaire nécessaires pour des activités de production et de création et fournit les services publics essentiels aux citoyens. L'efficacité et l'obligation de rendre compte de l'exécutif sont donc au cœur des résultats de l'État. L'efficacité signifie que l'exécutif a la capacité et la légitimité appropriées pour accomplir les fonctions attendues de lui. L'obligation de rendre compte débouche sur une politique inclusive, la popularité, la transparence et l'écoute du public.

Amélioration marginale constatée dans la qualité de l'exécutif

Si la qualité de l'exécutif s'est améliorée dans certains pays africains, il y a lieu de faire davantage pour améliorer les qualifications des dirigeants, au sein de l'organe exécutif aussi bien que dans les services publics. L'absence de processus électoraux démocratiques au sein des partis dans de nombreux pays africains limite l'émergence de dirigeants compétents et animés de volonté politique.

La capacité institutionnelle de la fonction publique demeure faible

Un système de recrutement faisant appel à la concurrence et fondé sur le mérite fait en sorte que les meilleurs individus soient attirés vers la fonction publique. Bien que les principes de concurrence et de méritocratie dans le recrutement des fonctionnaires soient généralement reconnus, leur mise en pratique accuse du retard dans la plupart des pays et est souvent négligée pour des raisons d'ordre politique et ethnique.

Une faible rémunération, de piètres conditions de travail et l'absence de formation persistent dans le secteur public de nombre de pays africains. Seuls quelques pays ont relevé les salaires pour rattraper le coût de la vie; dans de nombreux autres pays, les salaires ne permettent pas de vivre décemment, en particulier pour les échelons inférieurs de la fonction publique. Les conditions de travail doivent également être réaménagées, notamment par l'adoption de technologies modernes de l'information. Si des installations de formation sont disponibles dans la plupart des pays

couverts par le Rapport, la nature et la qualité de la formation laissent beaucoup à désirer. À l'exclusion de quelques pays, les réformes de la fonction publique n'ont pas atteint les objectifs escomptés.

La décentralisation apporte peu dans la prestation des services au niveau local

Les pays africains ont mis en œuvre des programmes de décentralisation pour relever la qualité des services et les rapprocher des populations. Mais l'inadéquation de la capacité, la médiocrité de la gestion et l'insuffisance du financement ont été les fossoyeurs de la décentralisation. De nombreuses autorités locales ne peuvent fournir une eau potable, maintenir des normes adéquates d'assainissement, assurer l'éclairage des rues et le ramassage des ordures, faire appliquer les règlements d'urbanisme, assurer la réfection ou la construction de routes, faire fonctionner les marchés de façon efficace, mettre en place des parcs de loisirs et régler les affaires conformément aux lois relatives au commerce et aux affaires. C'est seulement dans quatre pays concernés par l'étude - Tunisie, Seychelles, Gambie et Botswana - que 40 % ou plus des experts indiquent que les autorités locales ont la capacité d'assumer leurs responsabilités.

Bon nombre de gouvernements africains reconnaissent le rôle positif joué par les autorités traditionnelles dans la promotion d'une bonne gouvernance et la facilitation d'une prestation efficace des services. Mais il reste beaucoup à faire pour venir à bout des contraintes d'ordre

structurel et organisationnel qui affectent l'efficacité des institutions, en tant qu'organes communautaires viables pouvant aider à promouvoir une prestation efficace des services à l'échelon local.

La prestation des services dans de nombreux pays africains est loin de donner satisfaction. Dans le secteur de la santé, la qualité des services demeure médiocre. Il existe de graves pénuries de personnel de santé formé et qualifié, en particulier dans les collectivités rurales. Les hôpitaux et les dispensaires sont surpeuplés et fonctionnent au-dessous de leur capacité, en raison de la pénurie de professionnels de la santé qualifiés et de l'inadéquation de l'équipement.

Davantage de ressources s'avèrent nécessaires pour la fourniture des services sociaux, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, des routes et de l'électricité.

La transparence et l'obligation de rendre compte de l'exécutif doivent être améliorés

Nombre de pays africains mettent en place des structures et des mécanismes institutionnels pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte dans le secteur public. Ces efforts ont débouché sur des résultats modestes. Les résultats sont mitigés en ce qui concerne l'obligation de rendre compte de l'exécutif en 2007, et l'indicateur de la transparence de la fonction publique et de l'obligation de rendre compte dans l'ensemble des pays concernés par le Rapport n'a que peu progressé pour passer de 44 % lors de la publication de la première édition du Rapport

sur la gouvernance à 45 % lors de la publication de la deuxième édition.

Nécessité de redoubler d'efforts dans la lutte contre le VIH/sida

La pandémie de VIH/sida a été contenue dans certains pays et réduite dans quelques autres. Mais elle représente toujours un fléau qui ravage les économies, les sociétés et les systèmes de gouvernance en Afrique. Il faut une approche concertée dans tous les domaines de la gouvernance pour la combattre. Les composantes médicales et technologiques requises pour lutter contre ce phénomène doivent être en place et mises à jour au fur et à mesure que les connaissances médicales et techniques s'améliorent. En dernière analyse, cependant, ce sont les populations et ce qu'elles peuvent faire pour contenir, modérer et à terme éliminer le VIH/sida qui constituent le facteur le plus crucial. Ces populations doivent être dotées de connaissances et amenées à comprendre la pandémie et son impact sur leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance, leurs modes de vie, leurs cultures et leurs traditions. Il ne sera possible de parvenir à cela que grâce à une campagne d'information soutenue du public, à une meilleure prestation des services et à l'amélioration des moyens de subsistance dans les pays les plus touchés.

Droits de l'homme et état de droit (chapitre 6)

Les droits de l'homme et l'état de droit sont des indicateurs clefs de la bonne gouvernance. À cet égard, l'Afrique présente des résultats mitigés: tandis que les engagements pris officiellement au niveau aussi bien

mondial que régional dénotent une volonté de faire progresser la cause des droits de l'homme et de l'état de droit sur tout le continent, la réalité sur le terrain laisse à désirer. Davantage d'efforts sont nécessaires, en particulier pour l'exercice des droits prévus au titre des divers instruments internationaux, régionaux et nationaux. De surcroît, il importe de développer, parmi les dirigeants politiques, les décideurs, les fonctionnaires et les citoyens ordinaires, une culture des droits de l'homme.

Nécessité d'une plus grande institutionnalisation des mécanismes de promotion des droits de l'homme

Plusieurs pays africains sont parties à des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Outre les engagements internationaux qu'ils ont pris au sein de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine, nombre de pays ont également mis en place des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Les fonctions et les pouvoirs de ces institutions varient d'un pays à l'autre et, dans certains cas, il y a lieu de les renforcer afin de les rendre conformes aux normes internationales.

En 2008, l'Union africaine a fusionné sa Cour de justice et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en un pouvoir judiciaire unique, la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Si celle-ci est dotée de l'autonomie et des ressources nécessaires, cela étant conjugué à la nomination de juges dont les antécédents sont impeccables et

l'intégrité au-dessus de tout soupçon, elle pourra être un organe régional majeur visant à éliminer les violations des droits de l'homme, les abus et l'impunité en Afrique.

Pour relever d'importants défis dans la mise en œuvre des normes

En dépit de l'amélioration des droits de l'homme et de l'état de droit aux niveaux continental et régional, la transposition et l'application des dispositions au niveau national ne donnent nullement satisfaction en règle générale. Souvent, les engagements pris officiellement restent lettre morte parce que de nombreux États ne donnent pas effet, dans le droit national, aux traités pertinents en tant qu'instruments ayant force obligatoire. Le droit et la pratique en Afrique sont en deçà des normes internationales dans plusieurs domaines: égalité des sexes, liberté d'expression, religion, droit de réunion pacifique et participation aux affaires publiques. Ce fossé entre les engagements contractés dans les traités et la réalité résulte de la faiblesse des institutions étatiques, du manque de volonté politique et de préjugés culturels et traditionnels. Et le maintien de l'ordre public sert souvent de prétexte pour justifier des limitations déraisonnables des droits de l'homme et des libertés publiques.

Nécessité de renforcer la culture des droits de l'homme

Les droits de l'homme et l'état de droit sont l'objet de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux. Mais les diverses parties prenantes sont loin d'intérioriser les valeurs contenues dans les accords. Certains

États ont pris prétexte de la sécurité publique pour adopter des lois anti-terroristes qui privent les citoyens de leurs droits. Le grand public a une idée tout à fait négative des agents chargés de l'application des lois, notamment au sein de la police et de la justice.

Et d'accroître la confiance des citoyens dans leurs institutions

Le respect des droits de l'homme contribue à renforcer l'état de droit et à accroître la confiance des citoyens dans leurs institutions publiques. Mais la plupart des pays africains ont un comportement médiocre, s'agissant de réagir promptement aux violations des droits de l'homme. L'impunité et le non-respect par les institutions publiques d'une procédure régulière passent pour être monnaie courante dans bon nombre de pays africains. Seuls quelques pays présentent un tableau différent.

En général, le respect des droits de l'homme s'est amélioré modestement depuis la publication de la première édition du Rapport sur la gouvernance. L'indicateur global des droits de l'homme provenant des résultats de l'enquête menée par la CEA fait apparaître une augmentation de deux points de pourcentage depuis la première édition, passant de 48 % à 50 %. Le respect de l'état de droit a également progressé, pour passer de 49 % à 52 %.

La corruption en Afrique (chapitre 7)

La corruption demeure le défi le plus redoutable dans l'élimination de la pauvreté, la création d'un

environnement prévisible et favorable à l'investissement et l'avènement d'un développement socioéconomique général en Afrique. L'impression globale du groupe d'experts est que les principales institutions publiques – l'organe exécutif, l'organe législatif et l'organe judiciaire - sont corrompues à des degrés divers. Il est aussi entendu que les institutions non étatiques de la société civile et le secteur privé ne sont pas à l'abri de la corruption. Cette dernière continue d'aggraver la pauvreté et de freiner la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique.

Des efforts concertés sont faits pour s'attaquer au problème, mais les défis abondent.

Les instruments internationaux, régionaux et sous-régionaux relatifs à la corruption fournissent les critères et les paramètres permettant aux pays africains de faire face au problème. Bon nombre de pays ont promulgué des lois progressistes pour lutter contre la corruption, bien que lesdites lois ne soient pas nécessairement conformes aux normes des instruments internationaux et régionaux. Ont été mises sur pied dans nombre de pays de multiples institutions de lutte contre la corruption, y compris celles chargées de lutter contre le blanchiment d'argent, un organe permanent spécialisé dans la lutte contre la corruption, un bureau du code de conduite, un bureau du Médiateur et des organismes de contrôle tels que le Vérificateur général. Il existe des commissions parlementaires et des organes spéciaux sont régulièrement mis en place pour enquêter sur des

cas spécifiques de corruption ou de mauvaise gestion administrative.

Une importante percée s'est produite dans les enquêtes et les inculpations en matière de lutte contre la corruption dans plusieurs pays. Au Nigéria, la Commission de lutte contre la délinquance économique et financière a récupéré environ 5 milliards de dollars des États-Unis. Mais de nombreux organismes nationaux de lutte contre la corruption sont relativement faibles et les dispositions juridiques qui les soutiennent sont inadéquates sans compter qu'ils ne sont pas dotés de l'autonomie et font l'objet d'une ingérence politique indue.

Les pays africains doivent accorder une plus grande attention aux organismes de lutte contre la corruption dans quatre domaines essentiels: la loi portant création des organismes, qui doit être conforme aux normes minimales établies par l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine dans leurs conventions contre la corruption; leur autonomie institutionnelle et administrative; leur financement; et le processus de nomination et de destitution de leurs membres. À son tour, un organe de lutte contre la corruption doit, en menant des activités qui sont transparentes, pouvoir répondre de ses actes devant les institutions démocratiques de son pays, en particulier le parlement mais aussi le peuple.

Les initiatives mondiales renforcent la lutte contre la corruption menée par l'Afrique

Afin de consolider les efforts des pays africains, il a été mis en place

au niveau international des initiatives spéciales pour lutter contre la corruption, notamment l'Initiative de transparence des industries extractives, la campagne « Publiez ce que vous payez » et le Processus de Kimberley. Ces initiatives ont amélioré la gestion et la transparence ainsi que l'obligation de rendre compte dans le secteur des industries extractives. Mais la corruption persiste dans ces industries et contribue directement à l'aggravation de la pauvreté dans de nombreux pays nantis d'Afrique.

Peu de progrès ont été accomplis dans le rapatriement des avoirs à partir des pays occidentaux

La récupération et le rapatriement à partir des pays occidentaux des avoirs et des ressources volés à l'Afrique demeurent une tâche dans la campagne mondiale de lutte contre la corruption. Les pays occidentaux ne manifestent pas une détermination suffisante à s'attaquer au problème. Le régime juridique du rapatriement des avoirs est compliqué et incommode, et les coûts du recouvrement des avoirs en font une tâche ardue, voire quasiment impossible, pour les pays africains.

Les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption relatives au recouvrement des avoirs doivent être appliquées, tandis que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies devrait envisager de qualifier l'hébergement des avoirs volés aux pays pauvres de risque pour la sécurité mondiale, en ce sens qu'il menace la paix, le progrès et le développement de ces pays.

Nécessité d'intensifier le programme de lutte contre la corruption

En dernière analyse, la lutte contre la corruption englobera des efforts considérables à faire par les pays africains dans trois domaines:

1. *Les institutions.* Des efforts délibérés doivent être déployés pour renforcer les principales institutions de contrôle en Afrique, à savoir le parlement, le système judiciaire, le bureau du Vérificateur général, le bureau du Médiateur, le système de passation des marchés publics et les divers organes de lutte contre la corruption. Ces institutions doivent être dotées de l'autonomie institutionnelle, de la capacité opérationnelle et de ressources et disposer d'un environnement démocratique dans lequel fonctionner ;
2. *Les groupes de partenaires chargés de lutter contre la corruption.* S'ils bénéficient du soutien des principales institutions de lutte contre la corruption, la société civile et les médias peuvent constituer un groupe puissant dans la lutte contre la corruption en Afrique. L'ensemble des acteurs et des institutions impliqués dans la campagne nationale de lutte contre la corruption doivent collaborer et procéder régulièrement à un échange d'idées et d'informations ;
3. *La rémunération des fonctionnaires.* Les travailleurs du secteur public ont besoin d'un salaire convenable pour améliorer leur

moral et leur dévouement à la tâche ainsi que pour prévenir le travail au noir et les pratiques de corruption. Les bas salaires encouragent aussi bien la petite corruption que la collaboration à la grande corruption.

Renforcement des capacités institutionnelles en matière de gouvernance (chapitre 8)

À leur accession à l'indépendance, nombre de pays africains ont hérité d'institutions fragiles et inefficaces qui avaient été conçues pour servir les intérêts coloniaux. Après avoir récemment accédé à l'indépendance, les pays se sont lancés dans la construction d'écoles, d'installations sanitaires et d'universités. Puis une réorientation de la politique des donateurs multilatéraux a amené les gouvernements à investir moins dans l'enseignement supérieur. Avec le déclin des universités, de nombreux Africains instruits sont allés à l'étranger en quête d'opportunités. La capacité des universités a été en outre minée par l'exode des compétences causé par des régimes militaires oppressifs et autoritaires.

D'autres faits nouveaux ont accru la nécessité de renforcer les capacités en Afrique: les programmes d'ajustement structurel des années 80, le passage à l'économie de marché, l'exigence de transparence et l'obligation de rendre compte ainsi que l'avènement des technologies de l'information. Les quelques décennies passées ont été marquées par les efforts des gouvernements et de leurs partenaires de développement pour s'attaquer au défi des capacités.

Les résultats obtenus n'ont toutefois pas été à la hauteur des ressources allouées.

Le renforcement des capacités est plus qu'un exercice technique

Le renforcement des capacités concerne des personnes. Celles-ci doivent être formées, équipées de façon adéquate et avoir une rémunération suffisante. Le renforcement des capacités concerne également des politiques et des infrastructures appropriées. Mais force est de reconnaître que c'est plus qu'un simple exercice technique. Il est ancré dans l'économie politique de tout pays et tout programme durable de renforcement des capacités doit comporter une stratégie d'intervention tenant compte de cela. Le principal défi en matière de capacités pour l'Afrique consiste à promouvoir le genre de culture de la bonne gouvernance, nécessaire pour une gestion économique rationnelle, une prestation efficace des services et l'autonomisation des populations. Les capacités en matière de gouvernance sont nécessaires pour édifier un État démocratique compétent, une société civile dynamique et un secteur privé qui prospère et pratique une culture positive de la gestion des entreprises.

Les défis en matière de capacités peuvent être relevés

Dans la situation actuelle, de nombreuses institutions de gouvernance en Afrique - l'organe législatif, l'organe exécutif, l'organe judiciaire, la fonction publique, les partis politiques, la société civile et le secteur privé - connaissent une grave pénurie de capacités. Ces institutions doivent fournir un gros effort

de renforcement des capacités pour maintenir et institutionnaliser les acquis modestes réalisés en Afrique. Quatre mesures contribueront à juguler les contraintes qui pèsent sur les capacités dans les institutions de gouvernance:

Accroître la capacité de l'organe législatif. Il y a lieu de renforcer les compétences des membres des commissions permanentes ainsi que l'appui technique et professionnel apporté au parlement. Les membres ont besoin de ressources pour renforcer leurs relations avec les mandants. Et une formation est nécessaire pour faire connaître aux nouveaux membres les rouages du parlement.

Accroître la capacité de l'organe exécutif. L'organe exécutif a besoin d'être renforcé par l'amélioration des compétences en matière d'analyse des politiques; la formulation, la gestion, l'exécution et le suivi des programmes; le renforcement du bureau de statistique afin de lui permettre de produire des données fiables pour la prise de décisions et la mise en place de cellules de réflexion pour élargir les sources de données et informations essentielles et crédibles nécessaires pour les pouvoirs publics. Les technologies de l'information doivent être mises à contribution afin d'améliorer l'efficacité de la prestation des services, et il faudrait mettre au point la capacité de l'exécutif de gérer le rôle changeant du secteur public dans le contexte de la mondialisation, de l'économie de marché, de la démocratie multipartite et de la révolution de l'information.

Les administrations locales ont besoin d'un cadre d'action porteur et de ressources financières suffisantes pour améliorer la prestation des services au public. Il faudrait renforcer leur capacité de planification et de gestion financières, de conception, de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation des politiques et programmes. De même, il y a lieu de renforcer leur capacité de faire face aux besoins de leur communauté, surtout en les aidant à élaborer un processus budgétaire et de planification participatif qui associe les communautés et les autres parties prenantes à l'établissement des priorités et à la mise en place d'un contrôle.

Accroître la capacité de l'organe judiciaire. L'organe judiciaire a besoin de ressources suffisantes pour améliorer son système de rémunération, afin qu'il puisse attirer et retenir des personnes qualifiées. Un système efficace de gestion des affaires devrait être mis en place et les technologies de l'information mises à contribution. Une formation continue devrait être dispensée à tous les niveaux, afin d'améliorer les compétences du personnel de la justice. Des ressources devraient être mises à disposition pour les bureaux et les tribunaux ainsi que pour acquérir l'équipement qui permettra d'améliorer l'efficacité des tribunaux. Par-dessus tout, un effort résolu s'avère nécessaire pour protéger l'indépendance de l'organe judiciaire dans ces pays.

Accroître la capacité des acteurs non étatiques. Les acteurs non étatiques doivent être en mesure de prendre

part à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'aux activités de sensibilisation, aux négociations et au lobbying. Les organisations de la société civile ont besoin de compétences solides pour suivre la prestation des services publics.

Les politiques de financement des partis politiques devraient être revues pour faire en sorte que tant les grands partis que les petits partis soient soutenus de façon relativement équitable.

Les gouvernements devraient redoubler d'efforts pour éliminer les contraintes en matière de politiques, de réglementations et d'infrastructures qui entravent le secteur privé. Ce dernier devrait entamer un

dialogue avec les autres parties prenantes au développement, en particulier le secteur public et la société civile, afin d'influer sur le choix des orientations.

Les médias dans bon nombre de pays ont besoin d'une aide pour leur permettre d'améliorer leurs compétences grâce à une formation appropriée.

En conclusion

La capacité de l'Afrique de parvenir à une transformation structurelle durable dans les décennies à venir dépendra de la volonté politique de soutenir le renforcement des capacités et d'appliquer les réformes qui permettront une utilisation efficace de ces capacités renforcées.

Les grandes institutions nationales et régionales d'Afrique reconnaissent les liens existant entre la bonne gouvernance, la démocratie et le développement. Partout sur le continent existe un consensus selon lequel la bonne gouvernance fait progresser la représentation politique, les libertés civiles et le respect de la constitution et accroît la transparence et l'obligation de rendre compte. Ces éléments de la démocratie renforcent la légitimité de l'État, ce qui à son tour promeut la paix et la stabilité qui sont cruciales pour l'investissement dans les secteurs économiques. Sur un continent connu pour sa pauvreté, la bonne gouvernance est donc un préalable à la réduction de la pauvreté.

Le présent chapitre décrit les progrès accomplis en matière de gouvernance en Afrique, en particulier depuis la publication en 2005 de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* (CEA, 2005). Il analyse le respect de la Constitution, l'évolution vers la démocratie multipartite, l'inclusion sociale dans la représentation politique, l'impact des voix du public ainsi que l'intégrité et la légitimité du processus électoral. Le message central qui en émane est que les progrès ont été mitigés.

Depuis les toutes premières élections des années 80, de nombreuses autres élections ont eu lieu en Afrique. Mais dans nombre de pays, les élections n'ont pas été de qualité. Dans l'ensemble, des progrès notables ont été constatés en matière de gouvernance politique dans certains pays, tandis que les améliorations se sont

atténuées, voire ont été inversées dans d'autres. Tout bien pesé, les progrès concernant la gouvernance politique ont été marginaux.

Si l'on compare la première édition du *Rapport sur la gouvernance* à cette deuxième édition, les données globales pour les indicateurs concernant la gouvernance politique révèlent que l'indice global concernant la représentation politique, l'indépendance du processus électoral et l'équilibre des pouvoirs est demeuré le même - 65 %, 61 % et 66 % respectivement, ce qui indique que, en gros, il n'y a eu au mieux que peu de progrès. S'agissant de la liberté et de la sécurité des partis politiques, l'indice global révèle un recul de 1 point de pourcentage par rapport à la première édition du *Rapport*, mais il y a eu une augmentation de 3 points de pourcentage pour ce qui est de l'état de droit et une amélioration semblable en ce qui concerne l'indépendance des organisations de la société civile et des médias. Pour récapituler, il y a eu des progrès marginaux pour ce qui est de la gouvernance politique en Afrique en ce qui concerne la deuxième édition du *Rapport* par rapport aux résultats de la première.

Régime démocratique et structure de la représentation politique

Une nouvelle attitude positive à l'égard du changement démocratique de gouvernement a actuellement cours en Afrique. Si la qualité des élections peut être suspecte dans certains pays, il semble y avoir au sein de la population un consensus général selon lequel les élections sont

le meilleur moyen d'alternance du pouvoir politique et de changement de régime politique.

Au cours de la décennie allant de 1996 à 2006, 44 élections ont été organisées en Afrique sub-saharienne; entre 2005 et 2007, 26 élections présidentielles et 28 élections législatives ont eu lieu sur le continent¹. En outre, le Libéria, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo sont venus, depuis 2005, grossir les rangs des nouvelles démocraties africaines. Sur les 19 pays ayant tenu au moins successivement deux élections, 12 peuvent se targuer d'une augmentation du nombre d'inscrits sur les listes électorales, ce qui indique une plus grande participation, révélatrice de la démocratie et de la bonne gouvernance (IDEA, 2008; UIP, 2008).

Depuis 2001, l'Afrique a tenu un nombre impressionnant d'élections présidentielles et législatives

Pour le présent rapport, huit pays qui n'étaient pas couverts par la première édition sont venus s'ajouter (Cap-Vert, République du Congo, Djibouti, Madagascar, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone et Togo)². Lorsqu'il leur a été demandé si les systèmes politiques dans leurs pays respectifs leur semblaient concurrentiels, un nombre impressionnant des ménages faisant l'objet de l'enquête dans les huit nouveaux pays ont convenu que la politique dans leur pays était pluraliste. En effet, l'enquête montre un consensus remarquable dans certains pays, allant d'environ 55 % aux Seychelles à plus de 87 % au Rwanda.

Si la population en général dans les huit pays peut avoir une perception idyllique de la concurrence du

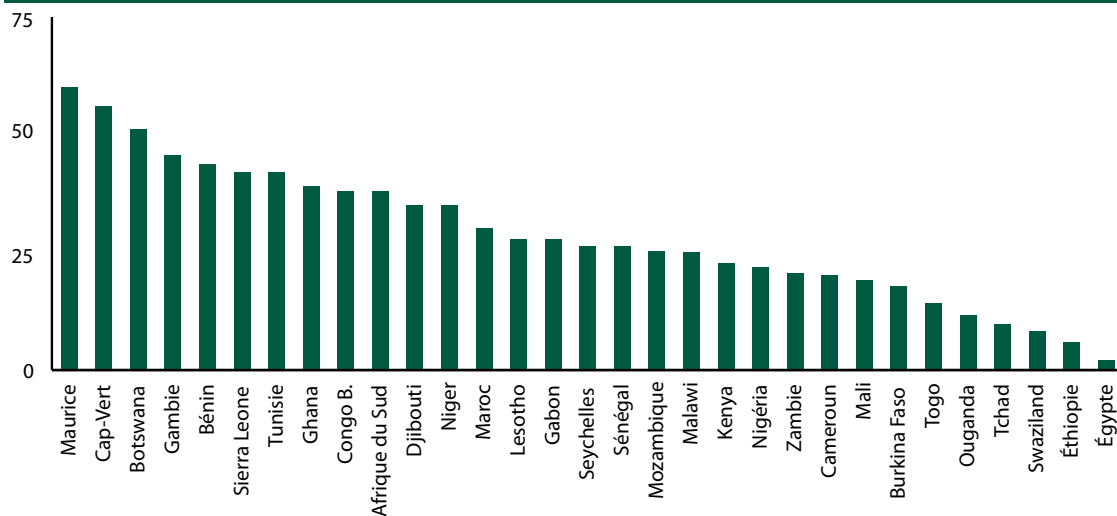
système politique, les experts interrogés ont exprimé leur scepticisme à propos de l'acceptation générale du cadre démocratique. Dans seulement trois des 32 pays où les enquêtes ont été menées, plus de 50 % des experts ont admis que le cadre démocratique dans leurs pays respectifs est accepté par l'ensemble des groupes sociaux et politiques (figure 1.1). Cinq pays ont obtenu entre 39 % et 45 %, ce qui signifie que dans plus des trois quarts des pays où les enquêtes ont été menées, seulement 38 % ou moins des experts ont admis que le cadre démocratique dans leur pays était accepté par l'ensemble des groupes sociaux et politiques et renforcé en leur sein. Cela n'est pas en réalité surprenant et indique tout simplement que la consolidation de la démocratie en était toujours à ses débuts dans une majorité de pays africains. Au Tchad, au Swaziland, en Éthiopie et en Égypte, la démocratie par sa manifestation peut être si négligeable, de l'avis des experts, qu'il y a peu d'espoir pour sa consolidation. Si l'on en juge par l'opinion des experts de chaque pays, le tableau de la démocratie en Afrique ne semble pas enchanteur dans les trois quarts des pays où les enquêtes ont été menées.

Le multipartisme fleurit, mais sans véritable institutionnalisation.

Nombre de pays africains sont passés du système de parti, unique de la période suivant l'indépendance à des systèmes multipartites. Il s'agit là d'une évolution encourageante parce qu'en Afrique, il a été constaté que la concurrence et la stabilité du système des partis s'associaient positivement à la démocratie³. Étant donné que la

Figure 1.1 Opinion des experts sur l'acceptation du cadre démocratique

Accepté par tous les groupes sociaux et politiques et enraciné (Pourcentage des experts interrogés)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

« troisième vague » de démocratisation a commencé à la fin des années 80, davantage de pays africains ont ouvert leur système politique à des partis politiques rivaux. La gouvernance étant considérée sur le plan politique comme centrée sur des règles et des procédures démocratiques, notamment la participation et la représentation politiques, la libéralisation des structures politiques africaines augure bien d'un grand développement des partis politiques sur le continent.

Depuis 2001, l'Afrique a tenu un nombre impressionnant d'élections présidentielles et législatives. De l'avis des experts nationaux, la tendance est à des démocraties comptant plus de deux partis politiques indépendants mais un parti au pouvoir dominant; puis vient un autre

ensemble de pays ayant plus de deux partis politiques forts ayant des programmes politiques indépendants.

Même l'Ouganda, qui avait un régime sans parti, lequel était en réalité un système de parti unique ne disant pas son nom, a adopté un système

Encadré 1.1 Progrès de la démocratie en Afrique

En Afrique du Sud, au Bénin, au Ghana, au Cap-Vert, à Maurice et au Botswana, où des élections successives ont été réputées libres, équitables et transparentes, la tendance est à la consolidation de la démocratie. Le Nigéria, l'Éthiopie, le Sénégal, l'Égypte, l'Ouganda, le Kenya et le Zimbabwe ont toutefois tenu des élections extrêmement controversées. Il convient de noter en particulier les élections saluées en général comme étant libres, équitables et transparentes dans deux pays sortant d'un conflit, à savoir le Libéria (2005) et la Sierra Leone (2007). Ces cas positifs d'élections constituent des progrès majeurs de la démocratie pour l'Afrique.

multipartite. Des pressions nationales, régionales et internationales ont facilité cette évolution. Les pressions intérieures exercées en vue de réformes politiques se faisaient fortes. L'exemple de la démocratie multipartite dans les pays voisins - en particulier le Kenya et la Tanzanie - qui partagent des liens culturels, politiques et économiques avec l'Ouganda - a eu un effet de contagion. Et les pressions extérieures exercées par les pays donateurs de l'Ouest ont contribué au changement d'état d'esprit en faveur des réformes (Kannyo, 2004). Faisant allusion à l'influence extérieure, le Président Yoweri Museveni a fait observer que: « Les personnes qui nous ont ouvert leur marché sont celles qui veulent que nous ouvriions notre espace politique au multipartisme... Nous ne devrions pas prendre de décisions susceptibles d'éloigner les investisseurs » (Kannyo, 2004 ; 137).

Dans de nombreux pays, il existe des « micropartis », qui ont peu d'adeptes et ne valent pas plus que le nom qu'ils portent - une situation qui facilite le maintien des partis politiques sortants au pouvoir. Les élections de 2007 aux Seychelles, où tous les partis d'opposition se sont unis pour aller aux élections sous la bannière du Parti national seychellois, représentent un bon exemple dans lequel sont surmontées les faiblesses que constitue l'existence de plusieurs « micropartis », même si l'opposition unie a toujours perdu l'élection remportée par le Front progressiste du peuple seychellois au pouvoir. Les observateurs internationaux ont jugé l'élection libre et régulière et la majorité des ménages

nationaux interrogés se sont associés à ce verdict. Dans l'enquête de la CEA menée auprès des experts, 55 % des personnes interrogées ont estimé que le système politique laissait place à la concurrence et près de 57 % considéraient que les Seychelles sont une démocratie multipartite avec un parti au pouvoir dominant.

Si les élections de 2007 aux Seychelles constituent un bon exemple de compétition multipartite, les élections générales du Nigéria et du Kenya organisées la même année et celles du Zimbabwe tenues en 2008 représentaient des cas évident de concurrence dévoyée entre les partis. Les observateurs internationaux comme nationaux de ces élections les ont jugées extrêmement entachées d'irrégularités.

Au Bénin, au Cap-Vert, au Ghana, au Malawi, au Maroc et en Sierra Leone, la majorité des personnes interrogées considéraient qu'il y avait une démocratie multipartite stable avec deux partis politiques forts ayant des programmes indépendants. Au Botswana, en Éthiopie, au Gabon, au Burkina Faso, au Niger, au Nigéria, au Lesotho, au Sénégal, au Swaziland et en Zambie, la majorité des personnes interrogées ont estimé qu'il existait une démocratie multipartite avec deux partis politiques indépendants, mais un parti au pouvoir dominant.

Respect toujours faible de la Constitution

La gouvernance démocratique repose sur l'état de droit, tandis que l'autoritarisme est fondé sur l'arbitraire dans les actes de l'État. Un

système politique basé sur l'état de droit énonce un ensemble de règles qui président aux relations entre les citoyens et entre ces citoyens et l'État. Le respect de la Constitution existe dans une classe politique lorsque les règles codifiées en droit établissent les droits et obligations tant des citoyens que de l'État. Dans un tel système, nul, y compris un fonctionnaire gouvernemental, n'est au-dessus de la loi. Il n'existe pas d'état de droit lorsque des fonctionnaires gouvernementaux puissants désobéissent à des lois conçues démocratiquement et à des réglementations conçues dans une optique démocratique.

Le respect limité de l'état de droit et de la Constitution dans bon nombre de pays africains n'augure pas bien de la consolidation de la démocratie. Dans certains pays, le parti au pouvoir a tenté de modifier la Constitution pour rester au pouvoir (tableau 1.1). Entre 1990 et 2008, huit pays africains ont modifié leur Constitution pour proroger le mandat du Président. La plupart des mesures ainsi prises étaient contraires à l'opinion populaire. Au cours de la période 1997- 2000, la Constitution du Burkina Faso a été modifiée deux fois, eu égard à la question du mandat présidentiel. À l'origine, la Constitution limitait le mandat présidentiel à un seul renouvelable une fois. En 1997, la Constitution a été modifiée pour rendre le Président éligible un nombre indéfini de fois. Trois ans plus tard, la clause limitant le mandat à deux mandats de cinq ans a été rétablie. La controverse a surgi encore en 2005. Bien que le Président

Blaise Compaoré ait deux mandats de sept ans chacun, le Conseil constitutionnel a déclaré qu'il était rééligible, ce au grand déplaisir des partis d'opposition et de la frange critique de la société civile (CEA, 2007a). Une tentative analogue de prolonger le mandat du Président a eu lieu au Cameroun, et a été à l'origine d'un grave conflit.

Selon les experts interrogés, le respect de l'état de droit ou de la Constitution est faible dans la plupart des pays africains (figure 1.2). Dans près de 70 % des pays où les enquêtes ont été menées, moins de la moitié des experts ont dit que leur gouvernement respectait une procédure régulière et l'état de droit. Cela indique qu'il y a toujours des vestiges de l'autoritarisme parmi les démocrates au pouvoir dans les nouvelles démocraties d'Afrique. Il y a toutefois des signes d'espoir en provenance du Ghana, de Maurice, du Bénin, du Cap-Vert et du Botswana, où une forte majorité des experts ont estimé que le respect de l'état de droit et de l'ordre constitutionnel avait cours. Ce qui ne manque pas d'intérêt, c'est que ces mêmes pays ont également enregistré des notes impressionnantes pour l'acceptation de la démocratie, ce qui dénote une institutionnalisation progressive et un enracinement de la démocratie dans ces pays phares de la démocratie.

Systèmes de direction: présidentiel, parlementaire ou hybride

Le terme *système de direction* désigne les arrangements institutionnels entre les autorités législatives et exécutives dans les pays africains. Les

Tableau 1.1 Amendement de la Constitution pour obtenir un troisième mandat en Afrique subsaharienne, depuis 1990

Pays où la Constitution limite la présidence à deux mandats (32 pays)			
Deux mandats faits par aucun président (11 pays)	Limite de deux mandats atteinte (21 pays)		
	Pas de tentative d'amendement de la Constitution (9 pays)	Tentative d'amendement de la Constitution	
		Sans succès (3 pays)	Avec succès (8 pays)
Angola	Bénin (Kérékou)	Malawi (Muluzi)	Burkina Faso
Burundi	Cap-Vert (Monterio)	Nigéria (Obasanjo)	(Campaoré)
Djibouti	Ghana (Rawlings)	Zambie (Chiluba)	Cameroun (Biya)
Libéria	Kenya (Moi)		Tchad (Deby)
Madagascar	Mali (Konaré)		Gabon (Bongo)
Niger	Mozambique (Chissano)		Guinée (Conte)
République centrafricaine	SaoTomé-et-Principe		Namibie (Nujoma)
République démocratique du Congo	(Trovoada)		Togo (Eyadema)
République du Congo	Tanzanie (Mkapa)		Ouganda (Museveni)
Rwanda	Sierra Leone (Kabbah)		
Sénégal			

Source: Extrait de Vencovsky 2007, 17, données mises à jour.

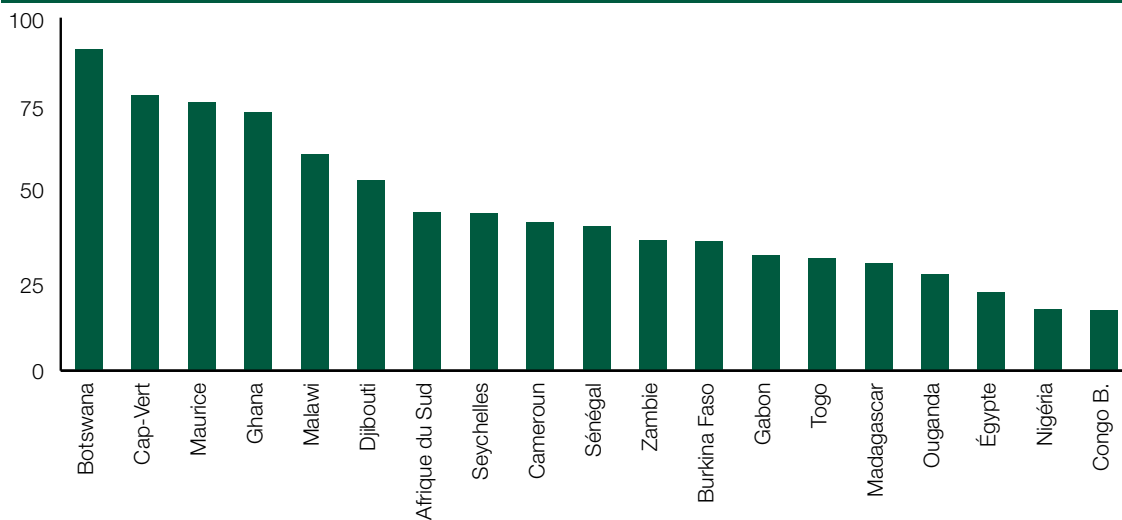
prototypes courants de cette relation sont les systèmes parlementaire et présidentiel. Le système parlementaire est une fusion de l'organe législatif et de l'organe exécutif car le gouvernement est issu de l'organe législatif, ce qui signifie que les membres du gouvernement sont également membres du parlement. Dans ce système, le gouvernement doit conserver la confiance de l'organe législatif afin de rester au pouvoir, ce qui encourage l'obligation de rendre compte de la part de ses membres. Un système parlementaire amène également le gouvernement à être efficace. Tant que le gouvernement jouit de l'appui de l'organe législatif, il arrivera en général à faire approuver ses programmes à soumettre au parlement, ce qui le rend plus

efficace qu'un gouvernement dans le cadre d'un système présidentiel.

Un système de gouvernement présidentiel se caractérise par la séparation des pouvoirs et par des contrôles et contrepoids. Les membres de l'organe législatif et les chefs de la branche exécutive sont élus séparément pour constituer des institutions indépendantes, l'une élaborant les lois, l'autre les appliquant, ce qui interdit le genre d'appartenance double qui marque le système parlementaire. Le principal avantage du système présidentiel est la toile de contrôles et contrepoids supposée empêcher les abus de pouvoir de la part du gouvernement. Les contrôles et contrepoids permettent aux différentes branches d'avoir voix au

Figure 1.2 Opinion des experts sur le respect de l'état de droit par le gouvernement

Respecte pleinement ou essentiellement le droit à un procès équitable et l'état de droit (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

chapitre pour ce qui est des pouvoirs conférés à chacun de ces organes par la Constitution. La séparation des pouvoirs dans un système présidentiel contribue à la protection des libertés civiles et des droits fondamentaux des citoyens contre les abus du gouvernement.

Les formes de gouvernement les plus courantes sont les systèmes présidentiel et hybride (figure 1.3).

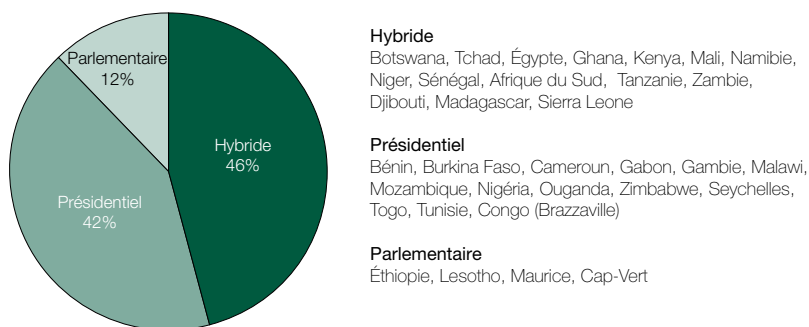
La plupart des pays africains qui ont hérité le système parlementaire de la Grande-Bretagne l'ont abandonné depuis pour adopter le système présidentiel ou le système hybride, essentiellement parce qu'il est difficile de faire fonctionner un système parlementaire dans un pays hétérogène sur le plan ethnique. Lorsqu'une politique ethnique ou le trucage pur

et simple des élections permet à des partis politiques forts de contrôler l'organe législatif grâce à une majorité unifiée sur laquelle il est possible de compter, la situation peut tourner à la dictature. La rancœur et l'instabilité qui en résultent sont amplifiées par une politique de l'opposition, caractéristique principale du système parlementaire. Le Nigéria, l'Ouganda, le Zimbabwe et la Gambie ont à présent le système présidentiel tandis que d'autres pays anglophones – Kenya, Ghana, Zambie, Botswana et Afrique du Sud – ont opté pour le système hybride.

Cadre constitutionnel: fédéralisme et système unitaire.

Les formes les plus populaires de régime constitutionnel sont le système fédéral et le système unitaire. Dans un système fédéral, on trouve

Figure 1.3 Système de gouvernement dans les pays couverts dans la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique



Source: Établi à partir des rapports de pays de la CEA, 2007.

plusieurs niveaux d'autorité politique qui sont reconnus dans la Constitution, avec des responsabilités clairement définies et un partage du pouvoir politique. Bien que les niveaux d'autorité doivent être coordonnés et indépendants, en fait l'autorité centrale exerce souvent davantage de pouvoirs que les unités sous-nationales. Dans un système unitaire, le pouvoir politique est concentré au niveau du gouvernement central, lequel crée les unités sous-nationales ou leur délègue les pouvoirs dont elles jouissent.

Des facteurs d'ordre historique, culturel, voire physique déterminent le point de savoir si un pays opte pour le système fédéral ou le système unitaire. Dans certains États d'Afrique, le colonialisme a été un facteur déterminant d'ordre historique dans l'adoption du régime unitaire, comme au Kenya et au Ghana. Au Nigéria et en Éthiopie, le système fédéral a été conçu en instrument permettant de faire face au problème

du pluralisme et de l'hétérogénéité ethnique. Les réalités historiques et l'expérience vécue en matière de développement jouent énormément dans l'adoption par un pays de son cadre constitutionnel

La question majeure qui se pose dans le système tant unitaire que fédéral est de savoir comment décentraliser le pouvoir et faire en sorte que le gouvernement soit proche des populations, qu'il représente leurs intérêts et fournisse les services de façon efficace et efficiente. Certes le système fédéral se prête mieux à la décentralisation politique, toutefois en Afrique les pratiques s'écartent souvent des préceptes. Certains régimes fédéraux ont des tendances unitaires, tandis que certains régimes unitaires ont pu faciliter une décentralisation authentique.

Que le système pratiqué soit fédéral ou unitaire, les autorités locales doivent avoir des ressources suffisantes et la capacité de fournir les services

avec efficacité aux populations. Malheureusement, la plupart des autorités locales n'ont pas les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités. Dans certains pays, les administrations locales servent, entre les mains du parti au pouvoir, à la gratification politique afin de récompenser des alliés politiques et des potentats. Dans d'autres, les administrations locales sont perçues comme étant en deçà des normes ou des niveaux inférieurs de gouvernement, ce qui joue sur leur capacité d'attirer la main-d'œuvre et les ressources humaines nécessaires (figure 1.4).

En Zambie, le Gouvernement national a délibérément inclus les autorités locales dans les préparatifs du deuxième plan stratégique national de lutte contre le VIH/sida. En incluant les autorités locales dans les préparatifs de la stratégie et en ancrant le plan sur les autorités locales (ou de district), le Gouvernement national a fourni un modèle de la façon d'habiliter les communautés à formuler et à appliquer des politiques (Chuma, 2005). Une telle mesure relève la capacité locale, en particulier lorsqu'elle va de pair avec la fourniture de ressources suffisantes au gouvernement de district.

Inclusion sociale et représentation politique

Durant les longues années qu'a duré l'autoritarisme en Afrique, l'exclusion politique était le principe qui servait à organiser la vie politique, car c'était une élite réduite qui dominait la politique et contrôlait les institutions étatiques. Au cours de ces années, une grande majorité d'Africains - notamment les femmes, les

Encadré 1.2 : Afrique du Sud: décentralisation pour l'équité et une meilleure prestation des services.

Les provinces sud-africaines ayant une capacité limitée de production de recettes, un pourcentage important de leurs ressources est alloué par le Gouvernement central. Mais le transfert des fonds repose essentiellement sur le principe du partage équitable. Les provinces pauvres et celles ayant une forte population bénéficient davantage, en vue d'assurer une certaine harmonisation entre provinces de la quantité et de la qualité des services fournis à l'ensemble des citoyens. De plus, les provinces disposent d'une grande latitude sur la façon dont elles affectent les fonds - ce qui est une pratique novatrice dans la décentralisation financière.

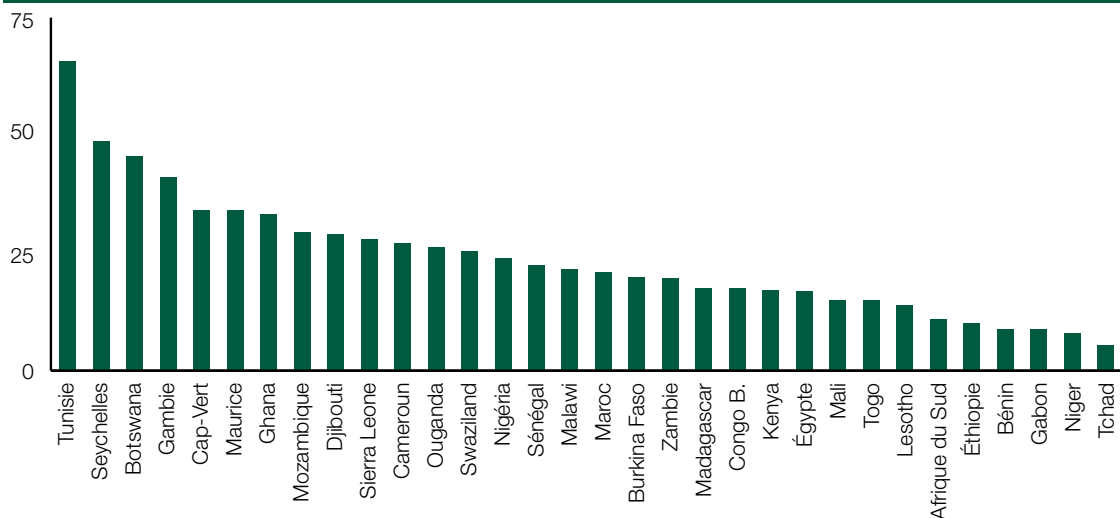
jeunes, les pauvres et les minorités ethniques - étaient exclus de la participation à la vie politique.

De nos jours, l'Afrique continue de faire des progrès dans certains domaines de l'inclusion sociale. Le taux élevé de participation électorale, qui fait de l'appartenance sexuelle et des différences ethniques et raciales, dénote une plus grande inclusion politique et une participation plus forte au processus électoral dans beaucoup de pays africains. En Ouganda et au Rwanda, des politiques de discrimination positive garantissent que les femmes et les handicapés physiques sont représentés au Parlement et au Gouvernement.

Comme pour la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, nombre des ménages interrogés préféraient le vote en tant que forme de participation politique. Un grand nombre des personnes interrogées au sein des ménages dans les huit pays ajoutés pour la deuxième édition du Rapport ont indiqué qu'elles prenaient part au vote en tant que forme

Figure 1.4 Opinion des experts sur la capacité du gouvernement

Capacité adéquate ou une certaine capacité d'assumer efficacement des responsabilités décentralisées (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

de participation politique. Le Togo, la Sierra Leone, les Seychelles, le Rwanda et Madagascar ont les chiffres les plus élevés pour la participation politique.

Représentation régionale, ethnique, religieuse et raciale.

La quasi-totalité des constitutions nationales d'Afrique interdisent la discrimination sur la base de l'ethnie, de la religion, de la race ou de la localité géographique. Non seulement la Constitution du Ghana proscrie une telle discrimination, mais encore elle fait obligation à l'État de promouvoir l'intégration de l'ensemble des Ghanéens sans distinction de différence. Selon le rapport de la CEA sur le Ghana, la composition de l'exécutif et de l'organe législatif reflète largement la composition sociale du pays tel que

stipulé par la loi (article 35.5 de la Constitution de 1992)⁴. Mais presque dans tous les pays africains, le faible taux d'alphabétisation et les écarts entre les zones rurales et les zones urbaines semblent faire échec à l'inclusion politique. Les informations requises pour une participation efficace ne parviennent pas aussi aisément aux analphabètes et aux habitants des zones rurales qu'aux citoyens instruits et aux citadins. En raison de la pauvreté extrême également, de nombreux Africains sont moins en mesure de se procurer des informations politiques.

Bon nombre de pays africains s'efforcent délibérément d'assurer l'équilibre ethnique et racial dans la représentation politique. Au Nigéria et en Éthiopie, la promotion de l'inclusion politique a favorisé l'adoption

du fédéralisme. En Afrique du Sud, des décennies de discrimination raciale sous le régime d'apartheid ont conduit à des politiques de discrimination positive qui, de nos jours, donnent un avantage aux groupes auparavant défavorisés, en particulier les Noirs. Mais les pays africains ont des codes non écrits voulant que le Président et le Vice-Président viennent de régions différentes du pays et qu'ils aient parfois des convictions religieuses différentes. C'est grâce à un tel processus d'équilibrage politique délibéré mais délicat que beaucoup de gouvernements africains cherchent à négocier la cohésion sociale et la stabilité politique.

Mais au Nigéria, au Libéria, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire, en Afrique du Sud, au Rwanda, en Ouganda et dans d'autres pays, des années de régime prédateur ethnique et racial ont affaibli les liens entre les citoyens et le gouvernement. La polarisation qui en a découlé a entraîné la violence communautaire voire la guerre civile dans ces pays, et l'avènement de la démocratie n'a toujours pas permis de dissiper la méfiance créée par une longue histoire de politique discriminatoire. Dans un continent hétérogène sur le plan culturel, la discrimination ethnique et régionale est en partie au cœur de la désunion politique. Mais de nombreux pays africains semblent maintenant comprendre que les conflits causés par l'exclusion sont contraires à la bonne gouvernance parce que l'on a, de toute évidence, d'abord besoin d'une nation avant la bonne gouvernance.

L'accès à la terre, une répartition équitable des ressources et le partage du pouvoir politique dans des sociétés hétérogènes continuent de provoquer des tensions et des conflits communautaires et ethniques. Certains de ces conflits sont de faible intensité, comme dans la région du delta du Niger au Nigéria, et certains ont été plus violents, comme au Soudan, au Rwanda, au Burundi et en Somalie. La solution consiste à inclure toutes les catégories ethniques, raciales et sexuelles dans le processus politique. Si le gouvernement par la majorité est la marque distinctive de toute démocratie libérale, il n'en demeure pas moins que la protection des droits des minorités constitue le principal point fort et participe de la capacité de résistance de tout système démocratique.

Représentation homme – femme

Dans nombre de pays africains, un plus grand nombre de femmes participent au gouvernement et au processus politique, en raison partiellement d'une définition délibérée des politiques dans ce sens par des institutions régionales comme l'Union africaine, des organisations sous-régionales comme la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et les gouvernements centraux. L'Union africaine applique une politique de représentation des femmes de 50 % dans ses activités et au sein de ses institutions et elle encourage ses États membres à faire de même. La SADC a fixé pour les institutions étatiques une participation féminine initiale de 30 % et nombre de ses États membres s'efforcent de parvenir à la norme minimale.

Encadré 1.3: Ghana: un environnement propice à la liberté d'expression.

Au Ghana, le Gouvernement Kufuor a tenu sa promesse électorale et abrogé la loi sur la diffamation. L'accès à l'Internet est sans entrave et le droit de réunion et d'association pacifiques pleinement garanti. À l'exclusion des grandes manifestations qui peuvent exiger la présence de la police, des autorisations ne sont pas nécessaires pour les réunions et autres manifestations de faible ampleur. Il n'est nullement étonnant que la démocratie au Ghana se consolide progressivement.

Certains pays africains ont adopté des politiques d'embauche prioritaire pour accélérer l'insertion des femmes dans le mécanisme administratif de l'État et le processus politique. À Djibouti, la stratégie nationale pour l'intégration des femmes au développement a été adoptée en 1998 pour faciliter la participation des femmes à la vie publique du pays. Une direction chargée de l'autonomisation des femmes et des affaires familiales a été créée et placée au sein de la Présidence. À l'heure actuelle, les femmes constituent 20 % des fonctionnaires mais seulement 9 % des employés appartenant à la catégorie A, la plus haute catégorie administrative. Dans le système judiciaire, la première femme Présidente du Conseil constitutionnel a été nommée. De surcroît, la première femme chef de division au Ministère de la justice a été désignée. Au niveau politique, un quota de 10 % de femmes est imposé pour les listes des candidats des partis politiques.

Le Togo représente un cas de sous-représentation des femmes dans les institutions étatiques. Seuls 5 des 35 ministres sont des femmes (14 %). À l'Assemblée nationale, seuls 6 des 81 députés sont des femmes (14 %).

Et seulement 0,2 % des membres des commissions parlementaires et des comités exécutifs des principaux partis politiques sont des femmes (CEA, 2007i). De ce fait, les experts au Togo estiment à 46,5 % que les services gouvernementaux ne s'attaquent pas aux besoins des femmes.

S'ils ont besoin de faire davantage pour accroître la participation des femmes au gouvernement, les pays africains sont dans la bonne direction. Le Rwanda se classe premier du monde en ce qui concerne la représentation des femmes dans un Parlement national. Et le Mozambique figure avec ce pays parmi les 10 premiers. De plus, 11 pays africains (Rwanda, Mozambique, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda, Namibie, Lesotho, Seychelles, Tunisie, Sénégal et Éthiopie) sont parmi les 45 premiers sur 189 pays issus de toutes les régions.

Voix du public et légitimité du cadre politique

Dans quelle mesure est-ce que les gouvernements africains bénéficient de l'acceptation par le peuple et de la légitimité ? La réponse réside en partie dans la liberté et l'indépendance dont jouissent les médias et la société civile. Dans une démocratie, les citoyens sont les acteurs essentiels et ont le droit, voire le devoir de participer aux institutions et aux divers processus de leur système politique. Les médias et la société civile sont deux canaux principaux permettant aux citoyens d'exprimer des opinions critiques ou favorables sur les affaires publiques. La liberté et l'indépendance des médias et de la société civile, signe de la libéralisation de l'espace

public, sont des indicateurs essentiels de la vigueur de la voix du public dans une structure politique donnée.

Le terme *voix du public* désigne la combinaison de la participation civique, de la surveillance civique et de l'indépendance des médias, de même que de la liberté d'expression des citoyens. La voix du public en tant que caractéristique de la souveraineté populaire est la principale source de légitimité d'un gouvernement. C'est en définitive à l'aune de la voix ou de l'opinion du public que se mesurent les démocraties africaines naissantes; là où elle a une existence réelle, elle reflète l'évaluation par les citoyens des programmes gouvernementaux ainsi que de la vertu des agents publics. L'étendue de la popularité des agents publics est une mesure de leur légitimité aux yeux des citoyens.

Obstacles objectifs à une voix du public efficace en Afrique

Il est courant de blâmer les gouvernements africains pour la faible voix du public dans leur pays. Mais les gouvernements constituent rarement le seul obstacle à une opinion publique efficace. Nombre de pays africains se composent de nationalités hétérogènes qui font que des barrières gigantesques liées à la langue, à l'instruction et à la géographie s'érigent devant le développement d'une voix du public efficace.

Multiplicité des langues, pauvreté et analphabétisme.

La majorité des pays africains étaient incapables d'adopter une langue nationale commune pour l'ensemble de leurs citoyens à l'indépendance. En lieu et place, les élites au

Encadré 1.4 : Les organisations de la société civile (OSC) lancent une campagne pour l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information en Afrique

En septembre 2007 à Lagos au Nigéria, 30 ONG de 16 pays africains ont lancé l'Africa Freedom of Information Center, afin de soutenir des campagnes dans toute l'Afrique en vue de l'adoption et de l'application d'une loi sur la liberté de l'information. Cette coopération transfrontière exemplaire en matière d'activités de sensibilisation est menée par un comité directeur de six organisations: Human Rights Network, Ouganda; Commonwealth Human Rights Initiative, Ghana; Commission internationale des juristes, Kenya; Fédération internationale des juristes, Sénégal; Initiative des enfants pour la gouvernance, Cameroun; et Media Rights Agenda, Nigéria. La création du centre pourra déboucher sur la mise en place d'infrastructures de l'information et sur l'échange d'idées, de données d'expérience et de pratiques optimales entre les OSC qui œuvrent dans le domaine de la bonne gouvernance et de la démocratie dans différents pays africains.

pouvoir ont adopté les langues des puissances coloniales sur le départ, dans des pays qui avaient de très faibles niveaux d'instruction. Dans beaucoup de pays, la population tout entière ne connaît pas encore cette lingua franca, en particulier les masses pauvres et illettrées vivant dans des conditions d'hygiène déplorable dans la ville et dans la campagne. Dans la mesure où ils ne peuvent communiquer dans les langues anglaise, française ou portugaise adoptées par les gouvernements, ni se permettre d'acheter ou de lire des journaux, la grande majorité des Africains non instruits sont effectivement exclus et empêchés d'exprimer leurs opinions ou de faire entendre une voix effective sur les affaires publiques.

Infrastructure des communications sous-développée

Dans l'Afrique hétérogène sur le plan culturel, l'infrastructure des

communications - les routes, les chemins de fer, les aéroports et les télécommunications qui peuvent assurer la liaison entre des ethnies géographiquement dispersées - est limitée. Il existe donc peu de liens de communication entre les différents groupes ethniques et régionaux, situation qui empêche l'échange d'idées et d'informations. Cela vaut encore pour la plupart des pays africains en voie de démocratisation d'aujourd'hui. Il en résulte que la plupart des pays du continent n'ont pas un ensemble commun de convictions politiques - état de choses qui continue d'entraver le développement d'une voix du public efficace sur le continent.

Depuis 2001, les médias privés ont mûri, et beaucoup d'entre eux servent de sources fiables d'information, d'éducation et de distraction

Les médias: renforcement de la démocratie par le biais de la circulation de l'information.

Les nouveaux médias en Afrique facilitent le développement d'une foire nationale aux idées où les opinions sur les affaires publiques rivalisent pour se faire accepter. Davantage d'individus en Afrique reçoivent à présent des informations sur leur gouvernement, s'agissant aussi bien du gouvernement central que des administrations locales, ainsi que des vues sur les affaires publiques qui naissent en dehors de leur localité et de leur communauté ethnique et régionale.

Dans le passé, lorsque le gouvernement dominait les médias, la couverture médiatique portait essentiellement sur une présentation positive des activités gouvernementales. Ces nouvelles déséquilibrées et partiales revenaient à de la propagande, ce qui faisait que les citoyens en

général restaient sans informations et incapables de participer efficacement aux affaires publiques. Les enquêtes menées dans le cadre de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* ont montré que, en dépit de la libéralisation de l'espace médiatique, il subsistait toujours une forte dépendance à l'égard des médias d'État. Une grande majorité des ménages africains ayant fait l'objet des enquêtes dans la première édition ont préféré les radios et les télévisions gouvernementales aux moyens privés semblables. (Cela n'était pas le cas toutefois de la presse écrite.) Depuis lors, les médias privés ont mûri, et beaucoup d'entre eux servent de sources fiables d'information, d'éducation et de distraction.

La croissance phénoménale des médias en Afrique peut être constatée au Cap-Vert et à Madagascar. En règle générale, le gouvernement respecte la liberté d'expression et la liberté de la presse au Cap-Vert (CEA, 2007b). Le secteur des médias du pays est passé d'une simple station de radio et de télévision dans les années 90 à sept stations aujourd'hui, et en 2006 l'État a autorisé la création de quatre stations de télévision privées. Le tableau 1.2 indique une tendance similaire pour les médias électroniques à Madagascar.

Les médias sont généralement considérés comme libres et efficaces à Madagascar, où 33% des experts consultés ont exprimé l'opinion selon laquelle les médias travaillent dans un environnement relativement libre. Au Togo, le secteur des médias s'est

développé pour passer d'une station de télévision publique à quatre, sans compter de nombreuses stations de radio privées, cinq magazines hebdomadaires et une quarantaine de journaux enregistrés mais paraissant irrégulièrement (CEA, 2007i).

Ce n'est pas seulement les médias qui font la différence en matière de gouvernance en Afrique. La révolution des technologies de l'information - courrier électronique, téléphone mobile, messages à texte - ont rendu beaucoup plus faciles les services de communication et les campagnes des partis politiques. Les résultats des élections sont suivis à partir de différentes circonscriptions et différents bureaux de vote par différentes parties prenantes et sont communiqués de façon informelle grâce à des messages à texte, ce qui réduit le trucage des élections en Afrique.

Les médias: contraintes et défis

En dépit de la libéralisation de l'espace médiatique, de la multiplication des médias privés et du fait que les citoyens ont un meilleur accès à l'information, les médias continuent de se heurter à de grandes contraintes et à des défis majeurs en Afrique. Dans un rapport spécial établi en 2006, le Comité pour la protection des journalistes a énuméré trois pays africains - Guinée équatoriale, Libye et Érythrée - parmi les 10 pays appliquant le plus la censure dans le monde⁵. Les journalistes et les travailleurs des médias continuent d'être victimes d'arrestations, de disparitions, de détention illégale et d'emprisonnement ainsi que de lois qui limitent leur capacité de relater les faits objectivement et d'agir

en toute indépendance. En Sierra Leone, les journalistes peuvent être inculpés et emprisonnés en vertu de la loi sur la diffamation et les fausses nouvelles, s'ils relatent des histoires qui peuvent entraîner la désaffection du gouvernement ou porter atteinte à la réputation de ce dernier et de ses responsables. La Sierra Leone Association of Journalists a contesté ces lois devant le tribunal⁶.

Au Nigéria, au plus fort de la campagne pour un troisième mandat menée par l'ancien Gouvernement Obasanjo, l'African Independent Television, un média qui couvrait les délibérations du Sénat nigérian sur la question, a vu son bureau d'Abuja fermé et voué à la démolition par la Federal Capital Development Authority, qui a prétendu que le bâtiment était situé dans un endroit inapproprié. Au Gabon, le Conseil national de la communication a suspendu le magazine privé bimensuel *Edzombolo*, pour trois mois, et son rédacteur a été accusé de publier des nouvelles diffamatoires et injurieuses à propos de personnalités éminentes de l'État.

À part les violations par l'État, il y a d'autres menaces contre un fonctionnement efficace des médias dans de nombreux pays africains. La plupart des journalistes sont mal payés et ont un faible niveau de vie, ce qui les rend vulnérables au point de compromettre l'intégrité de la couverture des nouvelles en se laissant influencer par le gouvernement ou en cédant à l'incitation financière par un particulier dans la détermination du sujet à couvrir. Dans nombre de pays africains, les journalistes

n'ont pas une formation adéquate ni les outils modernes utilisés dans la profession.

Mais certains pays constituent bel et bien un environnement favorable à l'exercice de la fonction médiatique. La Constitution du Ghana garantit la liberté et l'indépendance des médias, tout en allant plus loin en interdisant explicitement la censure. Une disposition exemplaire, l'article 162.3), requiert qu'il n'y ait « aucun obstacle à la création d'une presse ou de médias privés, et en particulier, nulle loi n'obligera quiconque à obtenir une autorisation comme préalable à la création ou au fonctionnement d'un journal, d'une revue ou de tout autre moyen de communication ou d'information du public »⁷.

Les réponses du groupe d'experts variaient sur la liberté dont jouissent les médias dans les pays africains. Seul le Ghana a été reconnu par la majorité des experts comme pays où les médias fonctionnent dans un environnement complètement libre. La plupart des pays restants étaient décrits comme étant des endroits où la liberté des médias est soit complète soit violée rarement par le gouvernement ou le parti au pouvoir. La majorité des experts consultés au Bénin, au Botswana, au Cap-Vert, au Malawi et à Maurice, entre autres, soutenaient cette opinion. Le fait qu'un grand nombre de pays semblaient permettre la liberté des médias à différents niveaux est un signe encourageant, qui indique que les médias pourraient être l'un des piliers de l'intégrité nationale et contribuer au renforcement d'un système d'obligation de rendre compte,

de transparence et de contrôles et contrepois.

Projet de loi sur la liberté de l'information

En général, les médias en Afrique semblent déterminés à créer un environnement faisant en sorte que le gouvernement soit comptable de ses actes, comme en témoigne l'incitation à l'adoption du projet de loi sur la liberté de l'information dans certains pays africains. Ce projet de loi étend le droit du public à l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics. Naturellement, de nombreux gouvernements sont opposés à un tel projet de loi. En Afrique, un projet de loi sur la liberté de l'information n'est toujours pas un sujet de débat public dans beaucoup de pays.

Au Nigéria, où les promoteurs du projet de loi sur la liberté de l'information ont accompli des progrès, le Président a opposé son veto au projet de loi après que l'Assemblée nationale l'eut voté en 2007. Mais le projet semble avoir un second souffle sous le nouveau Gouvernement du Président Musa Yar'dua, qui a fait de l'état de droit et d'une procédure régulière les maîtres mots de son administration. Une pétition pour recueillir des signatures lancée en septembre 2007 par la Nigerian Fol Coalition a recueilli plus d'un million de signatures rien qu'en une semaine. L'adoption de projets de loi pareils est sérieusement envisagée au Kenya, au Ghana et en Tanzanie.

Société civile

Les organisations de la société civile (OSC) se sont développées

Le fait qu'un grand nombre de pays semblaient permettre la liberté des médias à différents niveaux est un signe encourageant

rapidement depuis la transition à la démocratie dans de nombreux pays africains. Les cinq dernières années ont été marquées par une efficacité accrue des OSC. Mais les résultats et l'efficacité des OSC ne sont pas uniformes dans tous les pays concernés par l'étude. Dans certains pays, les activités des OSC sont sur le déclin, en particulier dans le domaine des droits de l'homme.

Au nombre des activités menées par les OSC pour promouvoir la bonne gouvernance figure la surveillance des abus et des violations des droits par des agents chargés d'appliquer les lois. Au Ghana, 40 % des experts interrogés pour la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* étaient d'avis que les organisations de la société civile suivaient régulièrement les violations des droits de l'homme. Dans la présente étude, seuls 36 % des mêmes experts étaient de cet avis.

Une confédération exemplaire d'ONG du Sénégal sert de promotrice de la bonne gouvernance. Le Gouvernement permet aux OSC d'être raisonnablement indépendantes. En 2002, 73,3 % des experts interrogés estimaient que la société civile au Sénégal était indépendante du Gouvernement, et la présente étude montre une augmentation de 1,9 point de pourcentage pour cet indicateur. Au Nigéria, où la société civile est dynamique, seuls 15,2 % des experts convenaient que la société civile contribuait efficacement à la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence au sein du Gouvernement, alors que 25 % soutenaient que les

OSC ne contribuaient aucunement dans ces deux domaines majeurs. La question de la raison d'être des OSC revêt de l'intérêt pour les démocraties naissantes d'Afrique où le gouvernement nourrit toujours de l'animosité à l'égard d'une société civile curieuse.

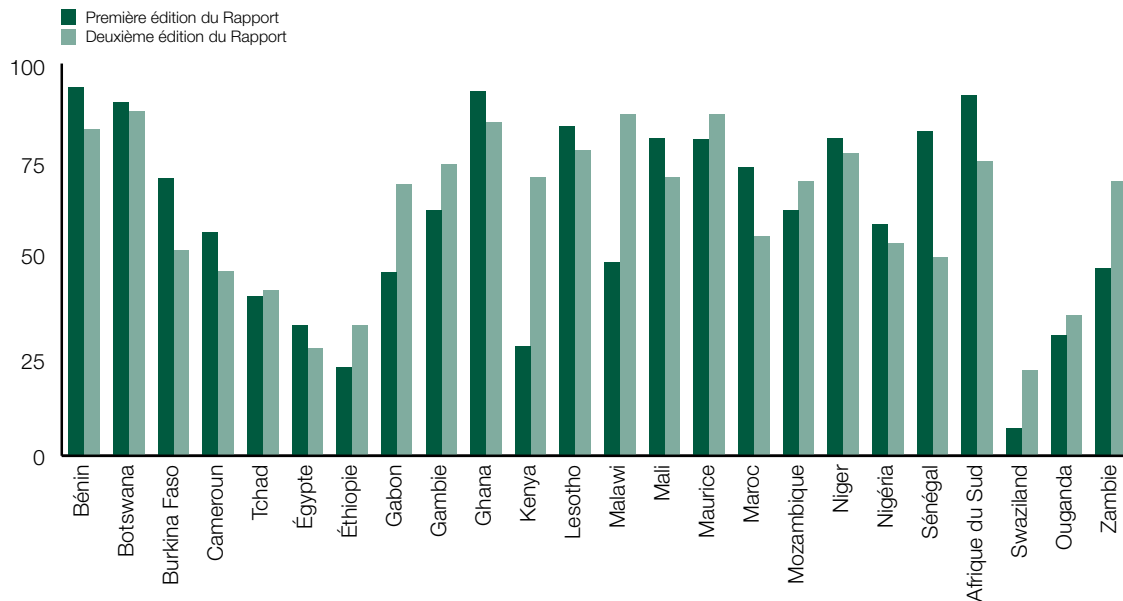
La capacité des OSC d'influer sur les programmes et les activités du gouvernement, selon les experts, a fluctué de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* à la deuxième édition. Au Bénin, au Burkina Faso, au Malawi, au Mozambique et en Ouganda, la majorité des experts consultés considèrent que les OSC ont une influence meilleure et plus forte sur les programmes et les activités du gouvernement, tandis que c'est le contraire qui est vrai en Afrique du Sud, en Éthiopie, en Gambie, en Ouganda et au Tchad (figure 1.5).

Les OSC en Afrique doivent s'adapter aux défis du nouvel environnement démocratique par exemple en apprenant les relations publiques, le lobbying et les techniques de collecte d'informations nécessaires pour les activités de sensibilisation et le compromis dans un régime démocratique. Certaines OSC se sont assez bien adaptées en centrant leurs activités sur le contrôle et le suivi budgétaires, le lobbying en vue de l'adoption de réformes législatives, les efforts en vue de l'introduction de réformes électorales et judiciaires et en servant d'organes de surveillance de la transparence et de l'obligation de rendre compte des institutions étatiques.

6 Les cinq dernières années ont été marquées par une efficacité accrue des OSC. Mais les résultats et l'efficacité des OSC ne sont pas uniformes dans tous les pays concernés par l'étude

Figure 1.5 Opinion des experts sur l'influence des organisations de la société civile sur les politiques et programmes du gouvernement

Influence forte ou assez forte sur les politiques et programmes gouvernementaux (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: ECA survey of experts 2007.

La plupart des OSC d'Afrique n'ont d'autres sources de financement indépendantes que l'appui des donateurs, si bien que leurs activités sont orientées vers les priorités des donateurs. Elles peuvent rarement établir leurs propres programmes ou en fixer le rythme d'exécution. Elles deviennent empêtrées dans le cycle de financement et d'établissement de rapports de leurs partenaires internationaux de développement, ce qui laisse peu de place à l'autonomie dans l'action et dans l'établissement de programmes. Les gouvernements africains devraient envisager de soutenir les OSC africaines, en particulier celles qui

ont des antécédents relativement bons et pratiquent une culture de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans leur gestion interne.

Voter pour imposer ses choix

L'augmentation du taux de participation électorale dans bon nombre de pays africains n'est pas allée de pair avec le relèvement de la qualité du processus électorale et des résultats des élections. Les irrégularités lors des élections, le truquage des élections et la fraude électorale ont amené certains à se demander dans quelle mesure le vote et les élections reflètent les choix du peuple.

Quoi qu'il en soit, le vote est un moyen majeur de participation politique en Afrique et une mesure de la confiance dans le processus démocratique. La demande de participation au processus politique est attestée par les taux de participation électorale très élevés dans les huit nouveaux pays faisant l'objet de l'enquête dans le cadre du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, allant de 79,4% au Togo à 97,7 % aux Seychelles - ce qui indique clairement les progrès accomplis depuis la première édition du Rapport. Lorsque la moyenne a été établie concernant la proportion des ménages ayant fait l'objet de l'enquête dans les pays couverts par la deuxième édition du Rapport, le taux moyen de participation dénotait une augmentation de 4,2 points de pourcentage.

Intégrité et légitimité du processus électoral

Les élections ne sont pas encore libres et régulières dans la plupart des pays africains, même si l'intensité de la fraude électorale n'est pas uniforme dans les démocraties naissantes.

L'ensemble des processus et structures électoraux - la loi électorale, le découpage des circonscriptions électorales, le système électoral, l'enregistrement des partis politiques, l'inscription sur les listes électorales, la campagne électorale, la manière dont s'effectue le vote, le dépouillement des voix, la proclamation des résultats et le règlement des différends électoraux - doivent être perçus comme crédibles, transparents et légitimes pour que le système démocratique soit stable

(Adejumobi, 2000). Mais il y a souvent des conflits et des désaccords à propos de l'« inclusivité » et de l'équité de ces processus dans les pays où le parti au pouvoir est accusé de manipuler le processus électoral. Au Nigéria par exemple, l'inscription sur les listes électorales est un problème permanent.

Les experts interrogés se sont vu demander si la loi électorale, la commission électorale indépendante et le découpage des circonscriptions électorales étaient acceptés par l'ensemble des partis politiques (figure 1.6). Dans plusieurs pays - Bénin, Botswana, Cap-Vert, Ghana, Mauritanie, Niger, Mali, Sierra Leone, Afrique du Sud, Maroc, Mozambique, Nigéria et Malawi - la majorité des experts ont estimé que le système électoral était en général acceptable pour tous les partis politiques, tandis qu'en Éthiopie, en Ouganda, au Burkina Faso et à Madagascar, les partis politiques jugent le système électoral d'une acceptabilité marginale. En Égypte, au Tchad et au Swaziland, l'impression est que le système électoral est largement ou totalement inacceptable pour tous les partis politiques.

Systèmes électoraux en Afrique

Grosso modo, il existe deux principaux types de systèmes électoraux: le système majoritaire et le système de représentation proportionnelle. En Afrique, on trouve des variantes des deux types et des combinaisons (encadré 1.5).

Nombre de pays africains utilisent le système majoritaire - scrutin majoritaire à un tour, principe du « tout

6 Les élections ne sont pas encore libres et régulières dans la plupart des pays africains

au vainqueur » dans lequel le candidat vainqueur remporte plus de voix que tout autre candidat. Ce système a pour but principal de représenter la majorité, y compris simple, des électeurs d'une circonscription. Mis à part sa variante le scrutin général, c'est lui qui garantit que toutes les régions du pays sont représentées. Il existe différentes configurations du système majoritaire, notamment le scrutin uninominal à la majorité simple, le vote instantané pour le second tour, le scrutin à deux tours et le scrutin général.

Les conditions à remplir pour l'enregistrement des partis ont été considérablement libéralisées dans nombre de pays africains

Dans le système de représentation proportionnelle, le nombre des sièges qu'un parti remporte dans une élection est proportionnel à son soutien au sein des électeurs. Si une circonscription électorale a 100 électeurs par exemple, un parti politique qui remporte 60 voix gagne 60 % des sièges de la circonscription.

La mesure dans laquelle un parlement est représentatif dépend du point de savoir si le système électoral arrive à refléter la diversité des intérêts, des idéologies et des préoccupations ainsi que la communauté d'intérêts des forces politiques du pays (IDEA, 2007). En règle générale, la représentation proportionnelle débouche sur une représentation plus équitable pour les partis politiques faibles et les groupes nationaux moins privilégiés tels que les femmes et les groupes ethniques minoritaires, et offre davantage de possibilités pour une gouvernance inclusive. Le système majoritaire aboutit à une représentation plus serrée des circonscriptions et une obligation plus forte de rendre compte

politiquement parlant de la part de l'électorat. Dans les sociétés profondément divisées toutefois, le système électoral devrait constituer un tremplin pour l'inclusion sociale et la légitimité politique, et servir d'instrument de gestion et de règlement des conflits. C'est là le principal défi que les réformateurs du système électoral doivent relever dans la plupart des pays africains.

Partis politiques

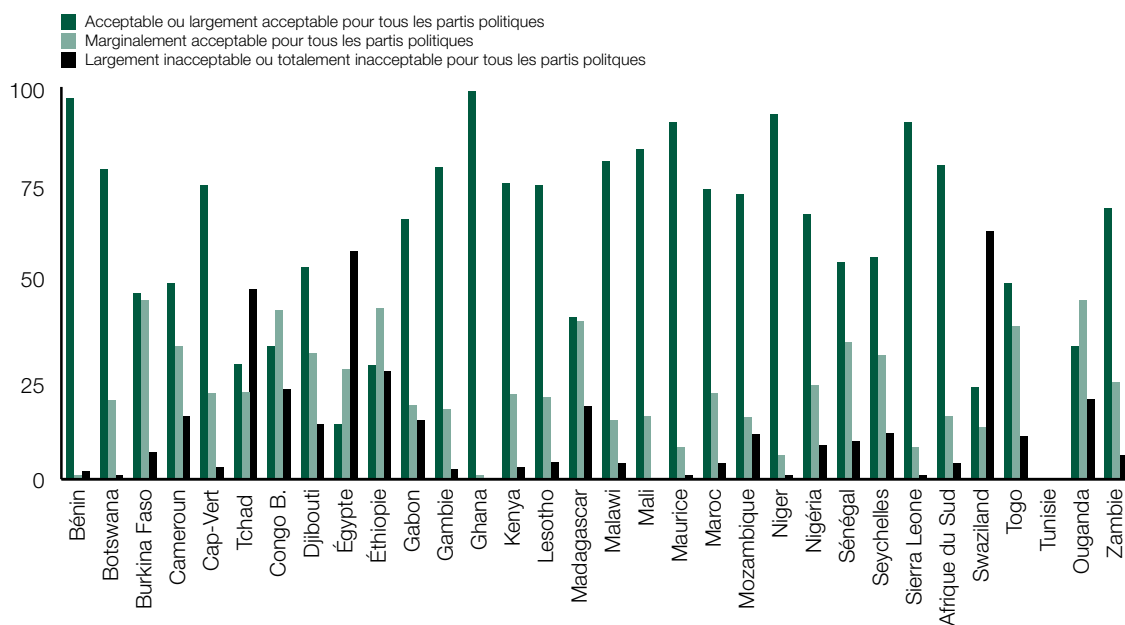
Les partis politiques sont des institutions non étatiques ayant pour fonction principale de désigner et de faire élire des candidats à des postes. En s'acquittant de ces fonctions, ces partis politiques contribuent à faciliter la participation politique, l'éducation politique et le recrutement à des fins politiques. C'est en ce sens qu'ils représentent d'importantes institutions de bonne gouvernance. Mais leur existence et leur développement sont directement liés aux conditions de leur formation et de leur enregistrement, à leur mode de gestion interne, au degré de liberté autorisé pour les partis d'opposition et aux règles régissant le financement des partis et les médias.

Enregistrement des partis politiques

Il a été fait observer dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* que les conditions à remplir pour l'enregistrement des partis avaient été considérablement libéralisées dans nombre de pays africains. Cette tendance se poursuit. À Madagascar, il existe 180 partis politiques, bien que seul neuf d'entre eux aient une présence importante. Au cours des élections de mai 2007 au

Figure 1.6 Opinion des experts sur la crédibilité du système électoral

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

Burkina Faso, 126 partis politiques étaient reconnus, mais 47 seulement se sont présentés aux élections.

Le droit de créer des partis politiques et d'y adhérer est souvent consacré par la Constitution du pays ou sa loi électorale, qui précisent les conditions et procédures pour l'enregistrement des partis. Les conditions sociopolitiques locales déterminent la facilité ou la difficulté des critères à réunir et les procédures pour l'enregistrement des partis dans chaque pays. Dans certains pays, les partis politiques sont obligés de se prévaloir de soutien dans le pays tout entier afin de garantir l'unité nationale et la cohésion sociale, en

particulier dans les sociétés plurielles et socialement divisées.

En Afrique australe en général, les procédures d'enregistrement des partis politiques sont relativement sans encombre. Au Botswana, où la démocratie multipartite a une longue histoire de stabilité et d'acceptabilité parmi les groupes concurrents (le pays a été une démocratie constitutionnelle depuis l'indépendance politique obtenue en 1966), une organisation recherchant le statut de parti politique doit simplement s'inscrire au registre des sociétés sur un formulaire de demande spécifié. La seule autre condition est que l'organisation qui aspire à devenir un parti

Encadré 1.5 : Typologie du système électoral des pays concernés par l'étude

Système électoral majoritaire à un tour

Le candidat qui remporte un plus grand nombre de voix que tout autre candidat est élu, qu'il ait gagné par une majorité absolue ou non. Les électeurs votent pour des candidats et non pour des partis politiques.

Botswana, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Nigéria, Soudan, Swaziland, Ouganda, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Scrutin à deux tours

Dans le scrutin à deux tours, un second tour est organisé si aucun candidat ou parti n'obtient une proportion déterminée des voix, souvent une majorité absolue de 50 % +1 au premier tour de scrutin. Dans le cas où plusieurs candidats contestent le second tour, le candidat qui remporte le nombre le plus élevé de voix à ce tour est élu.

Égypte, Gabon, Mali, Mauritanie, République centrafricaine, République du Congo, Togo.

Système plural

Les électeurs ont autant de voix qu'il existe de candidats en compétition et les candidats ayant remporté le plus grand nombre de voix l'emportent. Les électeurs votent en général pour des candidats plutôt que pour des partis politiques.

Maurice.

Système plural d'élection de partis

Les électeurs ne choisissent pas entre des candidats, ils votent pour des partis politiques. Le parti qui gagne le plus grand nombre de voix obtient chaque siège de la circonscription électorale.

Cameroun, Djibouti, Tchad.

Représentation proportionnelle

Le nombre de voix qu'un parti remporte dans une élection est proportionnel au nombre de voix exprimées en sa faveur par les électeurs.

Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Angola, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Maroc, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone.

Vote unique non transférable

Les électeurs votent une seule fois dans une circonscription à plusieurs membres. Les candidats ayant remporté le plus grand nombre de voix l'emportent. Les électeurs votent pour des candidats plutôt que pour des partis politiques.

Érythrée, Libéria, Libye, République démocratique du Congo, Somalie.

Source: IDEA, 2006.

politique ait au moins 10 membres, un ensemble d'objectifs et des statuts en harmonie avec la Constitution et les réglementations nationales, les règles et les arrêtés qui régissent le fonctionnement du pays. En Afrique du Sud, la procédure pour l'enregistrement des partis politiques est de même sans complication. La Charte des droits dans ce pays établit un certain nombre de droits pour tous les individus, notamment le droit de former un parti politique et de faire campagne pour un parti politique ou pour une cause. La Constitution du pays exige simplement l'enregistrement auprès de la commission électorale indépendante, le dépôt des listes des candidats du parti auprès du chef de la Commission à une date spécifiée ainsi que le paiement d'une avance à la Commission comme stipulé dans le règlement pour l'enregistrement des partis politiques.

En Afrique de l'Ouest francophone, les partis politiques sont essentiellement enregistrés en tant qu'associations, et l'enregistrement est d'habitude fait par un ministère - le Ministère de l'intérieur au Togo et le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation en Guinée. En Afrique de l'Ouest anglophone, les partis politiques sont enregistrés par les commissions électorales (Nigéria, Libéria et Ghana). Mais en Sierra Leone, une institution distincte, la Commission d'enregistrement des partis politiques assure l'enregistrement des partis politiques. Les procédures d'enregistrement des partis politiques dans l'ensemble de ces pays varient quelque peu mais sont tout à fait libérales (Adejumobi, 2007).

La loi de l'Égypte sur les partis politiques, qui a fait passer le pays du système de parti unique au multipartisme, stipule les conditions de formation et de maintien des partis politiques. Les buts, principes et objectifs du parti doivent être conformes aux principes de la charia islamique, et le parti doit accepter de promouvoir l'unité nationale, la paix sociale, le système socialiste démocratique et les acquis socialistes du peuple égyptien. En outre, son programme doit être différent de celui des partis politiques existants, et il ne doit pas être fondé sur la classe, l'ethnie ni sur la discrimination contre toute religion ou tout sexe. L'un des principaux obstacles au pluralisme des partis en Égypte a été le Comité des affaires des partis politiques, l'organe chargé d'approuver la création de nouveaux partis politiques. Jusqu'en 2005, il comprenait un certain nombre de fonctionnaires gouvernementaux et il n'a approuvé la création d'aucun nouveau parti en plus des quatre partis mis sur pied durant la transition au système multipartite en 1977. Il a fallu l'intervention du Tribunal administratif suprême pour régler la question.

En Tanzanie et en Ouganda, l'enregistrement des partis n'est pas une opération encombrante, mais certaines dispositions font de la formation de nouveaux partis un exercice rigoureux. L'enregistrement des partis en Tanzanie est une procédure en deux étapes. En vertu de la loi sur les partis politiques de 1992, chaque parti politique doit d'abord être enregistré à titre provisoire et se voir émettre un certificat

d'enregistrement provisoire. Dans les 180 jours, les partis doivent formuler une demande adressée au teneur du registre en vue de leur enregistrement définitif. Le parti en question ne doit pas avoir moins de 200 membres dont il est établi qu'ils sont électeurs aux fins des élections législatives dans 10 régions du pays au moins; il doit déposer les noms de sa direction nationale, et les intéressés doivent être issus de Zanzibar et de la Tanzanie continentale et soumettre au teneur du registre le lieu de son siège social dans le pays. En raison de cette procédure pesante, le nombre des partis enregistrés a été limité à 18.

Si un parti ou une organisation désire s'enregistrer en Ouganda, il doit soumettre une liste des noms complets et des adresses de ses 50 membres au moins provenant des deux tiers au moins de l'ensemble des circonscriptions de chacune des régions géographiques traditionnelles de l'Ouganda énumérées à l'annexe 2, les intéressés étant des membres résidents ordinaires de la circonscription ou y étant inscrits en tant qu'électeurs (CEA, 2000 7j, 12). Cette disposition rend quelque peu rigide un système d'enregistrement autrement simple.

L'espace ouvert aux partis politiques demeure largement libéralisé en Afrique. Les partis politiques foisonnent dans bon nombre de pays du continent, mais leur qualité, la norme à laquelle ils correspondent et leur valeur demeurent suspectes. Comme la culture démocratique se développe et que le processus de démocratisation se renforce, il est

6 *L'espace ouvert aux partis politiques demeure largement libéralisé en Afrique. Les partis politiques foisonnent dans bon nombre de pays du continent, mais leur qualité, la norme à laquelle ils correspondent et leur valeur demeurent suspectes*

possible que ces partis soient rationalisés et consolidés, et que seuls quelques-uns d'entre eux survivent.

Déficit démocratique au sein de la plupart des partis politiques

Le mode de gestion et de fonctionnement internes des partis politiques revêtent une importance cruciale pour leurs bons résultats et leur institutionnalisation. Les partis qui sont démocratiques dans leur gestion interne sont plus susceptibles d'inculquer des valeurs démocratiques à leurs membres, contribuant à la propagation de la culture politique démocratique. Ils sont plus susceptibles de rendre des comptes que leurs homologues autoritaires et par conséquent ils pourraient plus facilement attirer les populations.

Mais il existe un déficit démocratique considérable au sein de la plupart des partis politiques en Afrique. Au Nigéria, la quasi-totalité des partis politiques connaissent une grave crise de gouvernance interne. Au sein du People's Democratic Party (PDP), qui s'arrogé le titre de plus grand parti politique d'Afrique subsaharienne, un rapport récent d'une Commission a clairement indiqué que le parti était essentiellement antidémocratique⁸. Le rapport a fait observer que le parti avait été géré de façon antidémocratique et non participative pendant environ huit ans depuis sa création et a recommandé qu'il « s'attache à la démocratie interne et à des procédures régulières, afin d'assurer la transparence et l'intégrité de toutes les décisions du parti et de toutes les élections en son sein ».

Le PDP est un exemple de l'échec général du système des partis en Afrique.

Il y a d'habitude des divergences entre les préceptes des partis politiques et leur mode de gestion interne réel. Comme il est fait observer dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, certains pays encouragent directement la démocratie interne des partis politiques par l'intermédiaire de lois électorales, voire de dispositions constitutionnelles. Au Ghana, la Constitution de 1992 stipule explicitement que l'organisation interne de tous les partis politiques devrait être conforme aux principes démocratiques, et qu'aucune organisation ne fonctionnera en qualité de parti politique à moins d'avoir été enregistrée en tant que telle. Mais au Ghana, l'opinion des experts fait apparaître que les règles et les réglementations des partis politiques ainsi que la gouvernance au sein des partis sont généralement lâches et discriminatoires. En effet, au Ghana, au Kenya et au Malawi, il y a un grave manque de démocratie interne au sein des partis qui se manifeste dans le choix des candidats, les batailles pour les postes de direction, les conventions ouvertes aux membres ordinaires, le règlement intérieur et l'obligation de la direction du parti de rendre des comptes (Salih, 2006). Le rapport de pays de la CEA sur le Malawi a fait apparaître que les candidats étaient simplement désignés et que, dans certains cas, des individus s'imposaient aux partis comme chefs en dehors de tout processus démocratique (CEA, 2000 7f).

Certains pays encouragent directement la démocratie interne des partis politiques par l'intermédiaire de lois électorales voire de dispositions constitutionnelles

En Tanzanie, « de nombreux partis politiques n'ont pas adopté de manière formelle la démocratie interne, notamment les consultations des membres en cas de prise de décisions cruciales telles que le point de savoir qui devrait être désigné pour rivaliser avec d'autres candidats...

Tous les partis politiques affichent une forte propension à l'adoption d'un système centralisé lorsqu'il s'agit de désignation des candidats à des élections législatives » (CEA, 2007 h, 10). En Égypte, les partis politiques sont tenus d'avoir un programme qui dénote l'existence d'un processus démocratique pour la formation des échelons organisationnels du parti et l'élection de ses dirigeants et des membres de ses organes permanents. Mais les partis politiques du pays suivent rarement ces règles.

Dans d'autres pays, la question de la gestion interne du parti est la prérogative des partis sans aucun cadre réglementaire extérieur. Au Botswana, chaque parti est guidé par les dispositions constitutionnelles et organisationnelles, bien que toutes exigent que leurs candidats aux élections législatives ou locales soient désignés au cours d'élections primaires et approuvés par un comité central. En Zambie, la gestion des partis politiques est déterminée par des règles et des réglementations mutuellement convenues au sein des partis, règles et réglementations qui ne sont pas toujours pratiquées. Selon le rapport de pays de la CEA sur la Zambie, le Front patriotique n'a jamais organisé une élection pour le poste de président du parti. Et c'est le dirigeant fondateur qui a

mené le parti depuis sa formation et les appels lancés pour qu'il se soumette à des élections ont été rejetés au motif que le parti ne dispose pas de ressources nécessaires pour mener à bien une conférence nationale. Le Mouvement pour la démocratie multipartite, autre grand parti politique de Zambie, a une disposition différente pour faire échec à la démocratie interne au sein du parti - une clause de ses statuts qui permet à un président du parti en exercice de désigner son successeur.

Les partis fondés et soutenus par des individus nantis sont toujours plus autoritaires dans leur gestion parce que les membres défient rarement ouvertement le dirigeant. De tels partis politiques ont rarement une longue vie; avec la mort ou la diminution des ressources du chef du parti, ce dernier commence presque immédiatement à vaciller pour s'effondrer en fin de compte.

Espace limité pour les partis politiques d'opposition

Souvent, les partis au pouvoir en Afrique tentent de réprimer les partis d'opposition. Depuis la première édition du Rapport sur la gouvernance, le comportement des États africains demeure mitigé en ce qui concerne cette mesure de l'exercice des droits politiques dans les démocraties multipartites. Dans de nombreux pays, les partis au pouvoir continuent de nier aux partis d'opposition une protection policière adéquate, perturbent leurs réunions et rassemblements, harcèlent les membres de leur direction et leur refusent l'accès aux ressources de l'État et aux médias publics.

6 **Souvent, les partis au pouvoir en Afrique tentent de réprimer les partis d'opposition**

Nombre de pays ont des dispositions juridiques qui tentent de mettre à armes égales les partis politiques. Mais ces lois sont rarement respectées ou rarement appliquées de façon pleine et entière. Le parti au pouvoir se donne des avantages indus en usant de sa puissance de parti au pouvoir pour corrompre le processus électoral. Il refuse les autorisations de campagne aux partis d'opposition et aux candidats de l'opposition. Il distribue de façon inéquitable aux partis les subventions de l'État. Il persécute, harcèle, intimide et emprisonne parfois les dirigeants des partis d'opposition. Et il utilise les ressources de l'État pour promouvoir son programme politique.

Dans les démocraties plus stables d'Afrique - Botswana, Maurice, Afrique du Sud et Ghana - les partis politiques d'opposition semblent avoir une grande marge de manœuvre et sont mieux protégés; pourtant les avantages de l'état de parti au pouvoir dominant toujours. Au Ghana, le parti au pouvoir utilise régulièrement les avantages de parti au pouvoir au cours des élections. Les agents publics utilisent les véhicules et les chauffeurs officiels ainsi que leur propre temps pour faire campagne en faveur du parti au pouvoir, même si cela est interdit par la loi sur les partis politiques. Mais la liberté de mouvement est garantie au Ghana pour tous les candidats des partis politiques durant les campagnes électorales. En dépit des avantages de parti au pouvoir, la majorité des experts interrogés (54 %, contre 49 % dans la première édition du Rapport sur la gouvernance) ont estimé que le Gouvernement assurait

une sécurité relativement bonne à l'ensemble des partis d'opposition enregistrés légalement, en leur permettant de se rendre partout dans le pays. Environ un quart des personnes ayant répondu (23 %) ont estimé que le Gouvernement assure une sécurité totale à l'ensemble des partis d'opposition enregistrés légalement.

Dans les nombreuses démocraties naissantes d'Afrique, les partis d'opposition se heurtent à un environnement politique hostile. Le rapport de pays sur l'Ouganda a fait observer que le parti au pouvoir faisait d'habitude un mauvais usage de la loi sur la police. La police arrête souvent ou disperse les réunions et les rassemblements des partis politiques d'opposition, tout en permettant les réunions et rassemblements du Mouvement de résistance nationale, le parti au pouvoir, et de ses partisans. Avant l'élection présidentielle de 2006, on s'était efforcé de refuser au principal candidat de l'opposition, M. Kiiza Besigye, la possibilité de s'inscrire ou de faire campagne. Quelques semaines après son retour dans le pays en provenance d'un exil de quatre ans en Afrique du Sud, il a été arrêté et accusé de viol et de trahison. Il a dû faire campagne en étant en liberté sous caution, sa campagne a été gravement réduite (CEA, 2007j) et il a perdu l'élection. En Éthiopie, un rapport de 2005 de l'organisation Freedom House a fait remarquer que les possibilités de faire campagne n'avaient pas été égales pour les divers candidats aux élections passées. L'accès à la presse écrite et à la radio a été très inégale; les autorisations de faire campagne avaient été émises sur la base de

préjugés, et l'accès aux installations publiques avait été tel qu'il favorisait le Front révolutionnaire démocratique du peuple éthiopien (EPRDF) et ses alliés (Clark, 2005,3).

Accès inégal des partis politiques aux médias publics

Lorsque les médias d'État ont un rôle pendant les élections, il est important que l'ensemble des partis politiques aient un accès égal à eux. Mais l'accès des partis politiques d'opposition d'Afrique à la télévision, à la radio et aux journaux varie de pays en pays, bien qu'il y ait eu une explosion remarquable des médias parallèlement à la démocratisation en cours. Les partis politiques n'ont pas d'ordinaire un accès égal aux médias publics, lesquels sont dans une situation telle qu'ils favorisent le parti au pouvoir en violation de la loi électorale qui régit l'accès aux médias durant les élections.

Afin d'assurer à tous les partis politiques un accès égal aux médias publics, certains pays créent des organismes nationaux de réglementation des médias en vue de traduire dans les faits l'égalité d'accès aux médias. C'est la pratique en vigueur dans de nombreux pays francophones d'Afrique. Au Sénégal, le Haut Conseil de la radio et de la télévision réglemente l'accès des partis politiques à tous les moyens audiovisuels. Des organismes similaires existent en Guinée, au Burkina Faso, au Mali, au Togo et en Côte d'Ivoire (Adejumobi, 2007). En dépit de ces cadres réglementaires, l'accès aux médias publics est toujours déséquilibré en faveur des partis au pouvoir. Le rapport de pays de la CEA sur le

Burkina Faso a fait remarquer que si le Haut Conseil de la communication encourage l'équité dans l'accès aux médias publics, les partis d'opposition se plaignaient que lors de la période préélectorale, leurs activités soient rarement couvertes par les médias publics alors que celles du parti au pouvoir le sont pleinement, ce qui contribue à centrer l'attention du public sur ce parti et à renforcer sa domination (CEA, 2007 a).

Pour les élections générales au Sénégal, il n'y a pas d'égalité d'accès aux médias publics comme le veut la loi. Le temps d'antenne est réparti entre les partis politiques à deux niveaux. Au premier niveau, l'accès est réparti également entre les partis concurrents; au second, c'est sur la base de la représentation des partis au Parlement (CEA, 2007g). Ce dernier critère donne souvent un avantage indu au parti au pouvoir, qui contrôle d'habitude le Parlement. Au Togo, en raison de l'accès inégal des partis aux médias publics, les dirigeants des partis d'opposition s'expriment d'ordinaire davantage sur les médias privés.

Au Malawi, la société nationale de radiodiffusion est considérée comme favorisant le parti au pouvoir, en ce sens qu'elle lui assure une couverture énorme (environ 98 %) et empêche les médias privés de couvrir les activités des partis d'opposition. La Malawi Communications Regulatory Authority a menacé de fermer une station de radio privée qui avait refusé d'exécuter son ordre d'arrêter de diffuser des nouvelles politiques qui concernaient essentiellement les partis d'opposition (CEA, 2007f).

6 L'accès des partis politiques d'opposition d'Afrique à la télévision, à la radio et aux journaux varie de pays en pays, bien qu'il y ait eu une explosion remarquable des médias parallèlement à la démocratisation en cours

Étant donné ces circonstances, la plupart des experts ayant répondu (82 %) étaient d'avis que les médias ne fonctionnaient pas dans un environnement libre et étaient largement influencés par le Gouvernement.

Au Botswana, aucune loi ne régit l'accès des partis aux médias publics. Le soin est généralement laissé à la société publique de radiodiffusion, Radio Botswana et Botswana TV, de couvrir les activités des partis politiques conformément à leurs politiques éditoriales et aux besoins de leurs programmes. Étant donné que les partis politiques n'ont pas la même capacité, l'accès aux médias est souvent inégal. De ce fait, seul un petit pourcentage (17 %) des experts interrogés ont estimé que l'accès aux médias publics et à d'autres sources était le même pour tous les concurrents politiques dans le pays.

La Constitution du Ghana exige que l'ensemble des candidats à la présidence et des partis politiques aient le même temps d'antenne et le même espace sur les médias publics, afin de présenter leurs programmes au peuple. Mais ces dispositions ne sont souvent pas respectées durant les campagnes électorales. Un rapport du Centre pour le développement et la démocratie basé à Accra a révélé que le parti au pouvoir bénéficiait d'un avantage énorme en ce qui concerne la couverture par les médias publics, ce qui traduit l'opinion du groupe d'experts selon laquelle les médias publics étaient relativement inaccessibles aux partis politiques d'opposition. Seuls 24 % des experts, contre 41 % pour la première édition du Rapport sur la

gouvernance, ont dit que les médias publics étaient accessibles au même titre à tous les partis politiques enregistrés.

Les partis politiques ont un plus grand accès aux médias en Afrique du Sud que dans la plupart des pays africains. L'Independent Communication Authority d'Afrique du Sud réglemente l'accès aux médias. Les règles que cet organisme édicte en matière de radiodiffusion ont force obligatoire en vertu de la loi qui en a porté création. Au cours de la période électorale prescrite, les partis politiques sont autorisés à utiliser gratuitement un temps d'antenne selon une formule tenant compte du besoin pour tous les partis de se faire entendre, du nombre de sièges détenus par chaque parti dans les divers organes législatifs et du nombre de sièges ou de mandats qu'il dispute. Ce système semble prendre en compte les besoins des nouveaux partis parce que la formule permet aux partis sans représentation d'obtenir un quart du total des points accessibles à tout parti. L'Independent Communication Authority détermine l'ordre d'intervention des partis par tirage au sort. Les stations de radiodiffusion/télévision sont tenues de permettre la discussion de vues conflictuelles et de traiter avec équité tous les partis en lice. Pendant toute la durée de la période électorale, il est exigé que les partis aient un droit de réponse lorsqu'ils sont critiqués dans une émission. Même avec ces dispositions juridiques, il y a des cas de couverture disproportionnée des activités du parti au pouvoir par les stations publiques de radiodiffusion lors

Les partis politiques ont un plus grand accès aux médias en Afrique du Sud que dans la plupart des pays africains

des élections organisées récemment dans le pays (Lodge et Scheidegger, 2006).

Au Cap-Vert, au Mozambique, au Bénin et au Maroc, la majorité des experts interrogés étaient d'avis que les médias publics étaient d'un accès égal ou largement accessibles pour tous les partis politiques enregistrés, tandis que c'est le contraire en Éthiopie, au Lesotho, en République démocratique du Congo, au Swaziland, en Égypte, en Ouganda, à Madagascar, en Zambie, au Malawi et en Tunisie.

Financement des partis

La démocratie libérale est un projet qui coûte cher. Des élections multipartites ouvertes à la concurrence coûtent de l'argent. Les partis politiques doivent payer de l'argent pour les campagnes électorales, l'administration du parti, la publicité dans la presse écrite et sur support électronique et assumer d'autres dépenses. Il leur faut également acheter ou louer des bureaux, payer leur personnel, mener la recherche sur les politiques, participer aux opérations d'inscription des électeurs et accomplir certaines autres de leurs fonctions qui coûtent cher. La recherche de fonds par les partis politiques peut entraîner la corruption, raison pour laquelle de nombreux gouvernements, notamment de nombreuses démocraties développées, réglementent le financement des partis et fournissent aux partis politiques, en particulier pendant la période électorale, un soutien déterminé.

Il y a trois types de soutien de l'État pour les partis politiques. Certains

pays apportent un appui financier fondé sur des critères déterminés, d'habitude selon les résultats du parti aux élections ou sa représentation au parlement (Nigéria, République démocratique du Congo, Malawi, Lesotho, Égypte, Togo, Cap-Vert, Cameroun et Namibie). D'autres ne fournissent pas d'appui financier aux partis mais mettent à disposition d'autres formes de ressources nécessaires pour les élections, telles que les véhicules, les locaux et le matériel imprimé pour la campagne (Ghana). D'autres encore ne soutiennent pas les partis (Botswana, Tanzanie, Kenya). Dans la troisième formule, les partis politiques sont considérés comme des entités privées qui doivent être financées à titre privé et gérées comme toute autre entité non étatique.

De plus en plus, les gouvernements cherchent à réglementer le financement des partis politiques, même s'ils n'accordent pas de soutien financier de l'État. La réglementation prévoit une culture de l'obligation de rendre compte des partis envers le public, parce que les partis politiques sont des institutions largement au service de l'intérêt général. Elle fait également en sorte que les partis politiques ne soient pas contrôlés par des groupes d'intérêts, en particulier les riches. Et elle empêche les partis d'être à la solde de soutiens étrangers et de programmes gérés de l'étranger. En fait, nombre de pays africains proscrirent les subventions financières étrangères aux partis politiques à l'exclusion des contributions provenant de la diaspora nationale, lesquelles doivent

De plus en plus, les gouvernements cherchent à réglementer le financement des partis politiques. La réglementation prévoit une culture de l'obligation de rendre compte des partis envers le public

être acheminées par l'intermédiaire de l'État ou déclarées à lui.

Le Nigéria oblige tous les partis politiques à soumettre à la Commission électorale nationale indépendante leurs sources de financement et à publier une déclaration de l'actif et du passif du parti. Les partis sont tenus de divulguer leur budget électoral, afin qu'aucun parti ne possède de fonds ou d'autres avoirs en dehors du pays. En outre, les avoirs ou fonds envoyés aux partis politiques à partir de l'étranger doivent être transférés à la Commission dans les 21 jours de leur réception, avec les informations qui pourraient s'avérer nécessaires. La Commission est également habilitée à donner des directives aux partis politiques en ce qui concerne les pièces se rapportant aux opérations financières. Mais ces règles sont rarement respectées au Nigéria et la Commission n'a jamais sanctionné les partis politiques pour ne s'être pas conformés à la réglementation financière requise ou pour ne pas avoir fait vérifier leurs comptes régulièrement.

Au Togo, les partis politiques tirent leur financement des contributions de leurs membres, des dons et du produit de leurs activités, ainsi que de certaines subventions financières de l'État. La loi stipule que pour recevoir le financement de l'État, les partis politiques doivent recueillir au moins 5 % des voix lors des élections législatives nationales. Mais la subvention à un parti ne doit pas dépasser 25 % du montant des ressources de ce parti.

En Égypte, la loi sur les partis politiques stipule que l'État fournit à chaque parti enregistré une allocation financière annuelle. Le montant est de 100 000 livres égyptiennes par an pour chaque parti pendant les 10 premières années suivant sa fondation. Au-delà de cette période, tout parti politique a droit à un tel montant s'il remporte au moins un siège à l'Assemblée du peuple ou au Conseil de la Shura. Tout parti reçoit également 5 000 livres égyptiennes pour chaque siège qu'il a remporté lors des dernières élections à l'Assemblée du peuple ou au Conseil de la Shura, jusqu'à concurrence d'un maximum de 500 000 livres égyptiennes pour chaque parti. Les recettes d'un parti se limitent aux cotisations annuelles de ses membres, à la somme qu'il reçoit à titre de financement de l'État déterminée selon les résultats électoraux de chaque parti, aux dons qu'il reçoit des citoyens égyptiens et au rendement du placement de ses avoirs dans des opérations non commerciales (par exemple, les bénéfices tirés de la vente du journal du parti). La loi exige que chaque parti enregistré déclare son bilan annuel au bureau du Vérificateur général, qui est l'organe responsable de l'exécution des opérations de vérification concernant les sources de recettes de chaque parti qui fonctionne. Encore une fois, les lois sont rarement appliquées, le Vérificateur général de l'Égypte n'a toujours pas trouvé un cas de malversation financière de la part de l'un quelconque des partis établis. Cela ne signifie nullement que de tels incidents ne se sont jamais produits (CEA, 2007c).

6 *Nombre de pays africains proscrivent les subventions financières étrangères aux partis politiques à l'exclusion des contributions provenant de la diaspora nationale*

L'Afrique du Sud est plus généreuse que la plupart des pays, s'agissant du financement des partis politiques par l'État, même si elle exerce une discrimination contre les partis nouvellement formés. La Constitution de ce pays fait obligation au Gouvernement de fournir un financement aux partis politiques participant aux élections législatives nationales et provinciales sur une base « équitable et proportionnelle ». Le terme « participant » laisse entendre que la clause est applicable aux partis déjà représentés au Parlement, ce qui signifie que les nouveaux partis n'ont pas droit au financement public. Le financement de l'État en Afrique du Sud semble servir à encourager l'intégralité des partis politiques. Une proportion de 90 % des fonds publics dont il est fait don aux partis est allouée en proportion de la représentation du parti dans les organes législatifs nationaux et provinciaux. Les 10 % restants sont partagés par les neuf organes législatifs provinciaux sur la base du nombre de sièges que chaque parti a, en tant que proportion du total des sièges des organes législatifs provinciaux. L'organe législatif provincial répartit alors le montant également entre les partis représentés. De ce fait, les partis politiques ayant des sièges dans davantage de provinces reçoivent une part plus importante de la part équitable des fonds que les partis qui n'ont pas de sièges dans autant de provinces, même si au total ils ont moins de sièges dans les organes provinciaux. Par exemple, en 2006, l'African Christian Democratic Party, qui disposait de huit députés dans six organes législatifs, a reçu une part plus importante

du transfert équitable que l'Inkatha Freedom Party, qui avait 32 membres dans deux organes législatifs seulement. Les partis représentés à l'Assemblée nationale mais sans représentation dans les provinces (tels que l'Azapo), ne reçoivent rien au titre de la formule équitable.

Les pays africains ci-après fournissent un financement public aux partis politiques:

- L'Angola, qui interdit également le financement des partis politiques par des étrangers et des gouvernements étrangers;
- Le Malawi, où les partis politiques qui reçoivent plus de 10 % des voix ont droit au financement public;
- Le Lesotho, où la moitié des fonds fournis par la Commission électorale indépendante est partagée équitablement entre les partis politiques enregistrés, la moitié restante se répartissant selon le nombre de candidats envoyés aux élections;
- La Namibie, où les fonds publics sont distribués aux partis politiques représentés au Parlement en proportion des voix reçues lors de l'élection précédente;
- Les Seychelles, où le teneur des registres des partis politiques alloue les fonds publics en proportion du nombre de voix obtenues par les partis lors de l'élection précédente, bien que les partis qui n'ont pas participé

à cette élection reçoivent également un certain financement.

Il faut d'urgence examiner et réformer le régime de financement des partis et le cadre réglementaire dans bon nombre de pays africains. Il est possible de défendre la cause de l'augmentation du financement de l'État dans beaucoup de pays, et il est nécessaire de faire preuve de créativité et repenser les critères présidant à la détermination de l'allocation financière de l'État aux partis, afin d'accorder la préférence aux partis faibles et vulnérables - contrairement à ce qui se passe dans les systèmes actuels, qui donnent un avantage aux partis forts.

Il faut d'urgence examiner et réformer le régime de financement des partis et le cadre réglementaire dans bon nombre de pays africains

Commissions électorales

Les commissions électorales, qui portent différents noms dans différents pays, ont la responsabilité de gérer les élections. Leur capacité de le faire dépend de leur indépendance. En principe, elles sont créées par une loi ou par une constitution. Leur succès dans l'organisation d'élections libres et équitables détermine la légitimité dont elles jouissent parmi les citoyens.

La composition, la structure, le fonctionnement, l'autonomie et l'efficacité des commissions électorales diffèrent d'un pays à l'autre. Dans nombre de pays africains, les commissions électorales n'ont ni une autonomie ni une capacité adéquates, ce qui sape leur légitimité et leur efficacité. Les régimes sortants cherchent souvent à les manipuler afin d'influencer les résultats des élections. Au Nigéria, au Kenya, en Égypte, en Éthiopie, en Gambie, au

Burkina Faso, au Sénégal, au Zimbabwe, en Ouganda et au Cameroun, les partis politiques d'opposition et la société civile ont mis en doute l'autonomie et la crédibilité de la commission électorale. En Afrique du Sud, en Sierra Leone, au Libéria, au Ghana, au Cap-Vert et en Namibie, les commissions électorales ont su conserver une autonomie et une crédibilité relatives, qui ont été le fruit de la manière efficace et impartiale dont elles ont géré le processus électoral.

La Namibie a une procédure unique pour la composition de sa Commission électorale, qui jouit d'un degré élevé de crédibilité et d'intégrité. En vertu de l'Electoral Amendment Act (loi portant modification de la loi électorale) de 1998, un comité de sélection examine les candidats potentiels. Compte tenu des résultats obtenus lors d'entretiens publics, le comité recommande huit candidats au Président, qui en nomme cinq. Bien que les commissaires soient rééligibles, leur mandat ne devrait pas dépasser cinq ans. La Commission est tenue de soumettre des rapports annuels au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale, rapports qui décrivent comment elle a accompli ses fonctions administratives et traité les questions ayant trait au processus électoral.

Le Cap-Vert est un autre cas de réussite. La Commission nationale des élections est un organe permanent indépendant qui œuvre en étroite collaboration avec l'Assemblée nationale. Elle comprend cinq membres choisis par l'Assemblée

nationale lors d'un vote à la majorité des deux tiers. Elle choisit son Président et son Vice-Président parmi ses propres membres. Le mandat est de six ans renouvelable une fois. La Commission est indépendante et ses membres ne peuvent être destitués sans qu'il ne s'agisse de cas avérés de faute grave. Les Cap-Verdiens sont extrêmement satisfaits de l'intégrité et des résultats de la Commission. Deux tiers des experts interrogés étaient d'avis que les partis politiques et les candidats acceptaient la légitimité de l'autorité électorale et 86 % estimaient que la loi électorale garantissait l'autonomie et l'indépendance du système électoral (CEA, 2007b).

La Tanzanie représente un cas d'équilibre intéressant entre le souci d'autonomie et la perception par le public de l'efficacité de l'autorité électorale. Sa Constitution déclare que « pour mieux exercer ses fonctions, la Commission électorale sera un service autonome ». Afin de renforcer l'autonomie de la Commission, l'article 74.11) de la Constitution déclare « La Commission électorale n'est pas tenue de se conformer aux ordres ni aux directives de quiconque ou de quelque service gouvernemental que ce soit ni aux vues de quelque parti politique que ce soit ». De surcroît, afin de soustraire tout litige, l'article 74. 12) dispose qu'aucun tribunal n'est habilité à s'enquérir des actes accomplis par la Commission électorale dans l'exercice de ses fonctions, et que lorsque la Commission a déclaré qu'un candidat a été dûment élu Président, aucun tribunal n'est habilité à s'enquérir de l'élection de ce candidat

(article 41.7). Mais ces dispositions constitutionnelles ne semblent pas suffire à mettre la Commission à l'abri des pressions politiques, ni des critiques, qui font valoir que c'est le Président qui en nomme les membres et qu'elle est tributaire de la bonne volonté de l'exécutif pour ce qui est de son financement. Lorsqu'on leur a demandé leur opinion sur l'impartialité de la Commission électorale, une faible majorité des experts (51,6%) ont indiqué que le gouvernement sortant contrôlait la Commission électorale; seuls 21 % estimaient que la Commission était toujours ou largement impartiale.

Plusieurs pays - Ouganda, Kenya, Nigéria, Sénégal, Zimbabwe, Gambie, Cameroun et Éthiopie - représentent des exemples d'une crise croissante dans la gestion électorale et d'un amenuisement de la crédibilité de l'autorité électorale. Au Sénégal, la Commission électorale nationale indépendante est une institution juridiquement indépendante, dotée d'une autonomie financière relative. Cependant de sérieuses questions ont surgi à propos de la gestion des élections de février 2007. Les partis d'opposition et les groupes de la société civile ont mis en doute l'impartialité de la Commission électorale, soutenant qu'elle avait agi en faveur du parti au pouvoir. L'avis des experts tel qu'il ressort du rapport de pays sur le Sénégal corrobore cette opinion (CEA, 2007g). En 2002, environ 68 % des experts estimaient que la Commission électorale était impartiale, mais en 2007 ce chiffre était tombé à 24 %. Seuls 45 % estimaient en 2007 que la classe

6 Dans nombre de pays africains, les commissions électorales n'ont ni une autonomie ni une capacité adéquates et les régimes sortants cherchent souvent à les manipuler

politique reconnaissait la légitimité de l'autorité électorale, contre 60 % dans l'enquête effectuée en 2002.

La Commission électorale du Kenya compte 22 Commissaires, dont un Président et un Vice-Président, qui prennent les décisions à la majorité simple (Mission d'observation des élections de l'Union européenne 2008). La Commission a commencé ses travaux avec les élections générales de 1992. Durant les négociations intergroupes (pendant la période de transition démocratique du Kenya), les partis politiques ont convenu de partager la responsabilité de nommer les Commissaires, le Président donnant l'accord final. Peu avant les élections de 2007 cependant, le Président a décidé de remplacer unilatéralement neuf des Commissaires sans consulter les autres partis politiques. Cet acte a suscité des critiques acerbes des partis politiques d'opposition et miné la confiance du public dans l'autorité électorale. Les nouveaux Commissaires étaient perçus comme favorables au parti au pouvoir et la plupart d'entre eux manquaient d'expérience dans la gestion des élections (Mission d'observation des élections de l'Union européenne 2008), ce qui a pu influencer sur la conduite des élections générales de décembre 2007 dans le pays

Il a été fait observer dans le rapport de pays sur le Kenya que « l'institution n'est pas capable de gérer les élections » (CEA, 2007d,5). Ce fait a été confirmé par nul autre que le Président de la Commission, Samuel Kivuitu, lorsqu'il a indiqué que le processus électoral était loin d'être libre et équitable, et que des

réformes étaient nécessaires pour améliorer la situation. Le Président de la Commission a déclaré l'incapacité de celle-ci d'endiguer les actes de violence consécutifs aux élections, en précisant que « la loi sur les infractions électorales a vécu parce que le Parquet général ne semble pas savoir qu'elle existe » (CEA, 2007d, 14 et 15). Il a en outre fait remarquer que la durée des mandats n'est énoncée nulle part et que la sécurité d'emploi des Commissaires était illusoire, étant donné que les décisions vitales relèvent du Président de la République qui est protagoniste dans le jeu électoral (CEA, 2007d,15). Dans ce contexte, les conditions étaient réunies pour la mésaventure électorale de décembre 2007. Dans son rapport sur les élections de 2007, la Mission d'observation des élections de l'Union européenne a déclaré ce qui suit:

La Commission électorale du Kenya ne s'est pas conformée aux normes internationales de transparence dans des domaines clés de son mandat. Des garanties cruciales contre les irrégularités telles que celles visant à instaurer une pleine confiance dans les résultats ont fait défaut... La Commission n'a pas pris de dispositions pour que les résultats soient affichés dans les centres de pointage. De plus, étant donné que les résultats ne sont pas publiés jusqu'au niveau des bureaux de vote, ils ne peuvent pas être systématiquement confirmés par les agents et les observateurs des partis... Kivuitu, le Président

Dans plusieurs pays il y'a une crise croissante dans la gestion électorale et un amincissement de la crédibilité de l'autorité électorale

de la Commission, a admis publiquement le 2 janvier 2008 qu'il avait cédé à des pressions lorsqu'il avait annoncé les résultats. La proclamation du vainqueur à l'élection présidentielle, en l'absence de toutes les attestations originales de résultats, et les pressions extérieures exercées sur la Commission électorale du Kenya pour annoncer prématurément les résultats à l'élection présidentielle sont une violation de la Constitution et de la loi électorale (article 41,9 de la Constitution; section 41,2a du règlement de la Commission électorale du Kenya); (Mission d'observation des élections de l'Union européenne 2008,16).

Les élections ne sont pour le moins ni crédibles ou transparentes, ni libres ou équitables.

En Ouganda, la Commission électorale est créée par la Constitution et censée être indépendante. Mais comme il a été fait observer dans le rapport de pays sur l'Ouganda, « étant donné que la Commission électorale se compose uniquement de membres et/ou de sympathisants du Mouvement de résistance nationale et du Président Museveni, c'est clairement une Commission partisane » (CEA, 2007j,14). Dans l'étude d'experts, une majorité des personnes interrogées ne considéraient pas la Commission comme légitime ou impartiale dans la gestion du processus électoral. Une proportion de 41 % était d'avis que le Gouvernement ou le parti au pouvoir

contrôlait la Commission électorale; seulement 21 % de réponses indiquaient que la Commission électorale était largement ou assez impartiale (figure 1.7).

C'est une gageure que d'obtenir l'autonomie (tant politique que financière) nécessaire pour permettre aux commissions électorales de s'acquitter de leurs responsabilités de façon crédible. Il faut aussi bien le respect de l'esprit de la loi que de la modération de la part des partis au pouvoir qui tentent indûment d'influencer les commissions électorales. En outre, il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes de personnel, de logistique et d'infrastructure pour l'administration des élections.

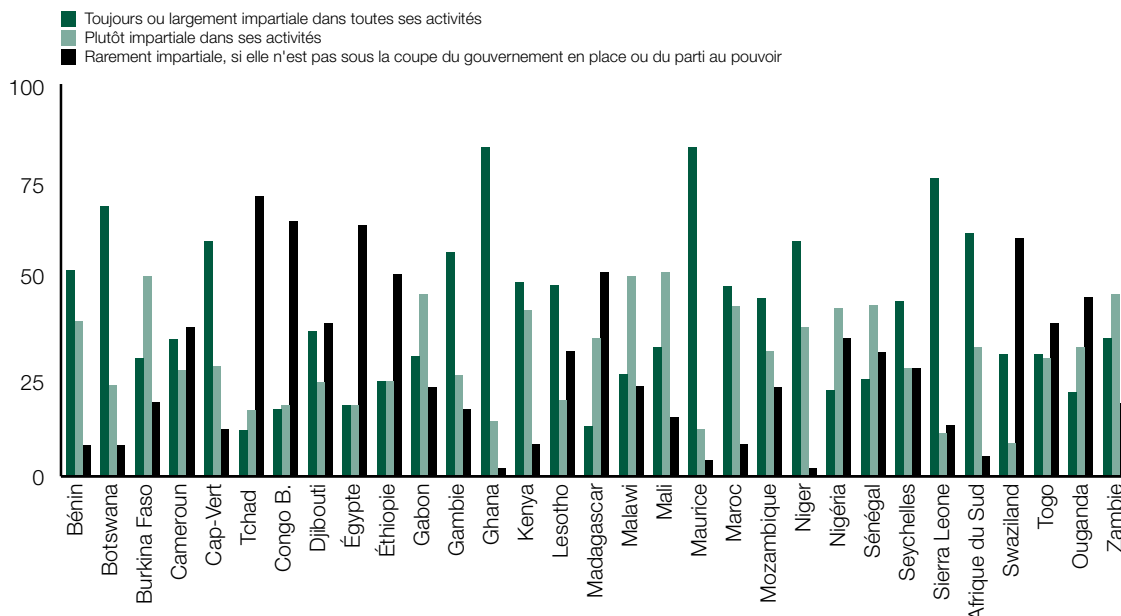
Avancées à l'échelle continentale et régionale en matière de gouvernance

Le combat pour la bonne gouvernance en Afrique ne s'est pas limité aux États. Plusieurs institutions multilatérales - l'Union africaine et les communautés économiques régionales telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté de développement de l'Afrique australe - ont pris l'initiative de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans les pays africains. L'Acte constitutif de l'Union africaine met l'accent sur la démocratie, la bonne gouvernance, l'état de droit et les droits de l'homme. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, programme économique de l'Union africaine, adopte une approche intégrée du développement qui met en avant les liens entre la

C'est une gageure que d'obtenir l'autonomie nécessaire pour permettre aux commissions électorales de s'acquitter de leurs responsabilités de façon crédible

Figure 1.7 Opinion des experts sur la crédibilité et l'équité de l'autorité électorale

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

démocratie, la bonne gouvernance, la paix, la sécurité et le développement en Afrique. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique comporte par conséquent des dispositions sur la gouvernance politique et économique et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui est un processus volontaire et amiable d'auto-évaluation par les pairs, entrepris par les pays africains. Ce système volontaire aide les pays participants à élaborer et à promouvoir des droits, des politiques et des pratiques propres à renforcer la stabilité politique, la croissance économique et le développement durable.

Le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba (Éthiopie), la Conférence des chefs

d'État de l'Union africaine a, lors de sa huitième session ordinaire, adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Élaboré par une Union africaine déterminée à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans les États membres, ce document vise à consolider les réformes politiques menées à bien sur le continent. Plusieurs dispositions insistent sur la détermination de l'Union à promouvoir la bonne gouvernance dans les États membres; le document contient en outre: une déclaration insistant sur l'importance des missions d'observation de la période préélectorale; un appel lancé aux États parties pour qu'ils invitent la Commission de l'Union africaine à

observer les élections; une expression de la nécessité de disposer d'organes nationaux indépendants et impartiaux pour les élections; une exigence tendant à ce que les États parties mettent en place un environnement qui permettra aux organisations non gouvernementales nationales indépendantes et impartiales d'observer les élections; et bien d'autres dispositions tendant à faciliter la tenue d'élections libres et équitables.

Dans sa Charte, l'Union africaine met en exergue son rejet de la prise illégale du pouvoir politique dans les États membres. L'article 23 stipule que « l'utilisation de moyens illégaux pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement ». Il définit en outre l'expression « moyens illégaux » comme englobant tout un catalogue de la plupart des maux qui accablent ceux qui s'efforcent de consolider la démocratie et la stabilité politique sur une bonne partie du continent, notamment la perpétration de coups d'État militaires, le recours à des mercenaires, à des rebelles armés et à des dissidents pour renverser des gouvernements élus démocratiquement ainsi que les tentatives antidémocratiques des régimes sortants soucieux de modifier la Constitution pour prolonger leur mandat.

Les communautés économiques régionales d'Afrique ont également été actives dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, avec en première ligne la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁹. En plus de ses opérations de paix bien

accueillies au Libéria de 1990 à 1997, en Sierra Leone (1997-2000), en Guinée-Bissau (1999) et en Côte d'Ivoire (à compter de 2003), qui ont conduit à des élections démocratiques récentes au Libéria (Adejumobi, 2006) et en Sierra Leone, la CEDEAO a adopté en 2001 le Protocole relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance afin de faciliter ses travaux sur le règlement des conflits, le maintien de la paix et la sécurité dans la région. Le Protocole souligne que l'Organisation ne tolérera plus la saisie du pouvoir politique et le maintien au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels dans les États membres, et il fait appel à tous les membres pour qu'ils garantissent l'état de droit, la liberté d'association et de réunion, la liberté de la presse, les droits de l'homme, la transparence des élections et la mise en œuvre d'autres éléments de la démocratie.

À l'instar de la CEDEAO, la Communauté de développement de

Encadré 1.6 : La Commission électorale nationale de Sierra Leone jouit d'une grande crédibilité et d'une réelle légitimité

La Commission électorale nationale de Sierra Leone organise toutes les élections publiques du pays. Bien que ses Commissaires, y compris son Président, soient nommés par le Président de la République en consultation avec les partis d'opposition représentés au Parlement, tous les partis politiques et les autres parties prenantes la jugent en général indépendante. Durant la période précédant les élections de 2007, la Commission a délimité les circonscriptions, dont le découpage a été accepté par l'ensemble des partis politiques comme équitable, et elle a inscrit 2,6 millions d'électeurs, dont 75,8 % ont voté lors des élections législatives et présidentielles tenues en août 2007, soit les élections multipartites qui ont connu le plus de succès dans l'histoire politique de la Sierra Leone.

l'Afrique australe¹⁰ (SADC) fondée en 1912 a également enjoint à ses États membres de mettre en place des institutions et des pratiques démocratiques et de se conformer aux droits universels de la personne figurant dans la Charte et les conventions de l'Organisation de l'unité africaine (actuellement UA) et de l'Organisation des Nations Unies. Les principes et directives de la SADC régissant des élections démocratiques sont inspirés en partie des directives à l'intention des missions d'observation et de surveillance des élections de l'Union africaine et de la Déclaration de l'UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

Les progrès ont été mitigés dans les efforts déployés par l'Afrique pour instaurer la démocratie. Certains pays ont progressé de façon remarquable tandis que quelques-uns ont apparemment reculé

Conclusion

Les progrès ont été mitigés dans les efforts déployés par l'Afrique pour instaurer la démocratie. Certains pays ont progressé de façon remarquable tandis que d'autres ont stagné et quelques-uns ont apparemment reculé. Le Ghana, le Bénin, le Cap-Vert, le Botswana, Maurice et la Tanzanie ont réussi le test de deux élections - c'est-à-dire organiser deux élections démocratiques successives et veiller à un changement de régime harmonieux. Fait qui ne manque pas d'impressionner, des pays sortant d'un conflit tels que le Libéria et la Sierra Leone ont également organisé des élections générales considérées par les observateurs nationaux et internationaux comme libres, équitables, transparentes et crédibles. Mais au Nigéria, au Kenya, au Sénégal, au Zimbabwe, en Ouganda et en Éthiopie, les élections ont été controversées et sujettes à caution, ce qui dénote

un déclin de la démocratie dans ces pays.

Le respect de la Constitution et le respect de l'état de droit sont toujours faibles. L'espace permettant aux partis politiques d'opposition de fonctionner se rétrécit et l'accès des partis aux ressources publiques est inégal, le parti au pouvoir étant essentiellement favorisé. Les médias ont fleuri, mais la violation des droits des médias s'étale toujours. Le processus électoral ne jouit pas de la confiance requise du public pour imprimer une dynamique nouvelle au projet démocratique dans de nombreux pays. En d'autres termes, l'exigence de démocratie de la part des populations africaines est très forte, comme en témoignent les taux de participation élevés aux élections et la très forte participation politique en général. Mais les dirigeants ont peu à fournir. Il est nécessaire de faire converger les aspirations des populations ainsi que la qualité des dirigeants et la gouvernance politique.

Notes

1. Des élections présidentielles ont été organisées dans les pays suivants: Sierra Leone, Mali, Nigéria, Mauritanie, Sénégal, Madagascar, Zambie, Gambie, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Tchad, Comores, Bénin, Ouganda, Cap-Vert, Tanzanie, Gabon, Burkina Faso, Libéria, Guinée-Bissau, Togo, Djibouti, République centrafricaine et Égypte. Des élections législatives ont eu lieu dans les pays suivants: Madagascar, Sierra

- Leone, Cameroun, Mali, République du Congo, Sénégal, Seychelles, Nigéria, Burkina Faso, Bénin, Lesotho, Gambie, Gabon, Mauritanie, Zambie, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Ouganda, Cap-Vert, Tanzanie, Gabon, Zimbabwe, Libéria, Burundi, Maurice, Éthiopie, Zimbabwe et République centrafricaine.
2. L'étude dans les nouveaux pays a été menée au moyen de tous les trois instruments de recherche (C1, C2 et C3). La mise à jour pour les 27 pays couverts par la première édition a été effectuée en recourant à l'enquête d'opinion auprès des groupes d'experts et à l'instrument C1 ainsi qu'à la recherche documentaire (C3). La figure 1.1 utilise l'instrument C2 (opinion des ménages), seule raison pour laquelle les nouveaux pays sont inclus dans figure 1.1.
 3. La concurrence du système des partis se définit par le nombre effectif de partis, la stabilité du système des partis par l'âge moyen des partis. Voir Kuenzi et Lambright 2005.
 4. L'article 35 (5) de la Constitution ghanéenne de 1992 déclare que « l'État promeut activement l'intégration des populations du Ghana et interdit toute discrimination et tout préjugé sur la base du lieu d'origine, des circonstances de la naissance, de l'origine ethnique, du sexe, ou de la religion, de la croyance ou de toutes autres convictions ».
 5. Les pays non africains figurant sur la liste sont la Birmanie, la Corée du Nord, le Bélarus, la Syrie, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et Cuba. Voir www.cpj.org/censored/censored_06.html.
 6. Pour de plus amples informations, voir www.justiceinitiative.org/db/resources2?res_id=104048.
 7. Comme il convient, toutefois, pour protéger la réputation, les droits et les libertés d'autres personnes, les dispositions des articles 162 et 163 de la Constitution font l'objet de lois d'application.
 8. Le Comité est connu sous le nom de Comité national pour la réconciliation (National Committee for Reconciliation), dirigé par un ancien vice-président, M. Alex Ekwueme. *Guardian* (Lagos), 17 mars 2008.
 9. Les États membres de la CEDEAO sont les suivants: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.
 10. Les États membres de la SADC sont les suivants: Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

Bibliographie

- Adejumobi, Said. 2000. "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?" *International Political Science Review* 21(1): 59–73.
- . 2005. "Reviving a Failed State: The 2005 General Elections in Liberia." *Journal of African Elections* 5(1): 126–152.
- . 2007. *Political Parties in West Africa: The Challenges of Democratization in Fragile States*. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

- Chiroro, B. 2006. "The Dilemma of Opposition Political Parties in Southern Africa." *Journal of African Elections* 5(1).
- Chuma, A. 2005. Remarks to the Local Government Association of Zambia Annual General Meeting and AMICAALL General Assembly, Livingston.
- Clark, J. 2005. "Countries at the Crossroads 2005—Ethiopia." *Freedom House Report*. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=printdoc&docid=473869
- CPJ (Committee to Protect Journalists). 2006. "North Korea Tops CPJ List of '10 Most Censored Countries.'" www.cpj.org/censored/censored_06.html.
- Diamond, L. et M. Plattner (éd.). 2006. *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- rapport de pays sur le Burkina Faso. Addis-Abeba.
- . 2007b. rapport de pays sur le Cap-Vert. Addis-Abeba.
- . 2007c. rapport de pays sur l'Égypte. Addis-Abeba.
- . 2007d. rapport de pays sur le Kenya. Addis-Abeba.
- . 2007e. rapport de pays sur Madagascar. Addis-Abeba.
- . 2007f. rapport de pays sur le Malawi. Addis-Abeba.
- . 2007g. rapport de pays sur le Sénégal. Addis-Abeba.
- . 2007h. rapport de pays sur le Tanzania. Addis-Abeba.
- . 2007i. rapport de pays sur le Togo. Addis-Abeba.
- . 2007j. rapport de pays sur l'Ouganda. Addis-Abeba.
- Mission d'observation des élections de l'Union européenne. 2008. *Kenyan Final Report on General Elections of 27 December 2007*.
- Freedom House. 2005. Freedom of the Press—Morocco. www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/pfs/inc_country_detail.cfm?country=6795&pf.
- « IDEA » (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). 2006. *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm.
- . 2007. *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy*. Stockholm.
- . 2008. Voter Turnout. www.idea.int/vt/survey/index.cfm
- UIP (Union interparlementaire). 2008. *Women in National Parliaments*. www.ipu.org/wmn-e/classif.htm
- Kannyo, E. 2004. "A New Opening in Uganda." *Journal of Democracy* 15: 126–139.
- Kuenzi, M. and G. Lambright. 2005. "Party Systems and Democratic Consolidation in Africa's Electoral Regimes." *Journal of Party Politics* 11(4): 423–446.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York and London: Oxford University Press.
- Lodge, T. et U. Scheidegger. 2006. "Political Parties and Democratic Governance in South Africa." Electoral Institute for South Africa (EISA) Research Report 25.
- Obiorah, N. (ed). 2004. *Political Finance and Democracy in Nigeria: Prospects and Strategies for Reform*. Lagos : CLASA.
- Ogbodo, J. 2008. "Alex Ekwueme Report: Great Expectations as Peoples Democratic Party Begins Work." *Guardian Newspaper* (Lagos), 17 mars.

- Salih, M. 2006. "Globalization and Party Politics in Africa: The Influence of Party Based Democracy Networks." dans Peter Burnell (ed.) *Globalizing Democracy: Party Politics and Political Parties*. Londres: Routledge.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2005. *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Addis-Abeba.
- Vencovsky, D. 2007. "Presidential Term Limits in Africa." *Conflict Trends* No

Les dirigeants africains reconnaissent que la bonne gouvernance économique fait partie intégrante du développement durable et représente un élément clef de la réduction de la pauvreté. Un objectif du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique de l'Union africaine (NEPAD) consiste pour l'Afrique à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et la paix en étroite collaboration avec les partenaires de développement. Pour leur part, les pays développés se sont également engagés à soutenir la bonne gouvernance économique en Afrique, comme en témoignent les déclarations faites lors des divers Sommets du Groupe des huit principaux pays industrialisés (G-8) dans le plan d'action pour la bonne gouvernance financière en Afrique de 2007 et dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005.

En général, la gouvernance économique tend à créer un environnement macroéconomique et un cadre institutionnel et juridique propice à l'investissement du secteur privé, à la création d'emplois, à la croissance économique et à une gestion efficace et efficiente des fonds et des ressources publiques. Il y a bonne gouvernance économique dans les économies où les institutions de l'État:

- Gèrent les fonds et les ressources de façon efficace et efficiente;
- Formulent, appliquent et font appliquer des politiques, des règles et des réglementations rationnelles;

- Peuvent être contrôlées et amenées à répondre de leurs actes;
- Respectent les règles et les normes de l'activité économique;
- Promeuvent une activité économique exempte de corruption et excluant les autres activités incompatibles avec la confiance du public.

Les principaux éléments qui contribuent à l'instauration d'un cadre marqué par la bonne gouvernance économique sont la transparence, l'obligation de rendre compte et un environnement porteur pour la croissance (CEA, 2002).

Une gouvernance économique efficace renforce la capacité de l'État de s'acquitter de son mandat consistant à améliorer le niveau de vie de ses citoyens. Outre les avantages matériels – amélioration de la santé, du niveau d'instruction et des services publics –, une croissance économique à large assise réduit la pauvreté et accroît l'emploi. La croissance économique fournit les fonds nécessaires pour financer les investissements dans l'enseignement primaire et secondaire, la santé, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et d'autres services d'infrastructure, autant de facteurs contribuant à la qualité de vie et à une croissance économique soutenue. Et la croissance pérennise l'investissement dans les institutions au service du marché, tels que l'état de droit, les droits de propriété et une fonction publique compétente.

Mais les résultats positifs de la croissance économique ne vont pas de soi. Ils dépendent d'une foule de facteurs, dont les plus importants sont les politiques des pouvoirs publics. Une politique gouvernementale qui développe le secteur privé tendra à instaurer une croissance économique à large assise.

Résultats macroéconomiques

Les agents d'une croissance économique durable sont les institutions économiques, les facteurs géographiques et les politiques gouvernementales (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2005; Easterly et Levine, 2003). Les institutions économiques qui protègent les droits de propriété, assurent l'exécution des contrats et réduisent le coût des transactions, favorisent l'accumulation de capital, l'innovation et l'adoption de technologies propres à encourager la croissance. Les pays dotés de ressources

naturelles fortement demandées tendront à avoir des taux élevés de croissance économique, tandis que les pays n'ayant pas facilement accès au commerce international et ceux dont les sols et les conditions écologiques sont hostiles ou qui sont lourdement accablés par des maladies auront tendance à avoir une productivité plus faible et des taux de croissance économique moindres. Un environnement macroéconomique qui encourage l'entreprise privée à fleurir - taux d'inflation bas et stables, taux de change compétitif, gestion saine des finances publiques, ouverture au commerce international et services d'infrastructure peu coûteux - favorisera la croissance économique.

Croissance économique

Par rapport au début des années 90, lorsque la croissance économique atteignait en moyenne à peine 1 % par an, l'Afrique a connu une

Tableau 2.1: Afrique: taux de croissance du PIB réel, 1998–2007 (variation annuelle)

Économie	Moyenne 1998–2002	2003	2004	2005	2006	2007a	Moyenne 1998–2007
Total Afrique	3,4	4,6	4,8	5,2	5,7	5,8	4,3
Afrique subsaharienne (à l'exclusion du Nigéria et de l'Afrique du Sud)	3,5	3,3	5,8	5,9	6,1	7,0	4,6
Afrique du Nord	3,8	5,2	4,8	4,5	5,8	5,6	4,5
Nigéria	2,7	10,7	4,0	7,1	5,2	5,5	4,6
Afrique du Sud	2,7	2,8	3,7	5,1	5,0	4,8	3,5
Exportateurs nets de pétrole	3,5	5,8	4,7	5,9	5,9	6,6	4,7
Importateurs nets de pétrole	3,3	3,5	4,9	4,7	5,5	5,1	4,0

Note: Moyenne pondérée des différents taux de croissance basés sur le PIB aux prix et aux taux de change de 2000.

^aEstimations.

Source: DAES, 2008.

nette amélioration de sa croissance au cours des 10 dernières années. Le continent dans son ensemble a progressé en termes réels à un taux moyen de 5,7 % en 2006 et de 5,8 % en 2007, contre un taux moyen de 3,4 % pour la période allant de 1998 à 2002 (tableau 2.1). Le taux de croissance moyen en Afrique avait été de 4,3 % pour les 10 années se terminant en 2007, ce taux restant inférieur à ceux connus en Asie de l'Est et en Asie du Sud mais supérieur à ceux enregistrés en Amérique latine et dans la région des Caraïbes.

Cette nette amélioration était généralisée, peu de pays accusant un taux de croissance négatif et nombre croissant de pays progressant à un taux supérieur à 5 %. L'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord et le Nigéria ont progressé pratiquement au même taux de 4,5 ou 4,6 % au cours de la décennie commençant en 1998, tandis que l'Afrique du Sud a affiché un taux de croissance réelle du produit intérieur brut (PIB) de 3,5 % au cours de la même période. Les pays exportateurs nets de pétrole ont connu une progression de 4,7 % au cours des années 1998 – 2007, tandis que les importateurs nets de pétrole ont connu un taux moyen de croissance de 4,4 % au cours de la même période. En 2006, seul un pays africain avait un taux de croissance négatif, contre 16 en 1990. Et 23 pays ont obtenu des taux de croissance supérieurs à 5 % en 2006, contre 14 en 1990 (tableau 2.2).

L'amélioration du niveau de vie en Afrique est manifeste même en tenant compte de la croissance démographique. La croissance du

Tableau 2.2: Afrique: taux de croissance du PIB réel (nombre de pays)

Taux de croissance des pays	1990	2000	2005	2006
Négatif	16	9	1	1
0–3%	9	16	12	2
3–5%	13	12	13	15
Supérieur à 5%	14	14	25	23
Non disponible	1	2	2	2
Total	53	53	53	53

Source: BAD, 2007b.

PIB réel par habitant en 2007 a dépassé 3 % pour la troisième année consécutive, atteignant 3,2 % contre 1,5 % environ en 2000. Seuls huit pays avaient un taux de croissance réelle par habitant négatif en 2006 contre 20 en 2000, et six pays ont enregistré une croissance supérieure à 5 % (table 2.3).

La croissance économique saine dans les pays africains résultait d'une confluence de facteurs: renchérissement des cours internationaux des produits de base, allègement de la dette, stabilité politique et meilleure gestion macroéconomique. Les pays dotés de ressources naturelles ont bénéficié des cours élevés

Tableau 2.3: Afrique: taux réel de croissance par habitant (nombre de pays)

	1990	2000	2005	2006
Négatif	25	20	4	8
0–1.5%	10	10	13	5
1.5–5%	12	17	29	32
Supérieur à 5%	5	4	5	6
Non disponible	1	2	2	2
Total	53	53	53	53

Source: BAD, 2007b.

des produits sur les marchés mondiaux et de l'augmentation des flux de l'investissement étranger direct vers les industries extractives. Des dépenses publiques plus importantes ont également soutenu la croissance économique dans les pays dotés de ressources naturelles et dans les pays à faible revenu admissibles à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) de la Banque mondiale et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale du Fonds monétaire international. La fin des conflits violents et la stabilité politique relative qui a suivi en Angola, en Côte d'Ivoire, au Libéria, au Mozambique, en République du Congo et en Sierra Leone ont contribué à inverser l'évolution économique au cours de la décennie écoulée.

Environnement macroéconomique

La stabilité macroéconomique et la prévisibilité des politiques suivies sont indispensables pour un développement efficace du secteur privé, la promotion des investissements et une croissance économique soutenue, ainsi que pour une prestation efficace des services publics. Un environnement macroéconomique instable crée des incertitudes à propos des prix relatifs, en minant la planification à long terme et en décourageant l'investissement. Les contextes marqués par une forte inflation compliquent la planification gouvernementale et rendent plus problématique la prestation des services publics. Les gouvernements enregistrant de graves déficits budgétaires auront peut-être à rivaliser avec le secteur privé pour emprunter des fonds, ce

qui relèvera le coût de l'emprunt et éloignera l'investissement du secteur privé. Le service d'importantes dettes extérieures détourne les ressources de l'investissement public dans l'éducation, la santé, l'infrastructure et les institutions économiques qui soutiennent normalement le développement du secteur privé. Au cours de la décennie écoulée, les pays africains ont bien progressé dans la création d'un environnement macroéconomique propice au développement du secteur privé et à la promotion des investissements.

Inflation

L'inflation des prix à la consommation en Afrique tout entière est tombée d'une moyenne de 7,6 % par an au cours des années 1998 - 2002 à 5,8 % en 2005, avant de s'élever pour atteindre environ 6,2 % en 2007 par suite de la hausse des cours internationaux des produits alimentaires et du pétrole. L'amélioration de la performance a été même plus impressionnante pour l'Afrique subsaharienne (à l'exclusion du Nigéria et de l'Afrique du Sud), où l'inflation a été réduite de plus de moitié. Même au Nigéria, l'inflation a chuté considérablement de 2005 à 2007. Le taux d'inflation dans les pays importateurs nets de pétrole est également tombé de 3,9 points de pourcentage en 2007 par rapport aux années 1998 - 2002.

Finances publiques

Exécution du budget. Dans le passé, l'instabilité macroéconomique dans les pays africains était essentiellement alimentée par des déficits publics persistants financés par l'impression de monnaie. Les

déficits publics sont causés par un recouvrement faible des recettes, des dépenses publiques à tout va et des dépenses à caractère anticipatif, notamment s'agissant des apports des donateurs. Une piètre discipline budgétaire intensifiera l'inflation tirée par la demande, en évinçant le secteur privé du marché financier en raison des taux d'intérêt élevés et d'une structure de la dette intenable, autant de facteurs qui ralentissent la croissance du secteur privé et minent la confiance des entreprises dans l'économie.

Sur les 35 pays où les enquêtes ont été menées, 20 ont amélioré leurs soldes budgétaires en 2007 par rapport au nombre moyen atteint lors des années 1997 – 2002, y compris l'ensemble des pays exportateurs nets de pétrole et des pays à faible revenu importateurs nets de pétrole à l'exclusion de l'Égypte. Dix pays ont enregistré un excédent budgétaire en 2007, dont tous les cinq pays exportateurs nets de pétrole, trois pays dotés de ressources naturelles - Afrique du Sud, Botswana et Namibie - et deux pays peu pourvus de ressources naturelles - Lesotho et Maroc. Les améliorations du budget ont résulté de l'accroissement des recettes publiques dû à l'augmentation de la demande internationale des produits, des réductions des dépenses publiques du gouvernement central par rapport au PIB, d'un plus grand recouvrement des recettes et de l'allègement de la dette. Au Nigéria, bien que les recettes gouvernementales aient chuté de 20,9 % du PIB en 1997-2002 à 16,2 % en 2007, les dépenses de l'État se sont également effondrées pour tomber de 23,2 %

du PIB à 15,3 % du PIB, ce qui traduit une meilleure exécution du budget passé d'un déficit de 2,3 % du PIB à un excédent de 0,9%.

Recettes publiques. Le recouvrement des recettes est un élément vital de la gestion des finances publiques et de la gouvernance, qui est fortement tributaire de l'existence d'un régime fiscal efficace. Depuis 2002, les pays africains ont augmenté de manière spectaculaire les ressources qu'ils mobilisent pour financer leurs programmes de développement économique.

Sur les 35 pays où les enquêtes ont été menées, 28 ont enregistré des recettes publiques bien plus élevées en pourcentage du PIB en 2007 que ce n'était le cas en moyenne au cours des années 1997-2002. Parmi les exportateurs nets de pétrole, les recettes publiques ont chuté en pourcentage du PIB au Gabon et au Nigéria en dépit de la hausse des cours internationaux du pétrole. Par contraste, les recettes publiques au Tchad ont progressé de manière appréciable de 2005 à 2007, en raison aussi bien d'une plus forte production de pétrole que du coût plus élevé de ce produit.

Comme on s'y attendait, les recettes publiques en pourcentage du PIB ont tendance à augmenter dans les pays à revenu intermédiaire davantage que dans les pays à faible revenu car une meilleure gestion des régimes fiscaux tend à se renforcer avec les recettes. Sept pays à faible revenu - Burkina Faso, Éthiopie, Madagascar, Rwanda, Sierra Leone, Ouganda et Tanzanie

Depuis 2002, les pays africains ont augmenté de manière spectaculaire les ressources qu'ils mobilisent pour financer leurs programmes de développement économique

Les comptes courants des pays africains se sont améliorés à la suite des bons résultats des pays exportateurs nets de pétrole

- avaient des recettes publiques, n'atteignant pas 15 % du PIB, le niveau minimal considéré souhaitable pour les pays à faible revenu. Ces pays doivent améliorer le recouvrement des recettes publiques, afin de financer les dépenses consacrées au développement sans nuire à l'investissement et au développement du secteur privé. Comme les taux d'imposition des bénéficiaires tendent à être plus élevés dans les pays africains qu'ailleurs, le relèvement de ces taux n'est pas une solution dans la plupart des pays. L'introduction d'un impôt indirect serait contraire aux politiques des pouvoirs publics favorables aux pauvres car ils représentent pour les pauvres une plus forte proportion de leur revenu. Au contraire, les pays devraient élargir leur assiette en renforçant les systèmes de gestion fiscale afin de réduire la fraude fiscale et en limitant les exemptions, ce qui réduira la complexité du régime fiscal et accroîtra les recettes à investir dans l'éducation, la santé, l'infrastructure et les institutions au service du marché - partant une amélioration du climat des affaires.

Dettes extérieures. Les niveaux de la dette extérieure ont également baissé sur tout le continent. Le stock de l'encours de la dette extérieure a baissé en pourcentage du PIB de moins de 62,4 % pour les années 1998 - 2001 à 47,2 % pour les années 2000 - 2005 et à 23,1 % en 2007 (CEA, 2008), ce en raison essentiellement de l'amélioration des résultats économiques des pays africains et de l'allègement de la dette intervenu au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative

d'allègement de la dette multilatérale pour les pays à faible revenu.

Secteur extérieur

Les comptes courants des pays africains se sont améliorés, passant d'un excédent de 0,7 % du PIB au cours des années 1999 - 2005 à un excédent de 5,5 % en 2006, avant de tomber à un excédent estimé à 2,9 % du PIB en 2007 (tableau 2.4). Là encore, l'amélioration des comptes courants ces dernières années résultait des bons résultats des pays exportateurs nets de pétrole. L'excédent des comptes courants est passé de 3,7 % du PIB au cours des années 1999 - 2005 à 10,0 % en 2007 pour les pays exportateurs nets de pétrole, tandis que le déficit pour les pays importateurs nets de pétrole s'est creusé pour s'établir à 4,3 % du PIB en 2007 contre 2 % au cours des années 1999 - 2005. La détérioration de la balance des comptes courants des pays importateurs nets de pétrole était le fait de prix élevés du pétrole.

Un défi majeur que les pays africains doivent relever est la gestion des taux de change pour assurer la compétitivité de leurs économies nationales, tout en maîtrisant les pressions inflationnistes. La plupart des pays qui ont connu une appréciation réelle importante des taux de change ont bénéficié de prix plus élevés des produits de base sur les marchés internationaux. Les pays de la zone franc - Bénin, Burkina Faso, Niger, Sénégal et Togo - ont connu une réelle appréciation parce que le franc CFA est lié à un euro fort. Les économies de ces pays auront tendance à perdre

Tableau 2.4: Afrique: balance des comptes courants (% du PIB)

Économie	1999–2005	2006	2007a
Afrique	0,7	5,3	2,9
Exportateurs nets de pétrole	3,7	14	10
Importateurs nets de pétrole	-2	-3,6	-4,3

a. Estimations.

Source: BAD et OCDE, 2008.

de leur compétitivité. Les huit pays connaissant une dépréciation réelle de leur monnaie courent le risque de subir des pressions inflationnistes à moins que des mesures appropriées ne soient prises.

Transformation structurelle

La transformation structurelle est le processus par lequel les secteurs non agricoles accroissent leur part de l'emploi et de la production. Elle fait donc intervenir un transfert net de ressources de l'agriculture à d'autres secteurs dans le long terme.

La transformation structurelle comporte quatre indicateurs majeurs: une part en baisse de l'agriculture dans la production économique et l'emploi, une part en hausse de l'activité économique urbaine dans l'industrie et les services modernes, la migration des travailleurs ruraux vers les centres urbains et la transition démographique vers des taux de natalité et

de mortalité plus faibles. Toutes ces caractéristiques sont cruciales pour réduire la part de l'agriculture dans la main-d'œuvre totale et promouvoir la croissance économique.

En Afrique subsaharienne, la part de la main-d'œuvre totale dans l'agriculture a été réduite de 8,5 points de pourcentage de 1996 à 2006, tandis qu'en Afrique du Nord, elle l'a été de 1,1 point de pourcentage (tableau 2.5).

Les pays avancés dans leur transition démographique (ayant de faibles taux de natalité) ont connu un bon comportement dans la transformation de leurs économies (CEA, 2005). Ils ont une part moindre de la main-d'œuvre totale dans l'agriculture et une productivité plus forte de la main-d'œuvre agricole et sont à un stade plus poussé de développement des infrastructures. Le tableau 2.6 indique la transformation structurelle de certains des pays où les

Tableau 2.5: Emploi en Afrique par secteur économique en 1996 et 2006 (% du total)

Région	Agriculture		Industrie		Services	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Afrique du Nord	35,5	34,4	19,8	20	43,7	45,6
Afrique subsaharienne	74,4	65,9	7,5	10	18,1	24,1

Source: OIT 2007.

Tableau 2.6: Part de la main-d'œuvre africaine employée dans l'agriculture (%)

Certains des pays où les enquêtes ont été menées	1990	2000
Tous pays	73	68
Botswana	46	45
Ghana	59	57
Kenya	80	75
Namibie	49	41
Cameroun	70	59
Nigéria	43	33
Sénégal	77	74
Tanzanie	84	80
Togo	66	60
Zambie	74	69
Burkina Faso	92	92
Malawi	87	83
Mali	86	81
Niger	90	88
Ouganda	85	80

Source: CEA, 2005.

enquêtes ont été menées (lorsque les données sont disponibles), avec recours aux tendances de la part de la main-d'œuvre en 1990 et 2000.

Parmi les pays où les enquêtes ont été menées, la Namibie, le Cameroun, le Nigéria et le Togo ont réduit la part de leur main-d'œuvre de plus de cinq points de pourcentage entre 1990 et 2000. À l'autre extrême, le Burkina Faso n'a réalisé aucune transformation structurelle au cours de la même période.

Si une certaine transformation structurelle a eu lieu entre 1990 et 2000, cette dernière ne s'est pas révélée suffisante, et les économies africaines sont toujours dominées par une faible productivité du secteur

agricole. Le recul de la part de l'agriculture s'accompagne, dans la plupart des cas, d'une augmentation de la part de l'emploi dans le secteur des services et le secteur informel, qui est un prolongement de l'économie agricole.

Avec 70 % des Africains démunis vivant dans les zones rurales, la pauvreté sur le continent est essentiellement un phénomène rural. Il faut donc absolument accroître les emplois et les revenus ruraux si l'on veut réduire la pauvreté. Une augmentation des revenus ruraux non agricoles permettra vraisemblablement d'améliorer le niveau de vie des pauvres des zones rurales, mais cela pourrait également entraîner une transformation structurelle de l'économie tout entière.

Développement social

Avec un taux de croissance du PIB de 4,3% au cours de la décennie écoulée, l'Afrique peut se prévaloir d'une croissance économique récente solide. À elle seule cependant, la croissance économique ne suffit pas à améliorer le niveau de vie. Pour qu'elle puisse stimuler le développement économique, la croissance économique doit reposer sur une large assise, propre à relever le niveau de vie de la majorité de la population. Une analyse des résultats par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) peut révéler la mesure dans laquelle la croissance économique dans les pays africains a entamé la croissance de l'emploi, accru la pauvreté monétaire, et entravé l'amélioration de l'éducation et de la santé, la promotion de l'égalité des sexes, l'autonomisation des

Tableau 2.7: Indicateurs du marché du travail en Afrique, 1997–2007

Économies	Taux de chômage (% de la main-d'œuvre)				Croissance annuelle de la main-d'œuvre (%) 1997–2007a	Croissance annuelle du PIB (%) 1997–2007a
	1997	2002	2005	2007a		
Afrique subsaharienne	8,5	10,2	9,7	8,2	3	4,1
Afrique du Nord	11,7	13,7	11,6	10,9	3,3	4,9
Asie du Sud	4,7	5,1	5,3	5,1	2,4	6,4
Monde	6,1	6,6	6,4	6	1,7	4,2

a. Estimations.

Source: BIT, 2007 et BIT, 2008.

femmes et l'accroissement de l'accès à l'eau et l'assainissement.

Emploi

Avec un taux de chômage plus élevé que celui des autres régions, les pays africains doivent prévoir la création d'emplois dans leurs programmes de développement. Le taux de chômage sur le continent n'a reculé que de façon marginale pour être ramené de 8,5 % en 1997 à 8,2 % en 2007, contre des chiffres se situant à 11,7 % et 10,9 % pour l'Afrique du Nord (tableau 2.7). Ces chiffres sont considérablement plus élevés que ceux enregistrés en Asie du Sud ou dans le reste du monde.

Le taux de chômage élevé des jeunes est un problème à part en Afrique, où le taux de chômage du groupe d'âge de 15 à 24 ans est d'environ le double de celui de la main-d'œuvre totale (tableau 2.8). Le taux de chômage des jeunes en Afrique subsaharienne n'a fléchi que légèrement de 2002 à 2006, et seulement à un rythme légèrement meilleur que celui de l'Afrique du Nord au cours de la même période. Si le taux de chômage des femmes en Afrique subsaharienne est semblable à celui

des hommes, le taux de chômage des femmes en Afrique du Nord était de 17,1% en 2006 contre 9,6 % pour le taux de chômage des hommes.

La création d'emplois est un problème encore plus pressant en Afrique, étant donné la croissance relativement forte de la main-d'œuvre. La main-d'œuvre en Afrique a progressé à un taux légèrement supérieur à 3% par an en moyenne de 1997 à 2007 contre 2,4 % en Asie du Sud et 1,7 % à l'échelle mondiale (tableau 2.7). Compte tenu de ces statistiques, il semblerait que l'amélioration

Tableau 2.8: Taux de chômage des femmes et des jeunes, Afrique, 1996–2006 (% de main-d'œuvre)

Groupe	1996	2002	2005	2006a
Femmes				
Afrique subsaharienne	9,2	10,2	9,7	9,7
Afrique du Nord	19,3	19,7	17,2	17,1
Jeunes				
Afrique subsaharienne	17,6	18,7	17,8	17,8
Afrique du Nord	28,6	29	25,6	25,7

a. Estimations.

Source: BIT, 2007.

récente de la croissance économique n'a jusqu'ici pas entraîné une croissance importante de l'emploi. Une raison de cette situation est que la croissance économique était tirée essentiellement par les industries extractives, qui ont peu d'impact direct ou indirect sur l'emploi. Et les taux de croissance n'étaient pas assez élevés pour créer des emplois pour ceux qui étaient déjà sur le marché du travail aussi bien que pour les nouveaux venus sur ce marché.

Pauvreté monétaire et inégalité

La réduction de la pauvreté est en général limitée en Afrique depuis 1990. Bien que le pourcentage de ceux qui, au sein de la main-d'œuvre, recherchent activement du travail sans succès soit 8,2 % en Afrique subsaharienne et 10,9 % en Afrique du Nord, le pourcentage des personnes employées qui sont pauvres est bien plus élevé.

Le nombre des travailleurs africains vivant avec moins d'un dollar

par jour est passé de 132 millions en 1997 à environ 158 millions en 2007 (tableau 2.9). En 2007, environ 53% des travailleurs vivaient dans la pauvreté extrême en Afrique subsaharienne. Ce chiffre passe à 85,4 % si l'on considère que le seuil de pauvreté est de deux dollars des États-Unis. En Afrique du Nord, par contraste, 1,6 % de ceux qui sont employés vivent avec moins d'un dollar par jour en 2007, et 42 % vivaient avec moins de deux dollars des États-Unis par jour, contre 50,1 % en 1997.

La Banque mondiale, employant un ensemble de données améliorées, a révisé les estimations de la pauvreté en 2008 dans le cadre de son Projet de comparaison international de 2005. Elle a proposé un nouveau seuil de pauvreté internationale de 1,25 dollar des États-Unis par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA) pour 2005 (Chen et Ravallion, 2008). Compte tenu de ce nouveau seuil de pauvreté, les chiffres de la

Tableau 2.9: Indicateurs de la pauvreté au travail en Afrique, 1997-2007.

	Nombre (en millions)			Part de la population totale occupée (%)		
	1997	2002	2007a	1997	2002	2007e
1 dollar É.-U. par jour						
Afrique subsaharienne	130,7	143,6	157,3	57,4	55,6	53
Afrique du Nord	1,2	1,0	0,9	2,6	2	1,6
Afrique	131,9	144,6	158,2			
2 dollars É.-U. par jour						
Afrique subsaharienne	197,8	224	253,3	86,8	86,7	85,4
Afrique du Nord	22,5	24,4	25,2	50,1	48,7	42
Afrique	220,3	248,4	278,5			

a. Estimations.

Source: BIT, 2008.

Tableau 2.10: Population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, 1981–2005 (en millions)

	1981	1990	1996	2002	2005
Asie de l'Est et Pacifique	1 087,6	893,4	642,2	543,9	336,9
Afrique subsaharienne	202	283,7	347,8	373,2	384,2
Monde	1 904,2	1 815,5	1 673,8	1 627	1 399,6

Source: Chen et Ravallion, 2008.

pauvreté mondiale pour 2005 ont été estimés et les estimations passées ont été révisées jusqu'en 1981. Le nouvel ensemble de données montre que l'incidence de la pauvreté mondiale est plus élevée qu'il n'a été estimé auparavant. Mais l'incidence de la pauvreté recule depuis les années 80, comme prévu auparavant.

Le nombre de personnes vivant dans le monde avec moins de 1,25 dollar des États-Unis en PPA est tombé de 1,9 milliard en 1981 à 1,4 milliard en 2005 (tableau 2.10). Cette réduction de la pauvreté mondiale était essentiellement due à la chute massive du nombre de personnes en Asie de l'Est et dans la région du Pacifique vivant dans la pauvreté extrême, tombé d'un peu plus d'un milliard en 1981 à 337 millions en 2005.

Le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême en Afrique subsaharienne a progressé de 182 millions à 384 millions entre 1981 et 2005. En pourcentage de la population, les personnes vivant dans la pauvreté ont vu leur proportion passer de 50,8 % en 1981 à 57,5 % en 1996, avant d'amorcer une baisse qui l'a ramenée à 50,4 % en 2005 (tableau 2.11). Il semblerait que la croissance économique qui a démarré à la fin des années 90 commence à

jouer sur le problème persistant de la pauvreté extrême en Afrique.

Bien que la croissance économique ait débouché sur une chute de la part des personnes vivant dans la pauvreté en Afrique, elle ne s'est pas traduite par une amélioration de la répartition du revenu. La figure 2.1 montre que la part de la consommation nationale allant au quintile le plus pauvre de la population en 2004 est restée inchangée par rapport à son niveau de 1990 qui était de 3,4 %, tandis qu'en Afrique du Nord, cette part s'est améliorée légèrement pour passer de 6,2 % à 6,3 % au cours de la même période.

Le tableau 2.12 montre le degré d'inégalité mesuré par le coefficient de Gini pour les pays où les enquêtes ont été menées à partir des données

Tableau 2.11: Population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, 1981–2005 (% de la population)

Économie	1981	1990	1996	2002	2005
Asie de l'Est et Pacifique	78,8	56	37,1	29,6	17,9
Afrique subsaharienne	50,8	54,9	57,5	52,7	50,4

Source: Chen et Ravallion, 2008.

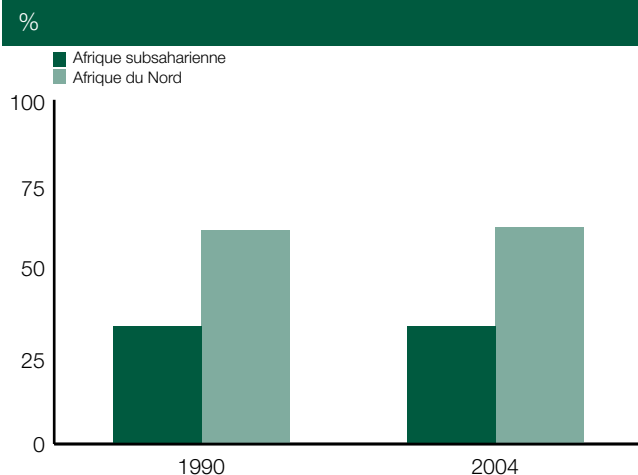
Tableau 2.12: Coefficients de Gini pour certains pays africains

Fourchette	Pays
30–39	Bénin, Égypte, Éthiopie, Malawi, Maurice, Tanzanie, Tunisie
40–44	Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, République du Congo, Sénégal.
45–49	Gambie, Madagascar
50–55	Lesotho, Nigéria, Rwanda, Swaziland, Zambie
56–60	Afrique du Sud, Botswana, Cap-Vert, Namibie.
Supérieur à 60	Sierra Leone

Source: BAD et OCDE, 2008.

disponibles à compter de 2000¹. Pour les 30 pays figurant dans le tableau, le coefficient de Gini pour l'inégalité des revenus oscille entre une valeur faible de 30 en Éthiopie et une valeur élevée de 62,9 en Sierra Leone (sur une échelle allant de 0 à 100).

Figure 2.1 Part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale, 1990 et 2004



Source: DAES, 2007.

La région de l'Afrique australe a la répartition du revenu le moins égalitaire d'Afrique. Six pays de cette région – Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland et Zambie – figurent parmi les 10 premiers des pays les plus inégalitaires de l'échantillon.

À part les pays africains, 14 pays de l'Amérique latine et de la région des Caraïbes ainsi que la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont un coefficient de Gini supérieur à 50 (PNUD, 2008)².

Éducation

Seuls 13 des 53 pays africains sont susceptibles de réaliser l'Objectif de l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015, tel que fixé dans les OMD. Des millions d'enfants ne fréquentent pas l'école, en particulier dans les zones rurales, dont plus de la moitié sont des filles. Tous les pays d'Afrique du Nord sont en bonne voie pour atteindre l'Objectif avec un taux de scolarisation primaire de 95 % en 2005 après prise en compte des déperditions. Le taux moyen de scolarisation dans le primaire pour l'Afrique subsaharienne était de 70 % en 2005, contre 57 % en 1999.

Seuls l'Algérie, le Cap-Vert, l'Égypte, Maurice, les Seychelles, la Tanzanie et la Tunisie arriveront probablement à faire en sorte que d'ici à 2015 tous les enfants achèvent les études primaires. Mais l'Éthiopie a fait des progrès considérables vers l'Objectif en matière d'éducation au cours des 15 dernières années.

Santé

L'espérance de vie à la naissance est de 50 ans pour toute l'Afrique et de 46 ans pour l'Afrique subsaharienne. L'espérance de vie en Afrique du Nord est de 71 ans (Banque mondiale, 2006). En Afrique subsaharienne, Maurice et le Cap-Vert ont l'espérance de vie la plus élevée, s'établissant en moyenne à 73 ans et 70 ans respectivement. Du fait de la pandémie de VIH/sida, de la propagation du paludisme et de la tuberculose ainsi que des conflits régionaux, l'espérance de vie à la naissance dans le reste de la région demeure le plus faible du monde. Le Zimbabwe, le Lesotho et le Botswana ont tous une espérance de vie à la naissance de moins de 40 ans.

La réduction des taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans en Afrique a été lente, en particulier en Afrique subsaharienne, où 166 enfants sur 1000 naissances vivantes mouraient en 2005, contre 185 en 1990. En 2005 en Afrique du Nord, 35 nourrissons mouraient pour 1000 naissances vivantes, contre 88 en 1990.

Seuls trois pays d'Afrique subsaharienne, à savoir le Cap-Vert, les Comores et l'Érythrée, ont réussi à réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans de 37 % au moins entre 1990 et 2004. Plusieurs autres pays de la région - Afrique du Sud, Botswana, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale, Kenya, République centrafricaine, Rwanda, Swaziland et Zimbabwe - ont même reculé, en raison essentiellement de la pandémie de VIH/sida, des conflits et du

fait que, selon les estimations, seuls 65% des enfants sont vaccinés.

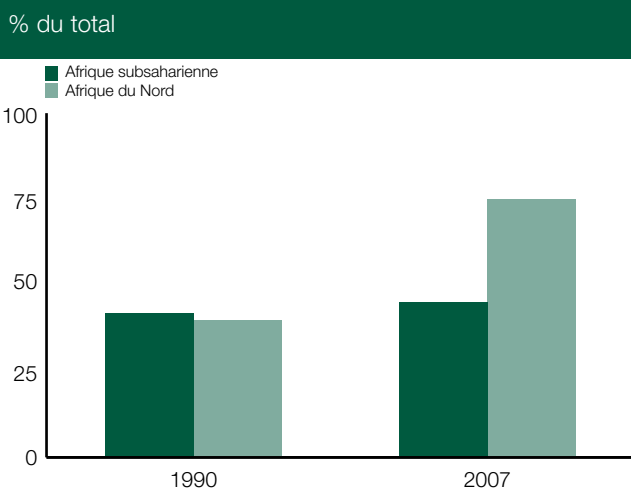
Seuls 11 pays africains sont en bonne voie pour réduire le taux de mortalité maternelle de trois quarts, comme fixé dans les Objectifs du Millénaire pour le développement. La mise en place de soins spécialisés à la naissance est l'un des principaux éléments nécessaires pour réduire la mortalité maternelle. Mais en Afrique subsaharienne, la proportion des naissances assistées par un personnel de santé qualifié n'a progressé que de trois points de pourcentage entre 1990 et 2004. En revanche, pour la même période, la proportion est passée de 40 % à 75 % en Afrique du Nord.

Accès à une source d'eau potable améliorée

À l'échelle mondiale, 1,2 milliard de personnes n'avaient pas accès à une source d'eau potable améliorée en 1990, et 2,7 milliards n'avaient pas accès à un système d'assainissement amélioré. En Afrique, 277 millions de personnes n'avaient pas accès à une eau potable et 393 millions n'avaient pas accès à un système d'assainissement. La cible 10 de l'Objectif 7 du Millénaire pour le développement préconise de « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à une source d'eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base ».

La progression vers la réalisation de la cible 10 apportera de nombreux avantages, notamment des effets salutaires sur la réalisation d'autres Objectifs, en particulier ceux liés à la

Figure 2.2 Population ayant accès à une source d'eau potable améliorée en 1990, 2004 et 2015 (%)



Source: UNICEF et OMS (2006).

pauvreté, à la santé, à l'éducation et à l'égalité des sexes. Un accès durable à l'eau potable et à des services d'assainissement réduira l'incidence des maladies d'origine hydrique telle que la diarrhée, la dysenterie et la fièvre typhoïde et, en conséquence, les coûts liés à la santé et la mortalité infantile. Cela réduira la pauvreté monétaire et libérera les filles et les femmes pour des activités productives et éducatives parce qu'elles auront un accès plus proche aux installations d'approvisionnement en eau. Cela améliorera l'éducation des filles, en raison de la mise en place de services d'assainissement distincts. Et cet accès promouvra l'équité économique et garantira la dignité humaine (PNUD, 2006).

À la fin de 2004, 191 millions d'Africains de plus avaient accès à une source d'eau potable améliorée

qu'en 1990. Au rythme actuel du nombre de personnes ayant accès qui est de 13,6 millions de personnes par an, 150 millions d'autres personnes auront accès à une eau potable d'ici à la fin de 2015. Mais pour réaliser la cible de l'OMD consistant à réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à une source d'eau de boisson salubre, il faut en moyenne ouvrir l'accès à 28,9 millions de personnes en moyenne de plus, afin que la population couverte soit de 78 % de la population totale en 2015 (figure 2.5). Les 550 millions d'Africains ayant accès à l'eau potable en 2004 représentaient 62 % de la population; 337 millions de personnes n'avaient toujours pas accès.

Cette analyse dissimule de très grandes disparités dans l'accès à une eau potable entre régions et entre zones urbaines et zones rurales. Si l'Afrique du Nord est en voie d'atteindre la cible avec un taux de couverture qui était de 91% en 2004, le taux de couverture en Afrique subsaharienne n'était que de 56 %. Le pourcentage de la population qui n'a pas accès à une source d'eau potable n'augmentera vraisemblablement que de façon marginale pour passer à 57 % d'ici à 2015, chiffre bien en deçà de l'objectif.

En 2004, seule 42 % de la population rurale en Afrique subsaharienne avait accès à une source d'eau potable améliorée, contre 80 % dans les zones urbaines. Mais un taux de 42 % représente une amélioration par rapport au taux de 36 % de 1990. Par contraste, la couverture dans les zones urbaines est descendue de 82 % en 1990, par suite

Tableau 2.13: Écart entre zones urbaines et rurales en matière d'accès à une source d'eau potable dans certains pays africains (% de la population)

Pays	Accès à une source d'eau potable (%)			Écart entre zones urbaines et rurales(%)
	Moyenne	Zones urbaines	Zones rurales	
Burkina Faso	61	94	54	40
Cameroun	66	86	44	42
Madagascar	46	77	35	42
Mali	50	78	36	42
Guinée	50	78	35	43
Maroc	81	99	56	43
Niger	46	80	36	44
Togo	52	80	36	44
Mozambique	43	72	26	46
Gabon	88	95	47	48
Zambie	58	90	40	50
République du Congo	46	82	29	53
République démocratique du Congo	58	84	27	57
Éthiopie	22	81	11	70

Source: UNICEF et OMS, 2006

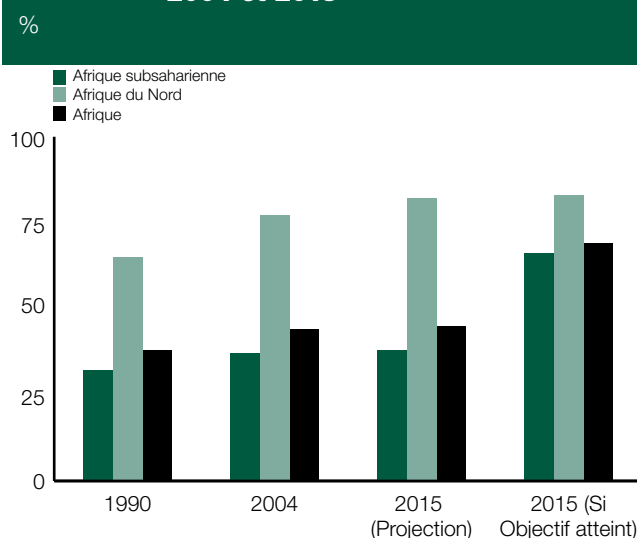
d'un accroissement démographique rapide.

L'écart entre zones urbaines et zones rurales est encore plus frappant lorsqu'on examine les données par pays (tableau 2.13). Quatorze pays africains affichent un écart entre villes et campagnes de 40 % et plus dans la couverture entre zones urbaines et zones rurales.

Accès à un système d'assainissement amélioré

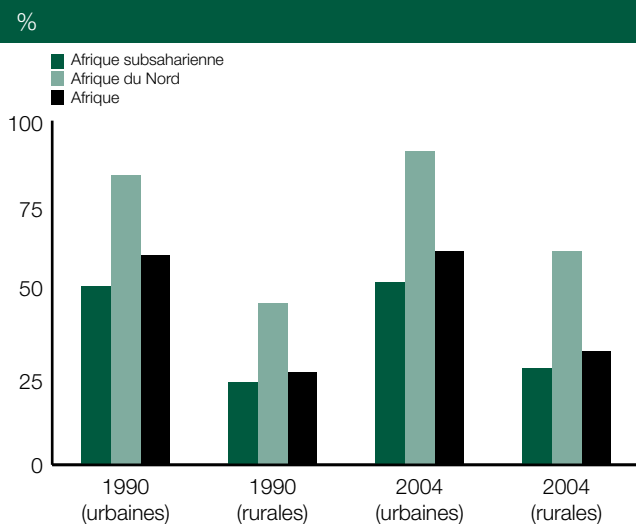
De 1990 à 2004, 146 millions d'autres Africains ont bénéficié de l'accès à un système d'assainissement amélioré, ce qui a porté le taux de couverture de 38 % à 40 % (figure 2.3). Mais à la fin de 2004, 498 millions d'Africains n'avaient toujours pas accès à un tel système. De plus, le continent progresse trop longtemps pour atteindre la cible de

Figure 2.3 Population ayant accès à un système d'assainissement amélioré en 1990, 2004 et 2015



Source: UNICEF-OMS (2006).

Figure 2.4 Population urbaine et rurale ayant accès à un système d'assainissement amélioré en 1990 et 2004



Source: UNICEF-OMS (2006).

l'Objectif d'ici à 2015. Au rythme de progression actuel, seuls 45 % des Africains auront accès à un système d'assainissement amélioré d'ici à 2015 - chiffre bien en deçà de l'Objectif fixé de 69 %.

L'Afrique du Nord est en bonne voie pour réaliser la cible relative à l'assainissement, tandis que l'Afrique subsaharienne ne l'est pas. Le nombre supplémentaire de 7,6 millions couverts par an pour l'Afrique subsaharienne de 1991 à 2004 est bien au-dessous des 31,3 millions à couvrir par an en vue d'atteindre l'Objectif d'ici à 2015.

À la fin de 2004, 53 % de la population urbaine en Afrique subsaharienne avait accès à un système d'assainissement amélioré, ce qui représente une légère augmentation

par rapport à la proportion de 52 % enregistrée en 1990. Par contraste, les chiffres équivalents pour l'Afrique du Nord étaient de 84 % et 91 % en 1990 et 2004 respectivement. La population rurale ayant accès à un système d'assainissement amélioré en 2004 était plus faible que la population urbaine dans le même cas tant pour l'Afrique subsaharienne que pour l'Afrique du Nord, et en ce qui concerne aussi bien le nombre que la proportion (figure 2.4). La population rurale n'ayant pas accès à un système d'assainissement amélioré en Afrique subsaharienne en 2004 était de 339 millions (soit 72 %), contre 124 millions (soit 47 %) de la population urbaine. Bien que les efforts tendant à améliorer l'accès à un système d'assainissement en Afrique subsaharienne fussent concentrés dans les zones urbaines, avec une augmentation annuelle moyenne de 4,6 millions de personnes couvertes (contre 3 millions dans les zones rurales), en raison de l'explosion démographique, le taux de couverture dans les villes n'a progressé que de 1 % en 2004.

Égalité des sexes et autonomisation des femmes

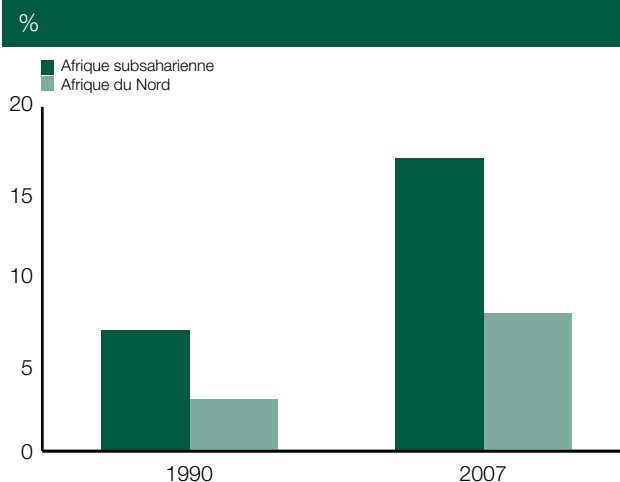
Assurer l'accès des filles à l'éducation est une gageure pour bon nombre de pays africains. Le rapport filles/garçons pour ce qui est du taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé au cours des années 1991 - 2005 de 0,84 à 0,89 en Afrique subsaharienne et de 0,82 à 0,93 en Afrique du Nord. Toutefois, le même rapport a été ramené de 0,82 à 0,80 pour le nombre d'inscrits dans l'enseignement secondaire et de 0,69 à 0,63 pour le nombre

d'inscrits dans l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne, de 1991 à 2005 (DAES, 2007).

Certains pays, tels que le Burkina Faso et le Mali, ont fait de remarquables progrès vers la parité homme-femme par le biais des programmes d'alimentation scolaire. Le Rwanda a aussi considérablement progressé dans la parité homme-femme par suite de son programme de reconstruction après un conflit, qui a bénéficié d'un soutien généreux des donateurs. Une surveillance étroite de l'écart entre homme et femme et un meilleur ciblage des actions des pouvoirs publics s'imposent pour accélérer les progrès vers l'égalité des sexes. Pour combler cet écart, la CEA a mis au point un indicateur de développement et des inégalités entre les sexes en Afrique (IDISA), qui mesure le degré d'intégration des femmes dans tous les aspects de la vie économique et politique d'un pays (CEA, 2004).

Le nombre des femmes a systématiquement augmenté dans les parlements au cours des années, mais elles sont toujours sous-représentées en politique et au niveau le plus élevé des institutions et des secteurs économiques. Au cours de la période 1990-2007, le pourcentage de femmes dans les parlements a progressé de 7% à 17% en Afrique subsaharienne et de 3% à 8% en Afrique du Nord (figure 2.5). Le Rwanda est le seul pays africain qui se soit rapproché de la parité.

Figure 2.5 Pourcentage de femmes dans les parlements africains, 1990 et 2007



Source: DAES, 2007.

Croissance économique et développement

Une meilleure gestion macroéconomique, l'accroissement des dépenses publiques et la demande croissante de produits de base ont contribué à améliorer la croissance économique dans les pays africains au cours des 10 dernières années. Mais il ne semble pas que cette croissance ait une large assise et qu'elle soit inclusive; en d'autres termes, la croissance économique ne s'est pas traduite par une réduction de la pauvreté et la création d'emplois.

Pour qu'elle puisse réduire la pauvreté, la croissance doit être favorable aux pauvres. Les grandes caractéristiques d'une croissance favorable aux pauvres sont les suivantes:

- Utilisation plus efficace de la main-d'œuvre et d'autres res-

Encadré 2.1 : Condition de la femme en Afrique subsaharienne

Les femmes représentent approximativement 70 % de la main-d'œuvre agricole et produisent environ 90 % de la quantité totale de denrées alimentaires en Afrique subsaharienne. Avec une valeur de 61,9 %, le taux d'activité économique des femmes, qui est une mesure du pourcentage des personnes fournissant la main-d'œuvre pour la production des biens économiques, est le plus élevé du monde par rapport aux autres régions, notamment les pays de l'OCDE. Mais les femmes sont essentiellement employées dans le secteur informel où elles occupent des emplois de faible qualification. Cela ressort du pourcentage des femmes occupant un emploi salarié dans le secteur non agricole. L'Afrique subsaharienne occupe les échelons les plus bas parmi toutes les régions du monde avec 8,5 %.

Il y a plusieurs explications à la piètre condition des femmes dans l'économie formelle de l'Afrique subsaharienne. Le manque d'accès aux ressources essentielles en matière d'éducation et de soins de santé est le plus important des facteurs. La base de données Égalité homme-femme, Institutions et développement (EID) du Centre de développement de l'OCDE révèle que le taux de scolarisation primaire des femmes est toujours à un chiffre étonnamment bas de 67 % en dépit d'efforts tels que ceux déployés pour réaliser l'Objectif 2 du Millénaire pour le développement tendant à assurer l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015. Le taux d'analphabétisme demeure un grand problème, ce qui n'a rien d'étonnant. Parmi les femmes âgées de plus de 15 ans, seules 51 % sont capables de lire et d'écrire, contre 67,1 % d'hommes.

Source: BAD et OCDE 2007.

sources des pauvres (à forte intensité de main-d'œuvre);

- Priorité aux besoins sociaux (les femmes, les minorités, la santé, l'éducation et la participation);
- Orientation des politiques vers des objectifs favorables aux pauvres (dépenses publiques à consacrer à l'éducation, à la santé et aux services de planification familiale);

- Amélioration de l'accès au crédit et promotion des petites et moyennes entreprises qui créeront des emplois.

La productivité agricole est le pivot d'une politique de croissance favorable aux pauvres. Mais l'accent à mettre sur l'agriculture et le secteur rural ne devrait pas contrecarrer le rôle que joue le secteur manufacturier, en particulier les industries à forte intensité de main-d'œuvre, dans la création d'emplois pour les pauvres non instruits, ce parfois de façon plus spectaculaire que dans l'agriculture. En fait, les petites et moyennes entreprises représentent approximativement 60 % de la main-d'œuvre dans les zones urbaines et 25 % de la production industrielle. Comme elles fournissent des emplois pour les travailleurs ayant une formation classique limitée et utilise les intrants locaux produits en général par les pauvres, il faut absolument les développer pour créer des emplois et réduire la pauvreté.

Les politiques des pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer dans la création d'emplois à plusieurs égards, notamment par les mesures suivantes:

- Faciliter le développement du secteur privé en promouvant la compétition au sein de l'économie;
- Faire en sorte que les chefs d'entreprise soient libres de mener leurs activités partout au sein de l'économie;

- Réduire les fardeaux à supporter lorsqu'on fait des transactions;
- Accorder des exonérations fiscales et d'autres incitations aux investisseurs privés;
- Adopter des mesures visant à développer les petites et moyennes entreprises;
- Protéger les droits de propriété;
- Exécuter les contrats d'entreprise;
- Encourager la bonne gestion des sociétés.

Si les gouvernements africains prennent des mesures dans ce sens pour améliorer leurs politiques et si l'assistance financière disponible augmente, d'importants progrès seront possibles vers la réalisation des OMD. Au cours des 10 années passées, les pays qui ont mis en œuvre des politiques économiques rationnelles favorables aux pauvres et amélioré leurs systèmes de gouvernance ont vu la croissance s'accélérer et la pauvreté se réduire.

Les pays africains doivent prendre trois mesures:

- Renforcer les réformes macro-économiques et améliorer la compétitivité et l'efficacité nationales en tant que fondement d'un climat favorable aux investissements et d'une croissance favorable aux pauvres;
- Renforcer les institutions et les systèmes démocratiques dans le domaine du budget de l'État et

Encadré 2.2 : Pratiques optimales en matière de croissance et de réduction de la pauvreté: Ghana, Ouganda et Mozambique

Ghana. L'appui de ses partenaires au développement aidant, les efforts soutenus déployés par le Gouvernement en vue de réduire la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie des Ghanéens ont débouché sur de bons résultats. La croissance économique a été en moyenne de 4,5 % de 1983 à 2000 mais s'est accélérée pour passer à 5,8 % en 2004 et à 6,1 % en 2006. Les taux de pauvreté ont chuté de 52 % en 1992 à 28,5 % en 2005.

Ouganda. Le ferme attachement du pays à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'il est énoncé dans le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté et les contributions des partenaires au développement ont rapproché le pays de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. La croissance économique a été en moyenne de 5,4 % de 2000 à 2004. La pauvreté a reculé rapidement de 1992 à 2006 par suite d'une croissance économique à large assise. Le pourcentage de pauvres a régressé de 56 % en 1992 à 31 % en 2006. Cependant, les niveaux de pauvreté restent élevés dans les campagnes et dans le nord et l'est du pays.

Mozambique. Depuis que la guerre civile dévastatrice a pris fin en 1992, le Mozambique entreprend une reprise remarquable. Il a obtenu un taux moyen annuel de croissance économique de 7,7 % de 2000 à 2004 et a enregistré 7,9 % en 2006. Par suite de politiques tendant à une forte croissance et favorables aux pauvres, l'indice de pauvreté a chuté de 15 points de pourcentage entre 1997 et 2003, ce qui a permis de sortir près de 3 millions de personnes de la pauvreté extrême.

Source: Banque mondiale, fiches pays 2007.

de la gestion des finances publiques, afin de faire en sorte que les gouvernements aient à rendre compte à leurs peuples, en particulier en vue d'une prestation efficace des services publics;

- Investir des ressources suffisantes dans le développement humain.

Dans 11 des 27 pays où des données sont disponibles, plus de 50 % des

experts interrogés ont estimé que le gouvernement appliquait activement ou largement les politiques de développement économique durable. Les quatre pays en tête à cet égard sont la Tunisie, le Malawi, le Botswana et l’Afrique du Sud (figure 2.6).

Dans 15 des 27 pays, moins de 40 % des experts ont répondu que les politiques de développement économique durable étaient activement ou largement appliquées par les gouvernements respectifs. Le fait que dans plusieurs pays moins de la moitié des experts estiment que les politiques de développement économique durable sont appliquées par le gouvernement dénote une absence

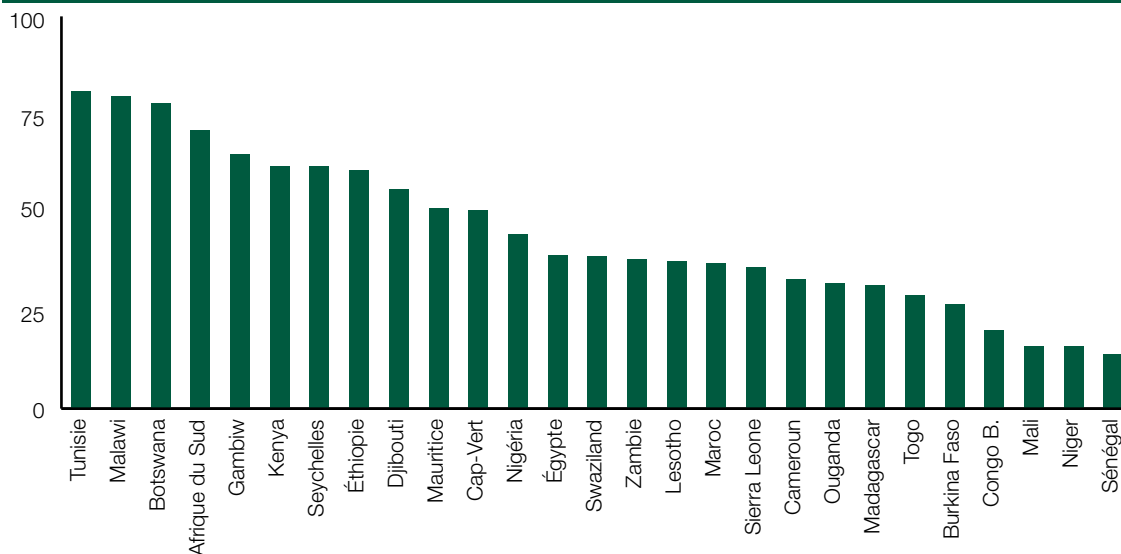
d’attachement ferme au développement économique durable.

Une corrélation entre la croissance du PIB et les avis des experts en 2005 sur la poursuite du développement durable donne des résultats mitigés. Au Botswana, au Cap-Vert, au Kenya et en Afrique du Sud, où plus de 50 % des experts ont répondu que le Gouvernement appliquait activement ou largement des politiques de développement économique durable, le taux de croissance dépassait 5 %.

En revanche, au Burkina Faso, en République du Congo et en Sierra Leone, où la croissance du PIB en 2005 a été de 7,1 %, 7,1 % et 7,2 %

Figure 2.6 Opinion des experts sur la poursuite par le gouvernement du développement économique durable

Poursuite active ou largement active par le gouvernement de cet objectif (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

respectivement, moins de 40 % des experts ont répondu que le Gouvernement appliquait activement ou largement des politiques de développement économique durable. Cela indique clairement que les résultats en matière de développement économique durable sont déterminés par plusieurs facteurs, tels que les infrastructures de base, la capacité technique et la disponibilité des ressources. Les bonnes politiques n'ont qu'un rôle limité à y jouer.

Gestion des finances publiques

Une gestion efficace des finances publiques requiert un processus budgétaire rigoureux, une programmation axée sur les résultats et une analyse exacte des causes de la pauvreté. Les dépenses publiques doivent faire l'objet d'un contrôle afin de s'assurer qu'elles atteignent effectivement les objectifs prévus, et le contrôle devrait garantir que les services publics atteignent effectivement les bénéficiaires visés. Les questions essentielles dans la gestion des finances publiques sont le degré de discipline, l'efficacité dans le recouvrement des recettes et le degré de transparence, de responsabilisation et de contrôle.

Théoriquement, une bonne gestion des finances publiques soulève trois questions:

- La capacité des gouvernements de fournir des ressources pour un résultat souhaité, sous réserve que la situation financière soit viable, dans le moyen aussi bien que le long terme;

- L'écart entre le niveau actuel des dépenses et le niveau maximal des dépenses qu'un gouvernement peut effectuer sans nuire à sa solvabilité;
- Les fonds dont dispose le gouvernement par suite d'un recouvrement renforcé des recettes, et les réformes en vue de l'adoption des politiques qui orienteront les fonds vers un ensemble déterminé d'objectifs de développement.

Systèmes de contrôle budgétaire

Un système efficace de contrôle budgétaire applique un cadre de dépenses à moyen terme, des règles et procédures en matière de passation de marchés ainsi que des systèmes d'audit interne et de contrôle interne.

Cadre de dépenses à moyen terme et systèmes semblables

Un cadre de dépenses à moyen terme lie l'élaboration des politiques, la planification et la budgétisation, ce qui fait que les dépenses sont déterminées par les priorités et régies par les réalités budgétaires, introduit une optique à moyen terme et permet des politiques tendant au développement à long terme. Un cadre de dépenses à moyen terme triennal est un budget glissant qui couvre l'exercice financier actuel et les deux années suivantes. Il contient un cadre macroéconomique assorti d'une prévision des recettes et des dépenses dans le moyen terme, un programme sectoriel pluriannuel assorti de coûts estimatifs, un cadre de dépenses stratégiques, un plan de répartition des ressources entre les secteurs et des budgets sectoriels détaillés. (Il y a

lieu de noter qu'un cadre de dépenses à moyen terme peut s'étaler sur plus de trois ans. Celui du Mozambique, par exemple, est quadriennal.)

Le processus budgétaire du cadre des dépenses à moyen terme au Ghana est un processus triennal, axé sur les résultats. Le cadre et les systèmes de gestion du budget et des dépenses publiques ont été introduits au titre du programme de réformes de la gestion des finances publiques du Gouvernement visant à juguler les faiblesses au sein du système de planification et de budgétisation. Avec le cadre de dépenses à moyen terme, le Ghana a amélioré sa planification et sa prévision macroéconomiques, son analyse économique de l'affectation des dépenses, sa planification et sa gestion stratégiques ainsi que la budgétisation axée sur les résultats.

Le cadre de dépenses à moyen terme de l'Afrique du Sud impose à toutes les entités publiques de préparer des budgets sur une période de planification de trois ans, et le budget entier de l'État est présenté dans son intégralité sous cette forme. Le Gouvernement publie une déclaration de politique budgétaire à moyen terme en octobre de chaque année (à peu près au milieu de l'exercice financier), établissant les paramètres généraux de ses perspectives économiques, les prévisions de recettes et les priorités budgétaires pour les trois années à venir. Un des avantages de la déclaration de politique budgétaire à moyen terme et du cadre de dépenses à moyen terme a été une plus grande prévisibilité de la politique financière. Cette prévisibilité a permis non seulement au

Gouvernement mais aussi au secteur privé de planifier à plus long terme, et de réduire la spéculation financière potentiellement déstabilisatrice qui se nourrit de l'incertitude et des rumeurs.

Au Kenya, le processus budgétaire est coordonné par le secrétariat chargé du cadre de dépenses à moyen terme et du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, placé sous le contrôle du Ministère de la planification et du développement national. Ce processus a été établi dans tous les ministères en 1998 pour faire en sorte que les politiques, les processus de planification et de budgétisation soient liés afin que les ressources soient centrées sur les domaines prioritaires. Le Ministère met en place le cadre budgétaire, notamment des prévisions de recettes fiables et des plafonds de dépenses, et tous les ministères appliquent le cadre de dépenses à moyen terme à leur planification et à leur budgétisation depuis 2001. Le renforcement du cadre de dépenses à moyen terme dans l'élaboration du budget n'a pas été pleinement engagé, comme cela ressort de grandes variations entre les résultats de l'exécution du budget et le budget approuvé.

Règles et procédures en matière de passation des marchés publics

L'instauration de la confiance du public et de la communauté internationale passe nécessairement par un système de passation des marchés fondé sur la transparence, la concurrence, l'équité et l'obligation redditionnelle. Cependant, dans plusieurs pays africains, le système de passation des marchés souffre d'un écart

« Dans maints pays africains, les lois et réglementations qui établissent les règles et les procédures en matière de passation des marchés publics tendent au respect de la transparence, mais dans les faits, il y a bien moins de transparence »

entre les intentions et la pratique, de faiblesses de la structure, d'une piètre gestion et de la corruption.

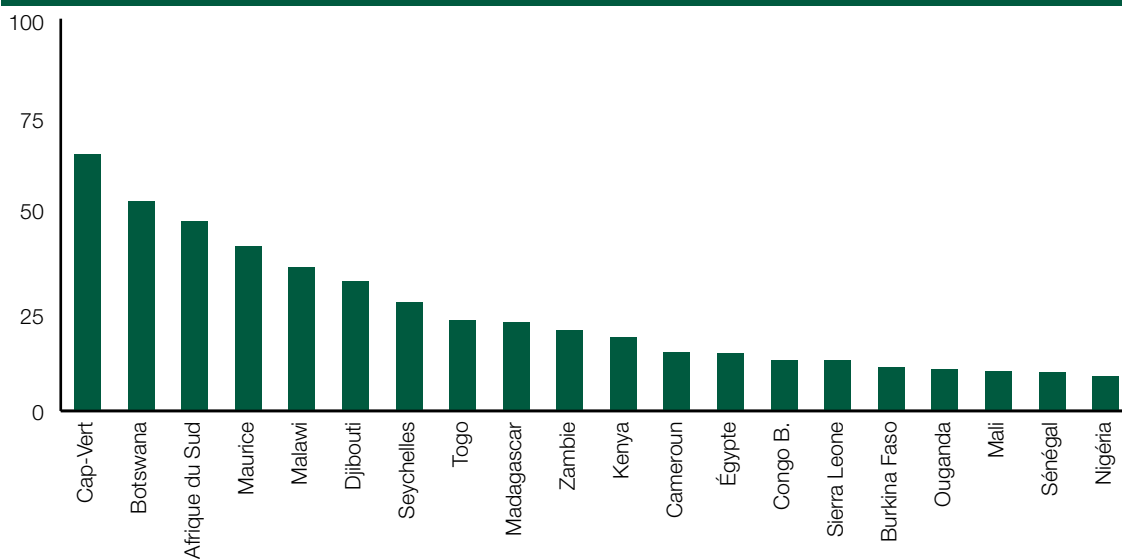
Dans de nombreux pays africains, les lois et réglementations qui établissent les règles et les procédures en matière de passation des marchés publics tendent au respect de la transparence et à des pratiques évitant la corruption. Mais dans les faits, il y a bien moins de transparence et la corruption est plus pratiquée que ne le laisseraient entendre les documents constitutifs. Transparency International classe le Kenya parmi les pays les plus corrompus du monde, avec un indice de perception de la corruption de 2,1. (Les indices vont de 10 - indiquant que le pays est exempt de corruption - à zéro,

indiquant que la plupart des transactions dans le pays sont entachées de corruption.)

Il a été demandé aux experts leur perception de la transparence dans les marchés publics. Ils devaient choisir entre trois catégories: toujours transparent ou en général transparent, parfois transparent, et rarement ou jamais transparent. La figure 2.7 montre le pourcentage des experts qui ont répondu que les procédures de passation des marchés étaient toujours ou en général transparentes dans leurs pays respectifs. Selon les résultats des enquêtes, sur les 28 pays où des données étaient disponibles, c'est seulement dans quatre pays (Tunisie, Cap-Vert, Mozambique et Botswana) que plus

Figure 2.7 Opinion des experts sur la transparence dans les procédures de passation des marchés publics

Procédures pleinement transparentes ou en général transparentes (Pourcentage des experts interrogés)



Source : CEA, enquête auprès des experts 2007.

de la moitié des experts ont estimé que les procédures de passation des marchés étaient toujours ou en général transparentes. En règle générale, le fait que dans 24 des 28 pays moins de la moitié des experts aient répondu que la passation des marchés était toujours ou en général transparente laisse supposer clairement que le système de passation des marchés dans bon nombre de pays africains manque de transparence et est accablé par un degré élevé de corruption et par la maximisation de la rente.

« Dans l'ensemble, les résultats des pays africains en matière de contrôle budgétaire laissent quelque peu à désirer »

Néanmoins, plusieurs pays africains ont fait des progrès vers une plus grande transparence dans leur système financier. Le Botswana a institué une procédure ouverte de consultation des parties prenantes pour faire en sorte que tous les intérêts et les vues pertinents soient pris en compte dans la formulation de la politique et de la législation. La Namibie a un système financier tout à fait transparent du fait de procédures budgétaires perfectionnées tendant à faire en sorte que le public soit pleinement informé du processus budgétaire et du contenu du budget. Depuis que le nouveau Gouvernement est entré en fonctions en Égypte en octobre 1999, des progrès considérables ont été faits en vue d'une plus grande transparence. Le Ministère des finances publie les données sur les résultats économiques ainsi que la dette intérieure et extérieure du pays.

Système d'audit et de contrôle interne
En Afrique du Sud, la loi relative à la gestion des finances publiques (1999) indique en détail les responsabilités des chefs politiques et administratifs des départements.

Elle stipule que l'ensemble des institutions et des entités publiques doivent disposer de comptables qui sont responsables du contrôle budgétaire et soumis à une obligation stricte d'établir des rapports, tels que les états financiers qui doivent être vérifiés et soumis dans les sept mois suivant la fin de l'exercice financier. Les autorités exécutives sont tenues de respecter la limite des ressources budgétaires, en prenant en compte les rapports financiers mensuels et de publier des directives assorties d'incidences financières.

Au Botswana, les diverses administrations publiques établissent régulièrement des rapports destinés au Vérificateur général, qui est mandaté par la Constitution pour soumettre des rapports réguliers à l'exécutif et au Parlement sur les comptes publics afin de veiller à ce que les lois, les réglementations et les directives soient suivies.

Contrôle budgétaire

Dans la plupart des pays africains, le rapport du Vérificateur général est envoyé au parlement pour examen et mesures à prendre, parfois en vertu de dispositions spécifiques et dans des délais précis. Dans la plupart des cas, une commission parlementaire spéciale, d'habitude la commission des comptes publics, examine le rapport en détail. Plusieurs pays africains ont pris des mesures pour faire en sorte que les commissions parlementaires examinent le rapport du Vérificateur général de manière objective et non partisane. Dans l'ensemble toutefois, les résultats des pays africains dans ce domaine laissent quelque peu à

désirer, essentiellement en raison d'une insuffisance de ressources dans le Bureau du Vérificateur général, de déficiences dans les pouvoirs attribués et dans l'exercice des fonctions de contrôle par le parlement ainsi que d'un manque de coopération de la branche exécutive.

Vérificateur général et Contrôleur général

Dans la plupart des pays, le Contrôleur général et le Vérificateur général sont nommés par l'exécutif, parfois en consultation avec le Premier Ministre ou sur désignation de ce dernier. Les constitutions et les lois dans la plupart des pays africains prévoient l'indépendance et la sécurité d'emploi du Vérificateur général. En outre, les textes l'habilitent à enquêter sur tous les aspects des comptes publics, notamment à demander tous les documents pertinents, à interroger tous les fonctionnaires concernés et à tenir des audiences publiques.

Au Botswana, le Vérificateur général constitue un bureau précis, ce qui signifie que bien que la personne intéressée soit nommée par le Président, son mandat est protégé en vertu de la Constitution, à l'instar de celui d'un juge de la Haute Cour. Le Vérificateur général ne peut être licencié sans motif légitime ni sans la garantie d'une procédure régulière, mais peut choisir de se retirer de son plein gré.

Au Malawi, le Président nomme le Vérificateur général, dont la nomination doit ensuite être confirmée par l'Assemblée nationale. Le Comité des nominations publiques

de l'Assemblée nationale peut s'enquérir de la compétence de la personne désignée. Une nomination par le Président fondée sur l'approbation de l'Assemblée nationale fournit certaines garanties en ce sens que l'Assemblée nationale peut récuser la personne désignée par le Président, si elle estime que ladite personne n'est pas compétente pour la fonction. En mars 2007, l'Assemblée nationale a rejeté un candidat désigné par le Président au motif que ses antécédents étaient médiocres, qu'il n'avait aucune expérience en matière de vérification de comptes dans la fonction publique et que c'était principalement un comptable et non un vérificateur.

Contrôle parlementaire

L'implication du parlement dans les processus budgétaires promeut la bonne gouvernance en encourageant la participation, la transparence, l'obligation redditionnelle et la prise en charge par le pays du budget (CEA, 2007). Les activités du parlement en matière de budget conduiront à la discipline budgétaire si son implication réussit à renforcer les mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte et à réduire la vulnérabilité des finances publiques à la corruption.

Au Botswana, un grand problème se pose, s'agissant des mesures de suivi contre les fonctionnaires dévoyés. Ni le Vérificateur général ni la Commission des comptes publics ne sont habilités à prendre de sanctions. Les rapports de la Commission peuvent entraîner le renvoi d'un comptable devant une instance pour sanctions, comme le licenciement. Mais

L'implication du parlement dans les processus budgétaires promeut la bonne gouvernance en encourageant la participation, la transparence, l'obligation redditionnelle et la prise en charge par le pays du budget

au-delà des rapports, la Commission ne peut faire appliquer les recommandations afin de veiller à ce que le fonctionnaire fasse effectivement l'objet de mesures disciplinaires ou de poursuites.

La période d'audit au Malawi est calquée sur le système de Westminster. Elle commence par la préparation par les services et les organismes publics de leurs comptes pour l'exercice précédent à soumettre pour audit au Vérificateur général. Après avoir vérifié les comptes, le Vérificateur général produit un rapport destiné au Parlement, qui le renvoie, à son tour, aux commissions parlementaires pertinentes, essentiellement la Commission des comptes publics, lequel examine le rapport et organise des audiences publiques lors desquelles les fonctionnaires des ministères et des services gouvernementaux répondent aux questions soulevées dans le rapport. Une fois achevé ce processus, la Commission soumet le rapport et les recommandations qui y figurent au parlement en séance plénière en vue du débat. Certes la Commission peut convoquer les contrôleurs des services afin qu'ils se présentent devant elle pour répondre à des questions, toutefois il ne dispose pas de mécanismes suffisants d'application et ses recommandations sont parfois ignorées par ceux qui sont habilités à prendre les mesures nécessaires. Les membres du Parlement sont également peu incités à exercer des pressions et à vérifier si le Gouvernement prend ou non des mesures. La Commission reçoit rarement les rapports du Trésor et même lorsque ces rapports

sont produits, ils restent souvent sans suite en raison de l'incapacité des membres de les comprendre et du peu de temps disponible pour les examiner.

Organes de lutte contre la corruption

Bien que le Botswana dispose de systèmes opérationnels de comptabilité, de systèmes d'audit et de contrôle parlementaire pour les fonds publics, il y a eu des cas de corruption et d'autres infractions. Le cadre juridique chargé de lutter contre la corruption financière au Botswana est mis en place par la loi sur la corruption et la délinquance économique, la loi sur le produit des crimes graves, la loi bancaire de 1995 et les réglementations bancaires de 2003 (lutte antiblanchiment). Au niveau régional, en 2001 le Botswana a ratifié le Protocole pour la lutte contre la corruption au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe, et le pays a ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale en 2000.

Les autorités togolaises ont pris plusieurs mesures pour lutter contre la corruption, notamment la création en 2001 de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique. Cette commission est chargée de compiler toutes les informations nécessaires sur la corruption et le sabotage économique et d'entreprendre les mesures législatives appropriées. Elle exerce son contrôle pour détecter les actes de corruption de toutes les personnes impliquées dans la gestion des services publics ainsi que des autorités locales et de tous autres services publics et faire rapport à ce sujet.

En Namibie, la Commission indépendante de lutte contre la corruption a été inaugurée en février 2006 et chargée de recevoir les allégations d'actes de corruption, de lancer des mesures et de mener des enquêtes à ce sujet, en dispensant des conseils sur la prévention de la corruption, en éduquant le public et en examinant les systèmes en vigueur dans les organisations afin de faire en sorte de prévenir la corruption. Dans l'accomplissement de cette tâche, la Commission est obligée de coopérer avec d'autres autorités, notamment celles d'autres pays.

Suivi de la lutte contre la corruption
Entre avril 2004 et mars 2006, les journaux namibiens ont publié 1364 articles sur 184 cas d'actes de corruption, ce qui représente une importante augmentation par rapport au nombre signalé dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Au Botswana, d'importantes enquêtes de la Direction de la lutte contre la corruption et la délinquance économique en 2005 portaient sur la fraude, le blanchiment d'argent et la passation des marchés publics. Sur les 1951 cas signalés cette année-là, 642 justifiaient une enquête.

Au Malawi, le Bureau de lutte contre la corruption reçoit de nombreuses plaintes concernant la corruption impliquant des agents publics et mène des enquêtes à ce sujet. En 2006, le Bureau a achevé les enquêtes sur 358 affaires, dont 232 ont été classées pour diverses raisons, telles que le manque de preuves des actes de corruption ou d'authenticité des plaintes

elles-mêmes. La majorité des cas ne constituait pas des actes de corruption, ce qui indique que la plupart des Malawiens n'ont pas été suffisamment informés de ce qu'est la corruption. Le système juridique du Malawi est lent dans la poursuite devant les tribunaux des cas de corruption: en 2006 le Bureau a lancé des poursuites pour 245 affaires, mais 26 seulement ont abouti.

Système de gestion des recettes

La plupart des pays africains se heurtent à de grosses difficultés en ce qui concerne la politique et l'administration fiscales. D'une part, il y a un besoin manifeste de davantage de recettes pour permettre à des États dépourvus de ressources de fournir ne serait-ce que les services publics de base. Mais les États nantis sont peu nombreux et ne veulent pas payer l'impôt. Les États plus ou moins dépourvus de pouvoir économique sont nombreux mais n'ont presque rien à taxer. En plus de cette dure réalité, la plupart des pays africains n'ont toujours pas amélioré la gestion de leur système de recouvrement de recettes.

Source des recettes publiques

Les subventions extérieures représentent une part substantielle tant des budgets ordinaires que des budgets d'équipement de plusieurs pays africains, et dans quelques cas les revenus provenant des entreprises publiques constituent une autre source importante de recettes publiques.

Pour la plupart des pays africains, les impôts indirects sont la plus importante source de recettes. Mais

La plupart des pays africains n'ont toujours pas amélioré la gestion de leur système de recouvrement des recettes

les impôts indirects sont considérés comme régressifs parce qu'ils représentent pour les pauvres une proportion plus élevée de leurs revenus.

Les pays dotés de ressources reçoivent une rente pour des ressources non renouvelables telles que le pétrole, les diamants et d'autres minéraux. Les recettes provenant de ces produits tendent à être extrêmement fluctuantes, ce qui rend la budgétisation très incertaine. Dans les pays africains où la rente provenant de ces ressources est élevée, les faits prouvent qu'un développement à large assise, la bonne gestion économique et la gouvernance économique et politique globale sont souvent méconnus.

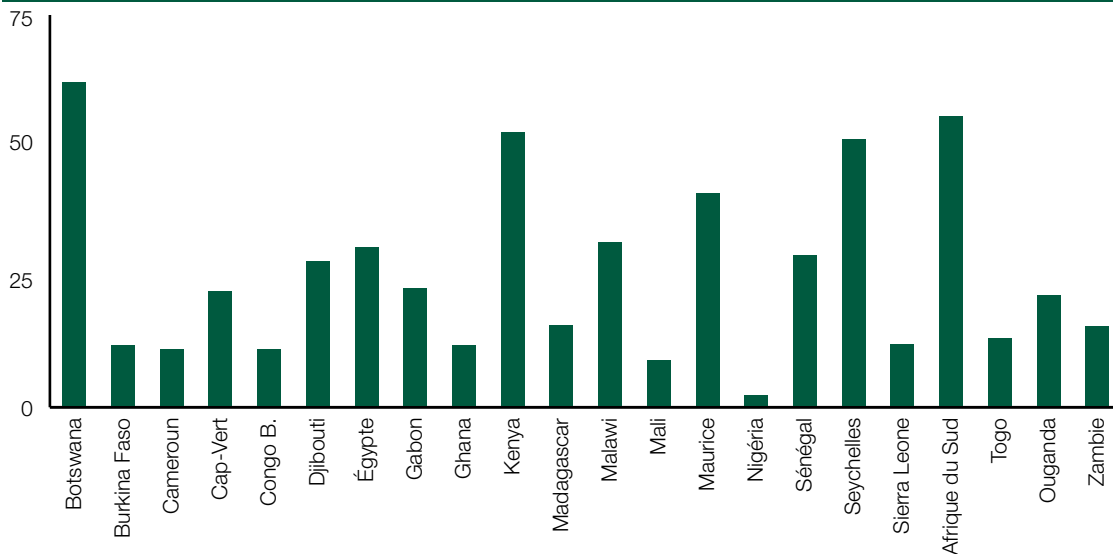
Efficacité du régime fiscal

Une gestion efficace du régime fiscal permet au secteur public de mobiliser des ressources pour le développement économique. Elle engendre également la confiance dans la gestion des finances publiques, qui est une composante importante de la bonne gouvernance.

Les pays africains s'efforcent de réduire leurs déficits budgétaires, d'atteindre leurs objectifs en matière de mobilisation de ressources et de gérer le régime fiscal de façon plus efficace. En dépit de ces efforts tendant à élargir l'assiette fiscale et à réduire la fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence du régime fiscal, nombreux sont les pays qui doivent prendre davantage

Figure 2.8 Experts ayant répondu que le régime fiscal était efficacement géré ou largement bien géré, 2007

Pourcentage des experts interrogés, par pays (%)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007

de mesures pour obtenir des résultats satisfaisants.

Il a été demandé aux experts comment ils percevaient l'efficacité du système de recouvrement des impôts en 2002 (première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*) et encore en 2007 (deuxième édition du Rapport). La figure 2.8 indique l'évolution des vues de ceux qui ont répondu que le système de recouvrement des impôts était géré de façon efficace ou largement bien.

Dans quatre de 24 pays où des données comparables sont disponibles (Kenya, Ghana, Lesotho et Botswana), il y a eu une augmentation de plus de 20 points de pourcentage entre 2002 et 2007 dans la proportion des experts qui ont répondu que le système de recouvrement des impôts était efficacement ou largement bien géré. Dans quatre autres pays (Afrique du Sud, Cameroun, Bénin et Ghana), il y a eu une diminution considérable de plus de 10 points de pourcentage. Le Nigéria et le Mali ont les notes les plus faibles pour les deux années.

Un indicateur important de la mobilisation des ressources est la mesure dans laquelle les recettes collectées atteignent le montant visé. Le manque à gagner dans les recettes est une raison majeure des déficits budgétaires et du manque de discipline budgétaire. Les pays africains doivent mobiliser leurs ressources de façon plus efficace, afin de financer leurs ambitieux programmes de développement économique et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. L'Afrique du Sud,

le Bénin, le Malawi et le Nigéria ont récemment réussi à atteindre ou à dépasser leurs objectifs.

D'autres pays africains, notamment le Burkina Faso, le Ghana et Maurice, n'arrivent pas à atteindre leurs objectifs en matière de mobilisation de ressources. Des déficiences du système de recouvrement des impôts – avec à la clef l'évasion, la corruption, les abus et une mauvaise application des dispositions relatives aux exonérations fiscales, les ingérences politiques et la faible capacité des organismes de recouvrement des impôts – sont à la base de ces échecs.

Fraude fiscale, corruption et transparence

La fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence dans le régime fiscal sont de grands obstacles à une bonne gestion des finances publiques. Si rien n'est fait pour les juguler, ils peuvent rapidement se propager et détruire la fibre morale de la société ainsi que les structures économiques et politiques. Les pays africains doivent prendre des mesures vigoureuses pour lutter contre ces menaces.

Les experts ont eu à dire en 2002 (première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*) et encore en 2007 (deuxième édition du Rapport) comment ils estimaient que le système de recouvrement des impôts était touché par la fraude fiscale: jamais ou rarement touché par la fraude fiscale, parfois touché par la fraude fiscale, pour l'essentiel touché par la fraude fiscale le plus souvent touché par la fraude fiscale

En dépit des efforts tendant à élargir l'assiette fiscale et à réduire la fraude fiscale, nombreux sont les pays qui doivent prendre davantage de mesures pour obtenir des résultats satisfaisants

Encadré 2.3 : Équité du régime fiscal aux Seychelles.

Tout impôt doit être juste, facile à comprendre et basé sur la capacité de payer. Aux Seychelles, les impôts directs ne frappent pas l'individu; toutefois, les employeurs et les employés sont obligés de verser à la sécurité sociale des contributions fixées à 5 % du salaire des employés et allant à 10 % sur la rémunération ne dépassant pas 1000 roupies des Seychelles, 20 % sur la rémunération comprise entre 1000 et 2000 roupies, 30 % sur la rémunération comprise entre 2000 et 10 000 roupies et 40 % sur la rémunération dépassant 10 000 roupies. L'employeur retient à la fois sa contribution et celle de l'employé et les envoie tous les mois aux autorités fiscales. Toutes les personnes qui ont des entreprises rentables dans le pays paient des impôts sur les sociétés.

- 0 % sur les 24 000 premières roupies de revenu imposable;
- 25 % sur un montant supérieur à 24 000 roupies de revenu imposable;
- 30 % sur un montant supérieur à 48 000 roupies de revenu imposable;
- 40 % sur le solde.

La contribution au fonds de la sécurité sociale et l'impôt sur les sociétés semblent équitables, étant donné qu'ils reposent sur la capacité de payer. Plus les recettes sont élevées, plus le montant de l'impôt à verser l'est. Tous les employés sont assujettis au paiement d'un taux forfaitaire de 5%. Ensuite, plus le salaire est élevé, plus la contribution l'est. La structuration des impôts montre que le régime fiscal est progressif et de manière générale équitable.

Les impôts indirects sont régressifs par nature et tendent à affaiblir la consommation, en particulier de biens de luxe. Bien que tant les riches que les pauvres paient le même pourcentage d'impôt, les pauvres paient un pourcentage plus grand de leur revenu. Si l'impôt n'est pas équitable, il n'en demeure pas moins qu'il aide à maîtriser la frénésie de consommation et à contenir l'inflation. En fin de compte, on estime que la plupart des avantages financés sur les impôts indirects collectés vont à la frange pauvre de la société et non à la frange riche. La constatation ci-dessus est confirmée par les experts qui ont répondu: plus de 60 % estimaient que le régime fiscal était pour l'essentiel équitable, et 27,9 % le jugent parfois équitable

Source: *Rapport de pays 2007 sur les Seychelles.*

Dans aucun des 24 pays où les enquêtes ont été menées et où les données étaient disponibles, il n'y a pas plus de 35 % des experts à estimer que le système de recouvrement

des impôts n'est jamais ou est rarement touché par la fraude fiscale, soit en 2002 soit en 2007 - ce qui indique clairement l'omniprésence de la fraude fiscale dans les pays africains. De surcroît, dans huit pays il y a eu une diminution importante du pourcentage des experts qui estimaient que le système de recouvrement des impôts n'était jamais ou était rarement touché par la fraude fiscale.

Équité du régime fiscal

Dans l'analyse fiscale, l'équité du régime fiscal se répartit d'ordinaire en équité horizontale et en équité verticale. L'équité horizontale exige que des personnes se trouvant dans les mêmes circonstances soient traitées de la même manière. L'équité verticale exige que des personnes se trouvant dans des circonstances différentes soient traitées de façon différente. Les Seychelles constituent un bon exemple d'équité fiscale (encadré 2.3).

Il a été demandé aux experts comment ils percevaient le régime fiscal en termes d'équité en 2002 (première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*) et encore en 2007 (deuxième édition du Rapport): toujours ou le plus souvent équitable, parfois équitable, rarement équitable ou jamais équitable. C'est seulement dans un pays (Botswana, 75 %) que plus de la moitié des experts estiment que le régime fiscal est toujours ou le plus souvent équitable aussi bien en 2002 qu'en 2007. L'Afrique du Sud, le Cameroun et le Maroc ont accusé une baisse importante entre 2002 et 2007 dans le pourcentage des experts qui estimaient que le

régime fiscal était toujours ou le plus souvent équitable. Dans 13 des 24 pays, moins de 30 % des experts ont répondu que le régime fiscal était toujours ou le plus souvent équitable pour les deux années. Si l'on en juge par les résultats de l'enquête, le régime fiscal dans bon nombre de pays africains est inéquitable dans une grande mesure.

Gestion des entreprises publiques

Les résultats des entreprises publiques sont décevants dans plusieurs pays africains depuis les années 70. Alors qu'elles ont été créées pour atténuer les lacunes du secteur privé et être à la pointe du développement économique, nombre d'entre elles ont mis un coup d'arrêt à l'esprit d'entreprise et favorisé la stagnation. Les entreprises publiques ont servi de tremplins pour le clientélisme et la promotion des objectifs politiques et ont souffert de la corruption en raison du manque de transparence et d'obligation redditionnelle. Dans beaucoup de pays africains, ces entreprises ont été utilisées avec malveillance pour ensuite se voir accusées d'insuffisance de résultats.

Une entreprise publique est une organisation créée par l'État en vertu du droit public ou privé en tant qu'entité juridique autonome ou semi-autonome qui produit ou fournit des biens et services totalement ou partiellement sur la base de l'autofinancement et avec une participation de l'État ou de tout autre organisme public par la détention d'actions ou une représentation dans sa structure de prise de décisions.

Les principaux facteurs à prendre en considération lorsqu'on examine les entreprises publiques en Afrique sont les suivants:

- La taille des entreprises du secteur public et l'efficacité des stratégies et politiques de désinvestissement;
- L'indépendance du système de gestion d'une entreprise publique;
- La rentabilité, l'efficacité et l'utilité des entreprises publiques;
- La corruption, la transparence et l'obligation redditionnelle au sein des entreprises publiques.

Taille des entreprises publiques et politiques de désinvestissement

Au Nigéria, le secteur public n'a pas été considérablement réduit en dépit des réformes des années 80. Un des objectifs primordiaux des programmes de déréglementation, de libéralisation et de privatisation était d'introduire la concurrence au sein de l'économie du secteur privé et ultérieurement de renforcer l'efficacité. Mais les 88 entreprises publiques privatisées avant 2000 restent les seules à avoir été privatisées.

Les retards accusés dans la privatisation rendent plusieurs personnes sceptiques à propos du sérieux de l'intention annoncée à maintes reprises par le Gouvernement de créer un environnement concurrentiel. Environ 32 % des experts qui ont répondu lors de l'enquête ont estimé que

6 Les résultats des entreprises publiques sont décevants dans plusieurs pays africains depuis les années 70

En général, la corruption dans la gestion des entreprises publiques en Afrique demeure un grave problème

l'État ne prenait jamais des mesures efficaces pour assurer la concurrence ou qu'il prenait rarement des mesures efficaces pour ce faire. Mais 37 % des experts interrogés étaient d'avis que l'État prenait bel et bien des mesures efficaces.

Depuis 1991, le Gouvernement zambien mène avec brio une privatisation et une commercialisation résolues des entreprises publiques. Au début de 2001, le pays disposait de 280 entreprises publiques, opérant dans des secteurs allant des industries extractives au commerce de gros en passant par les transactions et la pêche. La majorité d'entre elles étaient incompétentes sur toute la ligne et ne devaient leur survie qu'à des subventions de l'État. La plupart d'entre elles ont été privatisées; en 2006 il n'y avait plus que 16 entreprises publiques.

Indépendance de la gestion des entreprises publiques

En Zambie, le rôle de l'État dans la gestion des entreprises publiques a considérablement diminué. Mais dans le secteur de l'énergie et des télécommunications, l'État exerce un contrôle sur l'élaboration des politiques et la nomination des hauts fonctionnaires. L'allégeance au Président et au parti au pouvoir semble conférer une qualification essentielle pour la nomination en tant que chef de l'une quelconque de ces institutions.

Seulement 43 % des experts interrogés jugeaient que la gestion des entreprises publiques au Botswana était indépendante de l'État ou du parti au pouvoir. Environ 26 % de

ceux qui ont répondu estimaient que cette gestion était soit totalement dépendante soit à peine indépendante. Seuls 13 % ont déclaré qu'elle était pleinement indépendante. La plupart des conseils d'administration des entreprises publiques sont dominés par les représentants du Gouvernement qui sont pour la plupart des secrétaires généraux de ministère, ce qui compromet l'indépendance des entreprises.

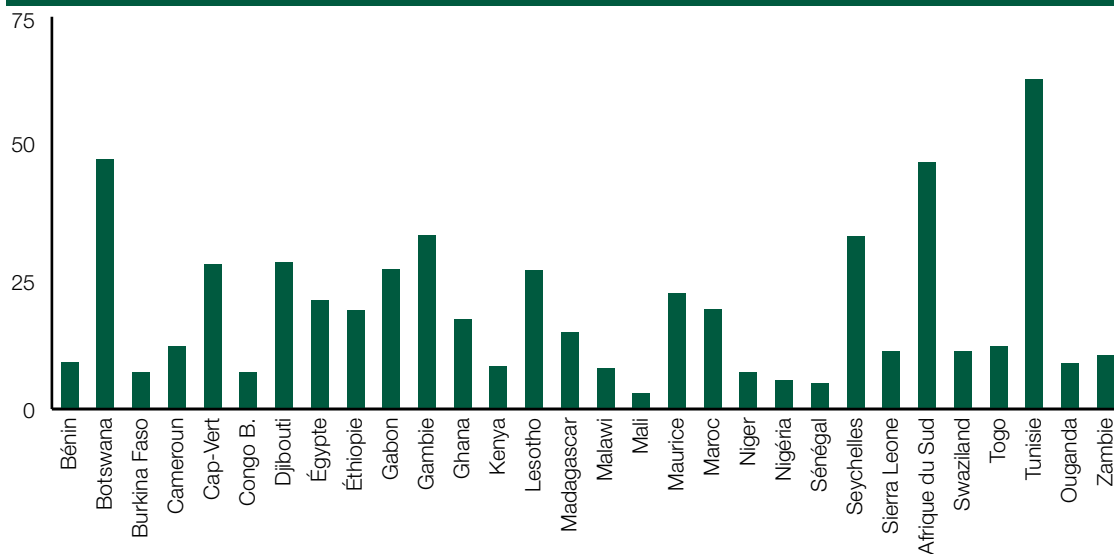
Rentabilité, efficacité et efficience des entreprises publiques

Plusieurs entreprises publiques d'Afrique ne sont pas rentables. Air Malawi, seule compagnie aérienne du Malawi, a enregistré une perte nette avant impôts d'environ 700 millions de kwacha au cours de l'exercice financier 2005/06. Ces mauvais résultats étaient largement imputables à l'inefficacité de la gestion et à la piètre gouvernance en ce sens que la compagnie s'est lancée dans un ambitieux programme d'augmentation de la flotte et d'expansion de l'espace couvert sans tenir compte de sa capacité d'en assumer le coût.

En Zambie, le Gouvernement porte ses efforts sur le renforcement de l'efficacité dans le secteur de l'énergie et des télécommunications par le biais de la commercialisation et de la privatisation. Le programme de réformes des entreprises publiques vise principalement à réduire l'implication directe du Gouvernement dans les activités commerciales, en le débarrassant des entités qui pourraient être mieux gérées par le secteur privé, à réduire les dépenses budgétaires en faveur des entreprises

Figure 2.9 Opinion des experts sur la corruption dans les entreprises publiques en Afrique

À l'abri ou largement à l'abri de la corruption (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007

publiques, à promouvoir la concurrence, à améliorer l'efficacité des entreprises publiques, à encourager une prise de participation plus large et à réduire au minimum l'association des employés de l'État aux opérations des entreprises.

Corruption, transparence et obligation redditionnelle

L'impression des experts a été demandée sur la gestion des entreprises publiques, en particulier si elle était exempte ou largement exempte de corruption, assez exempte de corruption, largement corrompue ou totalement corrompue (figure 2.9).

En Tunisie, au Botswana et en Afrique du Sud, près de 50 % et plus des experts interrogés ont estimé que la gestion des entreprises publiques

était exempte ou largement exempte de corruption. À l'autre extrême, moins de 20 % des experts dans 19 des 30 pays où les enquêtes ont été menées ont eu la même impression. En général, les résultats de l'enquête indiquent que la corruption dans la gestion des entreprises publiques en Afrique demeure un grave problème.

Gestion des systèmes monétaires et financiers

L'intégrité des systèmes monétaires et financiers est indispensable pour une croissance économique durable et un fonctionnement efficace de l'économie de marché. Les autorités monétaires (banques centrales) ont toute une gamme de responsabilités: contrôler la politique monétaire; assurer la stabilité de la monnaie et veiller à ce que l'inflation reste faible

et assurer le plein emploi. Les banques centrales doivent également battre monnaie, font office de banque de l'État, réglementent le système de crédit, supervisent les institutions financières, gèrent les réserves de change et servent de prêteur en dernier ressort.

Autonomie des autorités monétaires

L'autonomie de la Banque centrale revêt de l'importance. Mais cela ne signifie pas qu'une banque centrale ne répond pas de ses actes. Une banque centrale doit être sensible au contexte social, politique et économique général dans lequel la politique monétaire est fixée et elle doit tout mettre en œuvre pour expliquer ses politiques au gouvernement et au grand public. La Banque centrale et le ministère des finances doivent collaborer dans la confiance, mais sans que des décisions soient imposées à la Banque centrale.

Dans nombre de pays, une grave menace à la stabilité monétaire est l'emprunt excessif par le gouvernement et l'intervention de l'exécutif dans la conduite par la Banque centrale des politiques monétaires et financières. Pour écarter cette menace, il faut faire en sorte que les banques centrales et les autres organismes qui contrôlent les politiques monétaires, réglementent et supervisent les banques et autres institutions financières, jouissent d'un degré élevé d'indépendance et d'autonomie qui les affranchit de l'influence de l'exécutif.

La plupart des pays africains ont adopté des dispositions

constitutionnelles ou législatives qui accordent l'autonomie et l'indépendance à la Banque centrale. En réalité cependant, de nombreuses banques centrales sont moins autonomes et moins indépendantes que cela n'est prévu dans leurs documents constitutifs. Il se peut que des pouvoirs soient réservés au gouvernement, que les banques centrales aient à le consulter concernant certaines questions, que le gouvernement ait un effet de levier sur les banques, qu'il n'existe pas de limites réelles et effectives à l'emprunt par le gouvernement et que les membres du conseil d'administration des banques centrales soient nommés par le gouvernement - autant de facteurs qui soulèvent des questions fondamentales concernant les contrôles et contrepoids institutionnels, le rôle et l'obligation de rendre compte de l'exécutif ainsi que le respect de l'état de droit.

Bien que la Banque centrale du Malawi soit dotée de l'autonomie juridique qui lui permet de gérer ses affaires et d'appliquer des politiques monétaires, c'est le Gouvernement qui a le dernier mot en ce qui concerne certaines des politiques de la Banque. Pour ce qui est de certaines politiques, la Banque rédige la politique et la soumet à l'approbation du Gouvernement avant de publier la politique en question. Le fait que la loi portant création de la Banque de réserve ne fixe aucune limite au montant que le Gouvernement peut emprunter à cette Banque permet au Gouvernement d'utiliser de son influence politique pour emprunter de l'argent. Cette lacune a permis au Gouvernement Muluzi d'emprunter

d'importants montants à la Banque de réserve afin de financer le déficit à court terme de la balance des paiements à un moment où les donateurs avaient cessé de soutenir le Malawi, ce qui a entraîné une forte inflation et l'éviction du secteur privé.

Efficacité des autorités monétaires

Pour qu'elles soient efficaces, les autorités monétaires doivent veiller à la transparence, à l'existence d'un solide système de réglementation et de supervision bancaires ainsi qu'à l'intégrité des systèmes monétaires et financiers.

Transparence

Plusieurs pays africains ont accru la transparence de leurs systèmes monétaires et financiers - au moins sur le papier. En pratique toutefois, l'indépendance de ces systèmes est fortement réduite. Et la faiblesse des institutions chargées de la réglementation et de la supervision a limité leur efficacité.

La Banque du Botswana garantit la transparence par la publication annuelle d'une déclaration de politique monétaire énonçant les objectifs et les buts de ses politiques monétaires et de ses politiques de lutte contre l'inflation. Les ajustements au taux de change de la Banque sont annoncés publiquement, expliqués et justifiés. La politique des taux de change est pleinement expliquée et les informations sont mises à disposition sur le panier de monnaies (bien que le poids exact des différentes monnaies utilisées pour calculer le taux de change ne soit pas spécifié). La Banque du Botswana exige des banques commerciales et

des institutions de crédit qu'elles lui fournissent en détail toutes les commissions payables pour le fonctionnement des comptes et les autres services rendus.

Dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, la politique monétaire relève de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et de la Banque centrale des États de l'Afrique centrale. Ces deux Banques centrales et les unions monétaires sont issues de la période coloniale et s'inséraient dans le cadre de la zone franc. Il existait un taux de change fixe entre le franc français et les monnaies qui avait cours légal dans les deux Unions monétaires, et la France garantissait la libre convertibilité. C'était la France qui déterminait essentiellement les politiques monétaires de ces deux Unions monétaires et Banques centrales, un arrangement qui leur conférait un degré élevé d'intégrité et de stabilité. Depuis 1999, les monnaies de ces pays francophones ont été rattachées à l'euro. Mais la France conserve toujours un rôle dominant dans la politique monétaire grâce à sa qualité de membre du Conseil d'administration des deux Banques centrales.

Réglementation et contrôle bancaires

La réglementation et le contrôle sont essentiels à un système financier stable et sain. Le contrôle suppose non seulement l'application des règles et réglementations mais aussi des appréciations concernant la solidité des actifs des institutions financières, l'adéquation de leur capital aux besoins et leur gestion. Plusieurs pays africains ont amélioré

leurs organes de réglementation et de contrôle financiers, mais la capacité institutionnelle limitée a été un grand obstacle à davantage de progrès.

Au Kenya, la Banque centrale, la Capital Markets Authority (autorité chargée des marchés financiers), l'Insurance Commission (commission des assurances) et la Retirement Benefits (autorité chargée des pensions de retraite), qui rendent toutes compte au Trésor, sont responsables de la réglementation et du contrôle du secteur financier. Dans l'ensemble, la Banque centrale du Kenya a réussi à réglementer et à contrôler le système bancaire, mais elle rencontre des problèmes dans le contrôle des prêts improductifs des banques commerciales. La Capital Markets Authority a mobilisé des capitaux nationaux et étrangers aux fins d'investissement, a réorganisé le cadre juridique et a été associée à la création d'un marché financier intégré de l'Afrique de l'Est. De même, l'Insurance Commission a supervisé avec efficacité l'industrie des assurances.

La réglementation et le contrôle du secteur financier de l'Afrique du Sud sont considérés comme tout à fait bons. La Banque de réserve d'Afrique du Sud semble en train d'abandonner la supervision quotidienne des opérations bancaires en faveur du contrôle du système financier tout entier. La Banque de réserve remplit ses fonctions de contrôle grâce à des inspections à distance. Les banques sud-africaines sont en général bien gérées, avec un système perfectionné de gestion des risques et de

gouvernance des entreprises. Mais les petites banques connaissent des faiblesses.

Dans l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale francophones, la réglementation et le contrôle des banques se sont considérablement améliorés depuis 1990. Une commission bancaire a été créée pour l'Afrique de l'Ouest en 1990 et une autre pour l'Afrique centrale en 1993, et toutes deux ont un plus grand pouvoir de réglementation et de contrôle. Ces mesures ont grandement amélioré la qualité de la réglementation et du contrôle dans ces régions.

Intégrité des systèmes monétaires et financiers

Le degré d'intégrité des systèmes monétaires et financiers peut se mesurer en utilisant la part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire comme indicateur du degré d'intégrité pour les 35 pays où les enquêtes ont été menées³. Plus la part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire est proche de 1, plus l'argent est détenu sous la forme de dépôts bancaires plutôt que d'espèces, ce qui, pour beaucoup, est une mesure essentielle de l'intégrité et de la fiabilité du système monétaire et financier. Par ailleurs, une valeur faible de la part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire indique que les gens n'ont guère foi dans le système monétaire et financier et préfèrent détenir leurs avoirs sous forme d'espèces. La plupart des pays à revenu intermédiaire ont une part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire supérieure à 0,9 tandis que les pays à faible revenu ont tendance à avoir

Plusieurs pays africains ont amélioré leurs organes de réglementation et de contrôle financiers, mais la capacité institutionnelle limitée a été un grand obstacle à davantage de progrès

Tableau 2.14: Intégrité et fiabilité de certains systèmes monétaires et financiers nationaux d'Afrique, 2005 et 2006: part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire et classement des pays

Deuxième édition du Rapport	Valeurs butes de part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire		Première édition du Rapport	Valeurs butes de la part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire	
	2005	2006		2005	2006
Botswana	0,96	0,97	Tanzanie	0,79	0,79
Namibie	0,96	0,97	Gabon	0,76	0,78
Afrique du Sud	0,95	0,96	Burkina Faso	0,72	0,77
Maurice	0,94	0,94	Ouganda	0,77	0,76
Swaziland	0,93	0,94	Gambie	0,77	0,75
Seychelles	0,93	0,92	Ghana	0,71	0,75
Cap-Vert	0,89	0,91	Malawi	0,78	0,75
Lesotho	0,92	0,91	Sénégal	0,76	0,74
Kenya	0,88	0,88	Togo	0,80	0,74
Zambie	0,86	0,87	Madagascar	0,71	0,72
Djibouti	0,86	0,86	Sierra Leone	0,68	0,69
Mozambique	0,86	0,86	Bénin	0,70	0,65
Cameroun	0,82	0,84	Mali	0,59	0,61
Rwanda	0,82	0,82	République du Congo	0,55	0,59
Nigéria	0,79	0,81	Niger	0,56	0,53
Éthiopie	0,80	0,79	Tchad	0,38	0,42

Source: Mo Ibrahim (2008)

des valeurs oscillant entre 0,3 et 0,9 (tableau 2.14)

Conclusion

Plusieurs pays africains ont fait des progrès appréciables au cours des dernières années sur la voie de la bonne gouvernance économique et de la bonne gestion des finances publiques. La croissance économique, la gestion des finances publiques et l'obligation redditionnelle se sont améliorées considérablement en Afrique. Davantage de pays enregistrent des déficits budgétaires plus réduits, arrivent à atteindre leurs objectifs en matière de recouvrement des recettes, font preuve d'une

grande transparence dans les politiques monétaires et améliorent le contrôle des fonds publics. Mais il reste énormément à faire. Plusieurs pays ont toujours de mauvais résultats pour ce qui est de la lutte contre la corruption, de l'intégrité du régime fiscal, de la transparence et de l'obligation redditionnelle.

Des politiques économiques améliorées ont rendu l'inflation, les déficits budgétaires, les taux de change et les remboursements au titre de la dette extérieure plus gérables pour plusieurs pays africains. L'économie de ces pays est plus ouverte au commerce et à l'entreprise privée, la

gouvernance s'améliore et on s'attaque davantage à la corruption. Ces fondamentaux économiques améliorés ont contribué à relancer la croissance. Les solides résultats économiques constatés dans toute l'Afrique au cours des années 1995 - 2005 contrastent vivement avec l'effondrement économique des années 1975 - 1985 et la stagnation vécue lors des années 1985 - 1995.

Depuis 2001, les pays africains accroissent de manière spectaculaire les recettes qu'ils recouvrent. Davantage de pays adoptent un cadre de dépenses à moyen terme dans leur processus budgétaire. Mais l'introduction de la transparence dans la passation des marchés publics demeure une gageure. D'autres sujets de préoccupation ont trait à la manière de gérer efficacement le régime fiscal et de le rendre plus équitable.

Il semble extrêmement urgent d'opérer des améliorations en Afrique dans la gouvernance du secteur public, où il est nécessaire d'accélérer les réformes et de renforcer activement les capacités dans la gestion des affaires publiques et en particulier d'assurer la transparence, l'obligation redditionnelle et la lutte contre la corruption.

Pour que les politiques des pouvoirs publics soient efficaces et réduisent la pauvreté, les observations ci-après revêtent une importance fondamentale:

- Les processus participatifs renforcent les politiques efficaces favorables aux pauvres;

- Des processus budgétaires appliqués avec rigueur et axés sur les résultats peuvent aller dans le sens du développement;
- Une analyse exacte de la nature et des causes de la pauvreté peut directement étayer la conception de programmes;
- L'exécution des dépenses publiques peut être suivie de façon plus efficace de sorte à s'assurer qu'elle réalise effectivement les produits escomptés et il faudrait qu'il y ait des contrôles tendant à veiller à ce que les services publics atteignent effectivement les bénéficiaires visés.

Étant donné l'importance cruciale de la gouvernance pour la poursuite du progrès économique et social, les pays africains doivent adopter une gouvernance incitative efficace et autonomiser leurs citoyens par le biais de la participation populaire et de la décentralisation. Nombre de pays africains n'ont pas la capacité d'appliquer des réformes et des mesures bien intentionnées. Compte tenu de cette lacune, les gouvernements africains et la communauté internationale doivent axer leurs efforts non seulement sur la mise au point de projets et des politiques aux fins de la gestion économique, mais encore sur la nécessité de faire en sorte que la capacité de mettre en œuvre ses réformes soit disponible.

Notes

1. Un coefficient de Gini égal à 0 indique une égalité parfaite tandis qu'une valeur de 100 correspond à une inégalité totale.

2. Selon le PNUD (2008), les pays ayant un coefficient de Gini supérieur à 50 sont les suivants: Argentine (51,3), Chili (54,9), Panama (56,1) Brésil (57,0), Colombie (58,6) République dominicaine (51,6), Pérou (52,0), Équateur (53,6), Paraguay (58,4), El Salvador (52,4) Honduras (53,8), Bolivie (60,1), Guatemala (55,1), Lesotho (63,2), Swaziland (50,4), Papouasie-Nouvelle-Guinée (50,9), Haïti (59,2) Zimbabwe (50,1), Gambie (50,2), Zambie (50,8), République centrafricaine (61,3), Niger (50,5) et Sierra Leone (62,9).
3. La part de l'agrégat monétaire détenue par le système bancaire est le rapport de l'argent non monétaire à la masse monétaire totale, soit $(M2-C)/M2$ où M2 désigne grosso modo la masse monétaire et C l'argent détenu en dehors des banques.

Bibliographie

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James Robinson, 2005. "Institutions as the fundamental Cause of Long-run Growth." Dans Philippe Aghion and Steve Durlauf. éd. *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier B.V.
- BAfD (Banque africaine de développement), 2007a, *Rapport sur le développement en Afrique*, Tunis.
- . 2007b. *Selected Statistics on African Countries 2007*, Volume XXVI.
- BAfD (Banque africaine de développement) et OCDE (Organisation de coopération et développement économiques) 2007, *Perspectives économiques en Afrique 2006/2007*, Paris.
- . 2008, *Perspectives économiques en Afrique 2007/2008*, Paris.
- Chen. Shaohua and Martin Ravallion, 2008, "The Developing World Is Poorer Than We Thought. But No Less Successful in the Fight against Poverty." World Bank Policy Research Working Paper 4703, Washington. DC: Banque mondiale.
- Easterly, William et Ross Levine, 2003, "Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development," *Journal of Monetary Economics* 50: 3–39.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) 2002, *Directives pour améliorer la bonne gouvernance et des entreprises en Afrique*.
- . 2004, *Indicateur de développement et des inégalités entre les sexes en Afrique*, Addis-Abeba.
- . 2005, *Rapport économique sur l'Afrique*, Addis-Abeba.
- . 2007, "Le rôle des parlements africains dans le processus du Cadre de dépenses à moyen terme, Addis-Abeba, avril 2007
- . 2008, *Rapport économique sur l'Afrique*, Addis-Abeba.
- OIT (Organisation internationale du Travail), 2007, *Key Indicators of the Labor Market*, 5th edition, Genève.
- . 2008, *Tendances de l'emploi dans le monde 2008*, Genève.
- IMF (Fonds monétaire international), 2008a, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC.
- . 2008b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, Washington, DC.
- . 2007, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC.
- The Ibrahim Index of African Governance, 2008, *Reliability of Financial Institutions (Contract Intensive Money)* The Mo Ibrahim Foundation, Can be accessed at: <http://www.moibra->

- himfoundation.org/index-2008/
bycategory/sustainable-eco-opp.asp
- DAES (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU), 2008, *World Economic Situation and Prospects 2008*, New York.
- . 2007, Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2006, Rapport mondial sur le développement humain - Au-delà de la pénurie: pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2006, Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 - La lutte contre le changement climatique.
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et OMS (Organisation mondiale de la santé), 2006, *Meeting The MDG Drinking Water and Sanitation Target: The Urban and Rural Challenge of the Decade*, Genève.
- Banque mondiale, 2007, *Africa Development Indicators 2007*, Washington, DC.
- . 2006, *Africa Development Indicators 2006*, Washington, DC.

A la fin des années 80, les pays africains se sont engagés à promouvoir le développement du secteur privé. Un consensus était né entre les pays africains et les donateurs selon lequel le secteur privé était le moteur le plus efficace de la croissance économique durable, de la transformation structurelle et de l'élimination de la pauvreté.

Dans le document portant création du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) datant de 2001, les dirigeants africains se sont engagés à mettre en place un environnement rationnel et propice aux activités du secteur privé, l'accent étant mis en particulier sur l'encouragement des chefs d'entreprise nationaux et la promotion de l'investissement étranger direct et du commerce en privilégiant les exportations et les entreprises en voie de développement de toutes tailles. Huit codes et normes ont été adoptés dans la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises de 2002 relevant du NEPAD, notamment l'objectif consistant à promouvoir l'efficacité du marché, à lutter contre le gaspillage, à consolider la démocratie et à encourager les flux financiers privés - autant d'aspects cruciaux des efforts tendant à réduire la pauvreté et à renforcer le développement durable (NEPAD, 2002, 6).

L'investissement privé crée des emplois, accroît la capacité de l'économie de produire des biens et services, promeut la diversification de la production et des exportations et fournit des impôts pour financer les

investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures. Et, en partenariat avec l'État, le secteur privé peut fournir les services publics avec plus d'efficacité.

Théoriquement, le développement du secteur privé encouragera la croissance des entreprises de toutes tailles dans tous les secteurs clefs de l'économie. Le développement du secteur privé devrait être à la fois vertical au sein des secteurs et horizontal à travers les secteurs. L'objectif stratégique des gouvernements africains a été l'accroissement des investissements aussi bien nationaux qu'étrangers dans l'économie - mais en mettant davantage l'accent sur l'investissement étranger direct (IED) que sur l'investissement intérieur. L'importance accordée à l'IED se justifie par le fait que le revenu et l'épargne intérieure sont trop faibles pour générer des volumes suffisants de capitaux pour les investissements, partant la nécessité de recourir aux sources extérieures.

Il va de soi que les gouvernements africains ont besoin de fournir une assistance directe afin de développer le secteur privé - en faisant davantage que créer seulement un environnement porteur. Les mesures supplémentaires nécessaires sont les suivantes:

- Créer des institutions spécifiques pour faciliter le développement du secteur privé;
- Simplifier les régimes fiscaux et mettre en place des dégrèvements fiscaux et d'autres incitations pour les investisseurs;

- Améliorer l'accès au financement et à l'infrastructure;
- Réduire le fardeau imposé et le coût à supporter dans les transactions;
- Dispenser une formation et apporter un soutien pour l'esprit d'entreprise;
- Protéger les droits de propriété et exécuter les contrats d'entreprise;
- Garantir la concurrence;
- Appliquer une stratégie de lutte contre la corruption;
- Traiter le secteur privé en partenaire légitime et efficace dans la promotion de la croissance durable, du développement et de l'élimination de la pauvreté.

Depuis la fin des années 80, un nombre croissant de pays africains ont pris des mesures dans ce sens.

Un autre facteur contribuant au développement du secteur privé est la bonne gestion des entreprises, en particulier l'obligation redditionnelle et la transparence dans la conduite des affaires des entreprises; l'application des normes et pratiques de comptabilité et d'audit acceptées sur le plan international; et la protection des droits des actionnaires. Une bonne gestion des entreprises promet des entreprises efficaces, efficientes, rentables, compétitives et viables qui contribuent au bien-être de la société en créant de la richesse et des emplois (BAD 2007).

Selon la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, la plupart des pays africains considèrent le secteur privé comme un partenaire de développement économique et ont adopté tout un train de mesures d'incitation, notamment des dégrèvements d'impôts et la mise en place de l'infrastructure matérielle et d'autres mécanismes visant à réduire les coûts afin d'attirer l'investissement privé (CEA, 2005). Des politiques et des réglementations tendant à protéger les droits de propriété et à encourager le partenariat public-privé ont été introduites. Mais il y avait également de nombreux obstacles à un plus grand développement du secteur privé: barrières administratives et financières élevées freinant l'investissement; criminalité et insécurité; accès limité au crédit; protection inadéquate et inefficace des droits de propriété, notamment les droits de propriété intellectuelle tels que les brevets, et des droits des actionnaires; et faible exécution des contrats d'entreprise.

Une conclusion majeure de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* était qu'un écart considérable existe entre la formulation des politiques et leur mise en œuvre. Il est amplement prouvé que les incitations fournies au secteur privé n'ont eu au mieux qu'un impact limité sur les flux de l'IED, impact produit éventuellement d'ailleurs dans des aspects marginaux. Même lorsque les politiques et les stratégies pour le développement du secteur privé ont été rationnelles, leur mise en œuvre n'a pas été efficace en raison essentiellement de l'absence de capacité. Le problème fondamental

Encadré 3.1 : Rôle du Ministère du développement du secteur privé au Ghana

Reconnaissant l'importance du secteur privé, le Ghana a créé le Ministère du développement du secteur privé et des initiatives présidentielles spéciales en 2001. Le Ministère a élaboré la stratégie nationale de développement à moyen terme du secteur privé pour poursuivre les objectifs suivants:

- Clarifier les rôles respectifs de l'État et du secteur privé dans l'avènement d'un âge d'or des affaires;
- Énoncer un plan d'action hiérarchisé, chiffré et échelonné assorti d'objectifs et de jalons, fixant les mesures à prendre par le Gouvernement et les parties prenantes du secteur privé afin de continuer à progresser vers l'objectif du Gouvernement consistant à mettre en place un climat des affaires positif au Ghana; et
- Présenter un cadre institutionnel cohérent pour mettre en œuvre la stratégie, et veiller à une utilisation efficace et efficiente des ressources au moyen d'un contrôle et d'une évaluation judicieuses.

Cette grande importance donnée au développement du secteur privé et aux orientations nouvelles y relatives a remporté un grand succès. Les rapports de 2007 et 2008 du projet de la Banque mondiale intitulé *Doing Business* ont classé le Ghana parmi les 10 premiers réformateurs après qu'il eut introduit trois réformes en 2005/06 et cinq en 2006/07 (Banque mondiale, 2006d, 2007a). Par suite de ces réformes, qui sont récapitulées dans le tableau ci-dessous, le Ghana a sauté 22 places dans le classement *Ease of Doing Business* pour devenir 87e sur 178 pays.

Année	Réforme	Résultat
2007	Informatisation du registre du commerce.	Réduction du temps nécessaire pour démarrer une entreprise de 81 jours en 2005/06 à 42 jours en 2006/07.
	Abolition de l'obligation d'enregistrer les actes de vente auprès de la commission foncière	Réduction du temps nécessaire pour l'enregistrement des biens de 169 jours en 2005/06 à 34 jours en 2006/07.
	Acceptation de l'exécution hors des tribunaux de garanties concernant les créanciers privilégiés	La valeur de l'indice des droits reconnus par la loi a progressé de 4 en 2005/06 à 5 en 2006/07.
	Au port de Tema: <ul style="list-style-type: none"> • Construction d'un nouveau terminal. • Zone portuaire réservée aux camions prêts à charger ou à décharger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le temps nécessaire pour exporter est tombé de 47 jours en 2004/05 à 19 jours en 2006/07. • Le temps nécessaire pour importer est tombé de 55 jours en 2004/05 à 29 jours en 2006/07.
	Six tribunaux commerciaux sont actuellement pleinement opérationnels à Accra	Le temps pour l'exécution d'un contrat d'entreprise est tombé de 552 jours en 2005/06 à 487 jours en 2006/07
2006	Réduction de la taxe d'enregistrement des biens.	Le coût de l'enregistrement des biens a régressé de 2,1% de la valeur des biens en 2004/05 à 1,3% en 2006/07.
	Réduction du taux d'imposition du revenu des sociétés de 32,5% à 28%.	Le taux d'imposition total des sociétés est descendu de 36,1% des bénéfices en 2005/06 à 32,9% en 2006/07.

Source: Rapport de pays 2007 sur le Ghana; Banque mondiale 2006d, 2007a

semble être l'absence d'États compétents, étant donné que tout semble indiquer que l'existence d'un État compétent est un préalable au développement du secteur privé.

Développement du secteur privé - création d'un environnement porteur

À compter des années 80 avec l'appel lancé par les institutions de Bretton Woods et les bailleurs de fonds pour que soient adoptés des programmes de stabilisation économique et d'ajustement structurel en Afrique, de plus en plus de pays africains ont mis l'accent sur des politiques macroéconomiques rationnelles et une gestion saine des finances publiques. Les éléments de ces programmes sont une faible inflation, des déficits budgétaires réduits, des taux de change réalistes et stables, un rôle limité de l'État dans l'économie, des réductions des restrictions imposées aux entreprises privées et une plus grande priorité à la promotion des exportations. Une faible inflation, un taux de change stable et des déficits budgétaires réduits sont essentiels parce qu'ils assurent la stabilité et partant la prévisibilité au sein de l'économie, ce qui à son tour encourage les chefs d'entreprise nationaux et étrangers à investir dans l'économie.

Depuis la fin des années 80, la plupart des pays africains ont vu dans le secteur privé le principal moteur de la croissance économique et du développement et ils ont adopté des stratégies et politiques spécifiques à cet effet. Cette stratégie est disponible au Ministère du développement du

secteur privé au Ghana (voir encadré 3.1).

Concurrence au sein de l'économie

Un aspect essentiel des réformes économiques entreprises par les pays africains depuis la fin des années 80 est la réduction du rôle de l'État dans l'économie par la privatisation des entreprises publiques. Des progrès ont été accomplis au cours des années 90 vers la privatisation, mais ces progrès ont été contrecarrés par de grands obstacles: le fait que bon nombre d'entreprises publiques n'étaient pas suffisamment rentables pour susciter de l'intérêt de la part du secteur privé et la faible capacité des pays africains de mener à bien des programmes de privatisation. Le rythme de la privatisation en Afrique s'est considérablement ralenti depuis 2000. Mais les efforts visant à assurer la concurrence au sein de l'économie se poursuivent.

L'intervention de l'État est nécessaire pour promouvoir la concurrence en interdisant des activités anticoncurrentielles, en faisant en sorte que les entreprises, en particulier les industries, ne s'assurent pas de position dominante, en réglementant les industries caractérisées par un monopole naturel, telles que les entreprises chargées des services publics de distribution. Mais dans la plupart des pays africains, les politiques et les lois tendant à prévenir les pratiques anticoncurrentielles en sont toujours à leurs débuts.

Dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, le Botswana, l'Égypte et le Sénégal ont

Depuis la fin des années 80, la plupart des pays africains ont vu dans le secteur privé le principal moteur de la croissance économique et du développement et ils ont adopté des stratégies et politiques spécifiques à cet effet

été signalés comme ayant une politique de concurrence ou étant sur le point d'en adopter une. Ces pays ont à présent été rejoints par l'Afrique du Sud, le Malawi, la Namibie et la Zambie et, dans une certaine mesure, par le Djibouti et l'Éthiopie.

Mais les pratiques anticoncurrentielles prédominent toujours dans plusieurs pays. Une récente étude sur la concurrence en Afrique de l'Est et en Afrique australe a montré des cas de pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs aussi bien public que privé. Au Botswana, des pratiques anticoncurrentielles telles que l'entente sur les prix, la manipulation des procédures d'appel d'offres et les pratiques commerciales déloyales ont été constatées (Monnane, 2006). La Namibie a des monopoles naturels dans les télécommunications, ainsi que les services public de distribution de même que les transports ferroviaires (Shilimela, 2006). Au Cap-Vert, les chefs d'entreprise se plaignent d'une concurrence déloyale pratiquée par des opérateurs informels à leur porte.

Les experts consultés dans le cadre du présent rapport étaient pessimistes à propos de l'efficacité des mesures prises par les gouvernements africains pour assurer la mise en place d'une économie concurrentielle. C'est seulement en Afrique du Sud que plus d'une majorité déclarait que le Gouvernement prend ou prend largement des mesures efficaces pour assurer la concurrence. Dans tous les autres pays, à part le Malawi et le Botswana, moins de 40 % des experts estimaient que le gouvernement prenait des mesures

efficaces ou largement efficaces pour assurer la concurrence. À Madagascar et en République du Congo, seuls quelques experts ont répondu par l'affirmative.

Liberté des chefs d'entreprise

La liberté du commerce, la liberté d'exercer un emploi ou une profession sont inscrites dans la Constitution de certains pays africains. La liberté permettant aux chefs d'entreprise d'exercer des activités au sein de l'économie tout entière ainsi qu'aux individus de chercher des emplois rémunérés et de pratiquer leur profession est vitale pour créer des économies nationales intégrées et stimuler le développement du secteur privé. Les pays africains font pâle figure dans ce domaine.

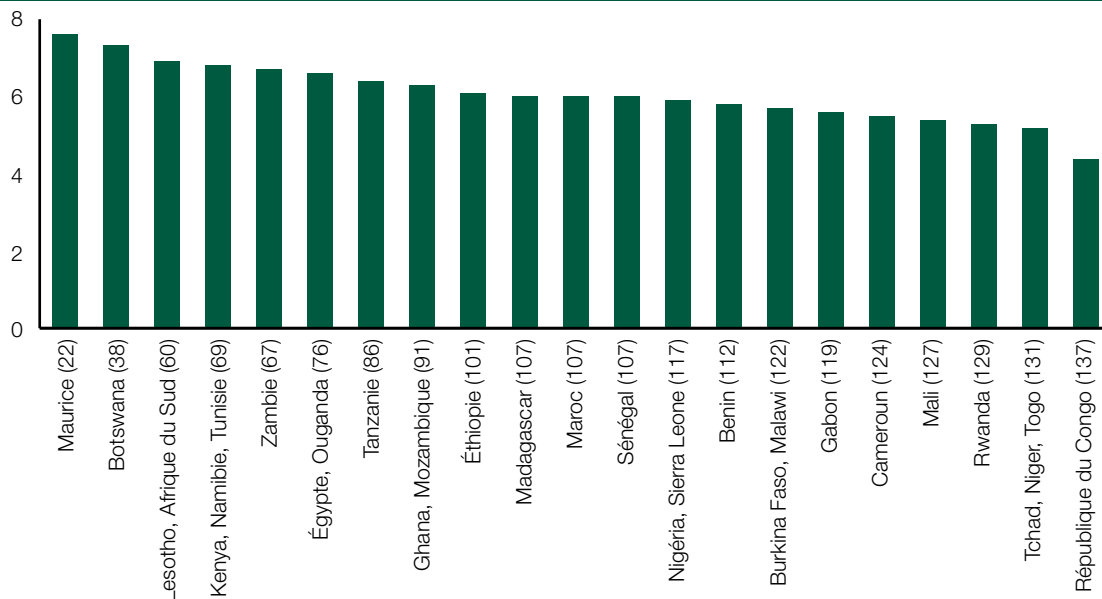
Selon le rapport annuel de l'*Economic Freedom of the World* pour 2007 (Fraser Institute, 2007), seuls 4 des 30 pays africains - Maurice, Botswana, Lesotho et Afrique du Sud - figuraient à la 60^e place ou à une meilleure place dans le classement de l'*Economic Freedom of the World* pour 2005 (figure 3.1)¹. Vingt-huit des 33 pays pour lesquels des données comparatives sont disponibles ont amélioré leur indice de liberté économique par rapport à 1990². L'Ouganda et la Zambie ont connu les plus grandes améliorations: ils ont plus que doublé leur indice de liberté économique pour les années 1995 - 2005.

Plus de 65 % des experts au Cap-Vert, en Afrique du Sud, au Botswana, au Malawi et à Maurice ont indiqué que le Gouvernement faisait toujours ou souvent en sorte que

**Un aspect
essentiel
des réformes
économiques
entreprises par
les pays africains
depuis la fin des
années 80 est la
réduction du rôle
de l'État dans
l'économie par
la privatisation
des entreprises
publiques**

Figure 3.1 Liberté économique en Afrique, 2005

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Note: L'indice de liberté économique va de 0 à 10. Plus la valeur est élevée, plus le degré de liberté économique est grand. Les nombres entre parenthèses donnent le classement sur 141 pays selon l'indice de liberté économique. Les indices de liberté économique n'étaient pas disponibles pour le Cap-Vert, Djibouti, la Gambie, les Seychelles et le Swaziland.

Source: Fraser Institute, 2007.

les entreprises soient libres d'exercer leurs activités commerciales. Au Kenya, en Sierra Leone, aux Seychelles et en Ouganda, entre 50 % et 60 % des experts ont indiqué la même chose. Dans les pays restants, moins de la moitié des experts jugeaient que le gouvernement assurait le libre exercice par les chefs d'entreprise de leurs activités.

La figure 3.2 compare les réponses données à la même question dans la première édition du Rapport sur la gouvernance. Sur les 13 pays pour lesquels des informations comparables sont disponibles, la tendance

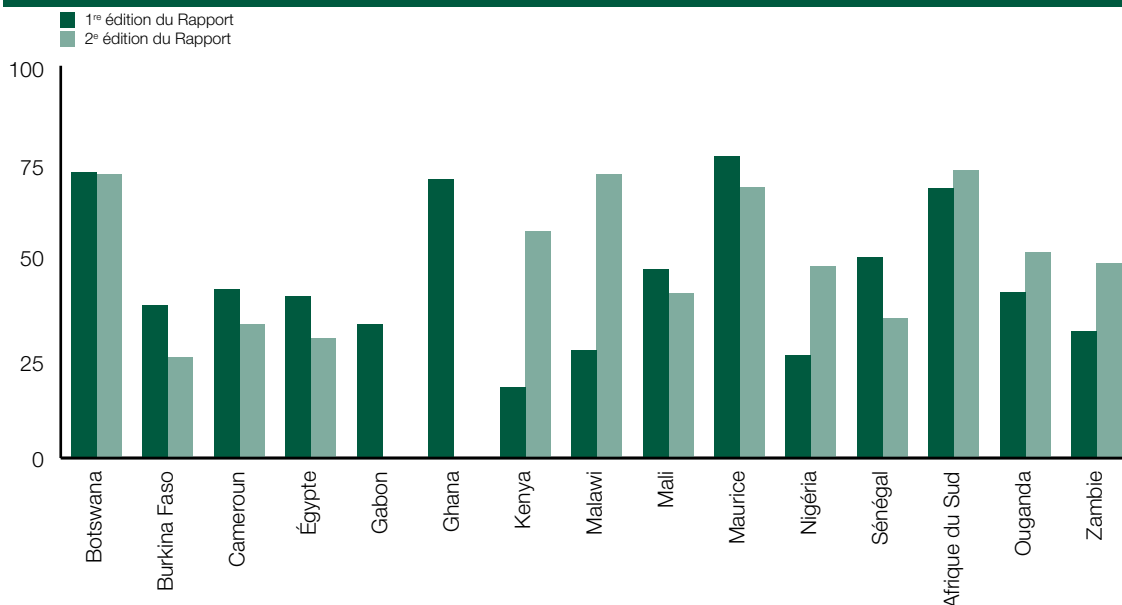
est positive dans 6 et négative dans 7. Pour autant qu'on puisse en juger, les pays africains ont fait un pas en arrière, s'agissant de faire en sorte que les chefs d'entreprise exercent leurs activités dans la liberté.

Coût, durée et procédures pour mener des transactions.

La nécessité d'obtenir les agréments, des autorisations ainsi que la bureaucratie grèvent le coût de l'enregistrement d'une entreprise et absorbent un temps que les gérants ne peuvent consacrer au fonctionnement de leur entreprise. Ces barrières dressées à l'entrée ralentissent la création de

Figure 3.2 Opinion des experts sur le point de savoir si le gouvernement s'assure toujours ou souvent que les chefs d'entreprise ont la liberté de pratiquer leurs activités partout dans le pays, 1^{ère} et 2^e éditions du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts, 2002 and 2007.

nouvelles entreprises. Il ressort des données disponibles qu'une diminution de 10 % du coût du lancement d'une entreprise relève le taux de création de nouvelles entreprises enregistrées de 1 % (Klapper 2006; Klapper et Delgado, 2007).

À mesure que le coût du respect des lois et des réglementations et que les taux d'imposition sur les bénéfices augmentent, le respect des lois et les entreprises sont encouragées à fonctionner dans le secteur informel, tandis que celles qui sont dans le secteur formel sont plus enclines à pratiquer la fraude fiscale.

Dans le cas du marché du travail, des réglementations de l'emploi sont requises pour protéger les travailleurs contre les mesures arbitraires, injustes ou discriminatoires de la part des employeurs. Mais des réglementations rigides, tout en bénéficiant à un groupe choisi de travailleurs titulaires empêchent d'autres travailleurs potentiels d'obtenir des emplois dans le secteur formel (Banque mondiale, 2006d). Les gouvernements doivent maintenir un équilibre entre corriger les imperfections du marché et créer un cadre administratif, juridique et réglementaire qui n'impose

Tableau 3.1 : Nombre de réformes favorables aux entreprises introduites par les pays africains en 2005/06 et 2006/07

Nombre de réformes	Pays introduisant la réforme
8	Ghana, Maurice
7	Égypte
6	Kenya
5	Maroc, Nigéria, Rwanda, Tanzanie
4	Burkina Faso, Mozambique, Lesotho, Mali, Niger, Tunisie
3	Afrique du Sud, Madagascar, Ouganda
2	Bénin, Djibouti, Gambie, Seychelles, Sierra Leone
1	Botswana, Éthiopie, Malawi, Sénégal, Swaziland, Tchad, Togo

Source: Banque mondiale 2006d; 2007a.

pas indûment des fardeaux aux entreprises.

De nombreux pays africains ont pris des initiatives pour réduire le fardeau des entreprises en mettant en place des guichets uniques pour les investisseurs, en rationalisant les procédures d'octroi de licences, en réduisant le coût, la durée et le nombre de procédures nécessaires dans le lancement d'une nouvelle entreprise ou l'expansion d'une entreprise existante ainsi qu'en réduisant le fardeau fiscal qui pèse sur les entreprises.

De janvier 2005 à juin 2007, 29 des pays où les enquêtes ont été menées dans le cadre du présent Rapport ont mis en œuvre 99 réformes positives dans les domaines couverts par le projet Ease of Doing Business de la Banque mondiale (tableau 3.1). Les réformes tendant à simplifier les procédures et à réduire le coût du démarrage d'une entreprise étaient les plus populaires. Ensuite venaient

les réformes tendant à réduire le nombre des procédures, la durée et le coût de l'enregistrement des biens. Ce sont le Ghana et Maurice qui ont introduit les réformes les plus nombreuses, chacun d'eux avec 8, suivis de l'Égypte avec 7 et du Kenya avec 6.

En dépit de ces réformes, les pays africains sont à la traîne par rapport aux autres régions, s'agissant de la facilité avec laquelle se font les transactions. En Afrique subsaharienne, cela prend plus longtemps et c'est plus coûteux de démarrer une entreprise et d'obtenir les agréments, le marché du travail tend à être plus rigide qu'ailleurs, les impôts sur les entreprises tendent à être plus élevés en proportion des bénéfices et il est relativement coûteux d'exporter et d'importer des biens. Cet état de choses est un sujet de préoccupation, car il est prouvé au-delà de tout doute que des coûts élevés de démarrage des entreprises, la réglementation du travail et une forte pression fiscale sur les entreprises vont de pair avec une baisse de l'emploi, de la productivité dans le secteur formel, ce qui constitue un terreau alimentant le secteur informel (Besley et Burgess, 2004; Djankov *et al.* 2008; Djankov *et al.*; Botero *et al.* 2004).

Dans le classement global de la facilité avec laquelle se font les transactions, seuls trois pays africains – Maurice, Afrique du Sud et Namibie – figurent parmi les 50 premiers sur 178 pays, tandis que 14 des pays couverts dans la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance se trouvent dans le cinquième peloton d'en bas (Banque mondiale, 2007 a)³.

Bien que les données de la Banque mondiale indiquent des progrès dans l'élimination des restrictions à la pratique des transactions en Afrique, cet optimisme n'est pas partagé par les experts dans la plupart des pays couverts dans le présent Rapport. En Afrique du Sud, au Cap-Vert, à Maurice, au Botswana et à Djibouti, plus de 50 % des experts estimaient que le gouvernement prenait toujours ou souvent des mesures efficaces pour éliminer les restrictions aux transactions. Environ 40 à 50 % des experts en Ouganda, au Sénégal, au Cameroun et au Kenya ont donné cette réponse, tandis que dans les pays restants moins de 40 % des experts ont dit la même chose.

Incitations fiscales

Une étude récente sur le climat des investissements a permis de constater que le taux d'imposition figurait parmi les facteurs les plus importants pour les entreprises (Banque mondiale, 2005 a). Les impôts affectent l'incitation à investir, en affaiblissant le lien entre l'effort et la récompense et en accroissant le coût des intrants utilisés dans le processus de production (Banque mondiale, 2005 a). Simplifier la structure fiscale et faire en sorte que la charge fiscale soutienne avantageusement la comparaison avec celle d'autres pays sont des mesures importantes pour attirer l'investissement intérieur et étranger.

Depuis un certain temps, les pays africains s'efforcent de mettre en place des incitations financières afin d'encourager l'investissement, en particulier l'IED. Au nombre de ces incitations figurent les abattements

Encadré 3.2 : Réduire le coût des transactions en Égypte et à Maurice

Selon la Banque mondiale, le Ghana, Maurice et l'Égypte figuraient parmi les principaux réformateurs en Afrique, s'agissant de faciliter le coût des transactions de janvier 2005 à juin 2007. Le Ghana et Maurice ont introduit huit réformes (voir encadré 3.1), tandis que l'Égypte en a introduit sept, dont cinq d'avril 2006 à juin 2007, ce qui fait de ce pays le premier réformateur dans le monde pour cette période.

L'Égypte a réussi à réduire le temps nécessaire pour lancer une nouvelle entreprise de 22 jours en 2004/05 à 9 jours en 2006/07 et les coûts du lancement d'une entreprise de 105 % du revenu national brut par habitant en 2004/05 à 29 % en 2006/07 – conséquence de la réduction du montant minimal du capital nécessaire pour créer une entreprise de 50 000 livres égyptiennes à seulement 1000 et de la création d'un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises. La taxe à l'enregistrement des biens a été réduite de 3 % de la valeur des biens à un montant fixe de 2000 livres égyptiennes, ce qui s'est traduit par une chute de 4 % du coût de l'enregistrement et une augmentation de 39 % des recettes provenant de l'enregistrement des biens au cours des six mois suivant la réforme. Des guichets uniques aux ports ont réduit le nombre de jours nécessaires pour exporter de 27 à 15 et le temps nécessaire pour importer de 29 à 18 jours.

Maurice a facilité le démarrage d'une entreprise en lançant un guichet unique virtuel qui utilise une base de données électronique pour relier le registre du commerce aux autorités fiscales et aux autorités locales. Cette plate-forme a réduit le nombre de jours nécessaires pour lancer une entreprise de 46 à 7 et propulsé Maurice dans la liste des 10 premiers pays où il était le plus facile de démarrer une entreprise en 2006/07. Le pays a également consolidé ses autorisations en matière de développement et de reconstruction, et ces autorisations sont à présent délivrées au bout de deux semaines, soit une réduction du temps nécessaire pour obtenir les autorisations, les agréments et le raccordement des services publics de distribution et pour traiter avec les inspecteurs concernés ainsi que remplir d'autres conditions pour la construction d'un entrepôt dont le temps a été réduit de 55 jours pour le ramener à 107 jours. La taxe sur l'enregistrement des biens a été réduite de moitié à 5 % de la valeur des biens et l'inspection physique des marchandises a été limitée à 30 % par l'introduction d'un système de gestion des risques automatisés des opérations de dédouanement. Ces réformes ont contribué à placer Maurice à la tête des pays africains pour ce qui est de la facilité avec laquelle se font les transactions.

Source : Banque mondiale, 2006d, 2007a.

Un grand obstacle qui se dresse devant le secteur privé en Afrique est l'absence d'accès au financement

fiscaux et les déductions aux fins d'imposition, les trêves fiscales, les indemnités de résidence, le rejet de la double imposition et l'amélioration des services fiscaux. En fait, la quasi-totalité des pays africains fournissent différentes formes d'abattements fiscaux et de déductions fiscales. Le Ghana, le Kenya, la Namibie, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud et le Malawi prévoient des trêves fiscales et des primes de sujétion et le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud et le Botswana ont des dispositions tendant à éviter la double imposition.

C'est seulement dans trois pays (Botswana, Seychelles et Maurice) que la moitié ou plus des experts ont estimé que le régime fiscal encourageait l'investissement local dans la totalité ou la plupart des secteurs. Cette réponse pourrait être due à des difficultés éprouvées dans l'administration et la gestion fiscales et dans certains cas aux procédures bureaucratiques pour l'octroi de ces avantages. Un autre facteur qui explique l'avis des experts est que nombre de ces incitations ont tendance à favoriser l'investissement étranger. Et la faible relation entre les incitations fiscales et l'investissement local, indique qu'à elles seules, les incitations fiscales ne suffisent pas à stimuler l'investissement local.

Depuis la publication de la première édition du Rapport sur la gouvernance, les réponses des experts à cette question se sont améliorées dans 13 des 15 pays. Par contraste, dans beaucoup de pays la plupart des experts ont convenu que les incitations fiscales encourageaient

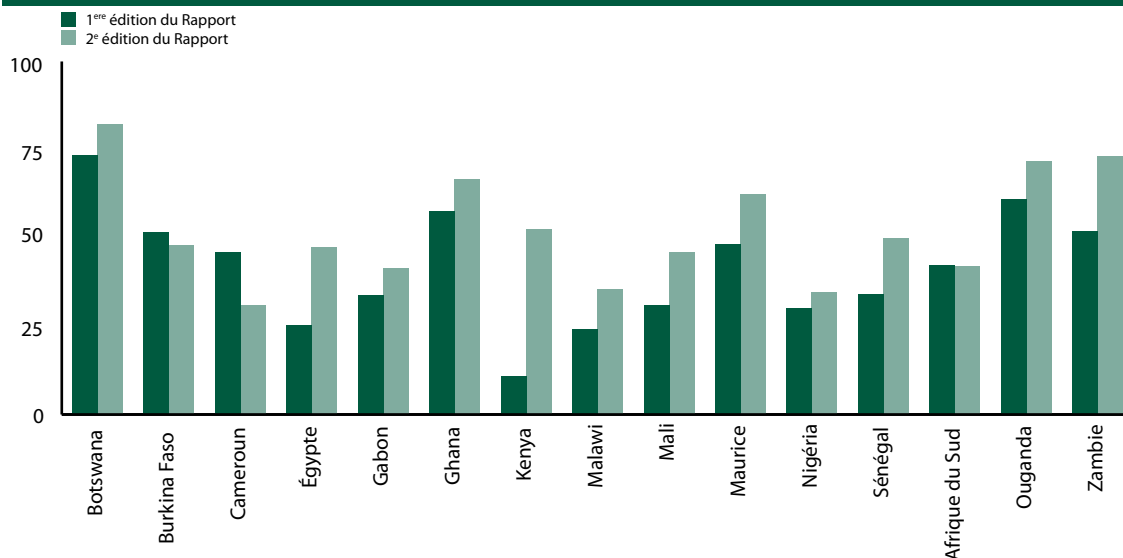
l'investissement étranger direct dans la totalité ou la plupart des secteurs.

Dans la première édition du Rapport sur la gouvernance, c'est seulement dans 3 des 27 pays (Namibie, Botswana et Gambie) que 50 % ou plus des experts ont estimé que le régime fiscal encourageait l'investissement local. Dans la présente étude, 50 % ou plus des experts dans 3 des 22 pays (Botswana, Seychelles et Maurice) ont donné la même réponse. De même, tandis que dans la première édition, il y avait 50 % ou plus des experts de 8 pays (Namibie, Botswana, Ghana, Lesotho, Burkina Faso, Ouganda, Swaziland et Zambie) qui admettaient que les incitations fiscales encourageaient l'IED, le chiffre correspondant dans l'étude actuelle est 10 (Botswana, Zambie, Ouganda, Ghana, Maurice, Cap-Vert, Seychelles, Kenya, Djibouti et Sénégal) des 22 pays (figure 3.3). Douze pays ont enregistré une amélioration de leurs appréciations depuis la première édition, 2 ont eu des appréciations plus faibles, tandis que l'appréciation pour l'Afrique du Sud est demeurée essentiellement la même.

Les experts interrogés dans les deux études conviennent que les incitations fiscales stimulent l'IED plus que l'investissement local, bien que sans grande différence. Ce qui est plus important, c'est le fait de savoir si les incitations fiscales encouragent effectivement les investissements privés, en particulier l'IED. D'après la CNUCED, les incitations ont des effets positifs sur le flux de l'IED seulement à la marge (CNUCED, 1996). D'autres études

Figure 3.3 Comparaison de l'opinion des experts sur l'impact des incitations fiscales sur les investissements étrangers, 1^{ère} et 2^e éditions du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Pourcentage des experts interrogés



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

ont conclu que les incitations compensaient rarement les défaillances dans l'environnement économique des pays en attirant l'IED et que la plupart des investissements privés auraient été réalisés sans ces incitations. La plupart des flux de l'IED à destination de l'Afrique vont en fait à des pays qui sont dotés de ressources minérales, surtout le pétrole. Compte tenu de ces constatations, les pays africains souhaiteront peut-être reconsidérer le bien-fondé de la mise en place d'incitations financières pour attirer les investissements privés.

Accès au financement

Un grand obstacle qui se dresse devant le secteur privé en Afrique

est l'absence d'accès au financement. Le taux de l'épargne privée est relativement faible en Afrique, en raison du faible revenu par habitant, des taux élevés de dépendance des jeunes et de la forte dépendance à l'égard de l'aide au développement en provenance de l'étranger (Elbadawi et Mwenga, 2000). D'après la Commission économique pour l'Afrique, l'épargne intérieure en pourcentage du PIB était de 19 % en 1998-2001 et de 22 % pour les années 2002-2005, et elle est estimée à 26 % en 2007 en raison des prix fermes des produits de base (CEA 2008). Si on exclut l'Afrique du Nord, les chiffres correspondants sont de 17,8 %, de 20 % et de 22,1 % respectivement.

L'Afrique a un volume insuffisant d'actifs pouvant servir de garantie et présente des faiblesses dans les garanties et les lois relatives à la faillite ainsi que leur application et un manque d'informations de qualité permettant aux prêteurs d'évaluer la solvabilité des emprunteurs potentiels, autant de facteurs qui limitent l'accès des entreprises aux marchés officiels du crédit. Des données statistiques prouvent que les droits juridiques des créanciers et les institutions chargées du partage de l'information sont des déterminants importants du développement du crédit privé (Djankov, McLiesh et Shleifer, 2007).

Pour qu'un marché du crédit soit opérationnel, il faut que les prêteurs aient une idée exacte de la solvabilité des emprunteurs potentiels. La disponibilité de l'information sur la solvabilité, telle que celle fournie dans certains pays par les teneurs de registres du crédit, facilite les prêts. Une faible valeur de l'information sur le crédit pour l'Afrique subsaharienne indique que l'information nécessaire pour vérifier la solvabilité des emprunteurs potentiels fait défaut par rapport à d'autres régions⁴. L'Afrique du Sud fournit l'information sur le crédit de la plus haute qualité parmi les pays africains, avec la note maximale de 6 pour l'indice de l'information sur le crédit, suivie de la Namibie et du Swaziland avec 5, ensuite du Botswana, de l'Égypte, du Kenya et de la Tunisie avec 4. Les pays restants ayant fait l'objet de l'enquête dans le cadre du présent Rapport avaient des notes inférieures à 3, 12 d'entre eux ayant même 0.

L'Afrique du Sud, le Botswana, le Cap-Vert, Maurice, la Namibie et le Swaziland sont les seuls pays couverts par l'enquête ayant des registres du crédit couvrant plus de 20 % des adultes (Banque mondiale, 2007 a). C'est là un sujet de préoccupation parce qu'il ressort des données récentes que l'octroi de crédit privé dans les pays à faible revenu va souvent de pair avec la tenue de registres du crédit, aussi bien privés que publics. (Djankov, Marc wishes et Shleifer, 2007).

Les emprunteurs peuvent également avoir accès au crédit en gageant des garanties appropriées pour les prêts. Le fait de savoir si les prêteurs acceptent un type particulier d'actifs comme garantie dépend de la facilité avec laquelle s'appliquent les accords de prêt et des lois relatives à la faillite et aux garanties applicables ainsi que des dépenses encourues. Le créancier n'est pas autorisé à vendre la garantie dans certains pays sans passer par les tribunaux. L'association des tribunaux protège quelque peu les débiteurs d'une saisie malveillante de leurs actifs par les créanciers mais cela allonge le temps et accroît les coûts nécessaires pour que le créancier applique les accords de prêt, ce qui décourage l'octroi de prêts. Dans quelques pays, les créanciers privilégiés n'ont pas la priorité de saisie sur la garantie; au Malawi par exemple, la loi sur l'emploi de 2000 classe les réclamations relatives au travail devant les réclamations des créanciers privilégiés (Djankov, McLiesh et Shleifer, 2007).

L'Afrique subsaharienne a un indice des droits reconnus par la loi

comparable à celui de l'Asie du Sud, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ainsi que de l'Amérique latine et des Caraïbes⁵. D'après la base de données du projet Ease of Doing Business de la Banque mondiale, les lois du Kenya relatives à la faillite et aux garanties étaient les plus favorables à l'octroi de prêts en Afrique en 2007, avec une note de 8 (sur 10) pour l'indice des droits reconnus par la loi. Le Botswana, le Malawi et le Nigéria avaient une note de 7 tandis que la Zambie avait 6.

Les marchés financiers dans les pays africains sont en général faibles et par conséquent incapables de satisfaire la grande demande de services financiers du secteur des entreprises (Atieno, 2006). Cela est particulièrement vrai du secteur bancaire de nombre de pays d'Afrique subsaharienne, où quelques banques fournissent une gamme réduite de services non concurrentiels. La valeur totale des actifs des banques dépasse 10 milliards de dollars des États-Unis seulement au Nigéria (22 milliards de dollars) et en Afrique du Sud (219 milliards de dollars) et est inférieure à 1 milliard de dollars des États-Unis dans 21 pays d'Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2006a). Le secteur bancaire souffre également de défaillances internes et tend à limiter les risques ainsi qu'à user de prudence dans l'octroi de prêts. Lorsque le crédit est accordé, les conditions et modalités sont souvent exorbitantes et vont au-delà de la capacité de la plupart des emprunteurs potentiels.

Les bourses en Afrique sont peu nombreuses et n'ont pas vraiment eu

d'effet sur la facilitation de la croissance économique et de l'investissement. Le développement est contrarié par l'exiguïté des marchés, le manque de capital humain, la fragmentation des marchés, la pénurie de capital-actions, l'inefficacité des renseignements, si l'inadéquation des régimes de réglementation et le manque de confiance des investisseurs (CEA, 2008). En conséquence il y a peu de possibilités de partager les risques, de vendre ou d'acheter des actions ainsi que de fournir des liquidités (Banque mondiale, 2006a). À l'exception de celles de l'Afrique du Sud, les quelques bourses qui existent sont de taille réduite.

Certains pays africains se sont efforcés de promouvoir l'accès du secteur privé au crédit, en facilitant pour les prêteurs l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs potentiels et en améliorant les droits des créanciers. L'Égypte a créé son premier bureau du crédit privé en 2006/07 et Maurice a mis en place un système d'enregistrement du crédit public en 2005/06. En 2006/07, le Kenya et la Tunisie ont élargi les renseignements disponibles sur les registres du crédit. Le Kenya a obligé les banques à déclarer les défauts de paiement aux bureaux du crédit privé, et en Afrique du Sud les prêteurs sont tenus par la loi de vérifier le niveau d'endettement des emprunteurs actuels et potentiels. Au Ghana, une nouvelle loi sur l'insolvabilité a permis l'application sans procès d'arrangements relatifs aux garanties pour les créanciers privilégiés (Banque mondiale, 2006d, 2007a).

6 Les marchés financiers dans les pays africains sont en général faibles et par conséquent incapables de satisfaire la grande demande de services financiers du secteur des entreprises

Les pays africains n'ont pas jusqu'ici su attirer un volume important d'investissement privé vers les infrastructures. Mais cette tendance est en train de changer

Les pays africains devraient élargir la gamme des actifs qui peuvent servir de garantie, établir des registres sur les garanties pour enregistrer les commissions sur les actifs, donner aux créanciers privilégiés la priorité de saisie de la garantie et faciliter le partage de l'information sur le crédit assorti de garanties appropriées afin de protéger la confidentialité des emprunteurs. Étant donné les faiblesses dans l'exécution des contrats d'entreprise dans les pays africains et la forte association positive du crédit privé à l'introduction de registres du crédit, privilégier les institutions chargées du partage de l'information pourrait apporter un bienfait économique plus grand dans le court terme.

Autres incitations fiscales à l'investissement et soutien à l'investissement pour le secteur privé

Les pays africains mettent l'accent sur le développement des infrastructures grâce à des investissements publics, ceci depuis les années 60. À présent, des efforts sont déployés pour faire participer le secteur privé au développement des infrastructures et améliorer la gestion des services publics de distribution afin d'élargir la gamme des services rentables et d'attirer les investissements privés, en particulier l'IED vers le secteur. La tendance en Afrique a été la privatisation des secteurs correspondant à des infrastructures essentielles telles que l'énergie et les télécommunications.

Quoi qu'il en soit, l'Afrique est en retard par rapport aux autres régions en développement pour ce

qui est de la disponibilité et de la qualité des infrastructures, soit un retard de 20 % au moins en dessous de la moyenne pour les pays bénéficiant des prêts de l'Association internationale de développement en ce qui concerne tous les aspects du développement des infrastructures. La qualité des services est faible, les approvisionnements sont peu fiables et les ruptures sont fréquentes et imprévisibles - autant de facteurs qui accroissent les coûts de production et découragent les investisseurs. Les besoins non satisfaits en matière d'infrastructures en Afrique sont estimés à près de 22 milliards de dollars des États-Unis en plus de 17 autres milliards pour les opérations et l'entretien (Banque mondiale, 2007b), ce qui signifie que la plupart des pays africains ont un accès limité aux infrastructures. Seuls 30 % des Africains ont accès à l'électricité, contre 75 % pour les autres pays les moins avancés (PMA), l'accès à l'eau et à l'assainissement est d'environ 65 % contre 89 % pour les autres PMA, l'accès à des routes est de 34 % contre 50 % et le taux de pénétration des télécommunications est moins de 13 % contre une moyenne mondiale de 40 % (BAD, 2006).

Les pays africains n'ont pas jusqu'ici su attirer un volume important d'investissement privé vers les infrastructures. Mais cette tendance est en train de changer. La mise en place et la gestion des infrastructures par le secteur privé a augmenté pour passer de 4 milliards de dollars des États-Unis en 2004 à 6 milliards de dollars en 2006, bien que 84 % environ de

ces investissements soient allés aux télécommunications et à l'énergie.

L'agriculture constitue, directement ou indirectement, le gagne-pain de la majorité des pauvres, en particulier dans les zones rurales. Dans les pays d'Afrique subsaharienne (à l'exclusion de l'Afrique du Sud), l'agriculture représente en moyenne 34 % du PIB et 64 % des emplois (Banque mondiale, 2007c). En conséquence, l'accès aux terres agricoles revêt de l'importance dans l'atténuation de la pauvreté. Mais la propriété foncière sur le continent est incertaine sur le plan juridique. Seuls 2 à 10 % des superficies totales sont couvertes par le régime juridique officiel (Dam, 2006). Pour le reste, il s'agit de terres communales, gérées au titre d'institutions traditionnelles. La propriété communale implique l'absence de droits de propriété individuels, qui influent dans l'incitation à investir dans la terre et à utiliser les titres officiels comme garanties pour l'accès au crédit.

S'ils veulent faciliter l'accès à la terre, les gouvernements doivent adopter et appliquer des politiques relatives aux régimes fonciers, à la redistribution des terres et à l'indemnisation et créer une infrastructure juridique qui permet l'enregistrement et la transférabilité des terres de même que l'application des droits de propriété. L'Afrique du Sud s'efforce de redresser la répartition inégalitaire de la terre par le biais de sa politique de réforme agraire de 1994, y compris la restitution, la redistribution et la réforme foncière. Certaines réalisations ont été enregistrées bien que les objectifs fixés dans la politique

de réforme agraire, tels que le transfert de 30 % des terres de la minorité à la majorité, ne soient toujours pas atteints. À Madagascar, le Gouvernement a amélioré le système foncier et les procédures pour l'acquisition de titres fonciers. Au Malawi, le Gouvernement est en train de réédifier une politique foncière pour s'attaquer aux problèmes relatifs à l'accès à la terre.

Certains pays ont établi des zones franches économiques avec des politiques préférentielles - incitations fiscales, restrictions moins nombreuses à l'embauche de personnel expatrié, taux généreux de récupération des devises, accès à la terre, développement des infrastructures et rationalisation des procédures - afin d'attirer l'IED. Les Seychelles, le Kenya, la Namibie, le Cap-Vert, le Malawi, Djibouti, Madagascar, Maurice et le Togo ont établi de telles zones. Mais on se demande vraiment si ces zones attirent en fait des investissements étrangers qui n'auraient pas pu être réalisés autrement.

Appui au secteur informel

Le secteur informel englobe les entreprises qui opèrent en dehors de la réglementation de l'État. Ces entreprises ne sont pas enregistrées et ne paient pas d'impôts sur les bénéfices. La plupart d'entre elles sont des microentreprises, de très petites entreprises et de petites entreprises possédées par des individus et fonctionnant avec l'aide de quelques travailleurs, souvent des parents. Le secteur informel est vaste et en pleine expansion dans la plupart des pays africains. En

Le secteur informel est vaste et en pleine expansion dans la plupart des pays africains. En pourcentage du revenu national brut, il va de moins de 30 % en Afrique du Sud à près de 60 % au Nigéria, en Tanzanie et au Zimbabwe

pourcentage du revenu national brut, il va de moins de 30 % en Afrique du Sud à près de 60 % au Nigéria, en Tanzanie et au Zimbabwe. La moyenne pour l'Afrique subsaharienne est de 42,3 % (Verick, 2006). La contribution de l'économie informelle à l'emploi est également élevée, en moyenne de 78 % en Afrique subsaharienne. Le secteur informel s'est également développé par rapport au secteur formel pour ce qui est de sa part dans la production et dans l'emploi (Xaba, Horn et Motola, 2002).

6 Les petites et moyennes entreprises (PME) sont le point de mire des gouvernements africains, mais les résultats n'ont pas été encourageants

Permettre au secteur informel de faire partie de la structure formelle amènera le gouvernement à améliorer l'application des réglementations afin de protéger les consommateurs, les employés et l'environnement, et cela élargit la base d'imposition de l'État. L'enregistrement juridique améliorera l'accès des entreprises au système de crédit officiel ainsi qu'aux services publics, ce qui facilitera leur expansion, augmentera leur productivité et créera des emplois.

Le secteur informel en Afrique se heurte à plusieurs obstacles pour ce qui est de l'accès à ces avantages. Un gros problème à cet égard est l'absence d'accès au financement. Cela vaut particulièrement des microentreprises et des petites entreprises, dont la plupart ne sont pas enregistrées légalement, n'ont peut-être même pas une adresse permanente fixe et ne peuvent offrir de garanties pour les prêts auprès des banques et des autres institutions de financement. Il en résulte que le

financement de la plupart des entreprises opérant dans le secteur informel vient de l'épargne des individus ou de prêts consentis par des sources de financement non réglementées, souvent à des conditions extrêmement onéreuses.

La quasi-totalité des pays africains permettent au secteur informel de fonctionner plus ou moins librement et adoptent des politiques et programmes spécifiques pour développer le secteur. Certains gouvernements tentent de faciliter l'accès au crédit (Djibouti et Ghana), la formation des travailleurs (Ghana et Nigéria) et les partenariats et liens avec des entreprises ayant pignon sur rue (Nigéria et Afrique du Sud). Mais c'est seulement dans 5 des 22 pays que plus de la moitié des experts interrogés répondent que le gouvernement soutient toujours ou en général le secteur informel et encourage son développement.

Il existe plusieurs explications au déclin de l'appui du gouvernement au secteur informel. Tout en étant connus pour être favorables au développement des chefs d'entreprise nationaux, dont la plupart opèrent dans le secteur les pays africains consacrent beaucoup plus d'efforts à attirer l'IED. L'accès aux infrastructures et aux zones franches est davantage souvent ouvert aux investisseurs étrangers qu'au secteur informel. Certes plusieurs pays africains ont créé des plans de microcrédits pour aider ce secteur, toutefois les fonds disponibles sont insignifiants au regard des besoins du secteur.

Tableau 3.2 : Flux de l'IED dans le monde 2000–2006 (sauf indication contraire)

Région/Économie	Moyenne 2000–2003	2004	2005	2006
Total monde (en milliards de dollars E.-U.)	861	742,1	945,8	1305,9
Monde	100	100	100	100
Pays développés	73,6	56,4	62,4	65,6
Pays en développement	23,3	38,1	33,2	29
Afrique	1,6	2,42	3,1	2,7
Amérique latine et Caraïbes	8,2	12,7	7,9	6,4
Asie et Océanie	13,3	23	22,1	19,8
Europe du Sud-Est et Communauté d'États indépendants	3,1	5,4	4,3	5,3

Source: UNCTAD 2007.

Développement des petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont le point de mire des gouvernements africains. Les mesures prises par les gouvernements africains pour encourager le développement des PME sont semblables à celles appliquées dans le secteur informel et concernent notamment le crédit, la formation et le renforcement des capacités en soutien aux PME.

Si plusieurs pays ont adopté des politiques et programmes spécifiques à l'intention des PME, les résultats n'ont pas été encourageants. Le Gouvernement sud-africain s'est efforcé de soutenir le développement de l'esprit d'entreprise et des entreprises par le biais d'un certain nombre de programmes et d'institutions, mais les piètres résultats obtenus par le secteur jusqu'en 2005 n'étaient pas à la hauteur des efforts consentis. Un accès

limité au crédit, aux matières premières et aux marchés demeure le principal goulet d'étranglement.

Flux de l'investissement privé étranger et intérieur

Les flux de l'IED à destination de l'Afrique ont atteint un montant record de 36 milliards de dollars des États-Unis en 2006 (CNUCED 2007). Mais le tableau 3.2 montre que la part des flux de l'IED revenant à l'Afrique est plus petite que celle des autres régions, et il n'y a eu que de légères améliorations dans ce domaine.

Les flux de l'IED à destination de l'Afrique sont fortement concentrés (tableau 3.3). Les 10 principaux bénéficiaires en Afrique en 2004, 2005 et 2006 représentaient 68,5 %, soit 69,9 % et 91 % respectivement de ces flux à destination du continent. Huit des 10 principaux bénéficiaires en Afrique sont des pays exportateurs de pétrole. Alors que

Tableau 3.3 : Concentration des flux de l'IED à destination de l'Afrique, 2004-2006 (en millions de dollars)

Pays	2004	2005	2006
Égypte	2 157	5 376	10 043
Nigéria	2 127	3 403	5 445
Soudan	1 511	2 305	3 541
Tunisie	639	782	3 312
Maroc	1 070	2 946	2 898
Algérie	882	1 081	1 795
Libye	357	1 038	1 734
Guinée équatoriale	1 651	1 873	1 656
Angola	1 449	1 303	1 140
Tchad	495	613	700
Total : 10 premiers pays africains	12 338	20 720	32 264
Reste de l'Afrique	5 680	8 928	3 280
Total	18 018	29 648	35 544

Source: CNUCED, 2007.

les flux de l'IED à destination de l'Afrique du Nord ont progressé de 72 % pour passer à 23,3 milliards de dollars des Etats-Unis en 2006, ceux à destination de l'Afrique subsaharienne ont chuté de 24 % par rapport à l'année précédente, essentiellement à cause des sorties de fonds effectuées par les sociétés transnationales en Afrique du Sud (CNUCED, 2007).

La concentration de l'IED dans les pays producteurs de pétrole est un obstacle à une croissance soutenue et à large assise. Les investissements dans les industries extractives engendrent des rentes économiques tant que les ressources durent et sont demandées, sans produire pour autant un impact direct ou indirect sur l'emploi. La dépendance à l'égard des rentes tirées des

ressources cause une appréciation réelle du taux de change, en étouffant le développement d'autres secteurs économiques en ce sens qu'elle rend d'autres produits nationaux non concurrentiels sur les marchés d'exportation. La viabilité requiert le développement des industries aussi bien en amont qu'en aval, le développement des qualifications de la main-d'œuvre locale aussi bien que des capacités technologiques locales. De plus, les gouvernements tributaires des ressources recourent moins à l'imposition des individus et des entreprises, ce qui mine l'obligation de rendre compte aux contribuables et favorise la politique de clientélisme (Collier, 2007). Cela donne en général un environnement à faible croissance caractérisée par le sous-investissement et des investissements à faible taux de rendement.

L'investissement intérieur en Afrique marque le pas, représentant environ une part de 19,7 % du PIB en 1998-2001, de 20,1 % en 2002-2005 et, selon les prévisions, de 22,1 % en 2007. Si on exclut l'Afrique du Nord, les chiffres correspondants sont de 18,4 %, 19 % et 19,8 % du PIB respectivement. L'investissement intérieur en pourcentage du PIB est de 31 % en Asie de l'Est. De si faibles taux d'investissement intérieur en Afrique sont manifestement incompatibles avec une croissance accélérée et soutenue tirée par le secteur privé.

La principale raison de la faiblesse de l'investissement en Afrique est la faiblesse des taux de l'épargne intérieure. De 2000 à 2004, l'épargne intérieure en pourcentage du PIB

a été de 17 % en Afrique subsaharienne, contre 21 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 26 % pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et 35 % pour l'Asie de l'Est et le Pacifique. Les chiffres pour l'Afrique subsaharienne dissimulent également de fortes disparités entre pays. Le Botswana, le Gabon, le Nigéria et la République du Congo, qui exportent tous du pétrole ou des diamants, ont des taux d'épargne intérieure allant de 32 % dans le cas du Nigéria à 51 % dans le cas de la République du Congo.

Partenariats public-privé

Le partenariat entre les gouvernements et le secteur privé s'entend dans un contexte de suspicion, voire d'hostilité pure et simple, à l'égard du secteur privé dans nombre de pays africains des années 60 jusqu'aux années 80. Avec, dans les années 80, un revirement tendant à reconnaître que le secteur privé est vital dans la promotion d'une croissance durable et du développement, il était indispensable que les gouvernements rassurent ce secteur à propos de son rôle et de son importance dans l'économie. Ils se sont efforcés de donner des apaisements, en faisant des déclarations concernant l'importance qu'ils attachent au secteur privé. Et le Ghana a créé le Ministère du développement du secteur privé.

Les gouvernements africains se rendent compte qu'ils n'ont pas, à eux seuls, les ressources nécessaires pour provoquer une croissance durable. De plus, bien des services et entreprises publics ont été inefficaces et sources de gaspillage en raison de la

mauvaise gestion et de la corruption. La conclusion dégagée des années 80 était que non seulement les entreprises commerciales mais aussi les services sociaux tels que la santé et l'éducation devraient, dans toute la mesure possible, être dans des mains privées. Il a été également fait valoir que l'accomplissement des fonctions économiques traditionnelles de l'État - créer un environnement porteur et régler la conduite des affaires - exigeait des connaissances techniques et d'autres encore du secteur privé. Des partenariats public-privé feraient en sorte que les activités des deux secteurs se renforcent mutuellement plutôt que d'être antagoniques. À la lumière de ces considérations, les gouvernements africains s'efforcent d'associer le secteur privé à la prise de décisions économiques et de créer des mécanismes pour renforcer la collaboration entre les deux parties.

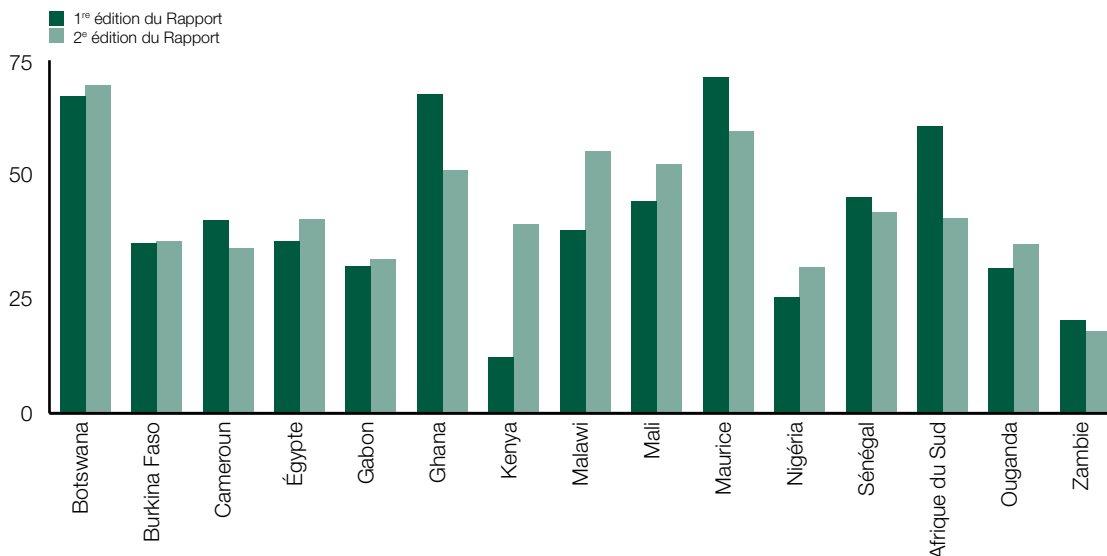
Associer le secteur privé à la prise de décisions économiques

Il existe divers moyens d'attirer le secteur privé dans la prise de décisions économiques - allant de consultations ponctuelles et informelles avec différents chefs d'entreprise et des organisations telles que les chambres de commerce à des mécanismes officiels qui prévoient que le secteur privé soit membre des conseils économiques et sociaux. Le Botswana, le Sénégal, le Ghana, la Tanzanie et le Malawi disposent de forums consultatifs visant à renforcer le partenariat public-privé. Souvent, les Gouvernements ont recours à toute une gamme de méthodes pour associer le secteur privé. Il convient de souligner que la participation du secteur privé est à

Le partenariat entre les gouvernements et le secteur privé s'entend dans un contexte de suspicion, voire d'hostilité pure et simple, à l'égard du secteur privé dans nombre de pays africains des années 60 jusqu'aux années 80

Figure 3.4 Opinion des experts sur le point de savoir si le gouvernement associe toujours ou en général le secteur privé à l'élaboration des politiques qui influent sur son développement

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

titre purement consultatif, les Gouvernements ayant la haute main sur la prise de décision finale.

C'est seulement dans cinq pays (Botswana, Maurice, Malawi, Mali et Ghana) que près de la moitié des experts indiquent que le Gouvernement associe toujours ou en général le secteur privé à tout domaine de l'élaboration des politiques. Dans 13 des pays restants, 40 % au moins des experts ont donné la même réponse. Dans deux pays (Zambie et République du Congo), le pourcentage est inférieur à 20 %.

Une comparaison des réponses des experts dans la première édition

et dans la présente étude montre une tendance positive dans 9 des 15 pays et une tendance négative dans les 6 pays restants (figure 3.4). L'augmentation dans le cas du Kenya est particulièrement remarquable et suscite des questions à propos de sa fiabilité. Les conclusions dans la première édition aussi bien que la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance indiquent que l'association du secteur privé à la prise de décisions est l'exception et non la règle.

Efficacité de la collaboration entre les secteurs public et privé

Les experts étaient aussi en général de l'avis que les secteurs public

et privé n'étaient pas des partenaires de développement. Dans aucun des 22 pays, 25 % ou plus des experts n'ont estimé que les secteurs public et privé étaient des partenaires à un développement fondé sur des mécanismes de collaboration efficaces; dans certains pays la proportion était même de 5 %.

Le partenariat public-privé en Afrique demeure faible. L'échec à faire participer le secteur privé à l'élaboration des politiques dénote la tendance tenace de la classe gouvernante dans un grand nombre de pays africains à chercher à monopoliser le pouvoir à l'exclusion de tous les autres groupes. Il y a aussi la vieille méfiance à l'égard du secteur privé, en dépit des déclarations officielles tendant au contraire. Les faiblesses inhérentes au secteur privé, telle que les divisions internes et la tendance des chefs d'entreprise à privilégier ce qui est bon pour eux - en tant qu'individus ou membres d'un groupe ethnique, régional, racial ou religieux déterminé, plutôt que ce qui est bon pour le secteur privé et l'économie tout entière - pose également problème. Enfin, en raison de la capacité limitée du secteur privé de recueillir et d'analyser des données économiques, sociales et politiques et d'élaborer des recommandations rationnelles, la crédibilité dudit secteur aux yeux du gouvernement est réduite et sa capacité de faire office de partenaire dans la durée amoindrie. Pour surmonter ces obstacles, il faudra, d'une part, déployer des efforts soutenus pour informer le secteur privé sur le rôle qui lui convient dans le développement et, d'autre part, renforcer sa capacité

d'organiser, de prendre part à des analyses judicieuses des politiques et de jouer un rôle de sensibilisation plus efficace.

Exécution des contrats et droits de propriété

Le progrès économique dépend des institutions qui appliquent les droits relatifs aux contrats et qui codifient et protègent les droits de propriété privés, exclusifs et transférables. On a bien pu constater les liens entre ces institutions et les résultats économiques (Long et Shleifer, 1993; Besley 1995, Acemoglu *et al.* 2001; Acemoglu et Johnson, 2005).

L'exécution des contrats et la protection des droits de propriété passent par la présence d'un pouvoir judiciaire et d'un système d'application des lois forts, efficaces et indépendants sur le plan politique, ainsi que d'employés compétents pour définir, enregistrer et consigner les titres de propriété et gérer leur transfert. L'indépendance de l'organe judiciaire prend encore plus de l'importance lorsque des parties privées doivent faire exécuter des contrats impliquant l'État ou lorsqu'elles doivent protéger leurs biens contre l'expropriation par l'État et ses agents.

Exécution des contrats d'entreprise

L'exécution des contrats d'entreprise par une tierce partie revêt moins d'importance pour les litiges entre les parties de la même communauté et de la même culture et lorsqu'il existe des interactions continues et incessantes entre les parties contractantes. Mais dans les économies modernes, où les transactions

L'échec à faire participer le secteur privé à l'élaboration des politiques dénote la tendance tenace de la classe gouvernante dans un grand nombre de pays africains à chercher à monopoliser le pouvoir à l'exclusion de tous les autres groupes

Encadré 3.3 : Réformes de l'exécution des contrats en Afrique

Ces dernières années, de nombreux pays africains ont pris des mesures pour améliorer l'exécution des contrats d'entreprise. Les réformes les plus populaires ont été la création de tribunaux commerciaux spécialisés au sein de tribunaux généraux et des tribunaux commerciaux distincts. Le principal avantage de l'existence de tribunaux spécialisés est de disposer de juges possédant les compétences requises pour le traitement des affaires commerciales et connaissant les procédures rationalisées de ce domaine. Le tableau ci-dessous récapitule les réformes entreprises pour créer des tribunaux commerciaux spécialisés.

Burkina Faso	Depuis octobre 2006, les chambres commerciales fonctionnent dans les tribunaux généraux à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.
Tchad	Le tribunal commercial de Ndjamena a commencé à fonctionner en octobre 2006.
Rép. dém. du Congo	Des tribunaux commerciaux spécialisés ont commencé à fonctionner à Gombe en août 2006 et à Kinshasa en novembre 2006.
Gambie	Création d'une division commerciale à la Haute Cour en 2005/06.
Ghana	Six tribunaux commerciaux sont maintenant pleinement opérationnels à Accra.
Malawi	La division commerciale de la Blantyre High Court a commencé ses audiences pour des dossiers au-dessous de 50 000 kwacha en mai 2007.
Mauritanie	En 2006/07, des tribunaux commerciaux ont remplacé les chambres commerciales dans les tribunaux généraux.
Mozambique	Des chambres commerciales spécialisées fonctionnent dans les tribunaux généraux depuis mars 2007.
Nigéria	L'État de Lagos a créé une division commerciale spécialisée à la Haute Cour en 2005/06
Rwanda	En mars 2006, des chambres commerciales ont commencé à fonctionner dans les Hautes Cours: 3 tribunaux commerciaux distincts ont été créés en mai 2007.

Après la mise en service des tribunaux commerciaux spécialisés, le temps nécessaire pour exécuter des contrats est descendu de 552 jours à 487 jours au Ghana, de 730 à 457 jours au Nigéria et de 766 to 434 jours en Gambie.

Un moyen de réduire les retards est de simplifier la procédure. En 2004, le Burundi a introduit une procédure simplifiée pour le recouvrement des dettes demandant que le créancier présente seulement au juge des preuves de la transaction et du non-paiement, ce qui a réduit de près de trois mois le délai pour le recouvrement des dettes. La simplification de la procédure pour les réclamations au-dessous d'un seuil donné peut aussi accélérer l'exécution. Dans certains pays, les créanciers paient une commission pour obtenir une copie originale du jugement. En 2006/07, le Burkina Faso a réduit cette taxe d'enregistrement de 4 % à 2 % du montant du jugement.

Source: Banque mondiale, 2005a, 2006d et 2007a.

commerciales s'étendent à des zones géographiques éloignées et où les contrats sont complexes et à long terme, l'exécution des contrats par les tribunaux prend de l'importance. Dans les pays africains, tout comme dans les autres pays en développement, des contrats complexes et à long terme abondent dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics ainsi que des infrastructures, secteurs vitaux pour le développement économique.

Tous les pays africains ont des dispositions pour l'exécution des contrats d'entreprise dans le cadre de leur code civil général ou de lois spécifiques ayant trait aux contrats ou à la responsabilité délictuelle. L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) a adopté le code harmonisé de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), qui englobe le droit commercial et le droit des entreprises, les procédures de recouvrement, l'arbitrage et le droit comptable.

Certains pays ont créé des tribunaux distincts pour connaître des affaires commerciales. Le Burkina Faso, le Ghana, le Malawi, la Gambie, le Mozambique et le Nigéria ont, soit créé des chambres commerciales spécialisées au sein de tribunaux généraux, soit mis en place des tribunaux commerciaux. Outre le système classique des tribunaux, d'autres mécanismes de règlement des différends sont utilisés. Le Ghana dispose d'un mécanisme de règlement des différends pour accélérer le règlement des poursuites intentées, et en République du Congo, l'arbitrage est

un mécanisme qui permet de faire exécuter des contrats.

En dépit de l'adoption de ces lois et de la création d'institutions pour leur application, tout indique que l'exécution des contrats d'entreprise est une activité souvent pénible, qui prend du temps et revient cher. Il a fallu en moyenne 660 jours pour régler un différend d'ordre commercial en Afrique en 2006/07, contre 699 jours pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et 1047 jours pour l'Asie du Sud. Sur les pays où les enquêtes ont été menées, c'est seulement en Namibie (270 jours) et au Rwanda (310 jours) qu'un différend d'ordre commercial a été réglé en une année devant des tribunaux locaux.

Les experts interrogés ont confirmé que les droits de propriété et les contrats n'étaient pas efficacement appliqués. Dans sept pays seulement plus de la moitié des experts ont estimé que le gouvernement faisait preuve d'efficacité dans l'exécution des contrats et la protection des droits de propriété.

Protection des droits de propriété privés

La protection des droits de propriété des individus, en particulier le droit foncier, est aussi importante que l'exécution des contrats d'entreprise. Il existe trois moyens importants qui font que des droits de propriété privés sûrs accroissent les investissements. Premièrement, un risque élevé d'expropriation par des individus ou par l'État affaiblit l'incitation à investir dans l'entretien et l'amélioration des biens. Deuxièmement, des

6 *L'exécution des contrats d'entreprise est une activité souvent pénible, qui prend du temps et revient cher*

Encadré 3.4 : Mesures visant à assurer la bonne gestion des entreprises en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a mis en œuvre plusieurs réformes novatrices dans le domaine de la gestion des entreprises. Le premier rapport King sur la gestion des entreprises en Afrique du Sud a été publié en 1994 et un deuxième rapport plus complet, le deuxième rapport King sur la gestion des entreprises en Afrique du Sud, l'a été en 2002 par l'Institute of Directors d'Afrique du Sud. La deuxième édition du rapport King met en avant les plus hautes qualités de gestion des entreprises et énonce sept caractéristiques principales d'une bonne gestion des entreprises: la discipline, la transparence, l'indépendance, l'obligation redditionnelle, le sens des responsabilités, l'équité et la responsabilité sociale. Ces principes ont été intégrés dans le code de déontologie et de bonne pratique des sociétés en Afrique du Sud, qui s'applique à des pays concernés. Ce code n'a pas force de loi.

Des initiatives supplémentaires prises en Afrique du Sud étaient la loi de 1998 sur les opérations d'initiés et les conditions révisées d'introduction en bourse pour les sociétés cotées à la Bourse de Johannesburg, qui sont entrés en vigueur en 2003 (Vaugh et Ryan, 2006). La loi sur les opérations d'initiés interdit de telles opérations, prévoit des peines civiles et pénales pour lesdites opérations et permet au Financial Services Board (conseil des services financiers) de mener des enquêtes sur les questions ayant trait à ces opérations. Les conditions révisées d'entrée à la Bourse de Johannesburg font obligation aux sociétés énumérées de se conformer aux recommandations figurant dans le deuxième rapport King. Elles exigent que les compagnies énumérées adoptent les Normes d'information financière internationales (Vaugh et Ryan, 2006).

droits de propriété privés sûrs permettent à leurs propriétaires d'utiliser la propriété comme garantie pour les prêts, ce qui améliore l'accès de l'entreprise au financement. Troisièmement, des droits de propriété, sûrs et transférables tendront à accroître les investissements, si ces derniers encouragent le commerce en faveur de ceux qui apprécient le bien plus que le propriétaire du moment (Besley 1995).

Tous les pays africains ont des dispositions de leur Constitution ou

des lois qui protègent les biens individuels. Les Constitutions de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Burkina Faso, de Djibouti et de la Zambie garantissent la sécurité des biens mais sous réserve d'expropriation dans certaines circonstances. Au Botswana, en Éthiopie, au Ghana, à Maurice, en Sierra Leone et en Zambie, des lois distinctes ont été promulguées et des institutions créées pour protéger les droits de propriété, en particulier en ce qui concerne la terre et le logement.

Même si la protection juridique de la propriété existe dans nombre de pays africains, des défis redoutables subsistent pour la rendre efficace. Au Ghana par exemple, une démarcation floue et une propriété incertaine de la terre entraînent des conflits, ce qui rend difficile l'acquisition de terres pour des entreprises productives. Il existe, dans l'attribution des terres et des titres en Zambie, des cas de corruption qui nuisent à la sécurité des droits de propriété. Si la Constitution accorde l'égalité de droits à tous au Malawi, il existe une grande discrimination dans l'accès à la terre fondée sur le statut social et économique et le sexe. Il est difficile de lutter contre le Gouvernement. D'autres obstacles sont les procédures longues et coûteuses pour défendre tout droit de propriété individuel, la restriction de la propriété foncière aux nationaux ainsi que des clivages ethniques et autres qui empêchent l'accession à la propriété en dehors de son lieu d'origine.

L'enregistrement des biens peut être une procédure complexe et de longue haleine. En 2006/07, il a fallu

en moyenne 102 jours pour enregistrer des biens en Afrique, à un coût moyen de 10,7 % de la valeur du bien, coût beaucoup plus élevé que dans toute autre région. Il faut plus d'une année (371 jours) pour enregistrer des biens en Gambie et au Rwanda et les entreprises peuvent s'attendre à payer plus de 20 % de la valeur des biens qu'elles enregistrent en République du Congo, au Nigéria, au Mali et au Tchad.

Si la charge de l'enregistrement des biens et du transfert des titres de propriété en Afrique est toujours élevée, certaines réformes facilitent cet enregistrement et le rendent moins cher. Le Ghana a réduit le temps nécessaire de 169 à 34 jours, en abolissant l'obligation d'enregistrer les actes de vente auprès de la commission chargée des terres. Le temps nécessaire pour enregistrer des biens au Kenya a été réduit de neuf jours par l'ouverture du marché de l'évaluation foncière à de nouveaux fournisseurs. Les gains d'efficacité découlant de la numérisation de la comptabilité des matières en Tunisie ont contribué à faire chuter le temps nécessaire pour l'enregistrement de 57 à 49 jours. Le Bénin, le Burkina Faso, Maurice et le Niger ont diminué les coûts de l'enregistrement de 4 à 5 % en réduisant la taxe d'enregistrement des biens. Cette taxe en Égypte a été ramenée de 3 % de la valeur des biens à un tarif fixe de 2 000 livres égyptiennes, ce qui s'est traduit par une chute de 4,9 % des coûts de l'enregistrement et une hausse de 39 % des recettes provenant de la taxe d'enregistrement des biens.

Garanties des droits de propriété intellectuelle

La protection des droits de propriété intellectuelle s'insère dans le cadre des efforts que déploient les pays africains pour encourager l'innovation et l'adoption de technologies au plan national. Dans les pays où les droits de propriété intellectuelle ne sont pas protégés, l'innovation et l'esprit d'entreprise sont découragés et ne servent pas de moteurs du développement.

Étant donné que la propriété intellectuelle est immatérielle et passe facilement les frontières internationales, les accords internationaux stipulent une protection plus forte que les lois nationales (Banque mondiale, 2005b). Plusieurs pays africains ont signé des accords internationaux et régionaux ayant trait à la propriété industrielle et intellectuelle. D'autres disposent de lois et réglementations nationales et beaucoup sont dans les deux cas. Les principaux accords internationaux et régionaux pour la protection des droits de propriété intellectuelle auxquels les pays africains sont parties sont les suivants: Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Organisation mondiale du commerce (OMC), Convention universelle sur le droit d'auteur, Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle et Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, Organisation régionale africaine de la propriété et Organisation régionale africaine de la propriété industrielle.

Le Botswana, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie et

En dépit de la promulgation de dispositions juridiques et de la signature d'accords régionaux et internationaux, nombre de pays africains ne protègent pas efficacement les droits de propriété industrielle

la République du Congo ont signé des accords internationaux ou sont devenus membres d'organisations internationales pour la protection de la propriété intellectuelle, et les pays d'Afrique de l'Est ont calqué leurs lois sur la propriété intellectuelle sur les conventions et accords internationaux. Le Kenya a un cadre juridique pour la propriété industrielle (brevets et marques de fabrique), des lois sur le droit d'auteur et des lois sur les droits des détenteurs, tandis que l'Ouganda et la Tanzanie ont des lois sur le droit d'auteur et les marques de fabrique mais s'appuient sur l'Organisation régionale africaine de la propriété industrielle en ce qui concerne leurs lois sur la propriété industrielle.

La première édition du Rapport sur la gouvernance a fait observer qu'en dépit de la promulgation de dispositions juridiques et de la signature d'accords régionaux et internationaux, nombre de pays africains ne protégeaient pas efficacement les droits de propriété industrielle. Et rien n'indique que la protection de ces droits se soit améliorée ces dernières années.

Gestion des entreprises

Le rapport Cadbury (1992) donne une vaste définition de la gestion des entreprises comme étant le système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées⁶. C'est-à-dire que les entreprises et les dirigeants qui les supervisent évoluent dans des limites fixées par des règles et réglementations, par les fournisseurs de fonds, par les actionnaires réunis en assemblée générale, par les statuts

des compagnies elles-mêmes et par l'opinion publique (Cadbury, 2002).

Jusqu'à une date récente, la plupart des pays africains ne s'attardaient guère sur les questions de gestion des entreprises, croyant à tort que cet aspect n'a que peu d'impact sur l'économie et qu'elle relève de la responsabilité du secteur privé. Les gouvernements disposaient de peu de compétences techniques pour s'attaquer au problème et craignaient qu'une réglementation par trop active n'éloigne les investissements privés, en particulier l'IED. Une exception a été l'intervention du gouvernement dans certains cas de conflits du travail, d'entente sur les prix et d'autres pratiques anticoncurrentielles et dans les cas flagrants de corruption et de non-paiement des impôts et d'autres frais.

Mais les attitudes commencent à changer dans les pays africains, essentiellement grâce à l'encouragement et aux activités de sensibilisation de l'extérieur et, dans une certaine mesure, en raison des pressions exercées par les organisations de la société civile. Ces efforts se limitent toujours largement à l'adoption de codes sur la bonne gestion des entreprises et à des mesures visant à assurer la crédibilité internationale dans les pratiques comptables et d'audit. L'accent est mis sur l'instauration de la confiance et de la crédibilité dans la façon dont les entreprises sont gérées afin d'encourager les investissements privés. Ce n'est que rarement que ces efforts s'étendent à la responsabilité sociale des entreprises et à la façon de garantir que la gestion des entreprises apporte une

contribution effective à la réalisation des objectifs politiques, sociaux et économiques globaux.

Transparence et obligation redditionnelle dans la gestion des entreprises

Pour assurer une bonne gestion des entreprises, toutes les sociétés, y compris les petites entreprises, doivent être gérées de façon transparente et de façon à rendre compte. La transparence est la mesure dans laquelle les parties prenantes extérieures ont accès à l'information concernant les affaires financières des entreprises pour leur permettre d'émettre des jugements en connaissance de cause. Les états financiers qui fournissent des renseignements fiables et clairs à propos d'une entreprise et sur la façon dont les renseignements ont été obtenus promeuvent la transparence et engendrent la confiance entre les fournisseurs de fonds et l'entreprise.

Les mécanismes essentiels de l'obligation redditionnelle sont les règles sur les procédures comptables et d'audit ainsi que la divulgation, aux actionnaires, aux fonctionnaires gouvernementaux et au public, de renseignements financiers et autres sur l'état de l'entreprise. Les principales mesures prises par les pays africains pour disposer de normes et procédures judicieuses en matière de comptabilité et d'audit sont la création d'organisations qui établissent des normes et réglementent les procédures comptables et d'audit, l'adoption de lois nationales pour réglementer les activités comptables et d'audit et la facilitation de l'adhésion aux accords et organisations

régionaux et internationaux qui s'occupent de comptabilité et d'audit ainsi que du respect de ces accords et des dispositions en vigueur dans ces organisations.

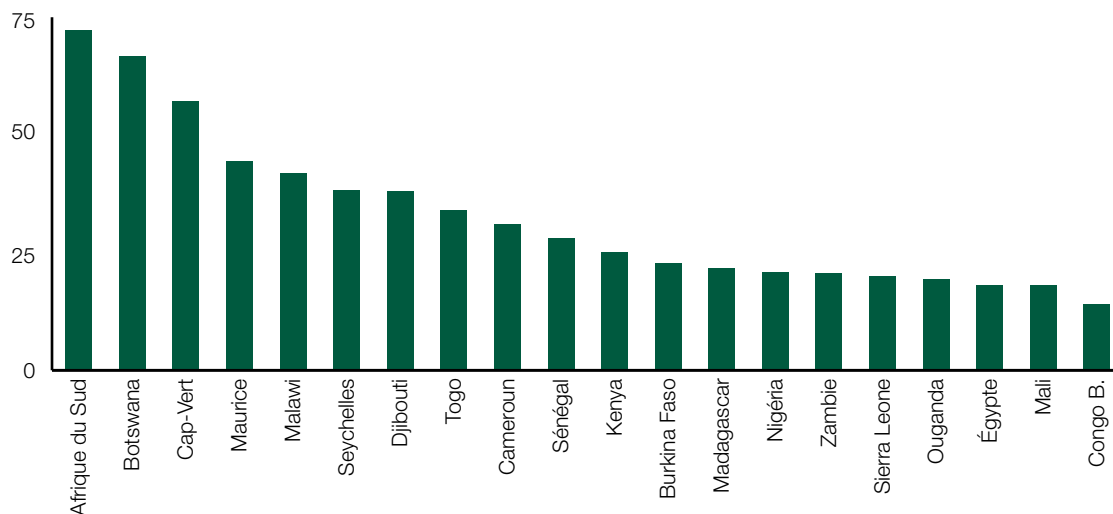
La mesure la plus importante pour instaurer la confiance dans les pratiques et procédures en matière de comptabilité et d'audit est l'adhésion aux normes internationales. Une information financière exacte contribue à la croissance du secteur privé, en renforçant le système financier du pays, en réduisant le risque de crise financière, en contribuant à l'investissement étranger direct et au placement de portefeuille et en aidant à mobiliser l'épargne intérieure. Elle facilite également l'accès des petites entreprises qui empruntent au crédit du secteur financier officiel en permettant aux investisseurs d'évaluer les perspectives des entreprises (Hegarty, Gielen et Barros, 2004)

La plupart des pays africains ont adhéré à un ou plusieurs accords internationaux et régionaux sur la comptabilité et l'audit. Les pays de l'UEMOA ont adopté de multiples arrangements de ce type, tels que le Système comptable de l'Afrique de l'Ouest, le Conseil permanent de la profession comptable, l'Ordre national des experts en comptabilité et des experts-comptables et les centres de gestion officiels. Les pays africains appartiennent également au Conseil international des normes comptables, à la Fédération internationale d'experts-comptables et à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

6 *Jusqu'à une date récente, la plupart des pays africains ne s'attardaient guère sur les questions de gestion des entreprises, mais les attitudes commencent à changer*

Figure 3.5 Opinion des experts sur les efforts du gouvernement tendant à assurer la transparence et l'obligation redditionnelle dans la gestion des entreprises

Assure toujours ou souvent la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des entreprises (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

Nonobstant ces efforts, des progrès limités ont été enregistrés, s'agissant d'assurer le respect des normes et pratiques en matière de comptabilité et d'audit reconnues sur le plan international. Un cas d'espèce est le Ghana où les pratiques comptables et d'audit souffrent de faiblesses institutionnelles dans les domaines de la réglementation, du respect et de l'application. Les lois et réglementations régissant l'établissement des rapports financiers et les impératifs éthiques nationaux imposés aux vérificateurs ne sont pas conformes aux normes internationales ni même aux normes comptables nationales du Ghana.

La figure 3.5 indique que les experts interrogés ne sont pas impressionnés par les efforts de leur gouvernement tendant à assurer la transparence et l'obligation redditionnelle dans la gestion des entreprises. Dans trois pays seulement (Afrique du Sud, Botswana et Cap-Vert), plus de la moitié des experts ont estimé que le Gouvernement assure toujours la transparence et l'obligation redditionnelle dans la gestion des entreprises. Dans deux autres pays (Maurice et le Malawi), un peu plus de 40 % partageaient cette opinion. Dans le reste des pays, seule une minorité a exprimé une opinion positive.

Codes de gestion des entreprises

Un certain nombre de pays africains ont adopté des codes de gestion des entreprises. Les pays de l'UEMOA ont adopté le Système comptable d'Afrique de l'Ouest (SYSCOA) dans le cadre de l'OHADA. Le SYSCOA contient des dispositions tendant à assurer la fiabilité de l'information comptable et financière, à adapter les modèles de comptabilité des entreprises aux normes internationales, à promouvoir une gestion moderne dans les sociétés et à partager l'information avec diverses parties prenantes. L'Afrique du Sud, L'Égypte, le Malawi, Maurice, le Mozambique, le Nigéria et la Zambie ont adopté des codes nationaux de gestion des entreprises. Le Botswana, le Ghana, la Namibie, les Seychelles et Madagascar font usage des dispositions de la législation réglementant les opérations des entités commerciales.

La Banque africaine de développement (BAD) décrit divers progrès accomplis en matière de gestion des entreprises dans les sous-régions de l'Afrique (BAD 2007):

- Presque tous les pays de l'Afrique australe ont fait énormément pour promouvoir la compréhension de la gestion des entreprises et sa mise en œuvre, en utilisant le deuxième rapport King comme critère;
- En Afrique de l'Est, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont progressé de façon soutenue dans la mise en place d'institutions d'autoréglementation afin

de promouvoir la bonne gestion des entreprises;

- En Afrique centrale, il existe un cadre uniforme pour l'harmonisation du droit des sociétés, ainsi que des pratiques et procédures connexes, basé sur le droit civil francophone. Mais le renforcement des institutions en vue de promouvoir la bonne gestion des entreprises et de créer un environnement porteur pour des pratiques rationnelles au sein des sociétés n'a pas progressé, en raison des conflits militaires qui ont éclaté dans la sous-région;
- L'Afrique de l'Ouest a connu plusieurs initiatives visant à une bonne gestion des entreprises et un certain nombre d'efforts de collaboration par l'intermédiaire de divers organismes sous-régionaux et institutions des marchés communs sous-régionaux. L'harmonisation est extrêmement poussée grâce à la West Africa Business Association dans le secteur bancaire et à l'OHADA en ce qui concerne le droit des sociétés et les normes comptables;
- L'Afrique du Nord a considérablement progressé dans l'harmonisation des normes de gestion des entreprises par le biais des Middle East and North Africa Corporate Governance Initiatives.

Les pays africains doivent de toute urgence améliorer la gestion des entreprises par plusieurs mesures:

6 **Nombre de structures nécessaires pour améliorer la gestion des entreprises sont déjà en place, mais leur efficacité est limitée par le manque de capacités**

Plusieurs pays africains ont des lois qui protègent les droits des actionnaires. Quoi qu'il en soit, les actionnaires se heurtent à de sérieux obstacles, en particulier les petits actionnaires, dans la protection de leurs droits

- Améliorer le droit des sociétés;
- Introduire des normes de gestion des entreprises;
- Mettre au point des organes réglementaires;
- Renforcer les marchés financiers;
- Assurer la protection contre la corruption, la pratique des pots-de-vin et la mauvaise gestion;
- Promouvoir la transparence dans la vie économique;
- Renforcer les capacités des sociétés;
- Mettre en place des systèmes visant à assurer le respect des bons principes de gestion des entreprises.

Nombre de structures nécessaires pour ce faire sont déjà en place, mais leur efficacité est limitée par le manque de capacités.

Protection des droits des actionnaires

Dans la gestion des entreprises, l'intérêt des actionnaires est protégé. Les droits des actionnaires et un traitement équitable à leur égard figurent parmi les principes de gestion des entreprises de l'OCDE (OCDE, 2004)⁷. La protection des actionnaires facilite également l'accès des sociétés au financement par émission d'actions. Les investisseurs sont plus enclins à acheter des actions de la société si les administrateurs ou les cadres dirigeants

de celle-ci font connaître ses affaires, s'ils rendent des comptes en cas d'utilisation d'actifs de la société pour leur propre usage privé, s'il est plus facile pour les actionnaires de poursuivre en justice des administrateurs ou cadres dirigeants de société pour faute professionnelle et s'il existe un degré élevé de protection des actionnaires.

Plusieurs pays africains ont des lois qui protègent les droits des actionnaires: Afrique du Sud, Djibouti, Égypte, Gambie, Kenya, Malawi, Maurice, Maroc et les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'OHADA. Quoi qu'il en soit, les actionnaires se heurtent à de sérieux obstacles, en particulier les petits actionnaires, dans la protection de leurs droits. Parfois, ils n'ont que des informations limitées. La structure du capital d'une entreprise familiale peut être telle que les actionnaires sont dominés par un petit groupe de membres de la famille. Les actionnaires ont une influence limitée dans la nomination des cadres dirigeants. En tant que groupe, les actionnaires ne sont pas organisés. Et chercher à obtenir réparation auprès des tribunaux prend du temps et coûte cher.

En conséquence, en 2006/07, l'Afrique était la région offrant la plus faible protection des actionnaires selon la mesure par l'indice de protection des investisseurs de la Banque mondiale⁸. Trois pays africains – Afrique du Sud, Maurice et Mozambique – ont un indice de protection des investisseurs égal ou supérieur à l'indice moyen pour les pays de l'OCDE, qui est de 6. L'Afrique du Sud dispose de la réglementation la

plus forte de protection des actionnaires en Afrique avec un indice de 8 et se classe 10^e dans le monde dans ce domaine. Avec une note de 7,7, Maurice a la onzième réglementation forte de protection des investisseurs dans le monde. À l'autre extrême, le Swaziland a la réglementation la plus faible de protection des investisseurs en Afrique, avec un indice de 2.

La Banque mondiale a étudié le respect de la gestion des entreprises tel que vu par l'OCDE en Afrique et constaté divers degrés de succès dans le respect des droits des actionnaires (Banque mondiale, 2005b). L'évaluation a conclu qu'au Ghana les droits fondamentaux des actionnaires étaient généralement bien protégés et que des informations étaient fournies aux propriétaires régulièrement et en temps opportun. Le problème réside toutefois dans l'application, en particulier la divulgation de faits matériels, le contrôle en ce qui concerne le contenu et les informations à fournir sur la propriété. Les teneurs de registres privés ne sont pas soumis à des réglementations et il est impossible même pour un grand actionnaire de désigner un dirigeant contre la volonté du conseil d'administration et de la direction. Les actionnaires puissants monopolisent les assemblées générales annuelles par l'intermédiaire du conseil d'administration.

En Afrique du Sud, chaque actionnaire a le droit de voter aux assemblées générales et à la nomination et à la destitution des cadres dirigeants et des vérificateurs, pour les amendements aux articles et lors de l'autorisation et de la publication

du capital- actions. Toutefois, les actionnaires sont passifs et n'exercent pas ces droits (Banque mondiale, 2003). Dans quelques pays, les petits actionnaires ont pris des mesures pour surmonter ces faiblesses en formant des associations des actionnaires. Au Nigéria, les actionnaires ont créé des associations en raison de leur mécontentement des résultats des administrateurs et des vérificateurs. Les plus proéminents de ces organes sont la Nigerian Shareholders Solidarity Association, l'Association for the Advancement of Rights of Shareholders et l'Independent Shareholders Association.

Les experts font preuve d'un certain optimisme concernant la protection des droits des actionnaires en Afrique. Dans 13 des 22 pays, 50 à 87 % des experts estimaient que les droits des actionnaires étaient efficacement protégés. Cette opinion semble s'écarter de l'analyse ci-dessus sur la protection des droits des petits actionnaires.

En général, la gestion des entreprises n'a pas beaucoup progressé en Afrique à l'exception des pays de la sous-région de l'Afrique australe. Cette gestion est toujours perçue uniquement en termes d'impact sur la stimulation des investissements privés, au mépris du point de savoir comment elle encourage la bonne citoyenneté par le secteur privé. Les normes et pratiques comptables et d'audit sont en deçà de ce qui est acceptable sur le plan international et la protection des droits des actionnaires, en particulier les petits parmi eux, laisse beaucoup à désirer. Pour s'attaquer à ce problème,

De manière générale, la gestion des entreprises n'a pas beaucoup avancé en Afrique, sauf s'agissant des pays de l'Afrique australe

Le problème fondamental auquel se heurtent les pays africains dans la promotion du développement du secteur privé est par conséquent comment renforcer les capacités et édifier des États compétents

la Commission économique pour l'Afrique a, en 2002, recommandé que les pays africains s'efforcent de respecter sept codes internationaux, régionaux et nationaux sur la gestion économique et des entreprises (CEA, 2002). Quatre de ces codes ont trait à la gestion des entreprises en général: les Normes comptables internationales du Conseil des normes comptables internationales, les Normes internationales d'audit de la Fédération internationale d'experts-comptables, les Principes fondamentaux de contrôle bancaire définis par le Comité de Bâle et les Principes de la gestion des entreprises de l'OCDE. Les pays africains n'ont guère avancé dans l'application de cette recommandation.

Conclusion

Les pays africains ont pris un certain nombre de mesures au cours des 10 dernières années pour renforcer le secteur privé et en faire le moteur de la croissance accélérée, du développement et de la transformation structurelle. Les principales mesures employées ont été les suivantes: création d'un environnement porteur pour le développement du secteur privé par la promotion de la concurrence au sein de l'économie, dispositions pour que les opérateurs soient libres d'exercer leurs activités dans tous les secteurs de l'économie, réduction de la charge à supporter dans les transactions, octroi d'exonérations fiscales et d'autres incitations aux investisseurs privés, adoption de mesures spéciales pour le développement du secteur informel et des PME, renforcement des partenariats public-privé, exécution de contrats d'entreprise, protection des droits

de propriété et encouragement de la bonne gestion des entreprises.

Par rapport à la situation qui régnait des années 60 aux années 80, les pays africains ont enregistré certains progrès dans chacun des domaines susmentionnés. Mais la situation ne s'est que peu améliorée entre la première et la deuxième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Qui plus est, l'impact de ces mesures sur les flux de l'investissement tant intérieur qu'étranger a été négligeable.

Il existe un écart entre les stratégies, les politiques et les institutions bien intentionnées et une mise en œuvre qui se veut efficace et efficiente. Les pays africains ont mis l'accent sur les stratégies, les politiques et les institutions au détriment de la mise en œuvre. C'était là une regrettable erreur. Le problème fondamental n'est pas une erreur de jugement ou de priorité mais l'absence de capacités pour une mise en œuvre et une application efficaces et efficientes.

Le renforcement des capacités est un processus de longue haleine, complexe et dynamique. Il laisse supposer une mobilisation continue et une utilisation efficace de toute une gamme de ressources et est au cœur de tous les aspects de la gouvernance, y compris le développement du secteur privé. La présence d'un secteur privé fort et dynamique passe par l'existence d'un État fort et compétent. Le problème fondamental auquel se heurtent les pays africains dans la promotion du développement du secteur privé est par conséquent

comment renforcer les capacités et édifier des États compétents.

Notes

1. Le rapport de 2007 déclare que les facteurs principaux de la liberté économique sont le choix personnel, le change volontaire coordonné par les marchés, la liberté d'entrer sur les marchés et d'y livrer concurrence et la protection des personnes et de leurs biens contre les agressions par autrui. L'indice de liberté économique mesure le degré de liberté économique dans cinq domaines principaux: taille de l'État (dépenses, impôts et entreprises), structure juridique et sécurité des droits de propriété, accès à une monnaie stable, liberté de pratiquer le commerce à l'échelle internationale et réglementation du crédit, du travail et des affaires. L'indice va de 0 à 10, un nombre élevé indiquant une grande liberté économique.
2. Sur les pays de la figure 3.2 pour lesquels des données sont disponibles sur l'indice de liberté économique pour 2005, il n'y avait pas de données comparatives pour 1990 pour l'Angola, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Lesotho, Maurice, la Mauritanie et le Mozambique.
3. Seize des pays n'ayant pas fait l'objet de l'enquête dans le cadre du présent Rapport, figuraient dans le cinquième groupe inférieur du classement du projet Ease of Doing Business, y compris les trois derniers - Guinée-Bissau, République centrafricaine et République démocratique du Congo.
4. L'indice de l'information sur le crédit mesure les règles qui jouent sur la portée, l'accessibilité et la qualité des renseignements sur la solvabilité disponibles, soit dans les registres publics, soit dans les registres privés. Cet indice va de 0 à 6. Les valeurs élevées indiquent la disponibilité d'une plus grande information sur le crédit de façon à faciliter l'octroi de prêts (Banque mondiale, 2006d).
5. L'indice des droits reconnus par la loi mesure le degré de protection par les lois relatives à la faillite et aux garanties des emprunteurs et des prêteurs. Les notes vont de 1 à 10. Les notes élevées indiquent que les lois relatives à la faillite et aux garanties facilitent l'octroi de prêts en accordant des pouvoirs aux créanciers dans les accords de prêt (Banque mondiale, 2006d).
6. Le rapport Cadbury (1992) a été établi à l'instigation de la Bourse de Londres par le Comité sur les aspects financiers de la gestion des entreprises, sous la présidence de Sir Adrian Cadbury.
7. Ces principes sont les droits des actionnaires 1) De recevoir en temps opportun des informations pertinentes sur la société, d'avoir la possibilité de participer à la prise de décisions concernant les changements fondamentaux pour la société, et d'être associés au partage des bénéfices de la société entre autres; et 2) d'avoir un traitement équitable, en particulier s'agissant des actionnaires minoritaires étrangers. Principe II, les droits des actionnaires et les fonctions principales en matière de propriété: Le cadre de gestion des entreprises devrait protéger les droits des actionnaires et en faciliter l'exercice. Principe III, traitement équitable des

actionnaires: le cadre de gestion des entreprises devrait assurer un traitement équitable de l'ensemble des actionnaires, en particulier s'agissant des actionnaires minoritaires étrangers. Tous les actionnaires devraient avoir la possibilité d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits.

8. L'indice de protection des investisseurs est la moyenne de trois indices: l'indice de divulgation de l'information, l'indice de responsabilité des administrateurs et l'indice de facilité d'engagement de poursuites par les actionnaires. Des valeurs élevées indiquent une protection plus élevée des actionnaires (Banque mondiale, 2006d).

Bibliographie

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, et James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91: 1369–1401.
- Acemoglu, Daron, et Simon Johnson. 2005. "Unbundling Institutions." *Journal of Political Economy*, 113(51): 949–995.
- BAD (Banque africaine de développement). 2006. "Développement des infrastructures et intégration régionale - La problématique, les opportunités et les défis." Document de réflexion à l'intention des réunions annuelles de 2006, Ouagadougou (Burkina Faso).
- . 2007. *Corporate Governance Strategy*. Tunis.
- Atieno, Rosemary. 2001. "Formal and Informal Institutions' Lending Policies and Access to Credit by Small Scale Enterprises in Kenya." African Economic Research Consortium Research Paper Number 111.
- Besley, Tim. 2005. "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana." *Journal of Political Economy*, 103(5): 903–937.
- Besley, Tim, et Robin Burgess. 2004. "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics* 119(1).
- Botero, Juan, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119(4): 1339–1382.
- Cadbury, Adrian. 2002. *Corporate Governance and Chairmanship: A Personal View*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About it*. Oxford: Oxford University Press.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. 1992. *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance 1992* (The Cadbury Report). ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf.
- Dam, Kenneth W. 2006. *The Law-Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- De Long, Bradford, et Andrei Shleifer. 1993. "Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution." *Journal of Law and Economics* 36: 671–702.
- Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, et Andrei Shleifer. 2008. "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship." National Bureau of Economic Research Working Paper 13756.

- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2002). "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics* 117(1): 1–37.
- Djankov, Simeon, Caralee McLeish, et Andrei Shleifer. 2007. "Private Credit in 129 Countries." *Journal of Financial Economics* 84: 299–329.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). "Directives pour améliorer la bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique." Addis-Abeba.
- . 2005. *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Addis-Abeba.
- . 2008. *Rapport économique sur l'Afrique - L'Afrique et le Consensus de Monterrey*. Addis-Abeba.
- Elbadawi, Ibrahim A., et Francis M. Mwega. 2000. "Can Africa's saving collapse be reversed?" *World Bank Economic Review* 14(3): 415–443.
- Fraser Institute. 2007. *World Economic Freedom Annual Report 2007*. Vancouver, British Columbia: Fraser Institute.
- Hegarty, John, Frederic Gielen, et Ana Cristina Hirata BarrOS. 2004. Implementation of international accounting and auditing standards: lessons learned from the World Bank's Accounting and Auditing Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) programme. Disponible à l'adresse: www.worldbank.org/ifa/lessonslearned_ROSC_AA.pdf.
- King Committee on Corporate Governance. 1994. *King Report on Corporate Governance for South Africa 1994*. (King I Report) South African Institute of South Africa. Johannesburg.
- King Committee on Corporate Governance. 2002. *King Report on Corporate Governance for South Africa 2002*. (King II Report) South African Institute of South Africa. Johannesburg.
- Klapper, Leora. 2006. "Entrepreneurship: How Much Does the Business Environment Matter?" Viewpoint series, Note 31. Washington, D.C.: Groupe de la Banque mondiale.
- Klapper, Leora, et Juan Manuel Quesada Delgado. 2007. "Entrepreneurship: New Data on Business Creation and How to Promote It." Viewpoint series, Note 316. Washington, D.C.: Groupe de la Banque mondiale.
- Monnane, M. Monnane 2006. "Competition scenario in Botswana." Jaipur, India: Consumer Unity and Trust Society International. Document de recherche établi à l'intention du Botswana Institute for Development Policy Analysis soutenu par CUTS International.
- NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique). 2002. Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) 2004. *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Paris.
- Rehabeam, Shilimela. 2006. "Competition Scenario in Namibia." Jaipur, India: Consumer Unity and Trust Society International. www.cuts.org/7up3/Namibia_CRR.doc.
- République sud-africaine. 1998. Loi n° 135, 1998 loi sur les opérations d'initiés, 1998 Government Gazette, vol. 402 No.19546
- CNUCED. *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*. Genève.
- Vaughn, Melinda, et Lori Verstegen Ryan. 2006. "Corporate Governance in South Africa: a bellwether for the continent?" *Corporate Governance* 14(5).

- Verick, Sher. 2006. "The impact of globalization on the informal sector in Africa." www.iza.org/conference_files/worldb2006/verick_s872.pdf.
- Banque mondiale. 1994. *Rapport sur le développement dans le monde 1994 - Une infrastructure pour le développement*. New York: Oxford University Press.
- . 2003. *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Investing to Unlock Global Opportunities*. Washington, D.C.
- . 2005a. *African Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2005b. *Rapport sur le développement dans le monde 2005 - Un meilleur climat de l'investissement pour tous*. Washington, D.C.
- . 2006a. *African Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2006b. *World Development indicators*. Washington, D.C.
- . 2006c. *Rapport sur le développement dans le monde - Équité et développement*
- . 2006d. *Doing Business 2007: How to Reform*. Washington, D.C.
- . 2007a. *Doing Business 2008: Comparing Regulation in 178 Economies*. Washington, D.C.
- . 2007b. *African Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2007c. *Rapport sur le développement dans le monde 2008 - L'agriculture au service du développement*. Washington, D.C.
- . Banque mondiale. *Doing Business 2007*. www.doingbusiness.org
- . Banque mondiale. 2008. *Doing Business 2008*. www.doingbusiness.org
- Xaba, Jantjie, Pat Horn and Shirin Motola. 2002. "The informal sector in Sub-Saharan Africa: Working paper on the informal economy." Employment Sector 2002/10 Genève: Organisation internationale du Travail.

4

Contrôle et contreponds institutionnels

Ce qu'un gouvernement fait et comment il le fait, cela dépend des personnes qui gèrent et contrôlent les trois branches de l'exécutif - l'organe exécutif, l'organe législatif et l'organe judiciaire. Les interactions de ces trois branches et la façon dont les individus au sein des organisations de la société civile et les médias réagissent aux politiques et activités du gouvernement déterminent l'efficacité de la gouvernance d'un pays.

La tendance de la branche exécutive à monopoliser le pouvoir et à abuser de l'autorité discrétionnaire a été constatée à travers les âges. Un défi majeur posé aux champions de la bonne gouvernance en Afrique consiste à contenir le pouvoir de l'exécutif sans diluer sa capacité de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles et de son mandat électoral. Diverses réformes constitutionnelles relatives à la gouvernance ont été entreprises afin de restreindre l'exécutif; pourtant la tendance de l'exécutif à dominer les autres institutions de l'État continue d'être une source de grave préoccupation pour ceux qui promeuvent la bonne gouvernance en Afrique.

L'exécutif est responsable de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que de la conception et de la mise en route de lois à l'appui des politiques. Il promulgue les règles, les procédures et le cadre réglementaire nécessaires pour les entreprises publiques, y compris commerciales, et veille à leur respect. C'est le principal prestataire de biens et services publics, dans des domaines allant de la santé

à la sécurité ainsi qu'à la défense et au maintien de l'ordre public, en passant par l'éducation, le commerce et les transports. Il contrôle les principales ressources matérielles et financières, en mobilisant les populations et en fournissant des emplois et des revenus. Il élabore le budget national et veille à son adoption par l'organe législatif. Il ouvre les crédits et alloue les ressources nationales aux institutions et organismes de l'État.

L'exécutif nomme les hauts fonctionnaires, les directeurs des instituts nationaux, les chefs des organismes semi-publics et des organisations de surveillance, comme le bureau du Médiateur, la Commission des droits de l'homme et la commission de lutte contre la corruption. C'est lui qui contrôle la fonction publique, en prenant des décisions concernant les promotions, les transferts, les affectations, la rémunération et les conditions de travail des fonctionnaires. Dans un système de gouvernance hautement centralisé caractérisé par une présidence forte, comme au Kenya, l'exécutif procède aux nominations à tous les postes importants de l'administration. Il nomme le Président de la Cour suprême, les juges et les magistrats et contrôle le budget du pouvoir judiciaire. Il a également le pouvoir que lui confère la Constitution de dissoudre l'organe législatif à sa propre discrétion, ce qui constitue une menace perpétuelle contre les législateurs et mine dans la foulée leur indépendance et leur efficacité. Dans ces circonstances, il est très difficile, et certainement politiquement problématique, pour l'organe législatif de tenter de faire

contreponds au pouvoir de l'exécutif en place ou de régler son pouvoir discrétionnaire.

Au Ghana et dans bien d'autres pays africains, la Constitution habilite le Président à nommer autant de membres du Parlement et de ministres ou de vice-ministres que nécessaire, chose qui peut diminuer l'indépendance de l'organe législatif et son efficacité dans l'endiguement de l'exécutif. Et au Nigéria, l'exécutif passe pour être d'une puissance extraordinaire, exerçant sa domination sur la totalité du système de gouvernance (encadré 4.1).

Le présent chapitre étudie comment l'exécutif en Afrique suffisamment ou efficacement fait l'objet de mesures de contrôle et de contreponds par les autres branches de l'État - l'organe législatif et l'organe judiciaire - aussi bien que les organisations de la société civile et les médias. La principale conclusion qui se dégage

du chapitre est que si les réformes constitutionnelles et les changements institutionnels se poursuivent en Afrique, il n'en demeure pas moins que l'organe exécutif continue de dominer, ce qui nuit au principe de contrôles et de contreponds.

La séparation des pouvoirs facilite et garantit le fonctionnement des contrôles et des contreponds

La Constitution détermine la répartition du pouvoir politique dans une démocratie. L'objet et l'efficacité du pouvoir politique sont le fruit d'interactions dynamiques entre les dispositions constitutionnelles, les prédispositions politiques et les capacités de ceux qui gèrent les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État ainsi que les principaux acteurs de la société civile.

Les hommes et femmes politiques qui contrôlent un gouvernement démocratique sont élus périodiquement. Pendant le temps qu'ils sont chargés des institutions de l'État, ils sont censés être comptables à l'organe législatif. Les législateurs sont censés appliquer des mesures de contrôle et de contreponds face aux politiques, aux résultats et aux activités de ceux qui sont dans d'autres institutions essentielles de gouvernance afin de faire en sorte qu'ils se conforment aux dispositions de la Constitution et à l'état de droit ainsi qu'à la régularité de la procédure et qu'ils s'acquittent de leur mandat électoral. Ceux qui aident le gouvernement à formuler et à appliquer les politiques - les fonctionnaires et le personnel

Encadré 4.1 : Nigéria : persistance de la domination de l'exécutif

C'est le Président qui, au Nigéria, procède à toutes les nominations importantes au sein de l'État, notamment concernant les membres des conseils d'administration des entreprises semi-publiques et des commissions. Bien que le principe de la séparation des pouvoirs existe au Nigéria, les chefs de l'exécutif - le Président au niveau national, les gouverneurs au niveau des États et les chefs des administrations locales au niveau local - ont des pouvoirs sans commune mesure avec ceux des deux autres branches. À moins que la plupart des fonctions fédérales ne soient décentralisées en les transférant aux États et aux administrations locales, le Président au Nigéria continuera d'avoir des pouvoirs supérieurs à ceux des autres organes de l'État et allant au-delà.

Source: CEA, 2007i. 114.

chargé de l'application des lois - sont tenus d'être comptables de leurs actes et transparents dans l'exercice de leurs fonctions. Entre les élections, les organisations de la société civile, la presse et les médias surveillent et rendent compte des activités du gouvernement pour faire en sorte que ce dernier tienne ses promesses électorales, soit attentif aux besoins et aux souhaits des populations et n'abuse pas de son pouvoir ou de son autorité discrétionnaire, qu'il réponde de ses actes et soit transparent dans l'exécution de ses fonctions et que, en général, il se conforme aux dispositions constitutionnelles et à la culture politique ainsi qu'aux traditions des populations.

La doctrine de la séparation des pouvoirs a pour principal objectif d'empêcher qu'une branche de l'État ne gagne une position dominante dans ses relations avec les autres branches. Des contrôles et contreponds sont d'habitude prévus dans une constitution. L'exécutif peut également mettre en place des contrôles et contreponds en établissant, par exemple, des institutions et des organismes de surveillance indépendants tels que le bureau du Médiateur, une commission des droits de l'homme et des tribunaux administratifs ou en créant des mécanismes internes et en adoptant des codes de conduite pour s'assurer de la conformité avec les dispositions de la Constitution et pour renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence. Le Vérificateur général est en vertu de la Constitution chargé de contrôler et de certifier les dépenses publiques, en veillant à la

responsabilité financière de l'exécutif devant la branche législative.

La séparation des pouvoirs est essentiellement une disposition constitutionnelle et juridique. Son respect dépend en dernière analyse des réalités politiques du pays: le niveau de démocratisation et la bonne gouvernance, la culture politique, les conventions sociales et la volonté politique des dirigeants dans tout le système de gouvernance. Bien que toutes les structures de base de la séparation des pouvoirs puissent être en place, le système de contrôles et contreponds à l'égard de l'exécutif pourrait toujours s'avérer faible.

Il est largement admis qu'il faut contenir la domination de l'exécutif. La séparation des pouvoirs est également reconnue mais sa mise en application reste faible. Bien que le phénomène de « l'homme fort » dans la gouvernance africaine soit en train de disparaître, comme indiqué dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, la tendance de l'exécutif à dominer continuera dans de nombreux pays africains (CEA, 2005).

De nouvelles institutions, telles que le Médiateur et la Commission des droits de l'homme, ont constitué un meilleur cadre pour les contrôles et contreponds et un contrôle général de l'exécutif. La Commission nationale des droits de l'homme du Kenya a mis à nu des exécutions extrajudiciaires effectuées par la police kényenne en 2007. Pendant les élections générales dans le pays, la même année, la Commission a mis à nu des irrégularités électorales – qui

auraient été commises au nom de l'exécutif.

En dépit des réformes constitutionnelles, l'exécutif domine toujours.

Au cours des 20 dernières années, de nombreux pays africains ont examiné et réécrit leur Constitution. À la base de ces réaménagements de la Constitution se trouvaient des réformes et des restructurations des branches exécutive, législative et judiciaire de l'État ainsi que de l'appareil administratif, le but étant d'accroître leurs capacités, de les soumettre davantage à l'obligation de rendre compte et de les astreindre à plus de transparence. Les mesures de décentralisation et de renforcement des institutions locales et des organisations de la société civile ont été adoptées pour relever la capacité et promouvoir, pour les collectivités locales, l'appropriation, l'obligation de rendre compte et la transparence, ce qui augmente la confiance du public dans l'État ainsi que la légitimité de ce dernier. Des mesures ont été prises afin de renforcer les médias, l'idée étant d'assurer la diffusion la plus large possible des informations et des connaissances.

Les organisations de la société civile et les médias, faisant preuve de vigilance dans la détection des abus de pouvoir, se sont révélées efficaces dans la promotion de la bonne gouvernance. Bon nombre de gouvernements africains ont créé de nouvelles institutions et des tribunaux administratifs afin de protéger et de promouvoir les droits essentiels de la personne et les libertés fondamentales, en partie en raison de la

révélation des abus de pouvoir par les organisations de la société civile et les médias et en partie en reconnaissance de leur propre incapacité d'empêcher l'exécutif d'avoir une influence.

Le principe de la séparation des pouvoirs est à présent consacré dans les Constitutions de la quasi-totalité des pays africains. Les réformes de ces dernières décennies ont créé un environnement plus propice à la démocratie et à la bonne gouvernance. Les régimes civils et militaires autoritaires dominants d'antan - tels que ceux qui étaient au pouvoir au Ghana, au Libéria, au Nigéria et au Lesotho - ont été contraints d'adopter un système multipartite. Les systèmes à parti unique - comme ceux qui étaient en place en Angola, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, à Djibouti, en Éthiopie, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Mozambique, en République du Congo, aux Seychelles, en Sierra Leone, au Swaziland et en Zambie - ont également accepté le système multipartite et la décentralisation.

Depuis la publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, aucune mesure constitutionnelle tendant à réduire ou à modérer la domination de l'exécutif n'a été couronnée de succès. Une tentative a été faite au Kenya à la fin de 2005 afin d'introduire une nouvelle constitution négociée avec le peuple, connue sous le nom de Constitution de Boma. (Boma était le lieu où les représentants des Kényens de toutes conditions et de partis politiques différents se sont réunis pendant plus de deux ans pour

Le principe de la séparation des pouvoirs est à présent consacré dans les constitutions de la quasi-totalité des pays africains

délibérer sur une nouvelle constitution pour leur pays.) La Constitution de Boma, fruit des consultations constitutionnelles les plus approfondies de l'histoire de l'Afrique (MAEP, 2006) était empreinte du principe de délégation de pouvoirs et de mesures poussées de décentralisation, mais elle a été considérablement modifiée par le Gouvernement en place, soucieux de conserver la domination de l'exécutif. Lorsque la Constitution modifiée a été soumise à un référendum populaire, le peuple l'a rejetée à une écrasante majorité – ce qui constituait un verdict sans équivoque signifiant qu'une majorité des Kényens ne voulaient pas d'une constitution qui conférerait trop de pouvoirs à l'exécutif.

En Ouganda, le Président Yoweri Museveni a modifié la Constitution afin de lui permettre d'exercer un troisième mandat. La nouvelle Constitution éliminant toute limite du nombre de mandats de l'exécutif, il est possible que la domination de ce dernier en Ouganda soit perpétuelle. Le Président Obasanjo du Nigéria a tenté une entreprise similaire - à savoir changer la Constitution du Nigéria pour pouvoir briguer un troisième mandat - mais le projet a été rejeté à une écrasante majorité par le peuple.

Bien que les Constitutions de l'Afrique du Sud et de l'Égypte prévoient l'obligation pour leurs exécutifs de rendre compte aux organes législatifs, en pratique ces derniers ont éprouvé des difficultés à interpellier leurs exécutifs respectifs (CEA, 2007; CEA, 2007d). En dépit de cela, une tendance encourageante

est apparue récemment en Égypte par suite d'un amendement constitutionnel intervenu en 2005 prévoyant l'élection du Président pour la première fois sur la base du suffrage universel. Un autre amendement intervenu en mars 2007 prévoyait un respect plus strict des lois et des codes de comportement pertinents dans la conduite de l'élection présidentielle. En dépit de ces changements, l'exécutif égyptien semble toujours dominer les autres branches. (CEA, 2007d).

Une écrasante majorité des experts ont affirmé que le principe de contrôles et contrepoids était en effet consacré dans leurs constitutions, quoique avec des fortunes diverses pour ce qui est de l'efficacité dans le fonctionnement. Le Botswana, le Cap-Vert, le Ghana, le Malawi, Maurice, le Nigéria, les Seychelles et la Sierra Leone entre autres ont, dans une large mesure, des contrôles et contrepoids entre les diverses branches de l'État. L'Égypte, la République du Congo, le Kenya, Madagascar, le Maroc et la Zambie ont été les pays où il a été constaté que les constitutions prévoient des possibilités limitées, voire très peu de possibilités de contrôles et contrepoids.

Efficacité de l'exécutif

Pour s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, l'exécutif doit être investi des pouvoirs nécessaires et dotés de la capacité institutionnelle appropriée. Si l'exécutif est investi de pouvoirs exorbitants, il sera beaucoup plus tenté de dominer les autres branches de l'État. Mais s'il est doté de pouvoirs constitutionnels limités ou contenu par des procédures

administratives, il ne sera peut-être pas en mesure de s'attaquer aux principales questions auxquelles le pays est confronté.

Des études menées pour la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance ont permis d'affirmer que les élections étaient devenues le moyen légitime d'accéder au pouvoir et d'assumer ses fonctions dans les pays africains. Selon la grande majorité des experts consultés, l'exécutif est constitué grâce à un processus politique pleinement concurrentiel et à des élections multipartites. Il en découle que l'exécutif est imbu de la légitimité et doté des pouvoirs constitutionnels nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités envers le pays. Les réponses obtenues de la majorité des experts consultés - qui allaient de Togo à un minimum de 66,3 % pour le Cap-Vert, le Malawi et la Zambie - indiquaient que la formation de la branche exécutive avait lieu grâce à un processus électoral pleinement concurrentiel. Une exception notable est l'Égypte, où seulement 16,2 % des experts consultés ont déclaré que l'exécutif était formé sur la base de processus électoraux concurrentiels. De toute évidence, des élections concurrentielles sont à présent le moyen accepté permettant d'acquérir le pouvoir politique et de composer l'exécutif. Cela signifie également que la démocratie multipartite concurrentielle est à présent bien établie, même si la façon dont elle est pratiquée peut varier d'un pays à l'autre.

Nombre de pays africains décentralisent maintenant l'organe exécutif

et transfèrent certaines fonctions du gouvernement central aux administrations locales, principalement par le biais de moyens administratifs et non constitutionnels. Ils permettent l'exécution sur le plan administratif de fonctions spécifiques au niveau local mais sans transférer les pouvoirs constitutionnels véritables nécessaires pour mettre en route, mettre en œuvre et maintenir les fonctions. Même alors, cette décentralisation accroît la capacité de gouvernance locale, renforce les pouvoirs des populations, accroît le sens de l'appropriation, consolide l'obligation de rendre compte et cultive le sens de l'écoute au sein du gouvernement. Mais la tendance de l'exécutif à coopter les membres de l'organe législatif et à renforcer la fusion entre les deux branches - au détriment du contrôle que doit exercer l'organe législatif sur l'exécutif - est un phénomène qui a la vie dure en Afrique. Et elle n'a pas manqué de créer des difficultés pour le fonctionnement des systèmes législatif et judiciaire dans l'indépendance.

La commission de révision de la Constitution mise en place par le Gouvernement zambien a fait observer dans son rapport intérimaire de juin 2005 que la Constitution accordait des pouvoirs excessifs au Président sous le prétexte d'assurer la bonne gouvernance et de « promouvoir l'unité nationale » (CEA, 2007o, 74). La domination de l'exécutif dans d'autres pays africains pose un grave problème au système de contrôles et contre-poids entre les branches de l'État. Un observateur soutient que « la presque totalité des pays à système présidentiel affichent un degré

Nombre de pays africains décentralisent maintenant l'organe exécutif et transfèrent certaines fonctions du gouvernement central aux administrations locales, principalement par le biais de moyens administratifs et non constitutionnels

considérable de concentration du pouvoir sous forme de domination de l'exécutif » (Cranenburgh, 2003).

Pour que l'exécutif accomplisse ses fonctions de façon adéquate, il ne doit pas être subordonné à des forces politiques, soit internes, soit externes. Au Nigéria, le phénomène du « parrainage politique », en vertu duquel des personnages politiques puissants parrainent des candidats à des postes électifs pour les contrôler lorsqu'ils accèdent au pouvoir, a nui au fonctionnement de l'exécutif et quelquefois de l'organe législatif. Et l'expérience vécue par le Nigéria n'est pas un cas isolé en Afrique.

Certains des rapports de pays (sur le Cap-Vert, le Botswana, Maurice, Djibouti, la Gambie, le Malawi, les Seychelles et la Tunisie) ont révélé que la branche exécutive échappait à la subordination à des organismes extérieurs dans la totalité ou une majorité des principaux domaines d'activité. Il existe des variations dans l'étendue de la subordination de l'exécutif, qui va du cas de l'exécutif qui jouit de liberté dans la totalité ou une majorité des principaux domaines d'activité à celui de l'exécutif qui est à l'abri de la subordination dans quelques domaines ou ne l'est dans aucun. La plupart des exécutifs dans les pays à l'étude jouiraient, à des degrés divers, de l'indépendance qui leur permet d'échapper à la subordination à des organismes extérieurs, ce dans la totalité ou une majorité des principaux domaines d'activité. Une moyenne de 28 % des experts consultés a été d'avis que l'indépendance de l'exécutif se limitait à quelques-uns des principaux domaines

ou ne se limitait à aucun de ces domaines.

Efficacité de l'organe législatif

La séparation des pouvoirs entraîne des contrôles et contrepoids exercés par les autres branches de l'État à l'égard de l'exécutif. Dans une démocratie, une importante fonction de l'organe législatif consiste à faire en sorte que l'exécutif soit contrôlé dans la formulation et l'application des politiques. Une majorité des experts consultés au Botswana, au Cap-Vert, au Malawi, à Maurice et en Tunisie avaient l'impression que l'organe législatif était toujours ou en général efficace dans le contrôle de l'exécutif et dans ses efforts tendant à ce qu'il rende compte. Le Mali et, dans une certaine mesure, le Kenya, sont pour les experts les seuls pays où l'organe législatif est seulement occasionnellement efficace dans le contrôle de l'exécutif. Dans l'ensemble, les résultats pour ce qui est de l'efficacité de l'organe législatif dans le contrôle de l'exécutif dans la plupart des pays à l'étude est loin de donner satisfaction (figure 4.1).

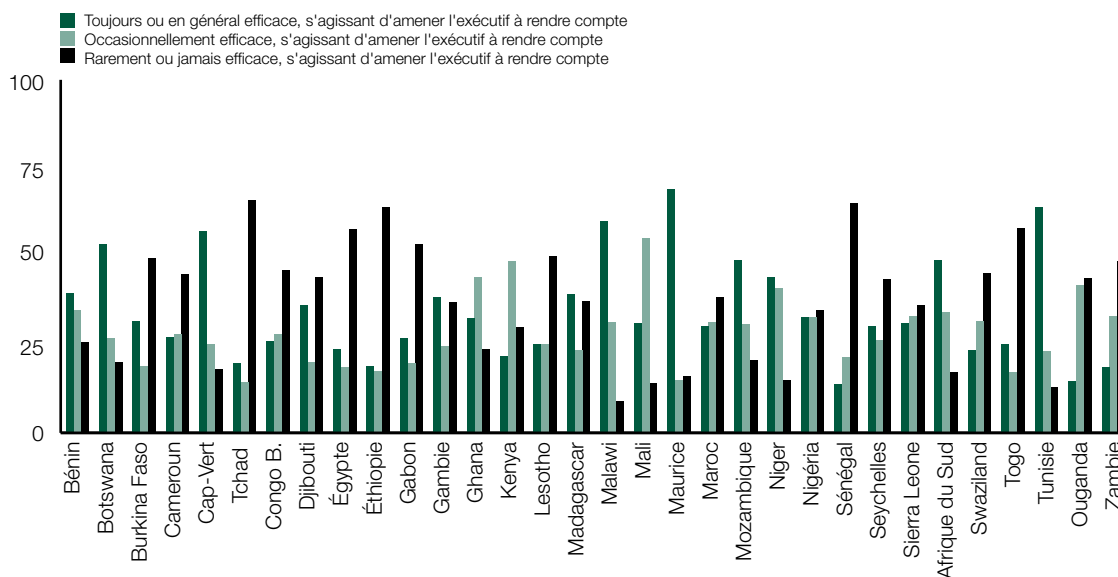
La capacité de l'organe législatif de s'acquitter de ses fonctions de façon efficace et efficiente est une préoccupation dans bon nombre de pays africains. Nombre d'organes législatifs africains n'ont pas l'indépendance nécessaire pour accomplir leurs fonctions constitutionnelles parce qu'ils dépendent de l'exécutif pour ce qui est de leurs ressources humaines et matérielles et de leur financement.

Si l'organe législatif n'a pas la capacité requise, le combat mené pour

6 *La capacité de l'organe législatif de s'acquitter de ses fonctions de façon efficace et efficiente est une préoccupation dans bon nombre de pays africains*

Figure 4.1 Opinion des experts sur l'étendue du contrôle de l'organe législatif sur l'exécutif

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

atténuer la domination de l'exécutif dans la gouvernance africaine est susceptible de se poursuivre pendant longtemps. À moins de promouvoir l'efficacité de l'organe législatif ou d'endiguer les pouvoirs de l'exécutif, le système démocratique de gouvernance risque d'être sapé. Les gens pourraient perdre confiance dans l'organe législatif censé être l'institution qui exprime leurs intérêts, promeut et protège leurs droits et promulgue des politiques pour leur bien-être. Les réformes habiliteraient également les acteurs non étatiques – OSC, presse et médias – à faire preuve d'une plus grande vigilance dans la détection d'abus de pouvoir et dans l'exercice de contrôles et contrepoids à l'égard de

l'exécutif et des organismes qui en relèvent.

L'efficacité d'un système législatif dépend, aujourd'hui encore, du type de système politique qui a vu le jour dans le pays immédiatement après l'accession à l'indépendance et du comportement de la première génération de dirigeants politiques et militaires de la période postérieure à la colonisation. Veiller à ce que l'exécutif rende compte à l'organe législatif est difficile dans un système politique à parti unique, qui a caractérisé de nombreux pays africains immédiatement après l'indépendance. Aujourd'hui, ces pays sont à un stade de transition d'un régime autoritaire à la démocratie multipartite.

La façon dont les luttes anticoloniales ont été organisées et l'indépendance obtenue - grâce à une mobilisation restrictive ou inclusive des masses et à des combats pacifiques ou violents - de même que le comportement des dirigeants politiques lors de la période postérieure à la colonisation ont créé le contexte de la nouvelle gouvernance du pays. En fonction de la qualité et du dévouement des dirigeants politiques, le contexte pourrait être manipulé par l'«homme fort» afin de conserver et de renforcer l'organe exécutif. L'Afrique du Sud, le Cap-Vert, le Kenya et le Mozambique ont obtenu l'indépendance par la mobilisation et la lutte violente, cependant en raison de la qualité de leur direction politique, ils ont évolué dans des contextes politiques différents et adopté des attitudes différentes à l'égard de l'autorité exécutive. Le Bénin, le Malawi, le Mali, la Tanzanie et la Zambie ont réussi à passer du système de parti unique à la démocratie multipartite dans les années 90. Néanmoins, la consolidation des institutions démocratiques par le renforcement des mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte est un processus sans fin (Doorenspleet, 2005).

Malgré les imperfections persistantes des organes législatifs africains, quelques signes permettent d'espérer que l'exécutif devra probablement affronter à l'avenir des organes législatifs déterminés à affirmer leurs obligations constitutionnelles et à accomplir les responsabilités qui leur incombent en vertu de leur mandat électoral. Prenant une mesure sans précédent, l'organe législatif

zambien a engagé une action en justice contre un ancien chef de l'État, le soumettant à une motion de mise en accusation qui a entraîné l'accession au pouvoir de l'actuel Président (Munalula, 2007). Au Ghana, l'organe législatif s'affirme davantage et devient de plus en plus efficace, s'agissant d'amener l'exécutif à rendre compte à maints égards (CEA, 2007 e).

Les réformes dans nombre de pays à l'étude améliorent la capacité institutionnelle des corps législatifs et les moyens des législateurs. La Zambie habilite le Parlement en créant un Bureau chargé des circonscriptions et des mandants, en promulguant un code de déontologie et en s'attaquant à d'autres imperfections institutionnelles (CEA, 2007o). Au Botswana, les commissions permanentes et spéciales du Parlement contrôlent les activités sectorielles entreprises par la branche exécutive (CEA, 2007b).

Encadré 4.2 : Séance des questions posées par le parlement au gouvernement

La séance des questions posées au gouvernement est une institution essentielle dans le modèle parlementaire de Westminster adoptée par de nombreux pays africains. Les membres du Parlement posent directement des questions aux ministres. Lors de jours spéciaux, le Premier Ministre comparaît devant le Parlement afin d'écouter et de répondre aux questions. À Madagascar, le Gouvernement tout entier, y compris le Premier Ministre, se présente devant l'Assemblée nationale en direct à la radio et à la télévision afin de rendre compte de ses activités et des résultats qu'il a obtenus au cours de l'année. La présentation de ce rapport est suivie d'une dure séance de questions et réponses sur les divers exposés faits. Grâce à ce processus, l'obligation de rendre compte du Gouvernement et sa transparence devant le Parlement et par son intermédiaire le peuple deviennent une réalité.

Quelques signes permettent d'espérer que l'exécutif devra probablement affronter à l'avenir des organes législatifs déterminés à affirmer leurs obligations constitutionnelle

On pourrait faire valoir que les organes législatifs dans certains pays africains s'affirment davantage dans l'exercice de leurs fonctions et l'accomplissement de leurs responsabilités constitutionnelles. Mais la domination de l'exécutif perdure dans d'autres pays africains en dépit des réformes, en partie à cause de l'influence majoritaire du parti au pouvoir et de la faiblesse et de la fragmentation des partis d'opposition.

Des élections ouvertes et équitables constituent l'un des principaux fondements de tout système démocratique de gouvernance. Une grande majorité des experts consultés ont affirmé que les parlements nationaux étaient constitués par suite d'élections pleinement concurrentielles. Les exceptions étaient le Cap-Vert et Madagascar, où 100 % et 72 % des experts respectivement ont fait observer que les corps législatifs étaient constitués par un panachage: nomination d'une petite minorité des législateurs tandis que le reste des sièges du Parlement est pourvu par voie de concurrence dans des élections multipartites. En dépit de ce cas mineur à part, la constitution des organes législatifs par voie d'élections multipartites complètement concurrentielles dans une bonne partie de l'Afrique indique que le pluralisme et la politique multipartite gagnent du terrain.

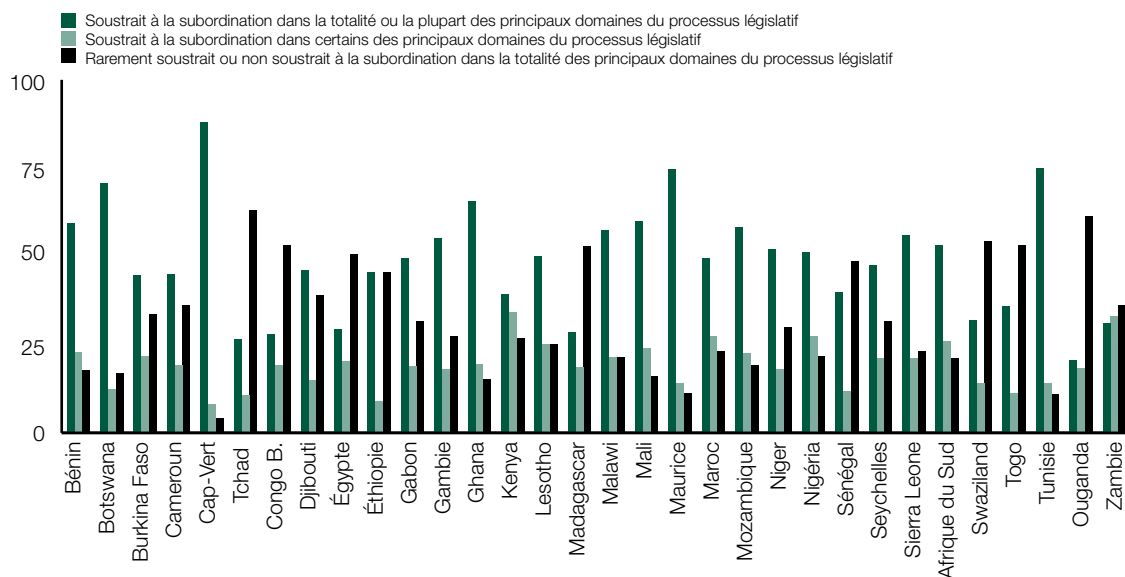
L'indépendance de l'organe législatif est extrêmement important; autrement il ne pourrait pas s'acquitter de sa fonction consistant à exprimer et à promouvoir les intérêts du peuple ainsi qu'à exercer des contrôles et contre-poids à l'égard de l'exécutif.

En effet, c'est seulement lorsque toutes les branches de l'État bénéficient de leur indépendance institutionnelle respective et sont dotées de capacités appropriées qu'il sera possible de maintenir la gouvernance démocratique. Une majorité des experts consultés dans moins de la moitié des pays couverts par l'étude ont fait observer que leurs organes législatifs respectifs échappaient à toute subordination à des organismes extérieurs dans la totalité ou la plupart des principaux domaines de législation (figure 4.2). Et il existe des cas où le corps législatif échappe rarement ou n'échappe jamais à la subordination à des organismes extérieurs, comme c'est le cas à Madagascar, en Ouganda, au Swaziland et au Tchad.

Dans l'ensemble, les réponses des experts consultés en ce qui concerne l'efficacité des organes législatifs dans leurs pays respectifs variaient considérablement. Une majorité des experts de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Cap-Vert, du Botswana, du Ghana, du Gabon, du Nigéria, de la Sierra Leone et de la Tunisie ont fait remarquer que le corps législatif était toujours ou en général efficace. Plus de 60 % des experts ont jugé que l'Égypte, Madagascar, le Malawi, le Sénégal, l'Ouganda et le Tchad était des pays dont le corps législatif est parfois ou rarement efficace ou n'est jamais efficace. Une majorité des experts dans les pays restants couverts par l'étude ont estimé que les corps législatifs étaient parfois ou rarement efficaces dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que prévu dans la Constitution (figure 4.3).

Figure 4.2 Opinion des experts sur le degré d'indépendance de l'organe législatif dans les principaux domaines du processus législatif

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

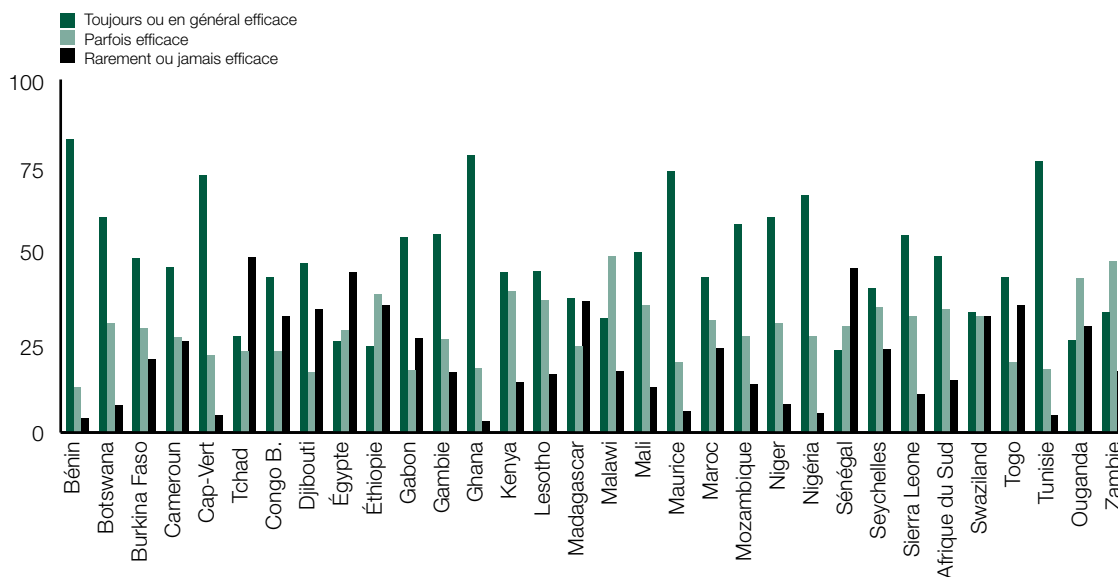
Les commissions parlementaires jouent un rôle important dans des appareils législatifs efficaces. De nombreuses commissions permanentes et des commissions choisies traitent de questions qui nécessitent l'accord du parlement. Elles tiennent des audiences au cours desquelles les détails de la législation à l'appui des politiques de l'exécutif sont expliqués, défendus, critiqués, modifiés - et à de rares occasions - rejetés. Les commissions invitent les personnes ayant des intérêts spéciaux et c'est en leur sein que les organisations de la société civile et celles opérant dans le secteur privé expriment les intérêts de leurs parties prenantes, défendent leurs droits et remettent en cause l'obligation de rendre compte

et la transparence du gouvernement. Nombre de ces commissions tiennent des réunions publiques en présence des médias et de la presse.

Au nombre des commissions permanentes les plus puissantes dans la démocratie parlementaire figure la commission des comptes publics, qui contrôle les dépenses publiques et reçoit le rapport du Vérificateur général. Les rapports de pays affirment le rôle des commissions dans la surveillance et l'examen des dépenses publiques ainsi que dans l'affectation des ressources publiques approuvées par l'organe législatif. Les commissions des comptes publics au Nigéria, au Botswana et en Afrique du Sud

Figure 4.3 Opinion des experts sur le degré d'efficacité de l'organe législatif

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

sont particulièrement connues pour le contrôle qu'elles exercent sur les dépenses publiques. Mais la possibilité pour les parlementaires d'être efficaces en ce qui concerne les questions financières et budgétaires demeure limitée dans bon nombre de pays africains.

Les commissions parlementaires enquêtent également sur les activités de l'exécutif. Au Ghana, les candidats à des postes ministériels ont besoin de l'accord préalable de la commission parlementaire compétente. En Zambie, les commissions établies par l'organe législatif procèdent à des études, établissent des rapports et formulent des recommandations sur le mandat, la gestion

et les activités de l'exécutif. Les commissions analysent également les mesures prises et recommandent de revoir éventuellement les politiques ou les lois existantes. On pourrait faire valoir que des bases constitutionnelles et juridiques suffisantes existent pour habiliter les commissions parlementaires à entreprendre des contrôles et contrepoints institutionnels. Mais elles sont tout à fait inefficaces dans ce rôle.

Ce nonobstant, les commissions parlementaires ont à leur actif certaines réalisations notables. C'est ainsi que la Commission de la défense du Parlement sud-africain s'est saisie d'un cas douteux de trafic d'armes qui a abouti à la mise à nu et à la poursuite

devant les tribunaux des fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans les transactions.

Dans un système démocratique de gouvernance, l'opposition joue un rôle important, s'agissant de faire en sorte que tous les gens en place - le parti politique au pouvoir et les hauts fonctionnaires - se comportent conformément à la Constitution du pays, qu'ils respectent l'état de droit et le droit à un procès équitable ainsi que la culture politique et les traditions du pays. En général, l'opposition s'acquitte de ces fonctions en vérifiant, en contestant et en remettant en cause au sein de l'organe législatif ce que font l'exécutif et ses sympathisants. Grâce à des débats persuasifs, l'opposition se présente en solution de rechange compétente au parti au pouvoir. Dans un système parlementaire, une bonne partie de ce débat a lieu lors de la séance des questions au gouvernement (encadré 4.2).

La force d'un ou de plusieurs partis politiques d'opposition au sein du parlement est un facteur qui détermine le degré et l'étendue des contrôles et contreponds dans un système démocratique pluraliste. Lorsque les groupes d'opposition au sein du parlement sont faibles, le système de contrôles et contreponds risque d'être miné ou sapé en raison des immenses moyens d'action dont disposent les partis au pouvoir pour dominer et influencer le processus législatif.

Dans la plupart des pays à l'étude, une majorité des experts consultés ont estimé que les groupes

d'opposition au sein du parlement avaient une influence faible ou de peu d'importance sur les politiques, les programmes ou le processus législatif du gouvernement. Des exceptions notables sont le Malawi et le Mozambique, où les groupes parlementaires d'opposition ont une influence allant de considérable à modérée en passant par assez forte.

Efficacité de l'organe judiciaire

Un système judiciaire indépendant et efficace détermine la sécurité de la vie et des biens, la légitimité du gouvernement et l'existence d'un environnement de paix et de stabilité où les populations se sentent libres d'exercer des activités de production et de création. En sa qualité d'arbitre impartial entre le gouvernement et les citoyens, l'organe judiciaire fait en sorte de maintenir la responsabilité du gouvernement en vertu des dispositions de la Constitution et sa légitimité politique en cas de résultats contestés lors d'élections.

L'organe judiciaire n'est pas soustrait à l'influence d'intérêts acquis ou à la domination des autres organes de l'État. Il y a une domination considérable de l'exécutif sur l'organe judiciaire dans la nomination et la promotion des juges, ce qui a créé le phénomène de l'organe judiciaire soucieux de l'exécutif - à savoir des juges qui anticipent les souhaits des gouvernements en place ou protègent les dirigeants et les sympathisants de ces gouvernements. L'organe judiciaire doit être non seulement indépendant dans les faits, mais aussi être perçu comme tel par les citoyens. Après les résultats contestés

Lorsque les groupes d'opposition au sein du parlement sont faibles, le système de contrôles et contreponds risque d'être miné ou sapé

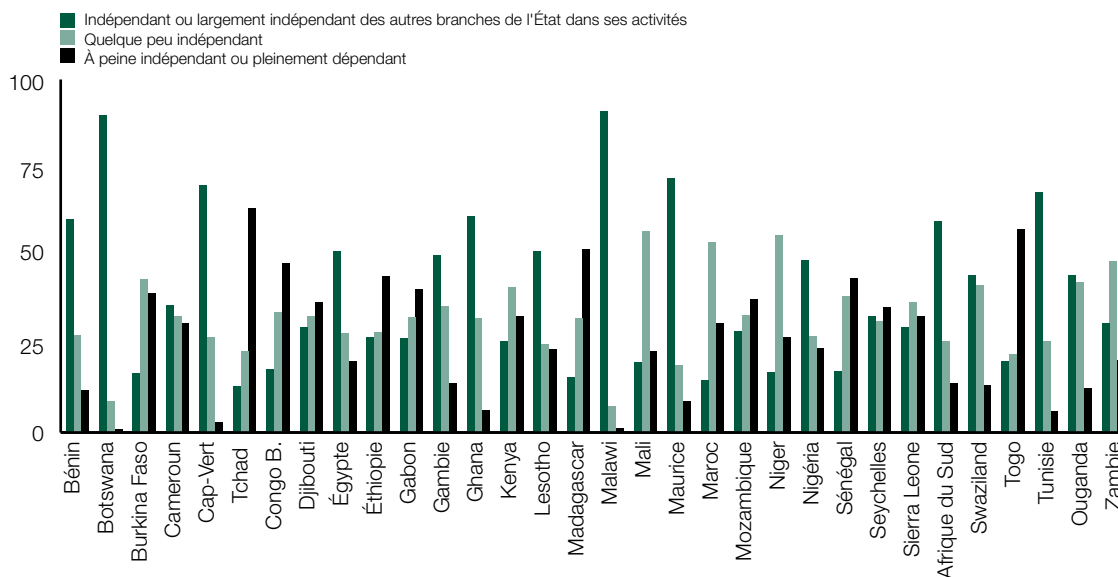
des élections de décembre 2007, les groupes d'opposition au Kenya ont refusé de renvoyer leurs doléances en matière d'élections à l'organe judiciaire pour arbitrage, comme l'exigeait le Gouvernement, parce qu'ils estimaient que les tribunaux n'étaient pas indépendants du Gouvernement en place.

Le Botswana passe pour être un pays où l'organe judiciaire est raisonnablement indépendant. Au Nigéria, l'organe judiciaire est considéré comme étant d'une indépendance exceptionnelle et farouchement neutre dans un système de gouvernance où l'exécutif est perçu comme extrêmement puissant et dominant. Ce n'est toutefois

pas le cas au Kenya. Un rapport de mission établi par la Commission internationale de juristes (CIJ) sur l'état de droit et l'organe judiciaire dans le processus démocratique au Kenya a fait remarquer qu'il existait dans le système plusieurs problèmes qu'il faut améliorer pour l'avènement d'un état de droit véritable dans le pays (CIJ 1997). À la question concernant l'indépendance de l'organe judiciaire, une majorité des experts consultés en Afrique du Sud, au Botswana, au Cap-Vert, en Égypte, au Ghana, au Malawi, à Maurice et en Tunisie ont déclaré qu'il était totalement ou largement indépendant des autres branches de l'État dans son fonctionnement. Dans la plupart des pays restants,

Figure 4.4 Opinion des experts sur le degré d'indépendance de l'organe judiciaire

Pourcentage des experts interrogés



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

une majorité des experts consultés ont déclaré que l'organe judiciaire était soit quelque peu indépendant, soit à peine ou totalement indépendant ou largement indépendant (figure 4.4).

Un système de recrutement et de nomination des juges fondé sur le mérite peut permettre de faire en sorte que l'organe judiciaire obtienne son indépendance, son intégrité et son efficacité et les conserve. Une majorité des experts consultés en Afrique du Sud, au Botswana, au Cap-Vert, au Ghana, au Malawi, à Maurice, au Nigéria, en Sierra Leone, en Tunisie et en Zambie avaient l'impression que les juges étaient toujours ou en général nommés et promus sur la base du mérite et des qualifications (figure 4.5). Le Congo, le Tchad et le Togo font figure d'exceptions notables. On pourrait conclure à ce stade que dans la plupart des pays africains, c'est un système fondé sur le mérite qui est utilisé, dans une mesure plus ou moins grande, pour nommer et promouvoir les juges. Il est à présent nécessaire de consolider ce mode de recrutement et de nomination du personnel judiciaire et les gens doivent se dire que l'exécutif est toujours tenté d'empiéter sur les autres institutions de gouvernance.

Efficacité des acteurs non étatiques

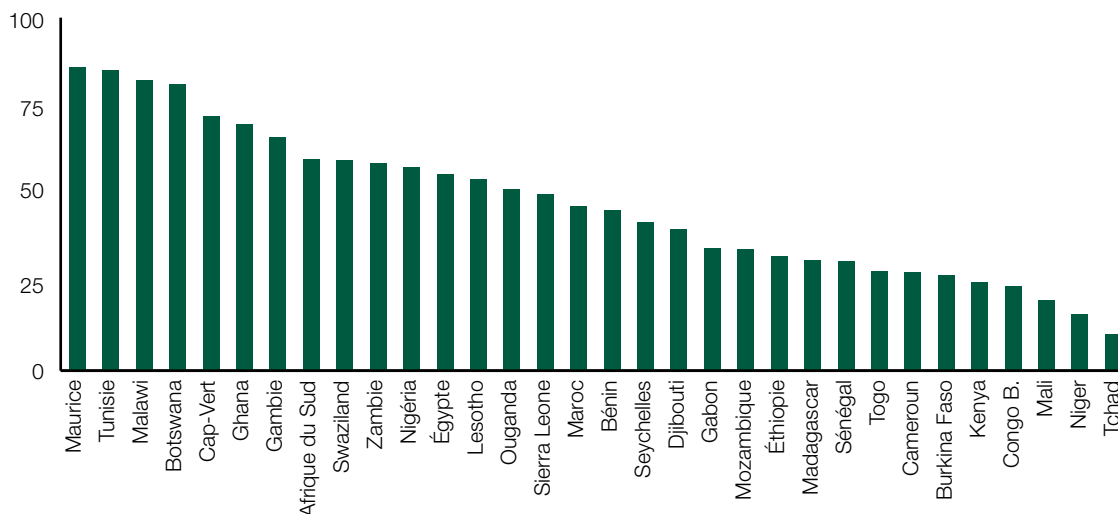
Les acteurs non étatiques (société civile, groupes professionnels et secteur privé) peuvent également exercer des contrôles et contrepoids à l'égard de l'exécutif et d'autres organismes publics dans une démocratie qui fonctionne. Partout en Afrique,

des associations et organisations de la société civile (OSC) dynamiques continuent de voir le jour. La démocratie est un processus continu qui exige en permanence des adaptations et des ajustements afin de répondre aux besoins des populations. Entre les élections, les organisations de la société civile peuvent faire en sorte que le gouvernement reste sur ses gardes en rappelant aux ministres leurs promesses, en insistant sur l'obligation de rendre compte et la transparence et en préservant en général le processus démocratique.

Le fait que les OSC fleurissent en Afrique pourrait indiquer, en fin de compte, le retour du balancier dans les relations entre l'État et ses citoyens et le passage d'un système centré sur un gouvernement fort à un système de gouvernance centré sur les populations. Mais il est difficile de généraliser parce que des pays différents ont réagi en adoptant des stratégies différentes face au nombre croissant des organisations de la société civile s'occupant des politiques, des activités de sensibilisation, des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption. Certains pays ont reconnu les OSC et leur ont accordé une autonomie considérable afin qu'elles poursuivent leurs buts dans les limites des lois existantes. En Zambie, cette tendance ressort du projet de loi de 2007 sur les organisations non gouvernementales, qui précise le rôle des OSC dans le développement national et leur ouvre de l'espace pour leur permettre de fonctionner (CEA, 2007n). On peut également trouver des acteurs non étatiques actifs en Afrique du Sud, au Ghana,

Figure 4.5 Opinion des experts sur le mode de nomination et de promotion des juges

Nomination et promotion toujours ou en général sur la base de leur propre mérite et de leurs propres qualifications (Pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts.

au Botswana et au Bénin, tandis que dans d'autres pays tels que l'Égypte, ces organisations sont freinées par des lois contraignantes (CEA, 2007d). Au Sénégal, la société civile est autorisée par la loi à fonctionner en toute liberté (CEA, 2007j). La Constitution sénégalaise garantit à la fois l'habilitation des citoyens et leur accès à l'information. Le Nigéria, l'Afrique du Sud, le Ghana et le Botswana ont aussi mis en place un cadre constitutionnel porteur, permettant aux OSC d'accomplir leurs diverses fonctions avec autant de dynamisme et d'efficacité que possible en vertu de la loi.

L'insuffisance du financement, le manque de gestionnaires qualifiés et la faiblesse des dispositifs

organisationnels restent les principaux défis opérationnels auxquels se heurtent les OSC, même dans des pays dotés de ressources comme le Nigéria (CEA, 2007i). Les acteurs non étatiques en Afrique ont néanmoins réussi à des degrés divers dans leur lutte pour influencer les politiques qui améliorent le bien-être des populations. Leur participation à la gouvernance a considérablement élargi l'espace politique, en facilitant l'implication de nombreuses personnes, en informant et en habilitant ces dernières et en renforçant, ce faisant, leur audace de demander des comptes aux gens en place. Mais l'efficacité des OSC est sujette à controverse. Elle varie de pays à l'autre, en fonction essentiellement de la façon dont elles sont autorisées

à fonctionner dans l'indépendance, de leur capacité d'obtenir des fonds par elles-mêmes, de leurs relations avec le gouvernement et du point de savoir si elles sont fortes sur le plan organisationnel.

Au Ghana et en Afrique du Sud, certaines OSC sont profondément impliquées dans les questions de gouvernance et de démocratie et dans la protection et la promotion des droits de l'homme, mais elles ne semblent représenter qu'une très petite proportion des acteurs non étatiques et sont souvent tributaires des donateurs étrangers pour ce qui est de leur fonctionnement et de la gestion de leurs activités. Une étude a révélé que pour diverses raisons en Afrique du Sud et au Ghana (et dans certains autres pays non couverts par l'étude menée dans le cadre du présent Rapport, les OSC n'étaient heurtées à des difficultés dans la mise en place de leurs fonds propres et n'avaient pas été suffisamment efficaces (Robinson et Friedman, 2005). Lorsque les OSC s'impliquent dans des domaines tels que la protection sociale et la prestation de services, leur marge de manœuvre tend à être beaucoup plus grande, comme c'est le cas en Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana et au Ghana.

Une majorité des experts consultés dans tous les pays couverts par l'étude menée partageaient l'opinion selon laquelle les OSC jouissent d'un degré considérable d'indépendance opérationnelle et ne sont pas freinées par l'État ni harcelées par les partis politiques au pouvoir. Le Botswana, le Cap-Vert, le Ghana, le Malawi et

le Bénin sont loués par plus de 80 % des experts consultés pour la possibilité donnée aux OSC de bénéficier d'une très grande marge de manœuvre. Les experts dans plusieurs autres pays ont noté un contrôle modéré ou strict des OSC par des organes de l'État ou le parti au pouvoir. Mais il est encourageant de constater que bon nombre de gouvernements africains ont autorisé, ou à tout le moins toléré, l'existence et le fonctionnement des OSC. Une telle politique est cruciale pour la promotion et le renforcement des contrôles et contrepoids.

Efficacité des organisations de la société civile dans la gestion des conflits

Le rôle des OSC dans la gestion des conflits s'étend progressivement. L'intervention de l'État n'a pas permis de s'attaquer à de nombreux conflits, ce qui a exigé l'intervention des OSC et des institutions traditionnelles africaines de gouvernance, en particulier lorsqu'elles inspiraient confiance. Parfois, l'État pourrait faire partie du problème, soit dans les faits, soit selon l'impression donnée, ou être inacceptable pour les parties en tant qu'arbitre impartial.

Il est nécessaire de disposer d'acteurs neutres reconnus, tels que des groupes de la société civile jouissant de respect, qui prendraient part à la prévention et à la gestion des conflits. Mais les OSC ne sont pas souvent consultées par le gouvernement pour des questions de prévention ou de règlement des conflits. Le Mali et la Tunisie sont des exceptions notables, où plus de la moitié

Le rôle des OSC dans la gestion des conflits s'étend progressivement. Il est nécessaire de disposer d'acteurs neutres reconnus, tels que des groupes de la société civile jouissant de respect, qui prendraient part à la prévention et à la gestion des conflits

des experts consultés ont déclaré que les OSC étaient toujours consultées pour les questions de prévention et de gestion des conflits.

On pourrait faire valoir que l'une des principales raisons de la réticence du gouvernement à associer les acteurs non étatiques à la prévention et au règlement des conflits est qu'il préfère ses propres mesures d'ordre administratif. Mais en leur qualité de membres actifs concernés de sociétés démocratiques en mutation en Afrique, les OSC doivent faire équipe avec le gouvernement dans la prévention et le règlement des conflits. À mesure qu'elles s'insèrent dans le processus, elles peuvent apporter leurs compétences techniques, leurs données d'expérience et leur dévouement. En Afrique, des OSC ont joué un important rôle dans la gestion des conflits, en particulier dans les pays en conflit et dans les pays sortant d'un conflit. Durant les guerres qui ont ravagé la Sierra Leone et le Libéria, les OSC ont joué un rôle crucial dans les négociations informelles et les pressions exercées sur les parties belligérantes afin qu'elles parviennent à une trêve et acceptent des accords de paix. Les organisations de femmes ont été au centre des négociations de paix en Sierra Leone. En outre, les OSC ont été extrêmement utiles dans la facilitation de la réconciliation après un conflit, dans le pansement des plaies et l'adoption d'une culture du pardon. C'est ainsi qu'en Sierra Leone, une OSC dénommée The Movement to Unite People a été associée au processus de réconciliation et de réinsertion, après un

conflit, des enfants soldats par le biais de programmes d'éducation et d'information du public, de programmes de réinsertion et d'appui ainsi qu'au moyen du dialogue communautaire avec les dirigeants locaux (Adejumobi, 2004).

Influence exercée par les organisations de la société civile dans la formulation de politiques et l'acceptation de l'obligation de rendre compte devant le public

Associer les OSC à l'élaboration des politiques et à la formulation des programmes ainsi qu'à leur exécution est susceptible d'avoir un impact positif. La participation des OSC est jugée importante en ce qu'elle permet de représenter et de protéger les droits et les intérêts des parties prenantes, de promouvoir leur bien-être et de créer un sens de l'appropriation des politiques et programmes. Bien que les OSC soient davantage reconnues, leur impact sur les politiques des pouvoirs publics n'est pas clair. Une majorité des experts consultés dans la plupart des pays africains couverts par l'étude menée considèrent l'influence des OSC sur les politiques et programmes gouvernementaux comme, soit limitée, soit rare. Aucun pays couvert par la présente étude n'est cité par une majorité de ces experts comme lieu où les OSC ont une influence soit forte soit assez forte sur les politiques et les programmes gouvernementaux. Plus de 80 % des experts du Cameroun, de l'Égypte, du Gabon, de Madagascar, du Nigéria, de la République du Congo, du Sénégal et du Togo estimaient que les OSC ont une influence limitée, une influence rare ou n'ont aucune influence sur les

6 Durant les guerres qui ont ravagé la Sierra Leone et le Libéria, les OSC ont joué un rôle crucial dans les négociations informelles et les pressions exercées sur les parties belligérantes afin qu'elles parviennent à une trêve et acceptent des accords de paix

politiques et programmes officiels. Ces réponses peuvent s'expliquer en partie par le fait que l'ouverture de l'espace public et l'octroi de l'autonomie aux acteurs non étatiques est un phénomène récent, un ouvrage sur le métier encore semé d'embûches imprévues de l'exécutif.

Dans les rapports de pays sont données les opinions des experts sur l'impact des OSC sur la promotion de l'obligation de rendre compte et la transparence au sein du gouvernement. Une majorité des experts au Malawi, au Ghana, en Zambie, en Tunisie, au Sénégal, au Bénin, en Sierra Leone, au Niger et au Botswana ont fait remarquer que les OSC apportaient des contributions

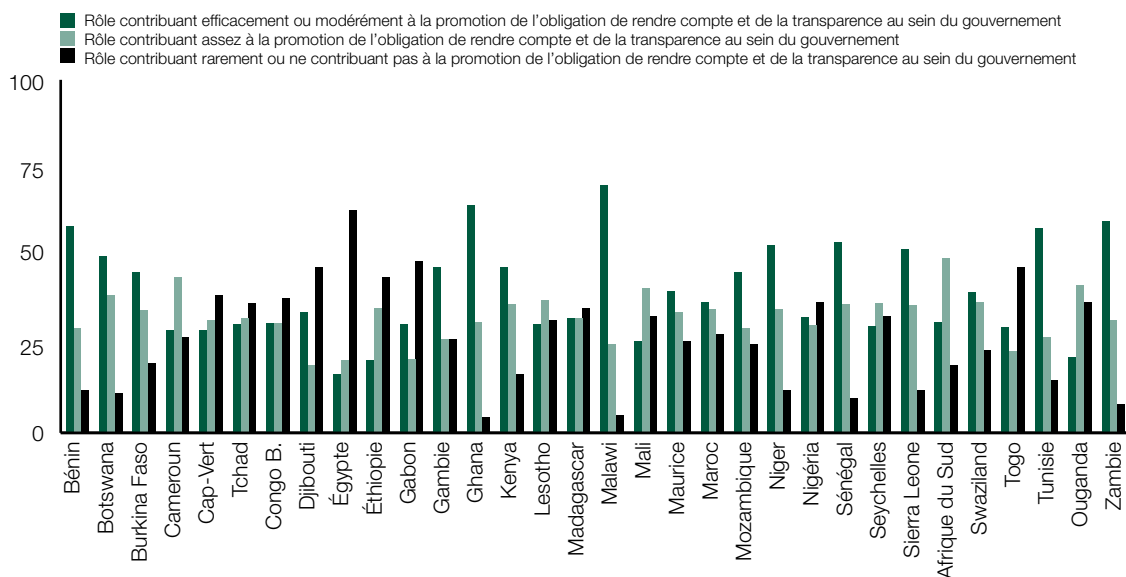
efficaces ou modérées dans la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence au sein du Gouvernement, alors que dans les autres pays, leur influence est considérée comme insignifiante et par conséquent inefficace (figure 4.6).

Efficacité des médias

L'obligation de rendre compte et la transparence du gouvernement dépendent de la circulation de l'information, des idées, des opinions, des données d'expérience et des vues. En facilitant les débats et les discussions sur les questions politiques, économiques et sociales, les médias permettent aux citoyens de prendre des décisions intelligentes, ainsi que de demander des comptes aux gens

Figure 4.6 Opinion des experts sur le rôle des organisations de la société civile dans la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

en place. Les médias privés - journaux, stations de radio et de télévision - ont informé et éduqué les gens en ce qui concerne les questions de gouvernance nationale et les travaux au parlement en leur fournissant d'autres sources d'information. Le journalisme d'investigation donne aux médias d'autres interprétations des questions et des événements intéressant le public. Les médias fournissent également des informations sur les gouvernements - à savoir ce que ces derniers sont censés faire, la façon dont ils doivent procéder, le moment d'agir et les raisons.

Certains gouvernements africains perçoivent les médias comme des agents d'intérêts étrangers, tandis que d'autres médias encore semblent critiquer en permanence les gouvernements

Avec l'avènement de la politique multipartite, de la démocratisation et du libéralisme en général, les stations de radio et de télévision privées et l'Internet ont été des organes de surveillance des gouvernements en Afrique. De surcroît, elles ont créé d'autres sources d'information à propos du gouvernement, et le porte-parole du gouvernement a perdu de sa crédibilité et le monopole qu'il exerçait autrefois sur l'information. La popularité de l'Internet et le journalisme d'investigation des médias ont permis de détecter et de découvrir des abus de pouvoir et du pouvoir discrétionnaire, ainsi que de diffuser largement les allégations d'actes de corruption et d'autres activités des fonctionnaires gouvernementaux contraires à l'éthique.

Mais des contraintes continuent de peser sur les médias. Certaines de ces contraintes nuisent à leur aptitude à renforcer leurs capacités; d'autres façonnent l'environnement dans lequel ils fonctionnent. Ce n'est pas tous les gouvernements africains

qui considèrent les médias comme un partenaire. En effet, certains gouvernements africains perçoivent les médias comme des agents d'intérêts étrangers, tandis que d'autres médias encore semblent critiquer en permanence les gouvernements quel que soit ce que ces derniers font. Dans les pays où des intérêts privés possèdent et contrôlent les médias, les propriétaires ont tendance à abdiquer leurs rôles traditionnels consistant à diffuser des informations objectives et à fournir des éditoriaux fondés. En lieu et place de ces rôles, ils deviennent de fervents sympathisants des fonctionnaires gouvernementaux en place, qui, en retour, leur prodiguent des faveurs.

L'efficacité des médias dépend également du personnel formé qu'ils ont pour le journalisme d'investigation et de leur capacité de produire des articles de qualité. Même lorsqu'il y a des problèmes, de nombreux pays ont fait des progrès considérables vers la reconnaissance du rôle des médias dans la promotion de contrôles et contrepoids à l'égard du gouvernement. Dans de nombreux pays africains, les dispositions constitutionnelles garantissent aux médias un fonctionnement sans entrave, notamment leur droit de critiquer les gouvernements. Au Bénin, au Mali et en Namibie par exemple, la liberté de la presse est garantie dans la Constitution. Il en va de même de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Ghana et de Maurice, où les médias fonctionnent à l'abri de toute ingérence de la part des Gouvernements, ce que démontrent les critiques hardies et ouvertes des politiques gouvernementales (Doorenspleet, 2003).

Quoi qu'il en soit, certains fâcheux événements ont menacé la liberté de la presse en faisant risquer leur vie à ceux qui collectent et publient des nouvelles et des informations. En mars 2006, la police au Kenya a envahi de force les locaux du journal, de la radio et de la télévision de l'East African Standard sous le prétexte que cette entreprise était sur le point d'imprimer des articles préjudiciables à la sécurité du pays. Arrivée armée et le visage couvert, la police a détruit le matériel, pris certains ordinateurs et d'autres équipements électroniques, harcelé, menacé et intimidé ceux qui étaient de service, et mis le feu à tous les exemplaires du journal imprimés ce jour-là. Répondant à une opinion publique scandalisée et aux plaintes des médias du pays, le Ministre de la sécurité et des affaires intérieures a ironisé en disant que ceux qui vont au-devant du danger devraient en assumer les conséquences. Ce commentaire et les réactions du gouvernement visaient à faire peur aux médias afin qu'ils s'abstiennent d'accomplir leurs fonctions de manière objective et professionnelle.

Conclusion

La gouvernance concerne la tenue et l'utilisation du pouvoir. La façon dont les institutions gouvernementales agissent les unes à l'égard des autres et à l'égard des gens et des organisations de la société civile détermine l'efficacité et l'efficience du système de gouvernance. Le gouvernement est essentiellement un ensemble de personnes, élues ou nommées. L'exécutif est la branche la plus puissante de l'État dans tout

système de gouvernance et des raisons compréhensibles sont à l'origine de cet état de choses. Mais l'étendue de ces pouvoirs rend nécessaire d'imposer des contrôles et contre-poids au sein de l'État à l'égard du chef de l'État, principalement sur l'exécutif mais aussi sur les autres branches. Un pouvoir sans restrictions favorise l'arbitraire et la mauvaise gouvernance. En Afrique, des contrôles et contre-poids sont indispensables compte tenu de l'évolution de la mauvaise gouvernance et de ses conséquences.

Nombre de pays africains ont adopté des contrôles et contre-poids dans leur Constitution et ont adopté diverses réformes politiques et administratives à l'appui de la bonne gouvernance, de l'obligation de rendre compte et de la transparence. Les OSC, la presse et d'autres organes d'information ont fait preuve de vigilance et ont activement dénoncé les abus de pouvoir et du pouvoir discrétionnaire, exigeant l'obligation de rendre compte et la transparence de la part du gouvernement. Le gouvernement fort devient de plus en plus, quoique progressivement, un bon gouvernement.

Les structures de base de la séparation des pouvoirs sont en place dans la quasi-totalité des pays africains. Il existe des constitutions écrites, mais la pratique du droit constitutionnel fait défaut et il n'y a guère de respect pour l'état de droit et de garanties d'une procédure régulière. Les systèmes législatif et judiciaire - les autres structures de base de la séparation des pouvoirs - sont également en place. Mais pour diverses raisons,

ils sont faibles et n'accomplissent pas leurs fonctions, et sont, à des degrés divers, dominés par l'exécutif. À quelques exceptions près, l'« homme fort », l'exécutif omnipotent et intouchable, a disparu. Et les rares cas qui restent deviennent de plus en plus embarrassants pour le reste de l'Afrique. Mais la domination de l'exécutif perdure dans bon nombre de pays africains.

Depuis la publication de la première édition du Rapport sur la gouvernance, peu d'efforts ont été déployés pour renforcer les principes de la séparation des pouvoirs, améliorer le système des contrôles et contrepoids ou contenir l'exécutif. Au contraire, on a tenté de consolider davantage les exécutifs en place ou de prolonger la domination de la branche exécutive de l'État dans le système de gouvernance. Le renforcement par des dispositions constitutionnelles des structures qui garantissent la séparation des pouvoirs est indispensable. Mais à la lumière de l'expérience vécue à ce jour, cela ne suffit pas.

Le renforcement des structures de base de la séparation des pouvoirs est crucial. Mais cela dépend de la détermination et de la volonté politique des responsables de ces institutions, en particulier l'exécutif. Tant que ceux qui sont en place sont convaincus qu'ils ont le pouvoir d'empiéter sur les autres branches de l'État, ils continueront de le faire. Dans une démocratie, les individus sont la source ultime du pouvoir constitutionnel et juridique, de la bonne gouvernance et de la légitimité politique. Ce sont eux également

les bénéficiaires de la bonne gouvernance et les victimes de la mauvaise gouvernance. Ce qu'il faut c'est de continuellement et complètement autonomiser les populations. Une fois qu'ils seront dotés des pouvoirs appropriés, qu'ils connaîtront suffisamment leurs droits et devoirs en tant que citoyens et seront conscients de leurs obligations constitutionnelles et civiques – ainsi que des conséquences de l'empiètement sur ces obligations ou du fait de ne pas exercer pleinement et entièrement ces droits –, les gens seront enclins à demander des comptes à ceux qui sont en place et à veiller à ce que les institutions et le processus de contrôles et contrepoids soient renforcés.

Bibliographie

- Adejumobi, S. 2004. "Conflict and Peace Building in West Africa: The Role of Civil Society and the African Union." *Conflict, Security, and Development* 4(1): 59–77.
- MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs). 2006. Kenya Country Review Report, no. 3, 25.
- Carbone, M. Giovanni. 2003. "Political Parties and Party Systems in Africa: Themes and Research Perspectives." *World Political Science Review* 3(3).
- Cranenburgh, Oda Van. 2003. "Power and Competition: The Institutional Context of African Multiparty Politics." Dans M. Salih, éd., *African Political Parties: Evolution, and Governance*. Londres: Pluto Press.
- Diamond, L., Andreas Schedler, et Marc F. Plattner. 1999. "Introduction." In Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, éd., *The-Self Restraining State: Power and*

Le renforcement par des dispositions constitutionnelles des structures qui garantissent la séparation des pouvoirs est indispensable. Mais à la lumière de l'expérience vécue à ce jour, cela ne suffit pas

- Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Doorenspleet, Reneske. 2005. "Citizen's Support for Legislature and Democratic Consolidation: A Comparative Study with Special Focus on Mali." Dans M. Salih, éd., *African Parliaments: Between Governance and Government*. New York: Palgrave Macmillan. 2007.
- Rapports de pays sur le Bénin, l'Égypte, la Zambie, le Nigéria, l'Afrique du Sud, les Seychelles, la Namibie, le Ghana et le Kenya.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) 2005. *Rapport sur la gouvernance en Afrique* Addis-Abeba: CEA.
- . 2007a. Rapport de pays sur le Bénin. Addis-Abeba.
- . 2007b. Rapport de pays sur le Botswana. Addis-Abeba.
- . 2007c. Rapport de pays sur le Cap-Vert. Addis-Abeba.
- . 2007d. Rapport de pays sur l'Égypte. Addis-Abeba.
- . 2007e. Rapport de pays sur le Ghana. Addis-Abeba.
- . 2007f. Rapport de pays sur le Kenya. Addis-Abeba.
- . 2007g. Rapport de pays sur Maurice. Addis-Abeba.
- . 2007h. Rapport de pays sur la Namibie. Addis-Abeba.
- . 2007i. Rapport de pays sur le Nigéria. Addis-Abeba.
- . 2007j. Rapport de pays sur le Sénégal. Addis-Abeba.
- . 2007k. Rapport de pays sur les Seychelles. Addis-Abeba.
- . 2007l. Rapport de pays sur l'Afrique du Sud. Addis-Abeba.
- . 2007m. Rapport de pays sur la Tunisie. Addis-Abeba.
- . 2007n. Rapport de pays sur l'Ouganda. Addis-Abeba.
- . 2007o. Rapport de pays sur la Zambie. Addis-Abeba.
- Freedom House. 2007. *Freedom in Sub-Saharan Africa 2007: A Survey of Political Rights and Civil Liberties*. www.freedomhouse.org/uploads/special_report/57.pdf
- Hearn, Julie. 1999. "Foreign Aid, Democratization and Civil Society in Africa: A Study of Uganda, Ghana and South Africa." IDS discussion paper 368. Sussex: Institute of Development Studies, Université du Sussex. www.ids.ac.uk/ids/bookshop/dp/dp368.pdf
- Hout, Wil. 2005. "Parliaments, Politics and Governance: African Democracies in Comparative Perspective." Dans M. Salih, éd., *African Parliaments: Between Governance and Government*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ikome, Francis, Zondi Siphamandla, et Ajulu Che. 2006. "Enhancing Institutional Effectiveness in sub-Saharan Africa: Reflections on trends in Kenya, Ghana and Senegal." Institute for Global Dialogue Series no. 4. Midrand, Afrique du Sud.
- CIJ (Commission internationale de juristes) 1997. *Democratisation and the Rule of Law in Kenya: ICJ Mission Report*. Genève: Commission internationale de juristes.
- Madison, James, Alexander Hamilton, et John Jay. 1788. *The Federalist Papers*. Réimprimé et réédité par Clinton Rossiter, 1961. New York: New American Library.
- Munalula, Mulela M. 2007. "Legal Perspectives on the Search for Legitimacy in African Governance System." Dans J. Oloka Onyango and Nansozi K. Muwanga, éd., *Africa's Governance Models: Debating Form*

- and Substance*. Kampala: Fountain Publishers.
- Robinson, Mark and Steven Friedman. 2005. "Civil Society, Democratization and Foreign Aid in Africa." IDS Discussion Paper 383. Sussex: Institute of Development Studies, Université du Sussex. www.ids.ac.uk/ids/bookshop/dp/dp383.pdf.
- Salih, Mohammed A. 2003. "Conclusions." Dans M. Salih, éd., *African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance*. London: Pluto Press.
- Selolwane, D. Onalenna. 2007. "In Search of Legitimate Governance and Electoral Substance: From Theory to Practice." Dans J.O. Onyango and Nansozi K. Muwanga, éd., *Africa's Governance Models: Debating Form and Substance*. Kampala: Fountain Publishers.
- Widner, Jennifer. 1999. "Building Judicial Independence in Common Law Africa." Dans Andreas Schedler, Larry Diamond et Marc F. Plattner, éd., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Reinner Publishers.

Dans une démocratie, les dirigeants élus et les fonctionnaires nommés sont comptables de leurs actes et sont censés être transparents dans le processus de prise de leurs décisions et l'application de celles-ci. Les dirigeants élus devraient être soucieux des besoins et des souhaits des électeurs. Les fonctionnaires nommés sont censés se conformer au code de déontologie de la fonction publique. Aussi bien les dirigeants élus que les fonctionnaires nommés sont censés respecter la Constitution, l'état de droit et la légalité dans l'exercice de leurs fonctions.

La légitimité de l'État est sapée si l'exécutif n'accomplit pas ses fonctions. De même, si l'exécutif ne tient pas ses promesses électorales, cela risque de saper la confiance du public dans le gouvernement. L'exécutif doit par conséquent avoir la capacité institutionnelle et la volonté politique de s'acquitter de ses fonctions avec efficacité et efficience. Le non-respect de la Constitution, de l'état de droit ainsi que des traditions et de la culture politique des populations risque également de miner la légitimité de l'État et de faire perdre confiance dans le gouvernement.

L'efficacité d'une institution résulte de sa capacité et de la façon dont les responsables utilisent cette capacité. La capacité institutionnelle entraîne l'aptitude à déterminer les problèmes, à concevoir et appliquer des politiques face aux problèmes, ainsi qu'à contrôler et évaluer l'impact des politiques. L'efficacité institutionnelle est un facteur majeur dans la consolidation ou l'effritement de la

confiance dans le gouvernement et de la légitimité de l'État. L'échec à fournir les biens et services publics de base est susceptible d'affaiblir la confiance des populations dans le système de gouvernance, ce qui en sappe de ce fait la légitimité.

Qualité de l'exécutif et du secteur public

La qualité de l'exécutif dépend des qualifications, des compétences, de l'expérience, de l'intégrité et de la volonté politique des deux groupes qui le composent, à savoir les hommes et femmes politiques et les fonctionnaires. Cette qualité dépend également des relations de travail établies entre eux. Les dirigeants politiques sont généralement issus du processus électoral sans aucune garantie qu'ils possèdent les qualifications et l'expérience nécessaires pour des postes ministériels. Ils ont peut-être été choisis à l'issue d'un processus interne au sein du parti au cours duquel la personne la mieux qualifiée a été désignée, mais très peu de partis politiques appliquent des procédures démocratiques pour le choix de leurs dirigeants. Les fonctionnaires nommés sont d'habitude recrutés à l'issue de processus ouverts, concurrentiels, fondés sur le mérite et qui vise à attirer les personnes ayant les qualifications et les compétences stipulées.

En général, le système exécutif politique des gouvernements africains prend la forme, soit présidentielle, soit parlementaire. Dans le système présidentiel, le Président est directement élu par le peuple et tire son autorité d'un mandat démocratique venant du peuple. Le ou la chef de

l'exécutif nomme les ministres qui sont individuellement et collectivement responsables devant lui ou elle, mais sont également assujettis à des examens par le parlement en ce qui concerne leurs résultats. Dans les systèmes parlementaires, le Président ou le Premier Ministre est élu parmi les membres élus du Parlement et rend compte de ses actes à l'organe législatif. Les ministres sont également des membres élus du parlement et remplissent un mandat stipulé dans la Constitution.

La qualité et la capacité institutionnelle de l'exécutif se sont améliorées dans certains pays africains mais doivent être améliorées dans d'autres

Les rapports de pays de la CEA indiquent que la qualité et la capacité institutionnelle de l'exécutif se sont améliorées dans certains pays africains mais qu'elles doivent être améliorées dans d'autres. Au Botswana, les dirigeants politiques ont en général un bon niveau d'instruction et de qualification, ils ont une vaste expérience et sont très intègres. Les ministres sont généralement bien instruits et expérimentés dans les services civils et publics, les milieux universitaires, le service militaire et le secteur privé. Les membres du Parlement sont eux aussi bien qualifiés et ce sont, pour la plupart, d'anciens fonctionnaires. En Namibie, 89 % des responsables de la fonction publique ont des diplômes universitaires. Au Kenya, les hauts fonctionnaires peuvent tous se targuer d'avoir des diplômes ou des qualifications professionnelles ainsi que des parcours professionnels clairs. En Sierra Leone, toutes les personnes recrutées depuis les années 90 au niveau de secrétaire assistant ont un diplôme universitaire. En Afrique du Sud, un rapport datant de 2001 sur les qualifications

des cadres supérieurs de la fonction publique a révélé que bon nombre d'entre eux avaient eu leur diplôme dans le domaine des lettres et sciences humaines (49 %), suivi par ceux des sciences (25 %) et du commerce (11 %) (CEA, 2007f). En Tanzanie, la majorité des hauts fonctionnaires sont des diplômés de l'enseignement supérieur.

Si ces exemples sont encourageants, d'autres pays doivent s'améliorer. Au Burkina Faso, le démarchage pour obtenir des voix, les pratiques patrimoniales et la corruption lors des élections entravent la nomination des personnes les plus qualifiées à la fonction publique. Au Malawi, en dépit de l'affirmation faisant état de la nomination d'agents publics sur la base du mérite, certains ministres et vice-ministres auraient des qualifications contestables. La plupart des ministres et des vice-ministres viennent de la région méridionale, qui est la région d'origine du Président (CEA, 2007b). Et en Zambie, la structure, la composition et la qualité de l'exécutif aussi bien que de la fonction publique souffrent depuis longtemps des effets de la politique partisane et des mesures prises pour des raisons politiques.

Recrutement fondé sur le mérite dans la fonction publique

Un système de recrutement concurrentiel garantit que les meilleures personnes disponibles seront choisies pour la fonction publique. Les pays africains ont promulgué des lois pour réglementer et protéger les principes du mérite et de l'intégrité de leurs systèmes de recrutement. Mais on n'applique pas toujours un

système de recrutement transparent et fondé sur le mérite.

La faiblesse des systèmes de fonction publique découle, en partie, de la façon dont l'État africain a évolué après l'indépendance sous le contrôle de dirigeants politiques forts et des élites qui les soutenaient. L'État africain de la période suivant la colonisation ne se conformait pas à l'idéal classique weberien d'une institution distincte des intérêts personnels et des objectifs de ceux qui étaient responsables du système. Au contraire, c'est la notion africaine de patrimoine qui a caractérisé la période postcoloniale de consolidation de l'État et d'édification de la nation. De nos jours, le système de recrutement et les perspectives de carrière dans les fonctions publiques continuent d'être grandement influencés par des réalités d'ordre ethnique, culturel et social plutôt que par des principes d'objectivité, d'équité et de transparence. Dans bon nombre de pays africains, l'appartenance ethnique, linguistique, religieuse et régionale continue d'être un facteur majeur dans le recrutement des fonctionnaires.

Au Botswana, la sélection et la promotion des fonctionnaires sont basées sur le mérite. Les postes vacants font d'habitude l'objet d'un avis de vacance qui est publié et tout candidat doit satisfaire aux stipulations du régime qui détermine les qualifications pour l'emploi en question. Mais les promotions sont basées sur l'ancienneté et non sur le mérite ni sur le comportement professionnel. Au Kenya, la Public Service Commission jouit

d'indépendance dans la sélection, la promotion et l'évaluation des fonctionnaires au mérite. La promotion au sein de la fonction publique dépend de la disponibilité de postes, du nombre minimal d'années passées à l'emploi et des qualifications professionnelles acquises qui correspondent au régime de l'emploi.

Dans certains pays, la progression vers l'adoption d'un système de recrutement fondé sur le mérite est lente. Au Burkina Faso, en dépit de la réglementation prescrivant un recrutement fondé sur le mérite dans la fonction publique, la plupart des cadres supérieurs auraient de solides liens avec le parti au pouvoir. L'accès à des postes de niveau supérieur dépend souvent de l'appartenance déclarée ou implicite au parti au pouvoir. En Zambie, le parti au pouvoir influence fortement la fonction publique. En Sierra Leone, le recrutement à la fonction publique repose ostensiblement sur le mérite; des impressions persistent cependant selon lesquelles des individus bénéficient de clientélisme politique. Au Sénégal, la sélection, la promotion et l'évaluation fondées sur le mérite ont été appliquées plutôt sur le tard dans la fonction publique. La promotion des fonctionnaires tend à être essentiellement fondée sur l'ancienneté plutôt que sur le mérite strict. Le Nigéria a un système fédéral et la fonction publique est tenue en vertu de la Constitution de prendre en compte dans sa composition le caractère pluriethnique du pays et d'envisager, en particulier au niveau fédéral, de promouvoir l'unité dans la diversité, ce qui signifie trouver un équilibre entre un système de

quotas ethniques et le mérite, pratique qui engendre parfois des tensions dans le pays.

L'institutionnalisation d'une fonction publique fondée sur le mérite pose toujours problème, même en Afrique du Sud et au Ghana qui ont assez bien fait dans les autres domaines de la gouvernance. L'Afrique du Sud est aux prises avec la situation de l'après-apartheid, le redressement des déséquilibres raciaux dans la fonction publique, une représentation appropriée des Sud-Africains noirs et d'autres grands groupes autrefois défavorisés. De toute évidence, ne pas adhérer au principe du mérite, aux qualifications et aux critères de rendement ne manquera pas d'avoir des effets négatifs sur la qualité et partant la capacité de la fonction publique. Cela peut également engendrer des tensions ethniques et des suspicions dans le système de gouvernance, ce qui en affaiblirait la capacité et saperait la confiance dans l'exécutif et la crédibilité de ce dernier.

Les experts consultés ont indiqué que le recrutement fondé sur le mérite continuait d'être une utopie dans nombre de pays africains. La plupart pensent que des liens politiques, religieux et de parenté continuent de peser dans les nominations à la fonction publique et que nombre de pays ont eu des résultats médiocres dans l'institutionnalisation du mérite comme principe dominant dans les services publics. Une majorité importante des experts consultés au Tchad, au Niger, en République du Congo, au Togo, au Cameroun, au Gabon et en Égypte ont jugé que

les services publics étaient rarement ou n'étaient pas du tout régis par le principe du mérite (figure 5.1). C'est seulement au Malawi, au Maroc et au Burkina Faso qu'une majorité estime que le mérite est le principe directeur dans une certaine mesure, tandis que seulement 42 % des experts au Ghana et 41 % au Botswana ont déclaré que la gestion de la fonction publique était strictement régie par le principe du mérite. Exception notable: la Tunisie, où 67 % des experts estimaient que la fonction publique était régie strictement par le mérite.

Acceptation du secteur public par la masse

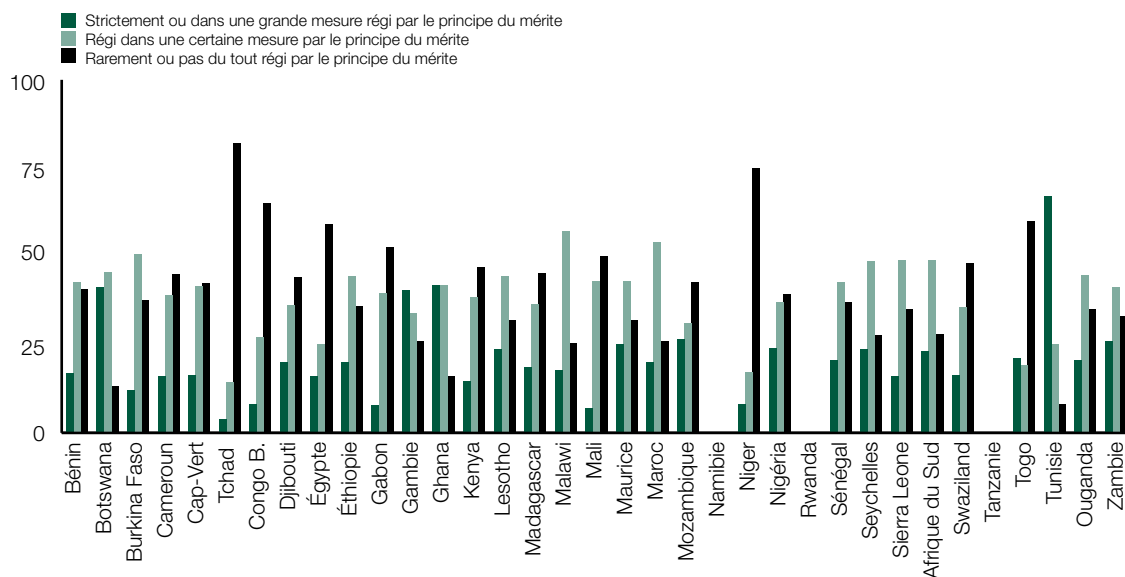
La diversité ethnique, religieuse et régionale est une réalité africaine qui a la vie dure. Un secteur public qui reflète la diversité sociale se verra probablement décerner un cachet de légitimité parce qu'il représente tous les éléments de la société, répond aux besoins, aux sollicitations et aux aspirations des populations et parce qu'il répond de ses actes devant les divers groupes ethniques, culturels et minoritaires.

La représentation de la diversité, des minorités et des populations défavorisées au sein du secteur public rend ce dernier plus inclusif, élargit sa popularité et renforce son efficacité. Lorsque que les éléments de la diversité sont largement dispersés dans le pays, il est moins difficile de les incorporer proportionnellement dans les services publics. Lorsque ces éléments sont concentrés dans des régions, il faut impérativement faire en sorte que non seulement ils soient représentés au sein de la fonction publique, mais encore qu'ils soient

Le recrutement fondé sur le mérite continue d'être une utopie dans nombre de pays africains. Des liens politiques, religieux et de parenté continuent de peser sur les nominations dans la fonction publique

Figure 5.1 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle le recrutement dans la fonction publique est régi par le principe du mérite

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

reconnus et protégés dans le système de gouvernance tout entier. Ce problème est généralement résolu par les principes du fédéralisme ou de transfert des pouvoirs à des administrations régionales ou locales.

Là où les éléments de la diversité sociale sont essentiellement concentrés dans des régions géographiques, telles qu'en Éthiopie et au Nigéria, ou dans des pays qui ont connu différents régimes politiques – l'Afrique du Sud sous le régime d'apartheid, par exemple, ou la Tanzanie qui est aujourd'hui l'union de deux pays auparavant indépendants, à savoir le Tanganyika et Zanzibar, des dispositions constitutionnelles en vue du fédéralisme ou du transfert de

pouvoirs ont été adoptées afin d'assurer une représentation équitable des populations appartenant à des sections et des régions différentes. Le Nigéria et l'Éthiopie ont adopté le fédéralisme pour faire face à leur diversité ethnique et régionale. L'Afrique du Sud a conçu un système unique de transfert dans lequel les échelons nationaux, provinciaux et municipaux de gouvernement sont chacun dotés de leurs propres responsabilités constitutionnelles, tout en étant obligés de coopérer, de se renforcer et de contribuer mutuellement à l'exécution de leurs responsabilités. Et la Tanzanie a opté pour un Gouvernement d'union, avec transfert de pouvoirs spécifiques à Zanzibar pour assurer la

préservation de sa diversité culturelle. C'est ainsi qu'il existe un État souverain de la République-Unie de Tanzanie, un grand secteur public pour le système de gouvernance tout entier et un secteur public régional issu du transfert de pouvoirs à Zanzibar. Le Tanganyika, l'autre élément de l'union, relève du Gouvernement de l'union et ne dispose pas de son propre Gouvernement régional. Le secteur public de l'union représente toutefois les éléments divers au sein du Tanganyika.

« Maints pays africains n'ont pas une représentation équilibrée et proportionnelle de leurs différentes composantes sociales aux postes de responsabilité de la fonction publique »

À part l'octroi de pouvoirs considérables pour l'autonomie régionale, le fédéralisme ou le transfert de pouvoirs doublés de fonctions appropriées peut dissiper les appréhensions de domination par un groupe ethnique ou régional. Au Nigeria, les États minoritaires occupent approximativement 40 % des postes de la fonction publique fédérale à partir des classes 15 et au-dessus. En Éthiopie, la Constitution prévoit un Parlement bicaméral dans lequel chaque groupe ethnique se voit garantir une représentation à la Chambre de la fédération proportionnelle à sa population.

Maints pays africains n'ont pas une représentation équilibrée et proportionnelle de leurs différentes composantes sociales aux postes de responsabilité de la fonction publique. C'est seulement en Tunisie et au Botswana qu'une majorité des experts interrogés estiment que la composition des cadres supérieurs nommés reflète pleinement ou largement un échantillon représentatif de la société. Ils ont répondu que les nominations reflétaient un échantillon

représentatif de la société dans une mesure limitée au Bénin, au Burkina Faso, au Cap-Vert, au Malawi et au Sénégal. Par ailleurs, au moins la moitié des experts qui ont répondu au Tchad, au Togo, à Madagascar, en Égypte, en République du Congo et au Kenya ont indiqué que la composition reflétait à peine ou ne reflétait pas du tout un échantillon représentatif de la société en général.

Les femmes dans la fonction publique

Dans de nombreux pays africains, les femmes constituent au moins la moitié de la population. Leur participation pleine et efficace est cruciale tant pour le développement que pour la démocratisation. Une représentation équitable des femmes dans les services publics n'est pas seulement une question de droit fondamental. C'est aussi l'utilisation de toutes les ressources humaines disponibles aux fins du développement. Les gouvernements africains ont reconnu l'autonomisation des femmes et nombre d'entre eux ont adopté la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. À son sommet tenu à Lusaka en 2007, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a décidé de porter le pourcentage des femmes aux postes de décision de 30 % à 50 %. Mais bien des gouvernements africains n'ont pas été en mesure d'atteindre cet objectif.

Au Cap-Vert, les femmes constituent 61 % des effectifs de la fonction publique. Cinq ministres (sur 14) et 2 secrétaires d'État (sur 7) sont des femmes. Le pourcentage des femmes

nommées est de 18 %. Mais au sein des administrations locales, seule une femme figure parmi les 17 présidents élus des municipalités, et les femmes occupent 16 % des postes de responsabilité. Au Rwanda, la réalisation la plus remarquable du Gouvernement dans la promotion de l'égalité des sexes a été une réforme tendant à accroître la participation des femmes, qui a provoqué un bond spectaculaire de la participation des femmes au Parlement. Et en 2004, le nombre de femmes secrétaires d'État avait dépassé celui des hommes. Concernant les autres charges, les progrès dans le pays ne sont pas aussi spectaculaires. Le Gouvernement de 18 ministres comprend 4 femmes, et 5 des 11 secrétaires d'État sont des femmes. Par suite des élections de mars 2001, les femmes constituaient 26% des conseils de district, 24% des comités permanents de district et 6,7 % des maires (Commission électorale nationale du Rwanda 2006). Après les élections de 2006 à l'administration locale, 2 des 30 maires, 32 des 60 adjoints aux maires et 21 des 30 secrétaires de district étaient des femmes (BAD, 2007)

Au Botswana, en dépit d'un cadre directif et institutionnel porteur pour la promotion des intérêts des femmes, les hommes ont toujours tendance à dominer aux postes de rang élevé. La proportion des femmes dans le Gouvernement est de 15 %; elles détenaient 40 % des postes de rang élevé de la fonction publique au début des années 2000. Au Congo, les femmes constituent seulement 1,3% des hauts fonctionnaires de la fonction publique. Au Burkina Faso, elles représentent 20 %

du nombre total de fonctionnaires et elles occupent 25 % des postes de responsabilité.

Les minorités dans le secteur public

La Namibie a fait des efforts pour faire en sorte que la minorité San participe aux activités en enseignant à ses membres des qualifications qui leur permettront d'être chefs d'entreprise. Bien qu'il n'existe pas de données fournissant un tableau général de la représentation de la minorité San dans la fonction publique, selon des informations, le Premier Ministre a récemment employé deux individus San. Au Rwanda, les Twa, qui constituent environ 1 % de la population, ne sont pas représentés dans la fonction publique. Au Botswana, le groupe minoritaire Batswara n'est pas représenté de façon adéquate dans la fonction publique. En République du Congo, bien que les Pygmées constituent 6% de la population, il n'y a toujours pas un haut fonctionnaire, un magistrat ou un agent public qui soit Pygmée. Au Rwanda, la Fédération des associations des personnes handicapées s'est vu attribuer un siège à la Chambre des députés (BAD, 2007).

Rémunération, formation et installations dans le secteur public

Des salaires décents attireront les meilleures recrues dans la fonction publique, si celle-ci comporte également un milieu de travail convivial, de bonnes perspectives de carrière, des installations de formation et un régime de retraite sûr.

6 Les gouvernements africains ont reconnu l'autonomisation des femmes et nombre d'entre eux ont adopté la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Rémunération

Si leur revenu leur permet d'avoir un niveau de vie décent, les fonctionnaires ne seront probablement pas tentés par les pratiques de corruption ni par la recherche d'un emploi supplémentaire. Une rémunération correspondant au statut professionnel et social du fonctionnaire est un facteur critique dans le maintien de la qualité et de l'intégrité du secteur public des pays africains.

Après des années d'effritement, les salaires des fonctionnaires en Afrique commencent à s'améliorer. Aux Seychelles, les salaires du secteur public sont comparables à ceux du secteur privé et même supérieurs dans certains cas. Le Gouvernement a conscience du problème de l'exode des compétences et a annoncé une augmentation automatique de la rémunération pour tous les employés du secteur public en 2006. Une nouvelle rémunération pour les diplômés d'université est entrée en vigueur en 2006. En 2007, le Gouvernement éthiopien a relevé les salaires des employés de l'État face à la montée de l'inflation.

Au Botswana, le milieu de travail et la rémunération des fonctionnaires sont jugés peu attrayants et il y a un renouvellement considérable du personnel, en particulier parmi les infirmières et au sein de la police. Mais les salaires dans le secteur public permettent de vivre correctement parce que le Gouvernement prend en compte l'inflation lorsqu'il accroit la rémunération des employés. En général, il y a une augmentation générale des salaires du secteur public tous les deux ou trois

ans. À Maurice, le Bureau de recherche sur les salaires formule des politiques et des recommandations après examen des niveaux de rémunération et des conditions d'emploi dans la fonction publique, les organismes semi-publics, les autorités locales et les établissements secondaires privés. Le Bureau publie normalement ses conclusions à des intervalles de cinq ans.

Quoi qu'il en soit, l'état de la rémunération dans nombre de pays africains laisse beaucoup à désirer. Les salaires en Tanzanie ne permettent pas à la plupart des employés de vivre correctement. Mais le salaire moyen des fonctionnaires a continué d'augmenter de façon soutenue: de septembre 2000 à juillet 2006, les salaires bruts ont augmenté à un taux annuel moyen de 19,6 %. Au Burkina Faso, les salaires de la fonction publique ne permettent pas de mener une vie décente (bien qu'ils soient versés régulièrement et à temps), partant la difficulté pour le secteur public de retenir les meilleurs employés. En Égypte, une structure salariale uniforme est en vigueur depuis les années 60 au niveau aussi bien de l'État que des entreprises publiques. Les barèmes des traitements de l'État sont maintenus à des niveaux bien au-dessous des taux d'inflation, ce qui représente une baisse en valeur réelle dans la fonction publique.

Formation

Reconnaissant l'importance de la formation, les gouvernements africains ont pris un certain nombre d'initiatives. Au Ghana, les nouvelles recrues de la fonction publique

reçoivent des cours d'orientation et d'initiation sur les principes et les procédures de la fonction. Un établissement de formation de fonctionnaires gouvernementaux locaux reçoit les recrues de la fonction publique et le personnel existant afin d'accroître leurs connaissances et de leur faire partager leurs données d'expérience. Chaque année en Tanzanie, chaque organisme gouvernemental doit élaborer un programme de formation, indiquant en détail les lacunes dans la formation de chaque fonctionnaire et recommandant une formation avec le coût estimatif. Mais la mise en œuvre s'est révélée très difficile en raison des contraintes budgétaires.

Plusieurs actes législatifs et livres blancs ont engagé le Gouvernement sud-africain envers la formation et le perfectionnement des agents publics. Au Congo, les fonctionnaires suivent régulièrement des programmes de formation et des allocations leur sont versées lorsqu'ils suivent la formation. Au Malawi, la plupart des principaux cadres supérieurs vont au Malawi Institute of Management afin d'améliorer leurs connaissances; le personnel de catégories inférieures suit la formation au Mpemba Staff Development Institute. Au Togo, les fonctionnaires de rang élevé sont formés à l'étranger aussi bien qu'à l'École nationale d'administration publique.

Installations et autres moyens

Dans nombre de pays africains, la fonction publique se heurte à des difficultés considérables: manque d'informatisation et de matériel informatique et absence de fournitures de bureau de base. Ces

pénuries découlent essentiellement d'une insuffisance de recettes. Les prévisions budgétaires des ministères, des services et des organismes sont souvent réduits, en particulier lorsque les apports des donateurs, qui constituent une grande partie des recettes de l'État n'arrivent pas comme prévu. Au Congo, le manque de locaux, de mobilier de bureau et d'ordinateurs est monnaie courante. Au Ghana, la fonction publique connaît un manque d'installations et d'autres moyens découlant de l'incapacité du Gouvernement de satisfaire les demandes venant des divers ministères sectoriels. Au Malawi, les technologies de l'information dans la fonction publique sont peu développées, et la plupart des informations collectées par l'État sont consignées manuellement. Le Gouvernement nigérian n'a pas le matériel vital de traitement de l'information tel que les ordinateurs et d'autres équipements dans la plupart des services de statistique, bien que récemment l'appui du Gouvernement fédéral au Bureau fédéral des statistiques se soit considérablement amélioré.

Réforme de la fonction publique

L'efficacité et la productivité dans les services publics sont devenus des objectifs primordiaux des réformes du secteur public dans la plupart des pays africains. À cet effet, nombre de gouvernements ont entrepris des réformes de la fonction publique centrées sur les aspects suivants:

- Réformes de la gestion du secteur public, notamment des normes de performance et de contrôle en ce qui concerne les

6 *L'efficacité et la productivité dans les services publics sont devenus des objectifs primordiaux des réformes du secteur public dans la plupart des pays africains*

En Afrique, les administrations locales sont les principaux prestataires de services sociaux et elles assurent, dans une certaine mesure, le maintien de l'ordre public dans les zones rurales

services que le public peut raisonnablement attendre. Fourniture d'informations à propos des services publics de manière directe et compréhensible. Présentation courtoise et rapide des services aux clients;

- Obligation de rendre compte et réactivité dans les services publics, notamment pratiques comptables et d'audit efficaces et fait de rendre les agents publics comptables de leurs actes et soucieux des consommateurs;
- Disponibilité de l'information et transparence afin d'améliorer l'analyse des politiques, de promouvoir le débat public et de réduire les risques de corruption.

À la fin des années 80, le Gouvernement ghanéen a reconnu l'existence de lacunes majeures sur le plan de l'efficacité et de l'efficience du secteur public du pays, se traduisant par une pléthore d'employés, une masse salariale proportionnellement élevée et un moral bas et de piètres résultats des fonctionnaires. Compte tenu de la nécessité de soutenir et préserver l'efficacité de la fonction publique, le Ghana a mis en œuvre de 1987 à 1993 un programme de réforme de la fonction publique. Les coûts de la fonction publique avaient dépassé la capacité du pays d'y faire face, si bien que la réforme visait à en réduire la taille et le coût et à en améliorer la gestion. Les réformes ont eu un impact positif en ce sens qu'elles ont permis de réduire la taille et d'améliorer l'efficacité de la fonction publique dans le pays.

L'Éthiopie, le Ghana, Maurice, l'Ouganda, le Sénégal et la Tanzanie ont entrepris des réformes complètes afin de disposer de services publics efficaces et efficients. En Égypte, le Ministère chargé du développement de l'administration a mis en place un programme tendant à accroître l'efficacité des organismes administratifs du pays. Ce programme doit en principe être centré sur l'amélioration des résultats des travailleurs gouvernementaux, l'introduction d'un système de gestion moderne et l'élaboration de la structure administrative des organismes gouvernementaux.

Administrations locales

En Afrique, les administrations locales - et dans certains cas les autorités traditionnelles reconnues - sont les principaux prestataires de services sociaux et elles assurent, dans une certaine mesure, le maintien de l'ordre public dans les zones rurales. Les administrations locales résultent largement de la décentralisation ou du transfert de pouvoirs, prévus par la Constitution ou prescrits par des lois promulguées. En Ouganda, au Nigéria et en Afrique du Sud, les pouvoirs des administrations locales sont inscrits dans la Constitution. Dans le reste des pays africains à l'étude, la Constitution habilite l'organe législatif à promulguer des lois appropriées portant création des administrations locales, comme c'est le cas au Ghana, à moins qu'une telle législation n'existe déjà.

La décentralisation permet à la branche exécutive du gouvernement central de remplir ses fonctions

essentielles de maintien de la paix et de la sécurité, de promouvoir un environnement porteur pour les affaires et de fournir les biens et services comme promis dans le mandat électoral. Elle peut également contribuer à moderniser et à démocratiser les institutions traditionnelles locales de gouvernance, à favoriser une plus grande participation populaire au sein des collectivités locales et à encourager la prise en charge locale de la conduite des affaires intéressant directement les populations.

Les administrations locales sont d'abord responsables de domaines tels que l'éducation, la santé, l'assainissement, l'environnement et l'entretien des routes, et généralement du maintien de l'ordre public dans leur juridiction. Il existe cependant de graves lacunes en matière de personnel qualifié et expérimenté, de gestion et de financement de ces administrations.

Indépendance et autonomie financière

Au Botswana, les autorités locales ne sont pas indépendantes du Gouvernement central. Le Ministère des administrations locales exerce un contrôle considérable sur ces autorités par le biais de la gestion des finances et des ressources humaines. Bien que le Ministère ait reçu 16 % du budget national de 2007, le pouvoir des fonctionnaires locaux de déterminer leurs priorités en matière de dépenses est limité. Les administrations locales mobilisant une proportion insignifiante de leurs propres recettes, les autorités locales sont en grande partie tributaires

du Gouvernement central pour ce qui est de leur budget de développement. Les conseils fonciers et les conseils de district se tournent vers le Gouvernement central pour obtenir jusqu'à 95 % des ressources de leur budget de fonctionnement, les conseils municipaux jusqu'à 70 %.

Aux Seychelles, tous les administrateurs de district obtiennent leurs ressources du Gouvernement central. En conséquence, ils sont assujettis à des instructions données régulièrement par ce Gouvernement quant à la façon dont ils devraient fonctionner. Au Kenya, les administrations locales ne sont ni indépendantes ni autonomes; le Ministre chargé des administrations locales doit approuver chaque aspect de leurs activités, notamment les budgets. Bien que les autorités locales soient issues d'élections, elles ne répondent pas de leurs actes devant leurs électeurs respectifs mais devant le Ministre chargé des administrations locales par l'intermédiaire des employés municipaux et des responsables principaux des municipalités. Les dépenses des administrations locales constituent 7 % du budget national total. Mais les autorités locales ne sont pas autorisées à mobiliser leurs propres ressources – cela relève du Ministre des administrations locales, qui doit à son tour solliciter l'accord du Parlement en présentant le budget national du Ministère.

Au Malawi, les dispositions précédentes autorisant les conseils de district à recruter leur propre personnel ont été supprimées de peur que les nominations ne se fassent sur la base du népotisme. La politique de

Les administrations locales sont responsables de domaines tels que l'éducation, la santé et l'assainissement. Mais elles ont de graves lacunes en matière de personnel qualifié et de financement

décentralisation stipule que 5 % au moins des recettes publiques, à l'exclusion du service de la dette, soient transférés aux assemblées locales à titre de subventions sans conditions aux fins du développement. En raison des pressions exercées sur le Gouvernement afin qu'il fournisse des services supplémentaires cependant, le financement des assemblées est toujours resté inférieur à 5 % des recettes nationales (Chiweza, 2007). Dans le budget de 2004/05, les assemblées se sont vu attribuer 0,79 % du montant net prescrit pour les recettes nationales (Malawi, 2005).

Le manque de capacités humaines et matérielles est un problème tenace qui se pose aux administrations locales en Afrique. Ce manque a créé d'énormes inégalités entre les grandes villes et les zones rurales ainsi que les petites villes

En Égypte, les dépenses des administrations locales représentent 13 % à 15 % des dépenses publiques totales. L'Égypte a récemment commencé à attribuer davantage de pouvoirs aux services locaux, à encourager la participation populaire et à motiver en vue de la participation communautaire au lieu de favoriser la dépendance à l'égard du Gouvernement central, autant de mesures visant à donner aux administrations locales davantage d'autonomie et d'espace pour mener des actions indépendantes, y compris la mobilisation de ressources.

Au Ghana, le programme de décentralisation a été presque bloqué et la société civile, les partenaires donateurs et certains acteurs étatiques en ont critiqué le déroulement général. En conséquence, le Gouvernement envisage de remanier toute la politique de décentralisation. Les assemblées municipales et de district sont à présent habilitées à mobiliser leurs propres recettes et à les dépenser. Mais cette indépendance est limitée

en raison du faible montant des recettes qui peuvent être mobilisées localement; peu de districts produisent jusqu'à 30 % de leurs recettes sur place. Le Parlement a alloué 5 % des recettes nationales totales aux administrations locales, et cette proportion a été portée à 7,5 % en juillet 2007. Les administrations locales ne peuvent emprunter plus de 20 millions de cédis (2000 dollars des États-Unis.), ce qui les empêche de promouvoir l'innovation dans leur développement.

Équité dans l'allocation de ressources aux administrations locales

Le manque de capacités humaines et matérielles est un problème tenace qui se pose aux administrations locales en Afrique. Ce manque a créé une énorme inégalité entre les grandes villes et les zones rurales ainsi que les petites villes. Il a été également à l'origine d'une impression de négligence des zones périphériques, en particulier lorsque l'exécutif en place au sein du gouvernement central est assimilé à un parti politique, une région ou un groupe ethnique déterminé. Lorsque les ressources sont réparties de façon inégale et disproportionnée entre les administrations locales sur la base de critères non objectifs, il en découle un développement déséquilibré entre ces administrations, ce qui suscite parfois des tensions et des conflits entre elles.

De même, une affectation appropriée des fonds par les administrations locales (à leurs collectivités locales et à leurs zones rurales) et des mesures tendant à répondre aux

besoins des collectivités locales peuvent promouvoir la croissance économique et le développement au niveau local, engendrer de la richesse et des emplois, réduire la migration vers les zones urbaines et de ce fait alléger les pressions qui s'exercent sur la prestation de services dans les villes. Les administrations locales ont besoin d'affecter des ressources en fonction des besoins de développement objectifs de leurs collectivités locales et de leurs circonscriptions, plutôt que sur la base de l'appui et de la loyauté au parti ou du clientélisme politique.

Le groupe d'experts a estimé qu'au Tchad, en Zambie, au Nigéria et à Madagascar, il n'y avait que rarement le cas échéant une affectation équitable des ressources par les administrations locales en faveur des services. Au Cap-Vert, au Ghana et en Afrique du Sud, les experts ont fait état d'une répartition juste et équitable des ressources. C'est seulement en Tunisie, aux Seychelles, au Botswana et en Gambie que la majorité d'entre eux ont exprimé l'opinion selon laquelle les autorités locales dans ces pays répartissent complètement ou modérément les ressources de façon équitable au niveau local.

Gestion des services décentralisés

L'élaboration des politiques des pouvoirs publics dans de nombreux cas relève de la responsabilité de l'exécutif national en Afrique. Les administrations locales dans bien des pays ne sont pas habilitées en vertu de la Constitution à jouer un rôle majeur dans l'élaboration de politiques nationales bien qu'elles puissent être consultées à la

discrétion des ministères concernés. Ces administrations sont en général des exécutants des politiques du gouvernement central, livrant les biens et services publics définis afin d'améliorer le bien-être de la population. Dans la plupart des cas, elles ne peuvent établir de normes ni créer indépendamment des organismes pour améliorer les services existants ni en créer de nouveaux sans l'autorisation des autorités centrales. Les exceptions à cette règle concernent seulement les pays où existe un transfert significatif des pouvoirs aux administrations locales, là où celles-ci constituent l'assise de la gouvernance nationale et forment un palier reconnu de gouvernement dans le pays - situation qui fait défaut dans bien des pays africains.

L'inadéquation de la capacité et la piètre gestion ont été les grands problèmes faisant obstacle à une gestion décentralisée en Afrique. De nombreuses autorités locales sur le continent n'ont pas su fournir une eau potable et salubre, maintenir des normes d'assainissement adéquates, assurer l'éclairage public des rues et le ramassage des ordures, appliquer les règlements d'urbanisme, assurer la réfection des routes ou construire de nouvelles routes, faire fonctionner les marchés de façon efficace, mettre en place des parcs de loisirs ou réglementer les affaires conformément aux lois sur le commerce et les affaires.

C'est seulement en Tunisie, aux Seychelles, au Botswana, au Cap-Vert, au Ghana et à Maurice que la majorité des experts consultés ont l'impression que les administrations ont,

L'inadéquation des capacités est un grand problème faisant obstacle à une gestion décentralisée en Afrique. De nombreuses autorités locales n'ont pas su fournir des services de base

soit une capacité adéquate, soit une certaine capacité de gérer des services décentralisés. Les experts de Djibouti, de l'Égypte, du Gabon, de la République du Congo, du Tchad et du Togo ont répondu que les administrations locales avaient une piètre capacité ou une capacité nulle de gérer des services décentralisés. De même, sur les neuf pays où a été menée une enquête sur les ménages, c'est seulement au Rwanda que la majorité des personnes ont répondu que les résultats des administrations locales étaient très bons ou bons. Cette évaluation morose de la capacité des administrations locales africaines ne s'est pas améliorée considérablement depuis la publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*.

Tenant compte de la nécessité de stimuler la capacité des administrations locales, le Gouvernement sud-africain a créé Project Consolidate, une initiative dans laquelle une municipalité incapable de fournir des services se voit fournir directement un soutien technique, logistique et financier par des gouvernements nationaux et provinciaux. Si cette initiative semble pratique dans la solution des problèmes de prestation de services des administrations locales, le risque encouru est que, si des opportunités ne sont pas en place pour permettre aux municipalités de tirer des enseignements de leurs erreurs et de développer des capacités appropriées, Project Consolidate contribue à leur dépendance à long terme à l'égard des gouvernements centraux ou provinciaux.

Compétitivité des administrations locales

La mesure dans laquelle les administrations locales sont constituées par le biais d'élections concurrentielles indique clairement la confiance dont elles jouissent et leur légitimité auprès des populations. Une écrasante majorité des experts consultés ont indiqué que les conseils régionaux, provinciaux et étatiques ainsi que les assemblées locales et de district étaient constitués sur une base concurrentielle. Au Cap-vert, au Malawi, en Zambie, à Maurice et en Gambie, les experts étaient été unanimes à confirmer cette affirmation. Dans le reste des pays, entre 65 % et 80 % des experts ayant répondu étaient estimés que les conseils locaux sont constitués sur une base concurrentielle.

Mécanismes de participation communautaire

Comme elles sont proches des collectivités de base, on s'attend généralement à ce que les administrations locales fournissent des services de façon efficace. Et parce qu'elles sont situées au sein des communautés, là où les populations peuvent se faire entendre, il est escompté qu'elles seront réceptives aux besoins des populations. Mais la réalité à cet égard n'est pas encourageante. Seulement 45 % des experts consultés au Cap-Vert ont jugé qu'il y avait des mécanismes efficaces ou modérément efficaces de participation communautaire, tandis que 70 % en Égypte, 66 % au Gabon, 66 % au Kenya, 69 % au Nigéria, 62 % au Togo et 67 % en Zambie ont déclaré qu'il existait un mécanisme

inadéquat ou qu'il n'existait aucun mécanisme du tout.

Rôle des structures traditionnelles dans le gouvernement

La génération des dirigeants politiques et militaires africains de la période suivant l'indépendance craignait l'impact des chefferies et des institutions traditionnelles de gouvernance sur l'unité et l'édification de la nation. Ces dirigeants ne pouvaient tolérer d'autres formes de pouvoir ou d'influence dans l'État de la période suivant l'indépendance. Dans certains pays, la disparition des institutions traditionnelles était souhaitée et dans d'autres ces institutions ont été abolies ou sévèrement contrôlées. Elles étaient considérées comme anachroniques et incapables de faire face aux exigences de l'État moderne, aux défis de l'édification de la nation et du développement économique.

Aucune des mesures prises pour contenir ou marginaliser les éléments ethniques ou sociaux divers n'a vraiment abouti. Ces éléments divers continuaient de caractériser le paysage politique africain. Et bien qu'elles aient perdu leur prééminence d'antan dans le système de gouvernance, les institutions traditionnelles de gouvernance sont toujours respectées et continuent de fournir d'importants services à leurs populations.

En Afrique du Sud, au Botswana, au Ghana et en Namibie, les structures traditionnelles sont consacrées par la Constitution avec des rôles et des responsabilités qui leur sont assignés dans la gouvernance. Au Botswana,

les chefs traditionnels sont reconnus officiellement par la loi et rémunérés par l'État. Les chefs suprêmes sont membres de la Chambre des chefs, organe consultatif qui complète l'Assemblée nationale élue. Ce sont d'importants prestataires de services judiciaires et ils aident à résoudre les affaires civiles locales et des affaires pénales mineures. Ces institutions jouissent d'une très grande audience dans la préservation de la culture coutumière, et la cohésion politique et la stabilité du Botswana sont grandement renforcées par le rôle que jouent les chefs traditionnels.

Au Ghana, la Constitution reconnaît les chambres régionales et nationales des chefs, qui dispensent des avis sur les questions concernant la chefferie et représentent une voie pour mener des enquêtes et former des recours en vue du règlement des conflits concernant les questions traditionnelles. Ce sont les premiers organismes pour la gestion de la chefferie et des différends fonciers au Ghana et elles constituent le premier centre de référence dans le règlement des conflits locaux. En Égypte, l'État accepte les systèmes de droit coutumier comme moyen utile et important d'alléger le travail d'un système judiciaire surchargé. Dans les domaines où elles sont reconnues et leur rôle pris en compte, les structures traditionnelles de gouvernance administrent la justice par le biais des tribunaux coutumiers avec l'avantage supplémentaire de l'allègement du travail d'un système judiciaire surchargé et mal doté en personnel. Elles règlent des différends religieux et relatifs à la chefferie traditionnelle ou musulmane ainsi que des questions culturelles dans les

6 La diversité continue de caractériser le paysage politique africain, et les institutions traditionnelles de gouvernance sont toujours respectées et continuent de fournir d'importants services à leurs populations

L'obligation de rendre compte garantit que ceux qui ont été investis de responsabilités inspirent confiance, et la transparence réduit la tentation de corruption

zones où elles se trouvent; et certaines d'entre elles sont souvent consultées pour des questions de développement et de gouvernance. C'est ainsi qu'elles rendent une justice abordable et facile à comprendre dans leurs communautés. Les institutions traditionnelles jouissant de respect facilitent le règlement pacifique des différends et des conflits dans les communautés rurales éloignées où ces différends et conflits pourraient autrement dégénérer pour déboucher sur la violence, l'insécurité et l'instabilité. Pour le Gouvernement, ces arbitres non étatiques sont des outils efficaces face aux conflits violents qui pourraient éclater dans les villages de la vallée du Nil et les quartiers pauvres des grandes villes.

Au Togo, les chefs traditionnels dans les cantons et les villages constituent le principal aspect de la décentralisation de l'administration centrale. Ils accomplissent des fonctions sociales essentielles comme la célébration des mariages et servent de courroies de transmission entre l'administration générale et les citoyens qu'ils gèrent. Ils sont responsables de la mobilisation des populations et facilitent de grandes entreprises telles que la vaccination et la construction d'ouvrages publics. Les chefs traditionnels jouent un grand rôle dans l'administration de la justice traditionnelle et le maintien de la paix et de la sécurité dans leurs localités respectives. Au Malawi, les chefs traditionnels mobilisent les populations de leurs zones aux fins des activités de développement et sont dépositaires des valeurs culturelles et traditionnelles. Ils contribuent à maintenir la paix, l'ordre public en

exécutant des activités quasi judiciaires; ils règlent des différends locaux tels que ceux concernant les affaires d'héritage et de famille. Mais pour servir ses intérêts politiques, le Gouvernement au pouvoir les manipule parfois. En Afrique du Sud, le rôle des structures traditionnelles dans le Gouvernement se limite essentiellement à l'accomplissement d'une fonction consultative concernant des questions spécifiquement liées à la chefferie traditionnelle et au droit coutumier. Les tribunaux traditionnels peuvent administrer une justice coutumière dans les communautés traditionnelles reconnues. Ils sont considérés comme fournissant des services qui sont en général simples, d'un coût abordable et aisément accessibles. En vertu de la Traditional Leadership Governance and Framework Act (loi sur la gouvernance et le cadre des chefferies traditionnelles), les autorités traditionnelles sont également censées jouer un rôle plus actif dans l'administration des communautés traditionnelles, la prise de décisions et la fourniture de conseils aux administrations locales.

Le Rwanda utilise les structures traditionnelles pour promouvoir la décentralisation. Plusieurs arrangements structurels ont été mis en place afin de faciliter la participation des collectivités locales à la planification, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation de la prestation des services. *Lumudugudu*, *l'ubudebe* et *l'imibigo* figurent au nombre de ces structures (encadré 5.1).

Bien que de nombreux gouvernements africains aient reconnu le rôle

positif des autorités traditionnelles dans la promotion de la bonne gouvernance, il reste beaucoup à faire pour surmonter les obstacles d'ordre structurel et organisationnel qui empêchent ces autorités d'être efficaces. Ces obstacles sont avant tout l'insuffisance du financement, qui est exacerbée par la perte des sources traditionnelles de recettes; nombre de gouvernements centraux ont apporté peu de soutien financier et institutionnel pour combler le déficit. Le manque de capacités pour faire appliquer les décisions de droit coutumier est également un grand obstacle, découlant de l'abolition du dispositif coercitif de maintien de l'ordre des autorités tribales traditionnelles.

Obligation de rendre compte et transparence

L'obligation de rendre compte est une relation réciproque entre ceux qui sont investis de certaines fonctions et ceux qui escomptent l'accomplissement de ces fonctions. L'obligation de rendre compte garantit que ceux qui ont été investis de responsabilités inspirent confiance.

La transparence permet de fournir au public l'accès à l'information et aux connaissances leur permettant d'examiner les politiques gouvernementales. Au bout du compte, la transparence c'est une ouverture dans la conduite des affaires publiques à tous les niveaux de la gouvernance. L'ouverture réduit la tentation de corruption. Elle est également cruciale pour la promotion de la confiance dans le gouvernement et la légitimité de l'État

Obligation de rendre compte

Les responsabilités sont confiées à des individus ou à des institutions. Étant donné que les institutions sont gérées par des individus, c'est l'individu qui assume la responsabilité. Ce qui constitue l'obligation de rendre compte et la manière dont cette obligation est accomplie, en fin de compte, dépende des dispositions constitutionnelles, des cultures, des règles morales et des traditions de la société. Dans un système de gouvernance démocratique, l'obligation de rendre compte oblige les dirigeants politiques en place et les fonctionnaires à être comptables de leurs décisions et de leurs actes ainsi qu'à les expliquer d'une manière

Encadré 5.1 : Utilisation des structures traditionnelles au service de la décentralisation au Rwanda.

L'umudugudu est une structure villageoise composée de 100 ménages où tous les résidents adultes organisent une réunion de village pour discuter des questions touchant leur voisinage avant de les transmettre à l'autorité locale pour suite appropriée à donner. Au Rwanda, le programme *ubudehe* suppose la planification participative et le financement d'un projet dans chaque localité du pays. Dans ce programme, les communautés conçoivent et exécutent un projet de leur choix ayant un impact vaste et profond sur la pauvreté. Ce processus débouche en principe sur des plans stratégiques de district, des plans annuels et des cadres nationaux de dépenses à moyen terme.

Une autre innovation au niveau du district est *l'imihigo*, un contrat de prestation entre le président et les maires de district. *L'imihigo* est un outil de gestion des résultats ancré dans la tradition du pays mais associé au concept moderne de gestion axée sur les résultats. Tout est consigné publiquement dans un contrat écrit qui expose les objectifs de développement, assortis d'indicateurs de résultats spécifiques sur une période d'une année. Le contrat est le fruit de plusieurs consultations et accords aux différents niveaux du district et est soumis au président en tant qu'engagement de prestation. Les bailleurs de fonds et le Gouvernement appuient certaines des activités stipulées dans le contrat.

Source: BAD, 2007

compréhensible aux populations. L'obligation de rendre compte exige que les agents publics, qu'ils soient élus ou nommés, donnent suite aux demandes et aux exigences des citoyens sans discrimination aucune.

Au Botswana, outre l'assujettissement à des élections à intervalles réguliers, le Président rend compte au Parlement. Les deniers publics ne peuvent être dépensés sans l'accord du Parlement. La séance des questions au Gouvernement et les rapports annuels des ministères, des services, des départements et d'autres organismes garantissent que l'exécutif est responsable et comptable de ses actes. Le Botswana a un système strict d'obligation redditionnelle et toutes les dépenses de fonds par l'exécutif doivent être approuvées par le Parlement au préalable.

À Maurice, l'exécutif élu est rendu extrêmement responsable par le biais d'un examen minutieux du Parlement, d'un rapport du directeur de l'audit et des informations diffusées par les médias. Dans le cadre de la réforme administrative et de la discipline dans la gestion financière, un cadre de dépenses à moyen terme a été mis en œuvre dans certains ministères dépensiers. Le cadre s'est révélé être un instrument efficace de contrôle des dépenses. En 1994, chaque ministère a assumé la responsabilité de mettre au point ses propres normes pour l'évaluation de son efficacité.

Au Ghana, les pouvoirs du Président sont si étendus que l'obligation de rendre compte semble limitée. Le Président nomme les cadres

supérieurs et les juges de la Cour suprême, ce qui crée une possibilité de clientélisme et fragilise l'obligation de rendre compte. Puisque le Parlement soumet son budget à l'approbation de l'exécutif et qu'il dépend de l'exécutif pour ce qui est de son fonctionnement, il n'est pas en mesure de passer au crible les affaires de l'exécutif. Au Togo, l'obligation de rendre compte de l'exécutif n'est pas toujours exécutée, même si c'est la loi qui le prescrit.

En Afrique du Sud, les ministères soumettent des rapports annuels aux commissions parlementaires de contrôle compétentes. La loi sur la gestion des finances publiques et la loi sur la gestion des finances des administrations locales énoncent les conditions détaillées du contrôle de l'utilisation des ressources publiques et de l'établissement de rapports sur cette utilisation. Les services procèdent à des audits internes et les rapports annuels des services sont rendus publics.

Les opinions des experts consultés donnent un tableau quelque peu contrasté de l'obligation de rendre compte de l'exécutif. En Tunisie (77 %), au Botswana (62 %) et au Cap-Vert (71 %), de fortes majorités estimaient que le Gouvernement agissait toujours ou le plus souvent d'une manière responsable devant le public. En Afrique du Sud, au Ghana, au Sénégal et au Cameroun, les experts ont répondu que le Gouvernement agissait quelquefois d'une manière responsable devant le public. En Égypte, au Gabon, au Nigéria, en Ouganda, en République du Congo et au Tchad, la plupart

de ceux qui ont répondu ont estimé que le Gouvernement agissait rarement ou n'agissait jamais de manière responsable.

L'évaluation mitigée de l'obligation de rendre compte de l'exécutif en 2007 contraste vivement avec les résultats obtenus dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* lorsque l'indicateur de la transparence et de la responsabilité de la fonction publique dans tous les pays où les enquêtes ont été menées indiquait une moyenne de moins de 50 sur une échelle allant de 1 à 100. Au Ghana, seuls 31 % des experts interrogés (contre 59 % en 2002) ont dit que le Gouvernement était toujours ou le plus souvent responsable devant le public, ce qui laisse entendre que l'Afrique a un long chemin à parcourir pour que son exécutif soit responsable et transparent dans la conduite des affaires publiques.

Obligation de rendre compte des administrations locales

Bien que les administrations locales soient les principaux prestataires de services sociaux dans les pays africains, elles ne prennent pas de décision sur l'offre, la qualité et la disponibilité de ces services.

Très peu de pays ont mis en place des mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte pour la prestation des services. Et même lorsque de tels mécanismes existent, leurs résultats ne sont pas très bons. Les mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte au Ghana sont considérés comme faibles. Le Comité des comptes publics des autorités locales est responsable de l'obtention

de résultats dans l'exécution des projets et programmes, de la présentation d'états financiers et de rapports de gestion mensuels ainsi que des comptes finaux des autorités locales. En raison de l'insuffisance de capacité toutefois, les autorités locales sont souvent en retard dans la production de comptes financiers à jour. Au Kenya, les autorités locales sont contrôlées par le Ministère et par conséquent sont responsables envers le Ministre des administrations locales, et non envers l'électorat qui les a mis en place. Au Malawi, les assemblées locales sont responsables devant le Gouvernement central par l'intermédiaire du National Local Government Finance Committee (Comité national des finances des

Encadré 5.2 : Obligation de rendre compte en Afrique du Sud et au Ghana

Imbizo présidentiel sud-africain. Le Président, les ministres, les premiers ministres, les membres du conseil exécutif, les maires et les conseillers locaux se rendent dans des communautés afin de se rendre compte de certains des défis qui se posent aux populations. Ces dernières peuvent exprimer, directement au Président et à d'autres dirigeants élus, leurs préoccupations, leurs doléances, leurs suggestions ainsi que leurs aspirations. Le Président et les responsables concernés sont obligés de donner des réponses, ce qui laisse supposer la reconnaissance par le Président de sa responsabilité envers le peuple, responsabilité qu'il honore.

Source : MAEP, 2007, 89, 107.

Ghana. L'Assemblée du peuple est un mécanisme d'interaction non structuré entre le Président et les populations, mécanisme qui se réunit annuellement. Les Ghanéens de toutes conditions posent des questions à propos de la gouvernance, des promesses non tenues, de la prestation des services et du comportement des ministres et des fonctionnaires.

Source : MAEP, 2005, 15.

administrations locales), un organe de contrôle visant à promouvoir la responsabilité financière, une mobilisation efficace des ressources et l'affectation des ressources financières aux autorités locales. Les assemblées ne peuvent dépenser l'argent sans l'approbation par ce Comité des prévisions de dépenses. Le Vérificateur général vérifie les comptes des administrations locales, mais le personnel du Bureau du Vérificateur général étant limité, certaines assemblées n'ont pas fait l'objet de vérification depuis cinq ans. Outre qu'elle vide l'obligation redditionnelle de son contenu, cette situation favorise la tentation par la corruption et une piètre gestion des ressources dans les assemblées.

En Sierra Leone, chaque conseil local est tenu d'avoir des services d'audit interne et d'afficher des états mensuels des comptes financiers, des états annuels des prévisions de recettes et de dépenses, des inventaires des actifs, des procès-verbaux des réunions du conseil, des plans de développement, des arrêtés et des avis concernant les taux d'imposition et les commissions. Mais ce n'est pas tous les conseils qui se conforment à ces exigences. Les experts dans 18 des 32 pays ont estimé que les mécanismes de suivi de l'obligation redditionnelle au sein des administrations locales étaient rarement efficaces ou n'étaient pas efficaces et efficaces (figure 5.2).

Transparence

La transparence facilite la mise en pratique de l'obligation de rendre compte. La transparence et l'obligation de rendre compte obligent

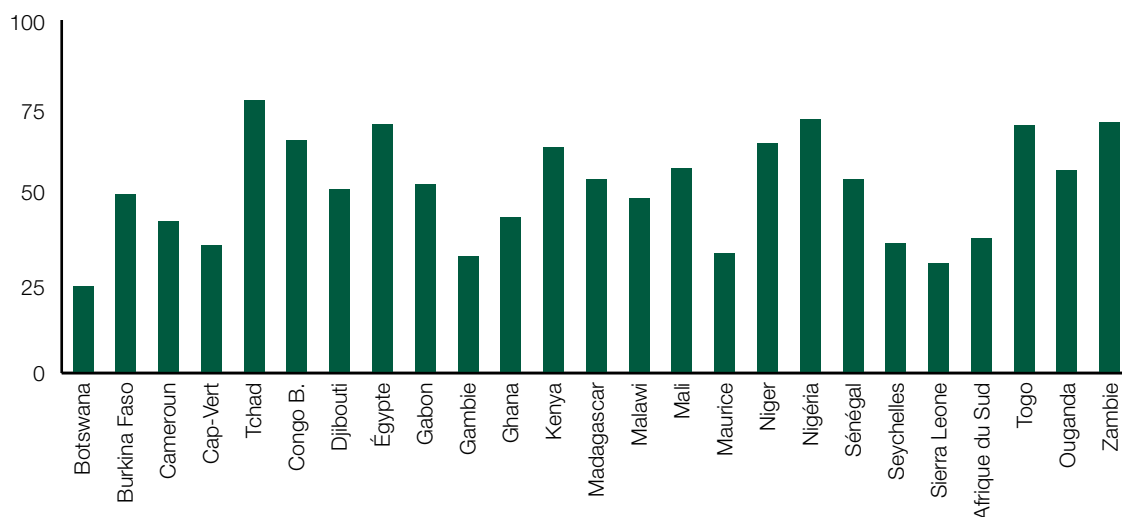
les agents publics, tant les hommes et femmes politiques que les fonctionnaires, à répondre aux questions et à expliquer leurs décisions et leurs actions. L'obligation de rendre compte et la transparence conduisent à la prévisibilité dans le comportement de l'exécutif, ce qui permet aux populations d'organiser leurs activités avec assurance. C'est ainsi que la prévisibilité dans la réglementation économique facilite la planification future par les chefs d'entreprise ou les investisseurs.

Un trait exceptionnel de la gouvernance en Afrique du Sud est le *Batho Pele*, une charte des citoyens fondée sur un adage traditionnel sesotho signifiant « l'individu d'abord ». Le *Batho Pele* a pour objectif de faire en sorte que les populations soient informées sur le Gouvernement ainsi que leurs propres droits et obligations de citoyen. À la lumière du système précédent de gouvernance sud-africain et de l'expérience vécue du racisme légalisé, le *Batho Pele* est un moyen délibéré d'autonomiser tous les individus pour qu'ils participent efficacement à la gestion des affaires publiques et jouissent des avantages de la citoyenneté (MAEP, 2007).

En Zambie, la plupart des activités du Gouvernement sont placées sous le sceau du secret en vertu de la State Security Act, qui limite sévèrement l'accès à l'information concernant les activités du Gouvernement. Il est illégal de recevoir ou de communiquer des informations classées secrètes. Les peines encourues pour infraction à la loi vont de 15 ans à 25 ans d'emprisonnement. Cette loi ayant une vaste portée,

Figure 5.2 Opinion des experts sur l'efficacité des mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte des administrations publiques

Pourcentage des experts interrogés



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

presque toutes les informations se trouvant entre les mains du Gouvernement peuvent être considérées comme ultrasecrètes par le ministre concerné.

À Madagascar, chaque ministère est censé avoir son site Web pour y afficher des informations importantes, mais les informations tendent à être inadéquates et les sites souffrent de problèmes techniques. Le rapport du Gouvernement au Parlement concernant l'exécution de son budget et de ses programmes sont publiés dans le Journal officiel, dont la diffusion est cependant limitée.

Le manque de transparence dans de nombreux pays africains ressort clairement des réponses des experts interrogés. Si au Mozambique, en

Tunisie et en Gambie, la majorité des experts ont répondu que les informations étaient disponibles et accessibles à volonté ou accessibles à un certain coût, l'écrasante majorité des experts dans la plupart des 32 pays estimaient que les informations étaient disponibles mais non accessibles. En Égypte, au Gabon, au Sénégal et au Togo, les réponses étaient que les informations étaient inaccessibles ou non disponibles.

Rôle des organisations de la société civile dans la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence

En faisant entendre la voix des populations, en détectant les abus de pouvoir et en déployant des efforts pour qu'ils soient redressés, les organisations de la société civile (OSC)

et les médias jouent d'importants rôles dans la gouvernance. Ils fournissent des connaissances, des informations et des analyses sur les affaires publiques, donnant aux populations les moyens d'être des parties prenantes bien informées au processus de démocratisation de leurs pays. Et ils contribuent à la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence.

Mais la réalité est que dans une bonne partie de l'Afrique, les organisations de la société civile n'ont pas été aussi efficaces que prévu. Cela résulte en partie de l'insuffisance des capacités, en partie de l'environnement hostile dans lequel ces acteurs non étatiques fonctionnent - règles et réglementations et actes d'intimidation des gouvernements - et en partie du fait que les gouvernements ne comprennent pas assez bien combien la société civile contribue à la démocratie et à la bonne gouvernance. Au lieu de voir dans les acteurs non étatiques des partenaires dans le développement et la démocratisation, bon nombre de gouvernements africains les considèrent avec hostilité.

Bien que les organisations de la société civile se heurtent toujours à de nombreux défis dans tous les pays africains en ce qui concerne la promotion de l'obligation de rendre compte et la transparence dans le gouvernement, en moyenne dans tous les pays, une proportion non négligeable des experts (40 %) a estimé que les OSC contribuaient efficacement ou modérément à la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence dans le

gouvernement. Mais des exceptions notables étaient l'Égypte, le Gabon, l'Éthiopie, Djibouti et le Togo, où plus de 40 % des experts estimaient que le OSC contribuaient rarement ou ne contribuaient pas du tout à la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans le Gouvernement.

Cohérence dans l'élaboration des politiques

Dans un système de gouvernance, divers acteurs sont associés à l'élaboration des politiques: l'organe législatif débat en vue de la promulgation de lois, et l'organe judiciaire veille à ce que les lois et réglementations soient conformes à la Constitution. Les intérêts commerciaux ou les intérêts de groupes ethniques, religieux et régionaux peuvent également influencer sur l'élaboration des politiques par l'intermédiaire du lobbying. Les acteurs externes tels que les partenaires de développement et les institutions internationales de développement - donateurs bilatéraux, Banque mondiale, Fonds monétaire international - peuvent eux aussi influencer les responsables en assortissant leur aide au développement ou leurs prêts de certaines conditions ou en faisant des suggestions persuasives.

Étant donné la détermination des pays africains à atténuer la pauvreté, et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, les partenariats entre les secteurs public et privé revêtent manifestement de l'importance. En tant que gros pourvoyeur d'emplois et de recettes imposables, le secteur privé est un

Étant donné la détermination des pays africains à atténuer la pauvreté, et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, les partenariats entre les secteurs public et privé revêtent de l'importance

facteur crucial dans la promotion du développement humain. Un faible recouvrement des recettes pourrait obliger à une réduction des services publics. Si les manques à gagner dans les recettes persistent, ils peuvent engendrer la méfiance dans le système économique et à la longue miner le système de gouvernance.

Formulation, mise en œuvre et évaluation.

La formulation des politiques est un processus complexe et dynamique associant de nombreuses personnes, jouant chacune un rôle particulier, lequel requiert des informations, des connaissances et une expérience spécifiques. Elle exige une direction exécutive forte. Mais l'exécutif englobe plusieurs ministères dirigés et gérés par des hommes et des femmes politiques haut placés ainsi que par des fonctionnaires de haut rang. La cohésion entre eux est indispensable, si l'on ne veut pas que la fragmentation et l'inefficacité n'amoindrissent l'efficacité de l'exécutif.

Dans bon nombre de pays africains, la formulation des politiques nationales est du ressort de l'exécutif par l'intermédiaire des ministères respectifs. Les initiatives sont généralement conçues par les ministères, qui soumettent leurs propositions au conseil des ministres pour observations, pour consultation collective et pour mesures à prendre en dernier ressort. Lorsque les questions recourent plusieurs ministères, comme l'égalité des sexes, la corruption, l'environnement ou le VIH/sida, les ministères forment un comité interministériel de fonctionnaires chargés de travailler collectivement sur

l'initiative proposée. Lorsqu'il soumet un projet de politique, le ministre initiateur distribue en général des mémorandums à ses collègues ministres pour observations.

Les gouvernements africains créent également des services et des unités pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques des pouvoirs publics. En Namibie, le Conseil des ministres est responsable non seulement du lancement et de l'adoption des politiques, mais aussi de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Un service de l'analyse des politiques apporte une assistance professionnelle et technique au conseil des ministres et à ses comités, évalue et contrôle l'application des décisions du Conseil, analyse les politiques et mène la recherche sur les questions dont il s'occupe. Les comités du Conseil des ministres jouent un rôle crucial dans l'élaboration des politiques. Les questions sont renvoyées au Conseil une fois que ses comités concernés les ont examinées attentivement et recommandé la meilleure politique à leur sujet. Chaque comité suit l'évolution de la situation dans son domaine de spécialisation et recommande la meilleure ligne d'action. Aussi le processus décisionnel s'est-il considérablement amélioré.

Au Botswana et au Ghana, l'ensemble des ministères doivent avoir des groupes de contrôle et de l'évaluation. Ces groupes, dénommés services de la planification, du contrôle et de l'évaluation des politiques, rassemblent et coordonnent les données au sein du ministère et planifient et coordonnent l'élaboration des prévisions budgétaires des diverses parties

du ministère. Une étude de la Banque mondiale a cependant abouti à la conclusion qu'on ne sait pas s'il est fait un bon usage de ces données ou si c'est une approche sectorielle qui est adoptée (Banque mondiale 2000b).

Au Kenya, nombre de ministères disposent de groupes de la recherche, mais ces derniers sont relativement faibles et sont guidés par la pensée économique dominante des deux institutions de Bretton Woods, à savoir le FMI et la Banque mondiale. Au Sénégal, les ministères ont des unités d'élaboration des politiques et de recherche, mais le cadre institutionnel du contrôle des politiques demeure fragile et inefficace. Les rapports sont rarement publiés et lorsqu'ils le sont, c'est dans un

langage technique à peine compréhensible pour le public. En Zambie, les propositions sont conçues par chaque ministère, qui entreprend de mener dûment les consultations avec les parties prenantes sur la question concernée. Pour les questions intersectorielles, les ministères concernés forment un comité interministériel de fonctionnaires. Le projet de politique est distribué aux ministres, et il faut que 75 % des ministères forment des observations avant que le projet ne soit soumis pour discussion au Conseil des ministres.

Participation des parties prenantes

Dans une démocratie, l'élaboration des politiques requiert l'apport de toute une gamme d'intérêts et de deux parties prenantes: l'exécutif, l'organe législatif, la fonction publique, la société civile et les milieux d'affaires. En ce qui concerne la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques, la situation globale en Afrique est tout à fait décourageante. L'élaboration des politiques nationales reste depuis longtemps l'apanage du gouvernement central. Si les associations locales sont généralement responsables de la prestation des services, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont d'habitude pas associées de façon importante à la formulation des politiques nationales ou à l'établissement de normes de rendement (bien qu'elles puissent être consultées à la discrétion du ministère concerné).

Bien qu'en Sierra Leone, il n'y ait aucune procédure formulée ou prévisible permettant d'associer la société civile au débat sur les politiques, le

Encadré 5.3 : Services d'appui pour la coordination des politiques en Afrique du Sud

La nouvelle Constitution démocratique de 1996 a porté création du Cabinet du Président, connu sous le nom de Présidence. La Présidence fournit des services d'appui au Conseil des ministres et à ses organes subsidiaires, assure la mise en œuvre des décisions, contrôle et coordonne la politique gouvernementale et gère les programmes concernant l'égalité des sexes, les droits des enfants et des personnes handicapées. Ces objectifs sont atteints grâce à cinq programmes, tels que l'administration, qui apporte à la Présidence une direction stratégique, les ressources financières et humaines et d'autres services d'appui, et gère les ménages officiels. La Présidence fournit également des avis juridiques, des services concernant le protocole et le cérémonial et assure les communications. Il est prévu un secrétariat du Cabinet. Le groupe de la coordination des politiques est chargé de la coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques ainsi que de l'élaboration de programmes tendant à promouvoir l'égalité des sexes et les droits des personnes handicapées et des enfants. La National Youth Commission élabore et met en œuvre des programmes visant à promouvoir le développement socioéconomique des jeunes, en particulier ceux issus des communautés défavorisées.

Source: CEA 2007f

gouvernement s'est montré quelque peu disposé à faire droit à l'opinion des citoyens sur les grandes orientations par le biais d'initiatives comme la mise en place de comités sectoriels sur les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, du National Youth Council et de l'Anti-Corruption Commission. Il existe un forum public permettant aux citoyens aux niveaux locaux de prendre part à l'élaboration du budget annuel dans des discussions avec les ministères et les services. Les administrations locales font appel aux comités de vigilance pour solliciter les vues des citoyens concernant les débats des conseils locaux. Au Botswana, le Gouvernement consulte le secteur privé, les collectivités locales, les chefs traditionnels et les acteurs non étatiques. Mais de nombreux gouvernements font de la consultation une simple question d'information des divers acteurs non étatiques sur les politiques gouvernementales plutôt que de solliciter des apports qui viennent de la base.

En Zambie, la consultation a dans certains cas été étendue aux membres de la société civile et au grand public par l'intermédiaire des forums spécialisés, habituellement lorsque les propositions suscitent l'intérêt du public ou lorsqu'elles sont sujettes à controverse. Le processus d'élaboration des politiques en Zambie est tout à fait complexe, mais souffre d'imperfections dans la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques approuvées. Les capacités institutionnelles du Conseil des ministres pour contrôler et évaluer les politiques nationales sont faibles bien que ce Conseil dispose de

sa propre Division de l'analyse et de la coordination des politiques. Au Malawi, des consultations préalables à l'élaboration du budget ont été instituées lors de l'exercice financier 2000/01, mais ont eu tendance à se tenir sur une base ponctuelle. Étant donné que de nombreuses OSC n'avaient pas les compétences techniques nécessaires dans les questions de gouvernance économique et d'obligation redditionnelle, peu d'entre elles ont été associées aux consultations concernant le budget. Au Sénégal, le dialogue et les échanges de vues sont limités entre le Gouvernement et les parties prenantes.

Organismes chargés de l'application des lois

C'est dans un environnement où l'état de droit, le droit à un procès équitable et la protection de la vie et des biens sont respectés que la promotion du développement humain, de la bonne gouvernance et de la démocratie réussit le mieux. La police et les autres organes chargés de l'application des lois sont mandatés pour maintenir l'ordre public. Ils sont également censés protéger la vie et les biens des citoyens et respecter les droits fondamentaux des individus. En effet, les constitutions de la totalité des pays africains prévoient l'état de droit et le droit à un procès équitable, la protection et la promotion des droits de l'homme et des droits de citoyenneté. Mais la qualité de la formation, le matériel et le sens de la discipline des organes chargés de l'application des lois sont un sujet de grave préoccupation.

En Afrique, le rapport policiers/citoyens est plutôt élevé. Seuls, la

6 *En ce qui concerne la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques, la situation globale en Afrique est tout à fait décourageante. L'élaboration des politiques nationales reste depuis longtemps l'apanage du gouvernement central*

6 Des améliorations ont été signalées dans les organes chargés de l'application des lois et la prestation des services de police dans certains pays africains

Namibie, le Botswana, le Sénégal et l'Égypte, où le rapport policiers/citoyens est de 1 pour 180, 1 pour 269, 1 pour 300 et 1 pour 205 respectivement sont au-dessous de la norme internationale recommandée qui est de 1 policier pour 500 citoyens. Au Malawi, la force de police est réduite, le rapport étant de 1 policier pour 1470 citoyens, ce qui est la tendance générale dans la plupart des pays africains. La tâche de la police est par conséquent ardue, étant donné le nombre insuffisant de policiers pour protéger la vie et les biens des personnes, prévenir les infractions et maintenir la sécurité intérieure dans la plupart des pays.

Il a été demandé aux experts si les forces de police reproduisaient bien un échantillon représentatif de la société dans leurs pays. Une majorité d'entre eux ont répondu largement par l'affirmative (figure 5.3). Au Botswana, une majorité appréciable (86 %) a indiqué que la composition des services de police reproduisait bien la société. Au Ghana, l'impression s'est améliorée depuis la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*: en 2006, 70 % des experts, contre 63 % en 2002, estimaient que la composition des services de police reflétait fortement ou substantiellement un échantillon représentatif de la société.

L'efficacité du travail de la police laisse beaucoup à désirer dans de nombreux pays africains. Au Nigéria, la police a tendance à engager les poursuites de façon non professionnelle. Par rapport à l'immensité et à la complexité du maintien de l'ordre public, de la prévention

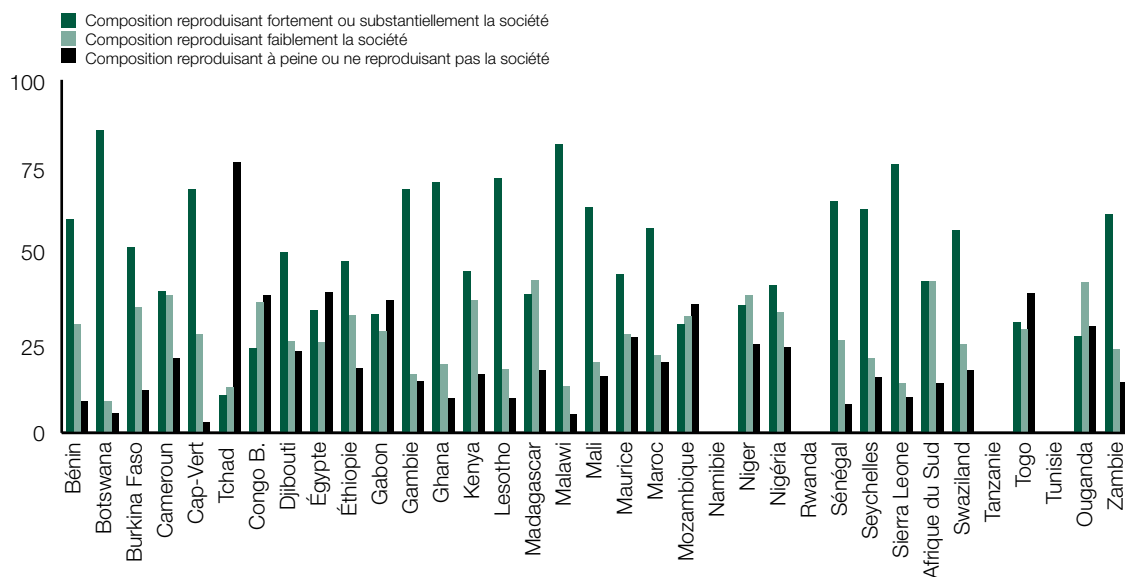
des infractions, de l'appréhension des suspects et de la conduite des poursuites dans le pays tout entier, les services de police nigériens sont généralement perçus comme mal formés, insuffisamment équipés, peu rémunérés et dépourvus de professionnalisme et de dévouement nécessaires pour mener à bien cette tâche.

La rémunération des membres de la police varie d'un pays à l'autre. Les salaires sont généralement bas sur tout le continent et la force de police est mal équipée. Au Ghana, au Nigéria et au Sénégal, la rémunération et les salaires des services de police sont généralement bas; au Botswana et aux Seychelles, les salaires de la police sont compétitifs et comparables à ceux des agents publics de ces pays.

Dans la plupart des pays africains, les tribunaux sont mis à rude épreuve en ce sens qu'il leur faut faire face à un arriéré de dossiers, ce qui cause des retards dans l'administration de la justice et le surpeuplement des prisons. Les prisons sud-africaines ont une capacité d'accueil de 116 266 prisonniers, mais la population carcérale nationale est de 160 072 (CEA, 2007f). Construite en 1919 pour une population de 1000 prisonniers, la prison de Zomba au Malawi en héberge actuellement 2000; la prison de Chichiri, construite en 1960 pour 1000 prisonniers, accueille actuellement 800 de plus que cette capacité. En Sierra Leone, les prisons sont occupées à 113 % de leur capacité. Les organisations de défense des droits de l'homme ont démontré que les conditions étaient

Figure 5.3 Opinion des experts sur la composition de la police

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

déplorables dans ces prisons: alimentation inadéquate et médiocre, piètres services et installations d'assainissement et soins de santé médiocres, conditions de sommeil impropre et absence de loisirs.

Lorsqu'il leur a été demandé s'ils avaient confiance dans les organes chargés de l'application des lois censés protéger les citoyens contre le vol ou d'autres types d'infractions, une majorité des experts consultés (68 %) des pays à l'étude ont répondu par la négative. De grandes majorités au Tchad (92 %), au Mozambique (80 %), au Kenya (76 %), au Mali (65 %) et en Afrique du Sud (66 %) ont répondu qu'elles avaient peu confiance ou n'avaient aucune confiance.

Quoi qu'il en soit, des améliorations ont été signalées dans les organes chargés de l'application des lois et la prestation des services de police dans certains pays africains. Le Ghana a récemment amélioré l'efficacité opérationnelle de la force de police en augmentant le nombre de ses véhicules. Il a aussi récemment créé le Police Intelligence and Professional Standards Unit (groupe de renseignement et des normes professionnelles de la police), afin de recevoir les plaintes émanant du public, d'aider à combattre la corruption et d'enquêter sur les informations faisant état d'abus des droits de l'homme et de brutalités policières.

En vue d'améliorer la compétence et l'intégrité de leurs organismes

chargés de l'application des lois, les Seychelles ont créé un groupe spécial chargé de maintenir et de promouvoir le professionnalisme, l'intégrité et un code strict de déontologie au sein de la force de police. Ce groupe s'occupe également des plaintes émanant des citoyens et enquête sur les allégations de corruption de la police. Ce pays a adopté un système de maintien de l'ordre communautaire qui joue le rôle traditionnel de la police consistant à préserver la vie et les biens des personnes, à prévenir et à détecter les infractions ainsi qu'à établir et à maintenir la paix. Il a par ailleurs créé une école de police afin de former les nouvelles recrues aux procédures judiciaires, au respect du droit constitutionnel, aux droits de l'homme et aux perquisitions.

En Sierra Leone, un Conseil de partenariat de la police avec les représentants de la communauté s'attache aux domaines de friction entre

la police et la communauté. Au Botswana, le système de maintien de l'ordre est efficace mais mis à rude épreuve, en raison de l'accroissement des services à fournir du fait de l'afflux d'immigrants de pays voisins, en particulier du Zimbabwe, et aussi à cause de la montée de la criminalité. Mais ce système est attentif aux besoins de la société. Les besoins des communautés locales sont satisfaits grâce à l'augmentation des services de patrouille. Des détectives spéciaux qui ne sont pas des policiers à part entière sont là pour renforcer le travail des policiers.

La manière dont la police se comporte a suscité des préoccupations et des suspicions chez les citoyens de bon nombre de pays africains. Dans de nombreux pays africains, la présence de la police inspire toujours la peur et la suspicion plutôt que d'apporter de la tranquillité et un sens de la protection. Aux yeux de nombreux citoyens, la police est là pour rechercher des victimes à qui extorquer des pots-de-vin et ces citoyens ont peur d'être harcelés ou incarcérés à tort s'ils refusent de céder aux exigences de la police.

Au Kenya, la police ne répond pas de ses actes devant les communautés locales, et il y a ainsi peu de confiance mutuelle entre les deux. Il n'existe pas de procédures efficaces pour rendre la police responsable ou pour traiter les plaintes déposées par les civils contre la police. En conséquence, les organes chargés de l'application des lois inspirent peu de confiance. La force de police est également perçue comme gangrenée par la corruption. De surcroît,

Encadré 5.4 : Les droits au Ghana

La Constitution de 1992 du Ghana contient les Directive Principles of State Policy (Principes directeurs de la politique de l'État) qui, uniques en leur genre, stipulent les objectifs sociaux, économiques, politiques, éducatifs et culturels fondamentaux, ainsi que les droits de l'ensemble des Ghanéens. La Constitution comprend les droits économiques, les droits en matière d'éducation, les droits des femmes, les droits des enfants et les droits des malades et des handicapés. Ces droits constituent les obligations des gens en place, ce qui rend les dirigeants comptables au peuple. De plus, en tant que chef de l'exécutif, le Président est obligé en vertu de la Constitution de publier, au moins une fois par an, un rapport sur les mesures prises par le gouvernement pour promouvoir les droits fondamentaux de la personne, la santé de l'économie, le droit au travail, les soins de santé et l'éducation. Il incombe également au Président de faire en sorte que l'économie nationale soit gérée d'une manière qui maximise le taux de croissance et le développement, ce qui assure la promotion du développement humain.

parce que l'intégrité des procureurs est également mis en doute, l'obligation de rendre compte de la police devant la communauté où elle opère est pratiquement nulle. C'est essentiellement devant l'exécutif en place que la police est responsable.

Le Botswana, la Sierra Leone et les Seychelles ont créé des mécanismes intérieurs et extérieurs permettant d'assurer l'obligation de la police de rendre compte et de contrôler son comportement ainsi que de protéger les droits de l'homme. Le Ghana a créé le groupe du renseignement et des normes professionnelles de la police afin de recevoir les plaintes émanant du public, d'aider à combattre la corruption et d'enquêter sur les informations faisant état d'abus des droits de l'homme et de brutalités policières. Au Botswana, l'obligation de rendre compte est mise en œuvre par le biais d'un commissaire de police nommé, de codes de conduite internes et du recours à la loi. Des mesures disciplinaires découragent et répriment la brutalité policière, les fautes professionnelles et la corruption, et il existe un certain nombre d'organisations de surveillance pour sauvegarder l'intérêt public.

Prestation des services publics: accessibilité, coût et qualité

L'accessibilité, la fiabilité et le coût des services publics sont des indicateurs majeurs de la qualité de vie et du bien-être d'un pays. La bonne santé est propice à des activités de création et de production. Elle permet également au secteur privé de disposer d'une offre ininterrompue

de main-d'œuvre. Une mauvaise santé réduit le pouvoir d'achat des consommateurs et affecte la santé de l'économie.

Le système éducatif inculque aux enfants les valeurs, les mœurs et les traditions de leur société, leur permettant de grandir et de vivre dans la paix et dans l'harmonie avec d'autres personnes. Il dote également les personnes de connaissances et d'informations, leur permettant de gagner leur vie et de soutenir leur famille. L'éducation donne aux personnes les moyens de participer au développement économique et social et à la démocratie. Un gouvernement qui n'arrive pas à fournir les services publics escomptés suscite frustration et désenchantement et perd la confiance du public. Ce dernier est plus enclin à avoir confiance dans le gouvernement, si ses aspirations à la qualité et à des services publics d'un coût abordable sont assouvis.

La lutte anticoloniale menée en Afrique était une tentative d'amélioration du bien-être des populations africaines. En conséquence, les dirigeants de la période postérieure à la colonisation ont construit des écoles, des établissements d'enseignement supérieur et des universités là où il n'en existait pas auparavant et ils ont considérablement amélioré les normes de ceux qui existaient. Ils ont construit des hôpitaux, des dispensaires et cliniques, créé des centres de santé dans les zones rurales, formé des docteurs et des infirmières et fourni un soutien hospitalier. Ils ont relevé le niveau d'instruction des adultes et ont donné de la fierté et le respect

6 *La lutte anticoloniale menée en Afrique était une tentative d'amélioration du bien-être des populations africaines, mais l'État de la période postérieure à la colonisation s'est retrouvé dépassé*

de soi à ceux qui lisaient des journaux pour la première fois. Les nouveaux dirigeants africains ont apporté de l'eau courante aux villes isolées et amélioré la qualité de l'eau potable dans les villages. Ils ont étendu la portée de l'énergie électrique et amélioré le réseau de transport et de communication, en reliant les zones aux centres urbains et en rapprochant les villages les uns des autres. Et les gouvernements de la période postérieure au colonialisme se sont engagés dans le secteur manufacturier et l'approvisionnement en biens de consommation de base. Les premières décennies de l'indépendance ont été vraiment passionnantes, fructueuses et pleines d'espoir pour l'avenir de nombreuses personnes.

Mais l'État de la période postérieure à la colonisation s'est retrouvé dépassé en tentant de répondre aux exigences de la population en pleine croissance. Une expansion sauvage et la politisation du secteur public ont entraîné une détérioration de la qualité et de la prestation des services publics. De surcroît, la domination de l'exécutif et en particulier le culte de l'« homme fort », dans l'allocation des services publics a créé un système discriminatoire de prestation des services publics. La situation a été aggravée par la crise économique du début des années 80 et par l'imposition des programmes d'ajustement structurel par les prêteurs internationaux, ce qui a changé la formule pour passer d'un développement économique tiré par le secteur public à une économie de libre entreprise et à un secteur privé réglementé par l'État.

Le peu d'État préconisé par les programmes d'ajustement structurel a entraîné la compression des effectifs de fonctionnaires et une réduction draconienne des services publics, dont certains ont été privatisés. Si la libéralisation de l'économie a mis en place un certain potentiel pour doter les citoyens de pouvoirs leur permettant de passer au développement économique, cela a été fait au détriment de la capacité des gouvernements appropriés de produire et fournir les biens publics essentiels. Il y a actuellement trois prestataires de services au peuple: le secteur privé, les organisations de citoyens sans but lucratif et le secteur public. La prestation des services dans le secteur privé repose sur le principe des bénéfices au marché et sur la capacité des consommateurs de payer les services. Les services fournis par les organisations de la société civile sont sans but lucratif ou fortement subventionnés. Et ceux fournis par le secteur public - principalement des organismes des administrations publiques - sont censés être libres ou à un coût minimal. L'exécutif a fini par assumer principalement un rôle consistant à fournir le cadre réglementaire au sein duquel l'ensemble des prestataires des services sont censés mener leurs activités, à assurer durablement la qualité des services fournis et, en cas de nécessité, à corriger les imperfections constatées dans les services fournis aux pauvres ou aux personnes défavorisées.

La prestation des services dans bon nombre de pays africains est loin de donner satisfaction. La purification de l'eau est de piètre qualité au Ghana où une faible rémunération,

La libéralisation de l'économie a permis aux citoyens de participer au développement économique, mais cela a été fait au détriment de la capacité des gouvernements appropriés de fournir les biens publics essentiels

l'insuffisance des ressources et les ingérences politiques entravent la prestation des services. Dans une enquête de 2005 menée par Afrobarometer, 52 % de ceux qui ont répondu ont déclaré qu'il existait de grosses difficultés pour mettre en place des commodités telles que l'énergie, l'eau et les services de téléphone. Les dispensaires coûtent cher pour le Ghanaéen moyen. Dans le même ordre d'idées, dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, il a été déclaré que 52 % des experts consultés avaient indiqué que l'accès aux services était limité ou difficile; ce chiffre est passé à 61 % en 2007. En Sierra Leone, les services sociaux sont manifestement inadéquats. Les milieux d'affaires sont obligés de mettre en place leur propre électricité et il n'y a pas d'objectifs de prestation des services annoncés publiquement (CEA, 2007 e).

En général, la qualité des services dans le secteur sanitaire demeure médiocre. Ce secteur connaît une pénurie de personnel sanitaire formé et qualifié, en particulier dans les communautés rurales. Les hôpitaux et les dispensaires sont surpeuplés et fonctionnent au-dessous de leur capacité. En Zambie, le rapport docteurs/habitants atteint 1 pour 69 000, ce qui est bien supérieur au taux recommandé par l'Organisation mondiale de la santé qui est de 1 pour 15 000.

Les services de l'éducation souffrent d'un recul prolongé de l'infrastructure de l'éducation et de l'approvisionnement en équipement de base, manuels et autre matériel éducatif. Le rapport étudiants/enseignants est

trop élevé, ce qui contribue à la piètre qualité de l'éducation dans bon nombre de pays. Dans les établissements secondaires de la Gambie, plus de la moitié des enseignants sont sans qualification ou formation. Pour ce qui est de l'accès à l'éducation, les groupes marginalisés et ceux ayant des besoins particuliers sont en retard, compte tenu des inscriptions observées dans bon nombre de pays africains qui ont connu une augmentation générale (CEA, 2007a).

En dépit des améliorations intervenues ces dernières années, l'Afrique a toujours du chemin à parcourir avant de pouvoir ouvrir l'accès à l'enseignement universel pour tous les enfants en âge de scolarisation. Selon l'UNICEF (2008,18), « les faibles niveaux d'instruction, en particulier parmi les femmes et les filles, représentent un grand obstacle à la survie des enfants et des mères dans une bonne partie de l'Afrique subsaharienne ». Le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire entre 2000 et 2006 pour l'Afrique subsaharienne est de 64 % pour les garçons et de 60 % pour les filles. Le taux net d'inscription dans l'enseignement secondaire pour la même période est de 25 % pour les garçons et de 22 % pour les filles (UNICEF, 2008). Ces données indiquent un grand écart dans le passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire en Afrique subsaharienne, où une forte proportion des enfants quittent l'école après les études primaires et où le taux de scolarisation et de fréquentation sont faibles dans la région.

Le principal message véhiculé par la deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique est que l'accessibilité, la qualité et le coût des services sociaux sont inadéquats dans nombre de nouveaux pays inclus dans le projet

Mais il existe des exceptions notables à Maurice, au Botswana, au Cap-Vert et aux Seychelles. À Maurice, le niveau de l'approvisionnement en eau à des fins domestiques, de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en énergie figure parmi les plus élevés d'Afrique (CEA 2007c). Les services de santé, aussi bien préventifs que curatifs, sont accessibles et gratuits pour l'ensemble des citoyens, et l'enseignement est gratuit jusqu'au niveau supérieur. Au Botswana, les services publics sont accessibles, fiables et en général d'un coût abordable. Il existe un certain nombre d'installations sanitaires, allant des dispensaires itinérants aux hôpitaux convenablement équipés. En 2005, le Cap-Vert avait réalisé la plupart des OMD relatifs à l'éducation, à la santé et l'approvisionnement en eau. Les Seychelles ont pu assurer une protection sociale totale pour les très jeunes enfants et les personnes âgées: gratuité de l'enseignement pour les enfants et les adolescents jusqu'à l'âge de 19 ans, gratuité des garderies pour les enfants de moins de 5 ans et scolarisation dans le primaire pour la quasi-totalité des enfants entre 5 et 9 ans. Sans compter qu'il existe une politique de protection sociale pour l'ensemble des citoyens du troisième âge.

L'atténuation et l'élimination à la longue de la pauvreté continue d'être un thème électoral populaire en Afrique. Les groupes les plus vulnérables à la pauvreté sont les très jeunes enfants et les personnes très âgées. Étant donné l'effondrement des cultures traditionnelles africaines dans lesquelles les personnes

âgées étaient respectées et protégées ainsi que l'impact de la pandémie de VIH/sida qui a créé de nombreux orphelins dont doivent s'occuper des grands-parents survivants, le pénible sort des personnes âgées en Afrique est une question majeure. À cet égard, un pays africain, les Seychelles, a, en faveur des personnes âgées, une politique qui devrait être imitée par d'autres (encadré 5.5)

Prestation des services publics: deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique.

La première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* était fondée sur les conclusions émanant d'enquêtes menées dans 27 pays, y compris des enquêtes concernant les ménages. Le présent Rapport repose sur l'examen de 35 pays, mais seulement huit des pays supplémentaires ont fait l'objet d'enquêtes auprès des ménages. Ci-dessous figure un récapitulatif des réponses à l'enquête sur l'état de la prestation des services publics dans ces pays, en particulier l'enquête auprès des ménages. Le principal message véhiculé par la deuxième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est que l'accessibilité, la qualité et le coût des services sociaux sont inadéquats dans nombre de nouveaux pays inclus dans le projet.

Santé

Accessibilité. À la question de savoir dans quelle mesure les dispensaires sont accessibles, 51 % des ménages au Cap-Vert, 51 % en République du Congo, 63 % à Djibouti, 51 % en République du Congo, 90 % aux Seychelles et 57 % au Togo ont répondu

que l'accès était très facile ou facile. Par ailleurs, 38 % des ménages à Madagascar et 33 % en Sierra Leone ont répondu que l'accès était difficile ou très difficile. S'agissant de la qualité des services de santé, 55 % des ménages à Djibouti, 55 % à Madagascar et 72 % aux Seychelles ont répondu que la qualité était très bonne ou bonne tandis que 56 % en République du Congo, 36 % en Sierra Leone et 32 % au Togo ont indiqué qu'elle était médiocre ou très médiocre.

Coûts. S'agissant des coûts, 66 % des ménages au Cap-Vert, 84 % en République du Congo, 73 % au Rwanda et 72 % au Togo ont jugé les dépenses médicales coûteuses ou très coûteuses. Les Seychelles sont le seul pays où les soins médicaux sont gratuits. À la question de savoir si les services médicaux étaient refusés à un membre quelconque d'une famille en raison de son incapacité de payer, 62 % des ménages en République du Congo, 83 % au Rwanda et 49 % au Togo ont répondu par l'affirmative.

Qualité. Au Rwanda, à Madagascar, aux Seychelles et à Djibouti, de fortes majorités des ménages interrogés ont estimé que la qualité des soins de santé était bonne ou très bonne. Dans la plupart des autres pays où les enquêtes ont été menées, seule une petite proportion des experts a estimé la qualité médiocre ou très médiocre.

Éducation

Accessibilité des écoles primaires. La question a été posée sur l'accès aux écoles primaires publiques. À l'exception de la Sierra Leone, où 48 %

Encadré 5.5 : Soins aux personnes âgées aux Seychelles

Les politiques sociales visant les personnes âgées font en sorte que celles qui sont indépendantes disposent d'installations de soins autonomes mises en place par l'État dans les foyers de district. Celles qui préfèrent rester dans la famille se voient accorder l'assistance de prestataires de soins à domicile qui s'attachent à satisfaire leurs besoins quotidiens, et celles qui sont dépendantes reçoivent des soins dans une résidence pour personnes âgées ouverte récemment à North East Point. *Le Ministère de l'emploi et des affaires sociales a pris des dispositions pour que les citoyens du troisième âge conservent leur place prééminente au sein de la famille et qu'ils bénéficient de soutien financier et d'installations de prise en charge; ils coulent ainsi le reste de leurs jours dans le confort et la dignité.*

Source: CEA 2007d, 107 (non en italique dans l'original).

des ménages ont estimé qu'il était difficile ou très difficile, l'écrasante majorité, dans les 8 pays restants (Cap-Vert 79 %, Djibouti 75 %, République du Congo 77 %, Madagascar 85 %, Rwanda 88 % et Seychelles 89 %) a affirmé que l'accès était très facile ou facile.

Accessibilité des écoles secondaires.

Concernant l'accès aux écoles secondaires publiques, 55 % des ménages à Djibouti, 60,8 % en République du Congo et 85 % aux Seychelles ont déclaré qu'il était facile alors que 57 % au Cap-Vert, 51 % à Madagascar, 55 % au Rwanda et 77 % au Togo ont jugé l'accès non facile ou difficile ou très difficile.

Coûts. À la question de savoir si un membre quelconque de la famille s'était vu refuser l'accès à l'école en raison de son incapacité de payer, à l'exception du Rwanda où 43 % des ménages ont répondu oui, la majorité des ménages dans les pays res-

tants ont déclaré que cela ne s'était pas produit.

Qualité. La qualité de l'éducation a été jugée très bonne ou bonne à Djibouti (64 %), à Madagascar (52 %), au Rwanda (90 %) et aux Seychelles (75 %) tandis que 46 % des ménages interrogés en République du Congo et 41 % au Togo ont jugé que la qualité de l'éducation était médiocre ou très médiocre.

Concernant l'adéquation des locaux des établissements scolaires publics, 63 % des ménages interrogés à Djibouti, 55 % au Rwanda et 73 % aux Seychelles ont estimé que ces locaux étaient bons ou très bons, tandis que 44 % des ménages au Cap-Vert, 44 % en République du Congo, 51 % en Sierra Leone et 42 % au Togo ont estimé que les locaux étaient assez adéquats.

S'agissant de l'adéquation de l'enseignement, 55 % des ménages au Cap-Vert, 53 % à Djibouti, 52 % à Madagascar, 80 % au Rwanda et 76 % aux Seychelles l'ont estimé l'enseignement très bonne ou bon. Quarante-neuf pour cent des ménages en République du Congo, 49 % en Sierra Leone et 44 % au Togo l'ont jugé seulement assez adéquat. À propos de l'adéquation des matériels éducatifs, à l'exception de Djibouti (49 %) et des Seychelles (63 %) où les ménages interrogés jugeaient ces matériels bons ou très bons, des majorités en République du Congo (56 %) et au Togo (60 %) les ont estimés médiocres ou très médiocres.

Accès aux services

Eau. Les ménages interrogés au Cap-Vert (avec 66 %), à Djibouti (avec 69 %), à Madagascar (avec 50 %) et aux Seychelles (avec 94 %) ont répondu qu'ils avaient accès à une eau potable tandis que 81 % en République du Congo, 64 % au Rwanda, 55 % en Sierra Leone et 64 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès.

Électricité. Pour ce qui est de l'électricité, 66 % des ménages interrogés au Cap-Vert, 53 % à Djibouti et 99 % aux Seychelles ont affirmé qu'ils y avaient accès tandis que 85 % en République du Congo, 95 % au Rwanda, 58 % en Sierra Leone et 79 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès.

Terre. Seuls 53 % des ménages interrogés aux Seychelles ont répondu qu'ils avaient accès à la terre, tandis que 50 % au Cap-Vert, 51 % à Madagascar, 66 % au Rwanda et 49 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès.

Logement. Aux Seychelles, 59 % des ménages interrogés ont répondu qu'ils avaient accès à un logement à un coût abordable, tandis que 68 % au Cap-Vert, 58 % à Djibouti, 53 % à Madagascar, 53 % en République du Congo, 60 % au Rwanda, 52 % en Sierra Leone et 54 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès.

Vulgarisation agricole. Les ménages interrogés ont déclaré qu'ils n'avaient pas accès à des services de vulgarisation dans les pourcentages suivants: 74 % au Cap-Vert, 65 % au Rwanda,

68 % en Sierra Leone et 60 % au Togo.

Crédit. En ce qui concerne l'accès au crédit, 68 % des ménages interrogés au Cap-Vert, 95 % au Rwanda, 84 % en Sierra Leone et 70 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès.

Irrigation. Concernant les services d'irrigation, 67 % des ménages interrogés au Cap-Vert, 92 % au Rwanda, 65 % en Sierra Leone et 73 % au Togo ont répondu qu'ils n'y avaient pas accès. Dans certains pays, la question n'a pas été considérée comme pertinente.

Infrastructure. C'est seulement aux Seychelles qu'une importante majorité des ménages (86 %) ont dit qu'ils avaient accès à des services d'évacuation des déchets, contre 69 % au Rwanda et 51 % à Djibouti. Et 69 % à Madagascar, 72 % en Sierra Leone et 93 % au Togo ont dit qu'ils n'y avaient pas accès.

La disponibilité de routes a été considérée comme bonne par 47 % des ménages interrogés à Djibouti et 56 % aux Seychelles. Mais 86 % des ménages interrogés en République du Congo, 53 % au Rwanda, 64 % en Sierra Leone et 92 % au Togo ont répondu que la disponibilité de routes était médiocre ou très médiocre.

Eu égard aux services de transport, seuls 54 % des ménages interrogés à Djibouti et 52 % aux Seychelles jugeaient les services très bons ou bons, tandis que 54 % à Madagascar, 67 % en République du Congo, 61 % au Rwanda, 59 % en Sierra Leone et

88 % au Togo estimaient ces services médiocres ou très médiocres.

Les services sociaux pour combattre la pauvreté

Près de la moitié de la population de l'Afrique subsaharienne, environ 300 millions de personnes, vit au-dessous du seuil de pauvreté international fixé à un dollar des États-Unis par jour. Au cours des années 90, le nombre de pauvres de la région a augmenté d'un quart. Le nombre de personnes démunies en Afrique subsaharienne passera probablement à 404 millions d'ici à 2015. Si les tendances actuelles se poursuivent, l'Afrique sera la seule région où le nombre de pauvres sera plus élevé en 2015 qu'en 1990.

La pauvreté en Afrique subsaharienne est généralisée dans certains endroits. La charge que fait peser la pauvreté est lourde, mais son incidence aussi progresse plus vite que dans toute autre région du monde. Si les Objectifs du Millénaire sont réalisés, 500 millions de personnes échapperont à la pauvreté d'ici à 2015, 250 millions seront épargnées par la famine et 30 millions d'enfants qui n'auraient pas dépassé leur cinquième anniversaire vivront au-delà de cet anniversaire. Mais au rythme auquel elle progresse actuellement, l'Afrique subsaharienne n'atteindra aucun de ces objectifs.

Compte tenu de la triste situation, il n'est nullement surprenant que la pauvreté et le problème du chômage aient été cités dans les enquêtes auprès des ménages comme les problèmes les plus graves auxquels est confrontée la région. Au Rwanda et

Si les tendances actuelles se poursuivent, l'Afrique sera la seule région où le nombre de pauvres sera plus élevé en 2015 qu'en 1990.

à Madagascar, 71 % et 45 des ménages respectivement ont identifié la pauvreté comme étant leur problème numéro un. À Djibouti (41,8 %) et en République du Congo (39,6 %), le chômage a été défini comme le problème le plus grave exigeant des mesures.

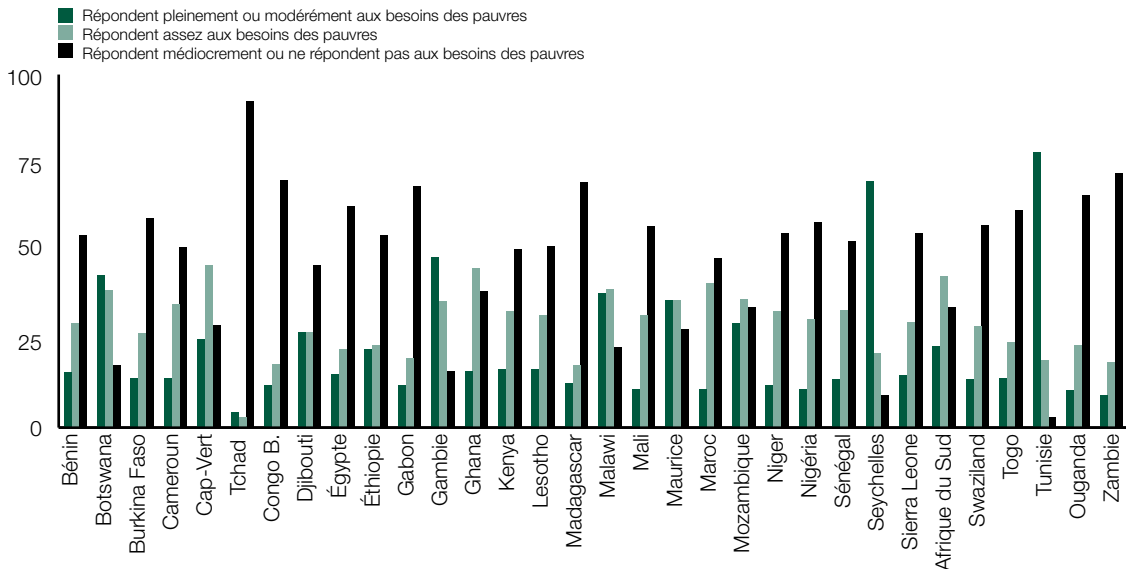
À une écrasante majorité, les experts consultés ont exprimé l'opinion selon laquelle les gouvernements n'avaient pas réussi à faire face aux besoins des pauvres en matière de services (figure 5.4). Dans tous les pays où les enquêtes ont été menées, une majorité des experts au Bénin, en Égypte, en Éthiopie, au Gabon, au Niger, au Nigeria, en Ouganda, en République

du Congo, au Tchad, au Togo et en Zambie estimaient que les services gouvernementaux répondaient rarement ou ne répondaient pas aux besoins fondamentaux des communautés et des pauvres.

À la question de savoir si le gouvernement était attentif aux besoins fondamentaux de la population, les experts consultés ont répondu comme suit: 55 % au Botswana, 53 % au Burkina Faso, 64 % au Cap-Vert, 52 % au Mali et 55 % au Nigeria ont jugé que les services gouvernementaux répondaient assez bien à leurs besoins fondamentaux. Mais des proportions appréciables dans d'autres pays, à savoir 62 % à

Figure 5.4 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les services publics répondent aux besoins des pauvres

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

Djibouti, 61 % au Gabon, 61 % au Ghana, 62 % à Madagascar, 52 % en Ouganda, 63 % au Sénégal, 87 % au Tchad et 66 % en Zambie - ont répondu que les services gouvernementaux répondaient rarement ou ne répondaient jamais à leurs besoins fondamentaux.

En ce qui concerne l'accessibilité des services gouvernementaux aux pauvres, 81 % des experts consultés aux Seychelles, 76 % au Botswana et 71 % à Maurice ont répondu que les gens avaient aisément accès ou le plus souvent aisément accès aux services gouvernementaux, tandis que 49 % au Niger, 46 % en Sierra Leone, 45 % en Afrique du Sud, 43 % en Ouganda et 42 % en Zambie répondaient que l'accès était limité. Les experts consultés au Tchad (68 %), en République du Congo (47 %) et au Mozambique (44 %) ont répondu qu'il n'y avait guère d'accès ou que l'accès était difficile.

Pour ce qui est des services fournis aux femmes, 88 % des experts consultés en Tunisie et 72 % aux Seychelles ont estimé que les services gouvernementaux répondaient adéquatement ou modérément aux besoins des femmes. Et 46 % au Gabon, 47 % au Kenya, 82 % au Tchad et 47 % au Togo ont répondu que les services gouvernementaux répondaient médiocrement aux besoins des femmes ou n'y répondaient pas du tout.

La pandémie de VIH/sida en Afrique

Bien que le rapport d'ONUSIDA de 2007 indique un léger fléchissement

du VIH/sida dans le monde, les chiffres concernant l'Afrique sont toujours préoccupants. Avec 68 % de l'ensemble des séropositifs du monde et plus de 76 % des décès dus au sida en 2007, l'Afrique subsaharienne demeure la région la plus touchée du monde. Contrairement aux autres régions, 61 % des personnes vivant avec le VIH en Afrique sont des femmes (ONUSIDA, 2007). Dans nombre de pays subsahariens, le sida, annule des décennies de progrès qui avaient permis l'allongement de l'espérance de vie. Des millions d'adultes meurent du sida, tout en étant encore jeunes ou dans les premières années de l'âge adulte. L'espérance de vie moyenne en Afrique subsaharienne est à présent de 47 ans (sans le sida, elle devait être de 62 ans selon les prévisions). Le VIH est également responsable de la détérioration d'autres indicateurs qui étaient en train de s'améliorer en Afrique - dans le domaine de l'éducation par exemple, le taux de scolarisation et le niveau d'instruction se sont ressentis de la morbidité et de la mortalité très fortes du personnel spécialisé.

Des épidémies différentes

Il existe de grandes variations dans les tendances de l'épidémie de VIH dans les pays africains. Il est nécessaire de comprendre cette diversité pour planifier des politiques appropriées en vue du traitement et de la prévention de chacune de ces variations géographiques, structurelles et sociales.

En Afrique de l'Est, la tendance à la stabilisation ou au déclin de la prévalence du VIH semble se poursuivre. En Afrique de l'Ouest et en

6 *Bien que le rapport d'ONUSIDA de 2007 indique un léger fléchissement du VIH/sida dans le monde, les chiffres concernant l'Afrique sont toujours préoccupants*

Afrique centrale, le taux national de prévalence du VIH parmi les adultes reste inférieur à son niveau dans d'autres régions du continent. Il n'y a aucun signe de la baisse de la prévalence du VIH en Afrique australe, notamment au Botswana, en Namibie et au Swaziland, où persistent des taux d'infection exceptionnellement élevés. Et l'épidémie de sida en Afrique du Sud ne donne aucun signe appréciable de baisse. Environ 5,5 millions, soit 18,8 % des adultes âgés de 15 à 49 ans, vivaient avec le sida en 2005.

Défis du VIH et gouvernance

La pandémie détourne les ressources des programmes de prévention vers le traitement et les soins pour les malades et les orphelins. Elle mine également la formation de capital et la croissance économique. Et la dislocation des familles causées par le nombre élevé de décès aggrave les autres crises sociales et accroît la menace qui plane sur la sécurité nationale.

La Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique relevant de la CEA a conclu que VIS/sida sapait les piliers de la gouvernance dans les pays à forte prévalence, en réduisant la capacité de l'État de mettre en œuvre des politiques et en minant la main-d'œuvre des pays et le temps passé à travailler (CEA, 2008). Le sida par son ampleur sur le continent affecte les processus démocratiques et menace à la longue la stabilité politique. Les schémas de la participation aux élections ont été remodelés et l'appui aux partis politiques s'est affaibli. Les femmes et les jeunes, qui sont

particulièrement touchés par l'épidémie en Afrique subsaharienne, perdront non seulement leur pouvoir électoral mais aussi leur capacité de se faire représenter dans le gouvernement. Il en résultera globalement une plus grande aliénation politique et l'effritement de l'appui électoral au gouvernement.

Avec une main-d'œuvre réduite, la perte de compétences spécialisées et la baisse du moral, le VIH/sida aura un impact encore plus évident sur la prestation des services publics. La conséquence globale est la diminution de la capacité de concevoir, de formuler et d'appliquer des politiques appropriées pour les pays africains touchés. La pandémie a, pour ainsi dire, provoqué un cercle vicieux de déclin de la prestation des services. Elle a réduit les ressources humaines qualifiées, abaissant la capacité de prestation des services tout en créant un plus grand besoin de services pour ceux qui sont touchés par la maladie.

Réponse des gouvernements face à l'épidémie

Bon nombre de pays africains ont mené des programmes soutenus de prévention et de soins en vue de combattre la pandémie de VIH/sida. Au Sénégal, les campagnes de prévention efficaces se traduisent par un taux de prévalence du VIH parmi les adultes relativement bas se situant à 0,9 %. L'expérience de l'Ouganda montre qu'une épidémie peut être maîtrisée. Le taux de prévalence générale du VIH en Ouganda est tombé de 15 % environ dans les années 90 à 5 % approximativement

en 2001. Ce changement est imputé aux campagnes de prévention du VIH.

Au Rwanda et en Namibie, plus de 70 % des personnes qui ont besoin d'un médicament antirétroviral le reçoivent. Au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Malawi et en Zambie, entre 25 % et 45 % des personnes ayant besoin d'un médicament antirétroviral le recevaient en décembre 2006. Bien que l'Afrique du Sud soit la nation la plus riche de l'Afrique subsaharienne et doive être à l'avant-garde de la distribution de médicaments antirétroviraux, son Gouvernement a traîné les pieds. À ce jour, seuls 33 % des personnes qui ont besoin d'un traitement en Afrique du Sud le reçoivent. Au Ghana, au Mozambique, au Nigéria, en Tanzanie et en Zambie, le chiffre est inférieur à 20 %. Les engagements pris dans la Déclaration d'Abuja ne sont toujours pas tenus dans certains pays. Les gouvernements africains ont un chemin encore long à parcourir dans la lutte contre la pandémie et pour prévenir ses effets dévastateurs sur la gouvernance.

Conclusion

L'exécutif joue un rôle majeur dans la gouvernance africaine. Si sa qualité et son efficacité se sont améliorées dans certains pays, il reste encore beaucoup à faire. Le manque de processus électoraux démocratiques concurrentiels au sein des partis dans de nombreux pays africains empêche l'émergence de dirigeants compétents et déterminés.

L'application des principes de concurrence et de méritocratie dans

Encadré 5.6 : Enseignements tirés sur le VIH/sida: Sénégal et Ouganda.

Le Sénégal a réussi à maintenir à un niveau très bas son taux de prévalence du VIH/sida, et en quatre ans l'Ouganda a réussi à inverser la tendance qui était de près de 30 % de taux d'infection dans certaines zones pour l'amener à 8 %. Pour ces deux pays, le succès est dû à une combinaison d'initiatives politiques, sociales et comportementales. Les enseignements tirés sont les suivants:

- Mise en place par la direction nationale d'une intervention rapide;
- Partir des systèmes nationaux de communication et de collaboration;
- Associer activement les communautés;
- Renforcer les normes sexuelles positives par des messages de prévention périodiques;
- Maintenir les services de prévention;
- Améliorer la position des femmes dans la société.

Source: CEA, 2008

le recrutement des fonctionnaires a été lente dans certains pays, négligée pour des raisons d'ordre politique et ethnique dans d'autres et mise en avant dans quelques-uns seulement. Dans les pays marqués par une diversité et des minorités sociales visibles et fortes, il est probable qu'il y ait des tensions entre les principes de méritocratie et ceux d'équité et d'inclusivité. Ces questions doivent être traitées afin que l'on parvienne à mieux en comprendre l'importance dans la promotion de la bonne gouvernance, la démocratisation et le développement.

Une rémunération suffisante, un bon milieu de travail et la formation font défaut dans le secteur public de nombre de pays africains. C'est seulement dans quelques pays que les salaires ont été augmentés pour rattraper le coût de la vie, tandis que

Encadré 5.7 : Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, Abuja (Nigéria), 2001.

Lors d'un Sommet extraordinaire, les chefs d'État africains ont reconnu que le VIH/sida créait une situation d'urgence et ont convenu d'un cadre d'action guidé par les principes suivants:

- Recommander que les engagements antérieurs des dirigeants africains aboutissent de façon optimale à l'élaboration de plans sociaux et à la mobilisation des ressources en vue de l'élaboration de programmes viables de soins de santé primaires;
- Élaborer des stratégies efficaces visant à prévenir et à maîtriser les effets de l'épidémie, en particulier sur le développement socioéconomique;
- Mettre en place des mécanismes viables de mobilisation de ressources intérieures et extérieures;
- Faire en sorte que les besoins des groupes vulnérables, tels que les femmes et les enfants, soient satisfaits.

dans bien d'autres les salaires de la fonction publique ne permettent pas de vivre décemment, en particulier pour les échelons inférieurs. Si des installations de formation sont disponibles dans la quasi-totalité des pays à l'étude, les conditions dans lesquelles la formation est dispensée laisse beaucoup à désirer. De même, à l'exception de quelques pays, les réformes de la fonction publique n'ont pas atteint les objectifs escomptés.

À quelques exceptions près, les exécutifs des pays africains ne sont pas sincères à propos de l'amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre compte. Le problème est encore plus aigu au niveau des administrations locales. L'obligation de rendre compte et la transparence

sont essentielles à la viabilité et au dynamisme d'une démocratie ainsi qu'à la légitimité de l'exécutif, à la confiance qu'il inspire et à sa popularité. Le rôle que jouent les organisations de la société civile pour faire progresser les droits de l'homme, l'obligation de rendre compte et la transparence devrait être protégé dans la Constitution. Et les mécanismes et les processus électoraux visant à l'organisation d'élections libres et équitables devraient être renforcés.

La prestation des services publics est toujours un gros problème dans de nombreux pays africains, ce en raison en partie de contraintes qui pèsent sur l'utilisation des ressources humaines et matérielles. L'absence de l'obligation de rendre compte et le souci des parties prenantes, en particulier aux niveaux locaux, renforcent la tendance à ignorer ou à reporter perpétuellement l'exécution de ces responsabilités. Quelque pays ont toutefois été en mesure de mettre en place une protection complète pour leurs enfants en bas âge et leurs citoyens du troisième âge.

Bien que nombre de pays aient pris des mesures tendant à faciliter la collecte, la circulation et l'analyse des informations et des connaissances afin de garantir l'intégrité dans les processus, il reste encore beaucoup à faire. Étant donné l'impact de la mondialisation et les exigences des partenariats public-privé, les gouvernements en Afrique ont besoin de davantage d'informations et de connaissances spécialisées, d'une meilleure coordination au sein du système de gouvernance

et d'une coopération et de consultations plus étroites avec le secteur privé et la société civile. Les administrations locales étant des acteurs majeurs dans la prestation des services au sein des communautés locales, elles devraient également faire partie de ces consultations et de cette coopération.

Les organismes chargés de l'application des lois devraient inspirer confiance et apporter la tranquillité et l'espoir d'une assistance. Malheureusement, dans la plupart des pays, il faut redoubler d'efforts pour faire en sorte que les agents chargés d'appliquer les lois s'acquittent de leurs fonctions d'une façon conforme à l'état de droit, à leurs propres codes de conduite ou aux aspirations des citoyens.

Bien que son expansion ait été contenue dans certains pays et réduite dans quelques autres, la pandémie de VIH/sida n'a pas reculé. Mais la pandémie reste une menace qui dévaste les économies, les sociétés et les systèmes de gouvernance en Afrique. Une approche globale s'avère nécessaire pour la combattre. Les composantes médicales et technologiques nécessaires pour combattre la pandémie doivent être en place et mises à jour au fur et à mesure que les connaissances médicales et techniques s'améliorent. Mais en dernière analyse, les facteurs les plus critiques sont les populations et ce qu'elles peuvent et doivent faire pour affronter, contenir, modérer et à terme éliminer le VIH/sida. Grâce à une diffusion durable des informations et à une prestation soutenue des services publics, ces populations

doivent mieux comprendre la pandémie et son impact sur leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance.

Bibliographie

- BAD (Banque africaine de développement). 2007. *Governance in Rwanda*. Abidjan.
- MAEP (Mécanisme africain d'examen par les pairs). 2005. *Ghana Self-Assessment Report*. Abidjan.
- . 2007. *South Africa Country Review Report No. 5*. Abidjan.
- Chang, Ha-Joon. 2004. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books.
- Chiweza, A.L. 2007. "Local government." Dans Nandin and Suasand, eds., *Government and Politics in Malawi*. Zomba: Kachere Series.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2007a. rapport de pays sur la Gambie. Addis-Abeba.
- . 2007b. rapport de pays sur le Malawi. Addis-Abeba.
- . 2007c. rapport de pays sur Maurice. Addis-Abeba.
- . 2007d. rapport de pays sur les Seychelles. Addis-Abeba.
- . 2007e. rapport de pays sur la Sierra Leone. Addis-Abeba.
- . 2007f. rapport de pays sur l'Afrique du Sud South Africa country report. Addis-Abeba.
- CEA, Préservons notre avenir. Rapport de la Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique. Addis-Abeba : CEA
- Kaldor, Mary. 2002. "Civil Society and Accountability." Background paper for *Human Development Report*, Programme des Nations Unies pour le développement, Human Development Office. New York.

6 Bien que son expansion ait été contenue dans certains pays et réduite dans quelques autres, la pandémie de VIH/sida n'a pas reculé, et reste une menace qui dévaste les économies en Afrique

- Malawi, Government of. 2005. National Local Government Finance Committee. "Malawi Local Government Authorities: 2004/05 Revised and 2005 /06 Budget Estimates."
- Mohiddin, Ahmed. 2007. "Towards the Capable State in Africa: Issues Paper for African Governance Forum V11." Dans *The Challenge of Good Governance in Africa: Democratization and the Promotion of Human Development*. United Nations Development Programme. Conference papers.
- Rondinelli, Denis A., et G. Shabbir Cheema. 2003. *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Rwanda National Election Commission. 2006. "Report on elections of authorities of local administration and specialized structures." Kigali.
- ONUSIDA (Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida). 2007. AIDS Epidemic Update. Genève: ONUSIDA.
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 2008. La situation des enfants africains, 2008. New York: UNICEF.
- Banque mondiale. 2000a. L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le XXI^e siècle ? Washington, D.C.
- . 2000b. "Monitoring and Evaluation Capacity in Ghana: A diagnosis and proposed action plan." World Bank: Washington DC.
- . 2004. *Building Effective States Forging Engaged Societies*. Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa. Washington, D.C.

La protection des droits de l'homme et l'appui à l'état de droit constituent la quintessence même de la bonne gouvernance. Les pays africains ont à une écrasante majorité ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou y ont adhéré. Et l'Afrique dispose d'un solide cadre régional des droits de l'homme qui, dans certains cas, dépasse de loin les instruments internationaux dans leur portée et les positions qu'ils prennent.

Mais ces évolutions progressistes masquent également un grand fossé entre la rhétorique à propos des droits de l'homme et la réalisation de ces droits sur le terrain. La plupart des pays ne se sont pas acquittés des obligations qu'ils ont contractées en ratifiant les traités relatifs aux droits de l'homme, en ce sens qu'ils auraient dû transposer ces traités dans leur droit national, ce qui leur a permis de laisser en place un cadre juridique discriminatoire et parfois répressif. Ils n'ont pas adopté les lois et politiques nécessaires pour redresser les pratiques discriminatoires contre les femmes et ont limité l'accès de leurs citoyens à la justice. Ils n'ont pas fait assez pour soutenir les institutions qu'ils avaient eux-mêmes créées pour protéger les droits de l'homme - en fait, bien trop souvent ils ont en fait sapé ces institutions. Et les gouvernements n'ont pas coopéré suffisamment avec les systèmes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme dans la solution des problèmes tenant aux droits de l'homme. En bref, il y a incertitude et équivoque à propos des droits de l'homme en Afrique.

De nombreux pays ont pris des mesures importantes en vue de la démocratisation et de l'ouverture de l'espace politique et ont amélioré la situation d'ensemble concernant les droits de l'homme. Mais ils sont trop peu nombreux à le faire et ces réalisations sont souvent occultées par des reculs manifestes. Les rapports de pays de la CEA indiquent qu'un public de plus en plus éveillé et engagé reconnaît les progrès accomplis dans sa société, tout en étant déçu par la lenteur du changement.

Pour la plupart des Africains, les droits de l'homme demeurent seulement de nobles promesses, 60 ans après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'écart qui sépare les aspirations contenues dans les principaux traités internationaux et régionaux acceptés par les États africains et l'expérience vécue par les ménages, les enfants, les femmes, les personnes âgées, les travailleurs et l'homme de la rue ne s'est pas considérablement rétréci depuis la publication de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Officiellement, on affirme l'importance capitale des droits de l'homme dans les travaux des organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales. L'approche fondée sur les droits de l'homme dans la programmation est de plus en plus reconnue comme méthode de travail par toute une gamme d'acteurs, notamment ceux s'occupant des changements climatiques, du VIH et du sida, du paludisme, de la tuberculose et de la pauvreté. Mais la réalité est que très peu d'acteurs ont compris l'approche fondée sur les

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme que les pays africains ont signés masquent un grand fossé entre la rhétorique à propos des droits de l'homme et la réalisation de ces droits sur le terrain

droits de l'homme et se sont efforcés de l'appliquer dans leur travail. Il existe toujours un énorme déficit de connaissances qu'il faut combler avant que les droits de l'homme trouvent vraiment leur place dans les activités de développement.

L'égalité d'accès des hommes et des femmes aux sphères de la prise de décisions a considérablement progressé. La meilleure preuve de la progression de la participation des femmes à la prise de décisions est le cas du Parlement rwandais, dont plus de la moitié des sièges est occupée par des femmes, ce qui constitue le taux le plus élevé du monde. Quoiqu'il en soit, les femmes et les filles ordinaires continuent de souffrir de diverses formes de violence fondée sur le sexe. Les coups d'État ont diminué en Afrique, certes, mais les conflits armés continuent d'obliger des millions à fuir en quête de sécurité en tant que réfugiés, migrants ou personnes déplacées dans le pays.

Sur une note encourageante, le recours à la peine de mort est en recul en Afrique bien que de nombreux prisonniers restent sous le couperet de la mort dans plusieurs pays. En Tanzanie, les autorités ont commué toutes les peines de mort en 2006. La République démocratique du Congo a supprimé les références à la peine de mort dans la Constitution et dans le Code pénal. Le Rwanda a aboli la peine de mort en juin 2007, une année après la condamnation à mort de quelque 600 personnes. Cela a été suivi de l'annonce par le Gouvernement gabonais qu'il abolirait la peine de mort, à laquelle le pays n'avait pas eu

recours depuis une vingtaine d'années. Et l'Afrique du Sud a confirmé sa détermination à ne pas réintroduire la peine de mort, en dépit même des multiples appels lancés en sa faveur en tant que solution au taux de criminalité croissante dans le pays.

Bien des Africains sont sceptiques quant à la capacité des systèmes judiciaires et d'application des lois modernes de faire face aux problèmes quotidiens des droits de l'homme. C'est ainsi que de graves crimes tels que le commerce illégal des minéraux des pays ravagés par la guerre et le phénomène des « diamants du sang » continuent à faire l'objet de piètres enquêtes ou sont avalisés par des régimes juridiques nationaux et internationaux réticents. Les systèmes de justice autochtone telle que les *Gacaca* au Rwanda, qui semblent plus accessibles à la majorité, en particulier parmi les populations rurales, sont nettement en deçà des normes internationales d'un procès équitable et sont sujets à des manipulations politiques et ethniques. Et dans plusieurs pays, le lien entre la corruption et l'impunité ternit l'image du système judiciaire.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'est installée à Arusha (Tanzanie) et connaîtra de toute la gamme des droits inscrits dans l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'homme en vigueur sur le continent africain. Basé à Midrand en Afrique du Sud, le Parlement panafricain s'efforce d'harmoniser les lois nationales africaines dans divers domaines tandis que le

Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant est devenu plus visible qu'il y a quelques années. Ces mécanismes mis en place par les États africains afin de contrôler le respect des traités africains relatifs aux droits de l'homme n'ont pas les pouvoirs, les ressources, la reconnaissance ni la capacité nécessaires pour s'acquitter pleinement de leur mandat et faire appliquer les décisions. L'Union africaine (UA) poursuit ses efforts tendant à l'adoption d'un certain nombre de traités, de déclarations et de résolutions prospectifs qui soulignent le rôle central des droits de l'homme dans l'instauration de la paix et de la sécurité ainsi que dans le développement en Afrique. L'UA applique systématiquement la Déclaration de Lomé et les dispositions de son Acte constitutif aux changements de gouvernement par des moyens anti-constitutionnels, en suspendant les pays dont le gouvernement a accédé au pouvoir par un coup d'État¹. Dans le même temps, l'UA semble réticente à dénoncer publiquement les violations des droits de l'homme commises dans certains de ses États membres tels que le Zimbabwe et dans la région soudanaise du Darfour.

La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine a été impulsée avec la signature en novembre 2006, d'une Déclaration commune en vue de la mise en place d'un programme décennal de renforcement des capacités pour l'Afrique dans des domaines stratégiques, notamment les droits de l'homme, l'état de droit, la justice et la réconciliation. Cette

Déclaration a été entérinée en 2007 par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies préconisant une stratégie globale pour s'attaquer aux problèmes de droits de l'homme dans une optique globale et inclusive.

Dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis dans le domaine des droits de l'homme en Afrique depuis la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Les données globales concernant les droits de l'homme telles qu'elles ressortent des enquêtes de la CEA indiquaient une augmentation de 2 points de pourcentage et un accroissement marginal de 3 points de pourcentage pour le respect de l'état de droit. Mais ces progrès sont marginaux. Des efforts soutenus de la part de l'ensemble des parties prenantes aux droits de l'homme sont nécessaires pour assurer une amélioration appréciable dans la promotion et la protection des droits fondamentaux de l'Africain moyen.

Cadre juridique pour la protection des droits de l'homme

La quasi-totalité des pays où les enquêtes ont été menées ont ratifié les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme² ou y ont adhéré. Seule la Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée récemment n'a pas reçu un nombre suffisant de signatures et de ratifications. Vingt-neuf pays africains ont signé la Convention, qui n'a cependant été ratifiée³ que par quatre d'entre eux: Afrique du Sud, Gabon, Guinée et Namibie.

6 Dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis dans le domaine des droits de l'homme en Afrique depuis la première édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique, mais ces progrès sont marginaux

Des mécanismes sont disponibles aux niveaux international, régional et national pour poursuivre les objectifs des traités relatifs aux droits de l'homme

Le nombre impressionnant de ratifications par les pays africains est relégué au second plan par le fait que bon nombre de pays ne prennent pas les mesures nécessaires pour donner effet à ces traités et les rendre juridiquement contraignants au niveau intérieur. C'est seulement dans une petite minorité des pays que les traités internationaux deviennent des lois à leur ratification. Le préambule de la Constitution sénégalaise de 2001 prévoit l'incorporation de plusieurs instruments de protection des droits de l'homme, une fois qu'ils sont ratifiés par le pays et qu'il leur est conféré une valeur constitutionnelle et juridique. Mais au Sénégal comme dans certains autres pays africains, la ratification suffit pour que le traité prenne effet et soit invoqué en tant que fondement d'une action en justice.

Dans la plupart des pays africains, les traités internationaux ne s'appliquent pas automatiquement mais nécessitent une loi d'application à incorporer dans le droit national (processus de transposition au plan intérieur). Au Burkina Faso, un traité dûment ratifié doit être publié dans le *Journal officiel* pour qu'il entre en vigueur. En dépit d'antécédents autrement bons, cela n'a pas encore eu lieu au Burkina Faso. En conséquence, les citoyens ne sont pas suffisamment informés ni suffisamment habilités pour invoquer ces traités devant les tribunaux.

Les principaux traités relatifs aux droits de l'homme disposent de comités pour appliquer leurs dispositions et en contrôler le respect. Mais les comités chargés de contrôler

l'application de ces traités, à savoir le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, ont reproché à la Zambie de ne pas avoir pleinement incorporé dans son droit interne la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Botswana, le Burkina Faso, le Kenya, le Malawi et l'Ouganda entre autres sont dans une situation analogue.

À toutes fins utiles par conséquent, les traités relatifs aux droits de l'homme ne produisent aucun effet au niveau national et ne peuvent être invoqués devant les tribunaux, même si l'État partie reste lié au plan international comme requis par le droit international. À Madagascar, pays qui a ratifié la plupart des traités internationaux, l'organe judiciaire ignore souvent ces traités.

La plupart des pays couverts dans le présent rapport ont également ratifié les instruments régionaux africains relatifs aux droits de l'homme ou y ont adhéré. Les 53 pays ont tous ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le statut juridique des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme soulève les mêmes problèmes que ceux des

traités internationaux. En dépit de nombreuses ratifications, la Charte africaine ne bénéficie pas de l'applicabilité automatique dans les pays africains.

Mécanismes pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Des mécanismes sont disponibles aux niveaux international, régional et national pour poursuivre les objectifs des traités relatifs aux droits de l'homme.

Mécanismes internationaux

Chaque traité a un comité auquel les États parties sont obligés de présenter périodiquement des rapports pour décrire l'état d'avancement de l'application du traité par eux. Certains traités ont également une procédure d'examen de plaintes permettant à des individus de porter des affaires devant des comités, qui peuvent ensuite formuler leurs conclusions et recommandations à l'État partie concerné. Le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies dispose également d'un système d'experts et d'organes indépendants (appelés rapporteurs spéciaux, experts indépendants ou représentants spéciaux du Secrétaire général) qui sont investis du mandat de contrôler le respect des droits de l'homme dans leurs domaines respectifs. Le mécanisme d'examen périodique universel du nouveau Conseil des droits de l'homme offre la possibilité de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (encadré 6.1). L'Afrique du Sud, l'Algérie, le Bénin, le Gabon, le Ghana, le Mali, le Maroc, la Tunisie et le Zimbabwe

Encadré 6. 1 : L'examen périodique universel

L'examen périodique universel est une innovation du Conseil des droits de l'homme, créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 2006 en remplacement de la Commission des droits de l'homme. Le Conseil a reçu pour mandat de procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, de la manière dont chaque État s'acquitte de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme (résolutions 60/251, par.5 e de l'Assemblée générale). L'examen périodique universel a notamment pour objectifs l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans tout pays, l'exécution par tout État de ses obligations en matière de droits de l'homme et l'évaluation des progrès réalisés et des problèmes rencontrés. Cet examen tend également à accroître la capacité de l'État. Chaque pays doit faire l'objet, tous les quatre ans, d'un examen sur la base de trois documents: un rapport établi par l'État et deux rapports établis par le Haut Commissariat aux droits de l'homme (l'un étant une compilation des informations de l'ONU, l'autre un résumé des apports fournis par les autres parties prenantes).

ont déjà fait l'objet d'examens dans le cadre de l'examen périodique universel. Le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi et le Cap-Vert se soumettront à l'examen en décembre 2008. L'examen périodique universel pourra devenir un outil important pour l'obligation de rendre compte et pourrait contribuer à la protection des droits de l'homme au niveau national, si les gouvernements s'y attachent de façon appropriée et si la société civile et les autres parties prenantes y sont pleinement associées.

De nombreux pays africains ont de mauvais résultats, s'agissant de communiquer les rapports aux organes conventionnels de l'ONU et beaucoup ont des rapports attendus depuis plusieurs années. De même, la coopération avec les rapporteurs spéciaux des Nations Unies n'a pas été très positive. À titre d'exemple, l'Ouganda n'a soumis que quelques

rapports aux organes internationaux concernés, et de nombreux rapports n'ont toujours pas été présentés (UNICEF, 2003; 2004). L'Ouganda n'a pas non plus pris des mesures concernant les observations et recommandations formulées par plusieurs organes conventionnels depuis 1997 ou n'y a pas donné suite (UNICEF, 2004). Le Rapport de pays sur l'Ouganda impute ce retard à l'insuffisance de personnel dans les ministères essentiels pour établir les rapports, à la méconnaissance dans les ministères responsables de l'obligation qui leur incombe de présenter des rapports et à un manque de coordination d'ensemble (UNICEF, 2003, 2004).

Il faut espérer que la Cour africaine de justice et des droits de l'homme recevra un appui approprié des États membres qui lui permette de s'acquitter de ses responsabilités

Mécanismes régionaux africains de promotion des droits de l'homme

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a un vaste mandat tendant à contrôler le respect par les États de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En vertu de son mandat, elle reçoit les rapports périodiques des États sur les progrès qu'ils ont accomplis dans la mise en œuvre de la Charte ainsi que des plaintes émanant des individus et des organisations non gouvernementales (ONG). Le Comité d'experts sur les droits de l'enfant, créé dans le cadre de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, est doté d'un vaste mandat visant à contrôler sa mise en œuvre. Mais son secrétariat n'est tenu que par une personne, ce qui constitue une sérieuse entrave.

Il est espéré que la Cour africaine de justice et des droits de l'homme,

qui sera créée bientôt afin de remplacer la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour de justice de l'Union africaine, recevra un financement suffisant et un appui approprié des États membres pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités concernant la protection et la reconnaissance des droits de l'homme. Le Protocole relatif au statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme a été adopté en juillet 2008. Les experts interrogés ont eu l'impression que le mécanisme chargé de faire rapport dans leur pays est, soit rarement efficace, soit inefficace.

Organes nationaux de défense des droits de l'homme

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme doivent être régies par les Principes de Paris, qui stipulent les critères de la création, le mandat, la rémunération et l'autonomie opérationnelle de ces institutions⁴. Un système d'accréditation a été mis au point par le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, afin de classer les institutions selon la façon dont elles se conforment aux Principes de Paris et de plaider pour leur indépendance. Plusieurs institutions nationales d'Afrique ont atteint le statut « A » par le biais de l'accréditation auprès du Comité de coordination, ce qui indique qu'elles se conforment aux Principes de Paris⁵.

La Commission des droits de l'homme de l'Afrique du Sud, qui a reçu également la note « A » du Comité de coordination, a un mandat

général visant à « promouvoir, protéger et contrôler la progression des droits de l'homme dans la République » et en vertu du chapitre 184 (3) de la Constitution, elle a le devoir spécifique de contrôler les mesures gouvernementales tendant à la réalisation des droits socioéconomiques, notamment le droit au logement, à la santé, à l'alimentation, à l'approvisionnement en eau, à la sécurité sociale, à l'éducation et à un environnement sain. La Commission a le pouvoir d'enquêter sur le respect des droits de l'homme et de faire rapport à ce sujet, de prendre des mesures afin d'obtenir de justes réparations lorsque les droits de l'homme ont été violés, de dispenser une éducation et de formuler des recommandations à tous les niveaux de l'État.

Le Burkina Faso, le Cameroun et le Niger ont eu la note « B », qui indique qu'ils ont le statut d'observateur, et une institution nationale de défense des droits de l'homme de Madagascar a eu la note « C » qui signifie qu'elle ne s'est pas conformée aux Principes de Paris.

Outre une institution nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme, certains pays ont établi des organes chargés de questions spécifiques - par exemple la Commission de l'égalité en Afrique du Sud. Au Kenya, le bureau du Médiateur, la Commission de lutte contre la corruption et le Comité permanent des droits de l'homme complètent la Commission nationale des droits de l'homme. Le Sénégal a mis en place le *Médiateur de la République* et le Comité sénégalais des

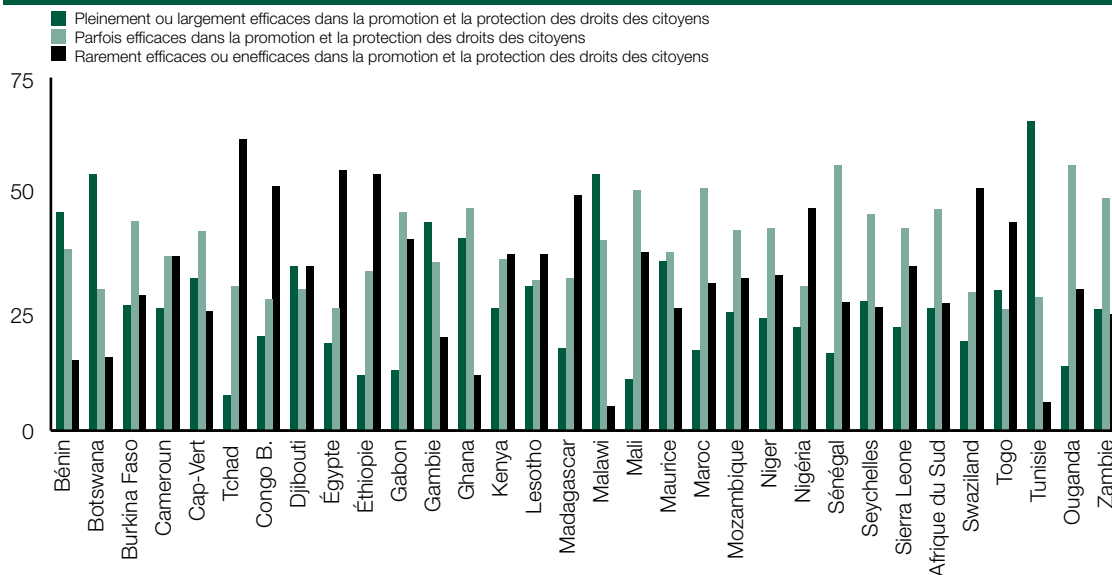
droits de l'homme fait annuellement rapport sur les droits de l'homme dans le pays.

Il y a eu des cas d'ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement des institutions de défense des droits de l'homme, et nombre de ces organes sont confrontés à des problèmes de financement et de capacités. Au Nigéria, le Président de la Commission des droits de l'homme a été récemment renvoyé parce que le Gouvernement n'approuvait pas une position qu'il avait prise⁶.

La façon dont est perçue l'efficacité des organes de surveillance du respect des droits de l'homme varie de positive à très négative dans les pays couverts par l'étude. Dans quelques pays, tels que le Bénin, le Botswana, le Malawi et la Tunisie, une majorité des experts consultés ont jugé les institutions de surveillance dans leurs pays pleinement efficaces ou largement efficaces dans la promotion des droits de l'homme (figure 6.1). Dans 15 pays - notamment les suivants: Afrique du Sud, Burkina Faso, Cap-Vert, Gabon, Ghana, Maroc, Maurice, Mozambique, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Ouganda et Zambie -, l'opinion majoritaire des experts était que les institutions de surveillance étaient parfois efficaces dans la promotion et la protection des droits de l'homme. En Éthiopie, à Madagascar, au Nigéria, en République démocratique du Congo, au Swaziland, au Tchad et au Togo, la majorité des experts ont jugé les institutions de surveillance rarement efficaces ou inefficaces.

Figure 6.1 Opinion des experts sur l'efficacité des organismes de surveillance

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

L'organe judiciaire et la protection des droits de l'homme

Chargés de protéger les personnes et les biens personnels contre les dégâts ou les torts, les tribunaux ont un important rôle à jouer pour protéger les droits de l'homme et des peuples. L'efficacité de l'organe judiciaire ne peut être assurée que grâce à des nominations et à des licenciements transparents des juges et des magistrats, à un financement suffisant, à l'élaboration de conditions d'emploi satisfaisantes et à la création de systèmes de suivi de l'obligation de rendre compte.

Étant donné le sens poussé du communautarisme en Afrique, il est important que l'organe judiciaire combine deux objectifs: juger les affaires sur la base du droit positif

et réconcilier à l'amiable les parties à divers litiges. Ce serait là une façon proprement africaine d'assurer la justice et d'instaurer la paix. Mais l'organe judiciaire est perçu par de nombreux Africains comme incapable de rendre une justice impartiale et de réconcilier des individus. Cette impression traduit la pénurie aiguë de professionnels formés, le caractère pesant et le coût élevé des procédures judiciaires, le caractère élitiste de l'organe judiciaire et l'incidence de la corruption dans le système judiciaire. En d'autres termes, les tribunaux modernes ne sont pas aisément accessibles à la plupart des Africains et ce sont des institutions faibles pour la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples.

Dans l'application du principe des droits de l'homme au niveau international, il y a un système de deux poids, deux mesures qui ne laisse pas de préoccuper. Lorsque les États et les dirigeants censés servir de modèle dans le respect des droits de l'homme commettent des abus et ne sont pas punis, l'exigence du respect des valeurs relatives aux droits de l'homme devient plus compliquée. L'absence de système efficace de réparation au niveau international affaiblit la protection des droits de l'homme au niveau mondial.

Les pays pauvres d'Afrique perçoivent de plus en plus le système comme déséquilibré en leur défaveur dans l'administration de la justice à l'échelle mondiale. Le procès de Charles Taylor, ancien Président du Libéria, et l'inculpation de l'actuel Président du Soudan par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre ont provoqué de sérieuses controverses en Afrique à propos de l'universalité du droit pénal international. Si les violations des droits sont des infractions pénales condamnables, les critiques signalent plusieurs cas de violations des droits commises par des pays puissants et leurs dirigeants qui ne font pas l'objet d'examen ni de sanction. Pour que le droit international conserve son sens et que son système judiciaire soit crédible, il lui faut être à caractère mondial et d'application universelle.

Application de droits spécifiques

Une appréciation de la façon dont les pays africains honorent leurs

engagements en matière de droits de l'homme serait mitigée.

Égalité et non-discrimination

Les principes d'égalité et de non-discrimination sont considérés comme fondamentaux pour le régime des droits de l'homme et figurent dans l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme⁷. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entre autres, garantissent l'égalité de tous les êtres humains sans discrimination aucune⁸.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples contient une disposition contre la discrimination couvrant le sexe, une égale protection devant la loi et, qui plus est, l'injonction à l'État de faire en sorte d'assurer « l'élimination de toute discrimination contre les femmes (non en italique dans le texte). Dans l'affaire *Legal Resources Foundation c. Zambala*, la Commission africaine a adopté la définition de la discrimination adoptée par le Comité des droits de l'homme, faisant observer que « le droit à l'égalité est très important. Il signifie que les personnes vivant sous la juridiction d'un État devraient s'attendre à être traitées de façon équitable et juste dans le cadre du système juridique et être assurées d'un même traitement devant la loi ainsi que d'un égal exercice des droits disponibles aux autres individus » (HCR, 1989).

La quasi-totalité des pays africains couverts par l'étude ont des dispositions constitutionnelles qui

6 La quasi-totalité des pays africains ont des dispositions constitutionnelles qui interdisent la discrimination. Pourtant, dans nombre de ces pays, se produisent encore des actes de discrimination

On est fermement convaincu que reconnaître les droits des minorités et les questions de discrimination aurait un impact négatif sur l'unité nationale

interdisent la discrimination. Pourtant, dans nombre de ces pays, il se produit une discrimination de type structurel, systémique et informel. Les plaintes faisant état de discrimination, d'exclusion, d'inégalité de traitement et de marginalisation sont à l'origine de bien des maux en Afrique, et notamment des conflits. De nombreuses formes de discrimination *de jure* et de facto - sur la base du sexe, de l'origine ethnique, de la religion, de la classe, de la race, de l'affiliation politique, de l'appartenance géographique et de la santé - sont monnaie courante sur le continent et sont à l'origine des conflits tenaces des 20 dernières années.

En dépit des engagements envers les organes internationaux et régionaux et de l'inclusion de clause de non-discrimination dans les constitutions, la plupart des pays examinés dans le cadre du présent rapport semblent réticents à accorder la priorité à la discrimination et à l'égalité de protection dans l'élaboration des politiques. L'Afrique du Sud et la Namibie figurent parmi les quelques pays qui traitent de façon explicite de l'égalité et de la discrimination en tant que questions des droits de l'homme et qui ont mis en place des programmes en vue de protéger les droits des minorités.

On est fermement convaincu que reconnaître les droits des minorités et les questions de discrimination aurait un impact négatif sur l'unité nationale. Au Botswana, la réponse du Gouvernement à la demande faite par les Batswana pour que soit reconnue leur identité distincte a été

que tous les individus du Botswana étaient batswana et étaient tous autochtones du Botswana, que tous les individus étaient les mêmes et étaient égaux au regard de la Constitution et que la reconnaissance d'identités distinctes minerait l'unité du pays⁹. Cette politique de neutralité ethnique et raciale ne reflète pas la diversité de la population du Botswana, qui, outre la majorité tswana, englobe d'autres tribus telles que les San, les Yei, les Ikalanga et les Ovahero ainsi que des populations d'origine européenne, asiatique et mixte (ISS, 2008). Il y a lieu de noter qu'en septembre 2007, le Botswana a voté en faveur de la Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones, qui énonce un ensemble de principes pour le traitement des peuples autochtones. C'est peut-être le signe d'un changement de politique dans le pays.

Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes

Bien que le droit international des droits de l'homme n'interdise pas la peine de mort en tant que telle, il y a dans le monde une tendance solide à son abolition. En 2007, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution préconisant l'adoption d'un moratoire sur la peine de mort, et de nombreux pays africains l'ont à présent carrément abolie ou ont gelé les exécutions.

Le droit relatif aux droits de l'homme interdit également le recours à la torture et à d'autres traitements cruels ou inhumains¹⁰. Mais presque tous les rapports de pays de la CEA contiennent des allégations d'actes

de torture et d'autres abus, en particulier perpétrés par des agents chargés d'appliquer les lois. Ces rapports indiquent également que les auteurs des actes de torture bénéficient souvent de l'impunité et ne sont pas punis pour leurs actes.

Les rapports de pays font état d'arrestations et de détentions arbitraires, de prisons dans un état médiocre et surpeuplées et de la présence d'un important pourcentage de détenus qui n'ont jamais été accusés d'une infraction quelconque ni jugés et reconnus coupables. À Maurice, en dépit d'une impression en général favorable à propos de la situation des droits de l'homme, il y a eu des informations faisant état d'abus de pouvoir par la police.

Le rapport de pays de la CEA en 2007 sur le Kenya met en lumière l'encombrement et les piètres conditions sanitaires dans les installations carcérales comme étant à l'origine de 631 décès en 1997 et de 563 en 1998 (CEA, 2007b). Le rapport note que, bien que les magistrats et les juges aient le pouvoir de visiter et d'inspecter les prisons à tout moment dans le cadre de leurs fonctions, ils le font rarement. Le groupe d'experts s'est attaché à la question du respect de la vie et des droits politiques par la police. Si 1 % des experts ont dit que la police respecte toujours ces droits, 17 % étaient d'avis que la police respectait en général les droits, 41 % ont déclaré qu'elle les respectait quelquefois, 33 % ont soutenu qu'elle respectait rarement les droits et 8 % ont catégoriquement maintenu qu'elle ne les respectait jamais.

La loi kényenne stipule la protection des suspects ou des prisonniers contre les abus et exige que les enquêtes sur les allégations formulées contre les policiers et les conclusions des cas d'abus soient soumises au Procureur général. La Commission nationale des droits de l'homme du Kenya a pris des mesures pour faire davantage prendre conscience des droits de l'homme au sein de la police et d'autres institutions chargées de l'application des lois. La Commission facilite également des forums qui associent la police, la société civile et les citoyens sur les questions de droits de l'homme. Elle a mis des affiches dans les commissariats de police énumérant les droits fondamentaux des suspects. Le département des prisons s'ouvre graduellement en permettant aux parents et aux avocats d'avoir accès aux prisonniers et en permettant aux médias de s'entretenir avec eux. Enfin, on s'efforce d'améliorer l'intégrité, la compétence et l'efficacité des procureurs.

En Afrique du Sud, l'Independent Complaints Directorate (Direction indépendante pour l'examen des plaintes), créée au Département de la sûreté et de la sécurité et mandatée spécifiquement pour promouvoir « un comportement approprié de la police », a reçu au total 5 119 plaintes de pratiques répréhensibles de la police en 2005/06 dont 621 avaient abouti à des décès. Sur la totalité des affaires déclarées au cours de cette période, 93 % ont été résolues. En ce qui concerne les infractions pénales déclarées, 43 % avaient trait à des coups et blessures portés à des suspects.

En 2007, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution préconisant l'adoption d'un moratoire sur la peine de mort, et de nombreux pays africains l'ont à présent carrément abolie ou ont gelé les exécutions

Au Sénégal, à la fin de 2003, 5 887 prisonniers étaient incarcérés dans un établissement conçu pour 2 972 personnes - ce qui fait un taux d'occupation excédentaire de 98 %. Il y avait un matelas pour cinq personnes, un lit d'hôpital pour 249 prisonniers et aucune statistique sur la mortalité dans la prison. En Namibie, le système carcéral se caractérise par des exécutions illégales, des actes de torture, des passages à tabac et des abus perpétrés par les forces de sécurité contre les suspects détenus dans le cadre d'affaires pénales. Le rapport cite également le surpeuplement des prisons, les détentions provisoires prolongées ainsi que la grande lenteur des procès.

La majorité des plaintes enregistrées par la Commission des droits de l'homme de l'Ouganda concernaient la police, l'armée ou les services de renseignement. D'autres étaient déposées contre des individus, des sociétés et des administrations locales. La majorité des violations étaient des actes de torture et des traitements cruels ou inhumains. Sur les cas déclarés à la Commission en 2004, 78,3 % des accusations de torture se sont révélées vraies. La torture par des agents de l'État concernait des organismes de renseignement tels que l'Internal Security Organization (Organisation pour la sécurité intérieure) et l'Office of the Chief Military Intelligence (Bureau militaire suprême du renseignement), mais c'est l'armée qui était la plus grande coupable. Entre 2000 et 2004, il y a eu une augmentation des cas de torture déclarés au HCR de 7,9 % à 21,2 %. Le rapport fait valoir que, durant les élections, la police,

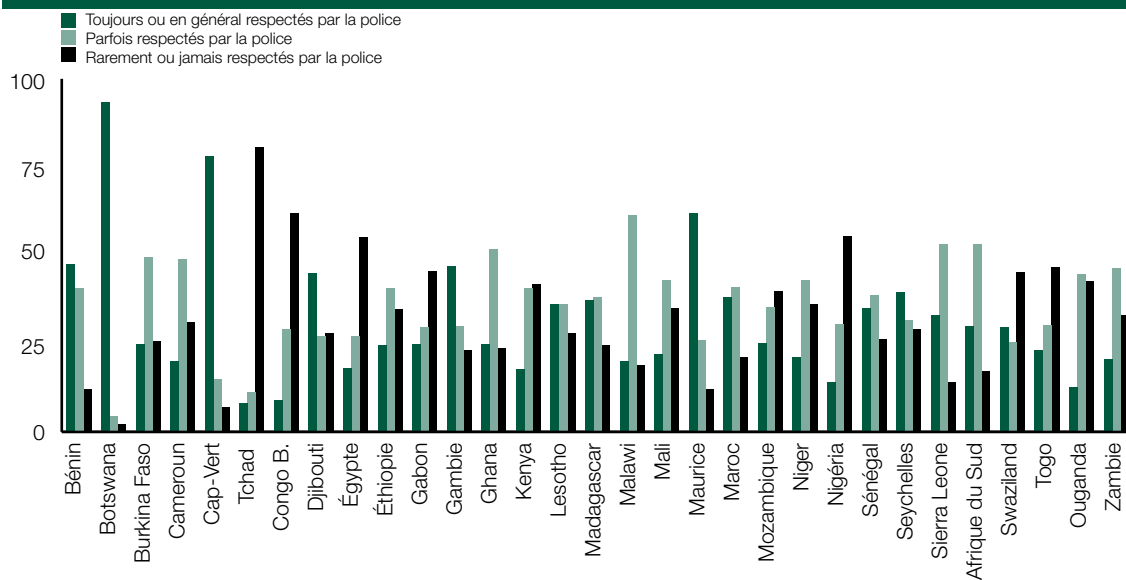
l'armée et les services de renseignement ont ouvertement pris parti pour le parti au pouvoir (Unicef, 2003; 2004).

Dans cinq pays seulement - Bénin, Botswana, Cap-Vert, Djibouti et Maurice -, les experts consultés ont une impression positive des services de police comme respectant toujours ou en général les droits de l'homme. La situation est très sombre dans d'autres pays (figure 6.2).

Dans la plupart des pays, l'observation du respect des droits de l'homme et l'établissement par les organisations de la société civile (OSC) de rapports sur les violations sont très médiocres, en partie à cause de l'espace limité prévu pour permettre aux OSC d'accomplir cette fonction. L'observation du respect des droits de l'homme est un domaine sensible pour la plupart des gouvernements qui préfèrent écarter la société civile de l'information. De plus, les OSC n'ont pas la capacité d'observer les violations des droits et de faire rapport à ce sujet. C'est seulement au Botswana, au Cap-Vert, au Sénégal et en Sierra Leone que la plupart des experts admettent que les OSC observent régulièrement le respect des droits de l'homme et établissent des rapports sur les violations (figure 6.4). Dans une majorité des pays concernés par l'étude, la plupart des experts estimaient que les OSC observaient rarement ou n'observaient jamais le respect des droits de l'homme et faisaient rarement ou ne faisaient jamais rapport sur les violations, en particulier celles commises par la police.

Figure 6.2 Opinion des experts sur le respect des droits de l'homme par la police

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007

Traiter avec la police en Afrique passe pour être risqué. Il y a de profondes raisons pour lesquelles l'homme de la rue se tient à distance de la police. La réputation d'outil de répression coloniale dont la police a hérité ne s'est pas estompée, et la police est toujours essentiellement perçue comme outil de répression. Au point de vue structurel, les services de police sont étroitement liés au style de gouvernance du pays: plus un pays est démocratique, plus la police est centrée sur les êtres humains. Les pays africains ont des lois qui font passer la police apparemment pour une institution chargée de protéger les citoyens et leurs biens, et certains pays déploient des efforts hardis pour que cette vision soit réalité et pour mettre fin aux

violations des droits de l'homme. Dans d'autres pays, la police agit toujours brutalement, en entretenant la peur plutôt que de la dissiper. Les policiers, dans certains pays africains, ont continué à commettre des violations des droits de l'homme - exécutions illégales, tortures ou autres mauvais traitements - avec impunité. En conséquence, le public a toujours une image négative de la police dans de nombreux pays.

Liberté de religion et de conviction, d'expression, d'association et de réunion pacifique

Le droit à la liberté d'opinion et d'expression ainsi que les droits connexes à la liberté d'association et de réunion sont des droits

fondamentaux. Ils contribuent à rendre le gouvernement comptable de ses actions, à rendre efficaces les politiques et la participation à la prise de décisions. Les limiter mine la démocratie et la bonne gouvernance. Les constitutions de la plupart des pays africains contiennent des garanties de la liberté d'association, se faisant l'écho de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui prévoit la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, le droit de réunion et le droit de participer à la vie politique.

Les constitutions de la plupart des pays africains contiennent des garanties de la liberté d'association, se faisant l'écho de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Une censure directe et indirecte est un moyen d'entraver la liberté d'expression et d'opinion (Conseil des droits de l'homme, 2008). Les réglementations administratives telles que l'octroi d'agrément aux médias et l'imposition de ces derniers peuvent servir à créer un environnement d'autocensure dans lequel les médias évitent la critique des autorités. Dans certains cas, le renouvellement des autorisations a servi à exercer un pouvoir pour influencer sur le contenu rédactionnel, souvent en brandissant la menace de fermer les locaux.

Les médias se heurtent également à des menaces physiques. À l'échelle mondiale entre 2002 et 2007, il y a eu 67 enlèvements déclarés de journalistes, plus de 1 500 attaques physiques et près de 80 assassinats (Reporters sans frontières, 2008). Les dangers que courent les médias s'aggravent particulièrement pendant les conflits armés. Dans sa résolution 1 738 (2006), le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'est déclaré « gravement préoccupé

par la fréquence des actes de violence perpétrés dans de nombreuses régions du monde contre des journalistes, des professionnels des médias et le personnel associé, en période de conflit armé ». C'est en particulier pendant des élections, des crises publiques et des états d'urgence que des brutalités de l'État sont perpétrées contre les travailleurs des médias.

La poursuite en justice des professionnels des médias ou des citoyens ordinaires pour diffamation ou calomnie est une autre forme de contrôle et de harcèlement. Les lois sur la diffamation ont pour objet de protéger une personne contre une fausse déclaration qui pourrait nuire à sa réputation (ONU, 1948). Mais les lois sur la diffamation sont strictement limitées à des situations clairement établies en droit et servent à des fins qui sont reconnues comme licites et leur utilisation doit être proportionnelle à la nature de la déclaration offensante.

Les lois sur la lutte contre le terrorisme ont servi à restreindre la liberté d'expression et d'opinion et le droit de réunion pacifique ainsi que la liberté d'association. Le Conseil de sécurité de l'ONU a déclaré que les restrictions à la liberté d'expression devaient être conformes à l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qu'ils devaient être prévues par la loi et devaient être nécessaires « pour la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public » (Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, 2005).

Les rapports de pays indiquent à la fois des progrès et des revers en ce qui concerne les droits politiques, la dissidence et la liberté d'association. Dans plusieurs pays, l'espace politique s'est élargi, les partis politiques bénéficiant d'une liberté beaucoup plus grande. Il ressort également des rapports qu'il existe une plus grande liberté d'expression et d'association. Mais il y a eu des cas où des manifestations ont été violemment dispersées et les organisateurs battus et arrêtés. La liberté d'association est garantie dans la plupart des constitutions, mais elle est entravée et sévèrement limitée dans le contexte des campagnes politiques.

En Ouganda, les lois sur la presse ont été rendues moins répressives par des contestations constantes devant la Cour constitutionnelle. Mais l'État maintient le contrôle sur les journalistes par d'autres moyens - en fermant les journaux et les stations de radio, en général illégalement, et en refusant ou en retirant les annonces publicitaires des journaux ainsi que des stations de radio et de télévision, de manière à exprimer son mécontentement au sujet des rapports critiques à son égard. Le cas de l'Ouganda se déroule dans un environnement où les droits des médias sont fréquemment violés par le gouvernement ou le parti au pouvoir mais avec une certaine protection des tribunaux ou dans un environnement où la liberté d'expression est constamment menacée par les lois sur la presse oppressives et restrictives du gouvernement (CEA, 2007d).

La Namibie a dans la région l'une des constitutions les plus favorables

et tolérantes à l'égard des médias. Mais aux Seychelles, le Gouvernement a un quasi-monopole sur les médias et utilise les droits d'autorisation, les conditions requises pour l'enregistrement et les lois sur la diffamation pour restreindre la liberté de la presse. Le Malawi a connu des cas d'ingérence de l'exécutif, pour ce qui est de la liberté de la presse: la Malawi Communications Authority a saisi du matériel de transmission, menacé d'abroger les autorisations et harcelé des journalistes (Media Institute of South Africa, 2006). Au Nigéria, un journaliste, Mike Gbenga Aruleba, a été arrêté après avoir ouvert ses locaux à un débat critique de l'achat d'un nouveau jet présidentiel. Les cas abondent de l'utilisation dans de nombreux pays africains, par l'exécutif, des forces de sécurité et d'autres instruments de l'État contre ceux qui sont considérés comme récalcitrants.

Droits économiques, sociaux et culturels

En 1981, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (OUA, 1981) a adopté une vision intégrée des droits de l'homme qui accorde aux droits économiques, sociaux et culturels la même importance qu'aux droits civils et politiques¹¹. L'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme ont été réaffirmées à maintes reprises par la communauté internationale depuis la fin de la guerre froide, en particulier à la Conférence mondiale de Vienne tenue en 1993 et aux Sommets des chefs d'État et de gouvernement tenus en 2000 et 2005¹².

6 De nombreux gouvernements sont réticents à reconnaître les droits économiques, culturels et sociaux, refusant de les promouvoir et de les protéger ou de prévoir des réparations lorsqu'ils sont violés

De nombreux gouvernements sont réticents à reconnaître les droits économiques, culturels et sociaux, refusant de les promouvoir et de les protéger ou de prévoir des réparations lorsqu'ils sont violés. Une exception à la règle est l'Afrique du Sud, où la Cour constitutionnelle a adopté une approche progressiste de la promotion des droits sociaux et économiques en cas de contentieux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait observer que la pleine réalisation des droits de l'homme ne saurait se concrétiser en tant que simple sous-produit ou comme conséquence fortuite de quelque autre fait, positif soit-il. Assurer le respect de ces droits exige des politiques ciblées et de la vigilance. Dans une déclaration faite à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, le Comité des droits

économiques, sociaux et culturels a déclaré ce qui suit:

De même que des politiques soigneusement ciblées et une vigilance inlassable sont nécessaires pour faire en sorte que le respect des droits civils et politiques suive, par exemple, la tenue d'élections libres et équitables ou l'introduction ou la restauration d'un système de gouvernement essentiellement démocratique, de même il est essentiel que des politiques et programmes spécifiques soient conçus et mis en œuvre par tout gouvernement soucieux d'assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens (PNUD, 2000).

La réalisation des droits sociaux, économiques et culturels - le droit à la santé, à l'éducation, à un environnement non pollué, à l'alimentation, à l'eau et au développement - est toujours un rêve lointain pour la plupart des Africains, dont la majorité continuent à vivre au-dessous du seuil de pauvreté en dépit de l'approbation universelle des Objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres plans de développement tels que le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Même s'ils sont parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui rend les droits sociaux, économiques et culturels opposables, la plupart des pays africains ne considèrent toujours pas ces droits comme pouvant être invoqués en justice. Des dispositions constitutionnelles concernant

Encadré 6.2 : Droits politiques et civils par opposition à droits économiques, sociaux et culturels

Le clivage artificiel qui s'est produit il y a des dizaines d'années lorsque les droits interdépendants formant un tout, énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ont été scindés en deux ensembles censément séparés de droits civils et politiques, d'une part, et de droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part a beaucoup nui en ce sens qu'il a créé des perceptions tout à fait fausses de droits hiérarchisés. Dans le domaine de l'opposabilité des droits, en particulier, la notion de droits économiques, sociaux et culturels correspondant essentiellement à des aspirations, par contraste avec les droits civils et politiques relevant du « droit contraignant », s'est révélée particulièrement difficile à défaire. À l'échelle nationale, certains systèmes judiciaires ont été plus audacieux que d'autres dans ce domaine, alors qu'à l'échelle internationale, les débats se poursuivent lentement sur l'élaboration d'un protocole facultatif qui permettrait le dépôt de plaintes individuelles pour violation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Source: Arbour, 2008.

les droits socioéconomiques au Nigéria, en Zambie, en Gambie et au Ghana figurent dans les Directive Principles of State Policy qui nient à ces droits l'opposabilité. Au contraire, l'Afrique du Sud, le Sénégal, l'Égypte et le Malawi ont accompli des progrès en rendant les droits à la santé, à l'alimentation, à l'éducation et à une eau potable opposables.

Un accès inégal aux ressources naturelles, notamment la terre, mine les droits socioéconomiques et culturels en Afrique. L'accès aux ressources naturelles est également une cause profonde de la plupart des conflits sur le continent. L'ampleur alarmante de la corruption et le faible niveau des investissements dans les services sociaux de nombreux pays africains sont d'autres obstacles à la réalisation des droits socioéconomiques et culturels.

Les mesures qu'un État peut prendre pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels ne demandent pas nécessairement autant de ressources qu'on le craignait. L'opposabilité de ces droits n'est pas un grand problème comme le signalent de nombreux gouvernements. Il s'agit d'une demande sociale qui place sur l'État la responsabilité d'allouer ses rares ressources de façon judicieuse et de s'occuper de ses propres citoyens dans la poursuite de l'objectif global du développement national.

Au-delà du problème de la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels comme pouvant avoir force de loi, de nombreux pays n'ont pas créé de cadres pour faire

progresser les droits socioéconomiques. En raison de l'aggravation de la pauvreté et de l'élargissement du fossé qui sépare les riches des pauvres, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est une tâche plus redoutable.

Égalité des sexes et droits de l'homme

Le cadre normatif des droits des femmes en Afrique est défini dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (ACHPR, 2003). Dénommé « le CEDAW africain », le Protocole est calqué sur la Convention et adopte une position progressiste sur de nombreuses questions relatives aux droits des femmes et va même au-delà de la Convention en s'attaquant au problème de la violence contre les femmes. L'article 14 sur les droits en matière de procréation, qui reconnaît le droit de la femme de maîtriser sa propre fécondité et de décider du nombre et de l'espacement des naissances, est une autre disposition progressiste, quoique controversée.

Le Protocole dispose aussi, pour la première fois dans le droit relatif aux droits de l'homme, un droit limité à l'avortement dans des cas d'agression sexuelle, de viol, d'inceste et lorsque la poursuite de la grossesse mettrait en danger la santé de la mère ou du fœtus. Sur un continent où il est estimé que plus de 4 millions d'avortements illégaux sont effectués tous les ans, les États africains ont reconnu que l'élimination de la

6 Les États africains ont reconnu que l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pouvait donner lieu à la fourniture de services dont elles seules ont besoin

De nombreux pays donnent un avantage au redressement de l'inégalité des sexes. La Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, adoptée par l'Union africaine en 2004, souligne cet objectif

discrimination à l'égard des femmes pouvait donner lieu à la fourniture de services dont elles seules ont besoin.

Comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les autres instruments africains relatifs aux droits de l'homme, le Protocole couvre les droits civils et politiques aussi bien que les droits économiques, sociaux et culturels. Outre le Protocole, l'Acte constitutif de l'Union africaine atteste également un attachement à l'égalité des sexes (Union africaine, 2002). Mais comme le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes chargé de la Convention l'a fait observer, une démarche purement juridique ou relative aux programmes ne suffit pas pour réaliser l'égalité de facto avec les hommes. En outre, la Convention exige que les femmes bénéficient des mêmes conditions de démarrage et qu'elles soient autonomisées par un cadre porteur pour l'obtention de résultats égaux. Il ne suffit pas de garantir un traitement qui est identique à celui des hommes. D'ailleurs, il faut plutôt prendre en compte les différences d'ordre biologique aussi bien que social et culturel entre hommes et femmes. Dans certaines circonstances, un traitement non identique des femmes et des hommes sera nécessaire pour traiter de ces différences. La poursuite de l'objectif d'une égalité réelle réclame aussi une stratégie efficace visant à surmonter la sous-représentation des femmes et à une redistribution des ressour-

ces et des pouvoirs entre hommes et femmes.

Si le Protocole a généralement été bien accueilli en tant qu'instrument progressiste, les critiques signalent un certain nombre de domaines où il reste en deçà des tendances internationales, voire les inverse. La définition générale qu'il donne de la discrimination aussi bien que l'article 8 prennent la position sans équivoque que « Les femmes et les hommes jouissent de droits égaux devant la loi et jouissent du droit à la protection et au bénéfice égaux de la loi ». Les États parties doivent en principe s'efforcer de parvenir à l'égalité des chances aussi bien qu'obtenir le résultat (égalité réelle). Pourtant cette interprétation de l'égalité ne se retrouve pas partout dans le Protocole. En ce qui concerne le droit des femmes à la propriété au décès du mari ou au divorce, par exemple, les articles 7 et 21 du Protocole prévoient un « partage équitable » des biens de l'époux ou des biens hérités respectivement. Le terme « équitable » peut être, du point de vue des normes et des exigences, au-dessous de l'égalité.

L'article 6 (h) sur la nationalité des enfants a été critiqué parce qu'il diluerait les normes internationales. Il dispose que « la femme a le même droit que l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants *sous réserve des dispositions contraires dans les législations nationales et des exigences de sécurité nationale* ». (non en italique dans le texte). Cette disposition n'est pas compatible avec la notion de non-discrimination telle qu'elle est

définie dans le Protocole et dans la Convention, pas plus qu'elle ne traite de la polygamie.

De nombreux pays donnent un avantage au redressement de l'inégalité des sexes. La Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique adoptée par l'Union africaine en 2004 souligne cet objectif. L'exemple de l'Union consistant à allouer 50 % des postes de décision de la Commission de l'Union aux femmes a été imité dans plusieurs pays.

La plupart des pays couverts dans le présent Rapport ont ratifié le Protocole à la Charte africaine. Plusieurs ont émis des réserves à des dispositions cruciales du Protocole presque parallèles à celles de la Convention. Le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a, en maintes occasions, déclaré que les réserves les plus courantes - aux articles 2 (Obligations des États), 9 (Nationalité), 15 (Égalité et liberté de mouvement) et 16 (Mariage et relations familiales) - étaient contraires à l'objet et au but de la Convention et étaient par conséquent inadmissibles. Le Comité s'est également prononcé contre les réserves générales et imprécises.

Les Constitutions de l'Afrique du Sud, de l'Éthiopie, du Ghana et du Nigéria contiennent des dispositions explicites qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe. Ces Constitutions placent également la non-discrimination au-dessus de la coutume, de la culture ou de la région. Les Constitutions de l'Éthiopie et du Ghana contiennent

également des dispositions concernant le droit d'une femme de vivre à l'abri de la discrimination et d'autres pratiques néfastes liées au sexe. Tout en garantissant l'égalité devant la loi, quelques constitutions observent le silence sur la relation entre des lois coutumières ou religieuses potentiellement discriminatoires et la disposition non discriminatoire (Nzegwu, 2001).

Par ailleurs, les Constitutions du Botswana, de la Zambie et du Zimbabwe¹³ mettent des lois personnelles coutumières hors de la portée de la disposition de non-discrimination, signifiant en fait que la discrimination contre les femmes concernant des questions de statut personnel est autorisée¹⁴. Au Kenya, la Constitution été modifiée en 1977, afin d'interdire la discrimination sur la base du sexe, mais le chapitre 82 (4) autorise toujours la discrimination en ce qui concerne l'adoption, le mariage, le divorce, les funérailles et la dévolution successorale.

S'agissant de la question de la polygamie, le Protocole dispose que « la monogamie est encouragée comme forme de mariage préférée et que les droits des femmes dans le mariage et au sein de la famille, notamment dans les relations matrimoniales polygamiques, seront reconnus et protégés »¹⁵. Dans son observation générale 28 sur l'égalité des hommes et des femmes, le Comité des droits de l'homme a déclaré que la polygamie viole la dignité des femmes. C'est une discrimination inadmissible à l'égard des femmes. En conséquence, il faudrait définitivement l'abolir partout où elle

6 La discrimination de jure contre les femmes perdure dans de nombreux domaines

continue d'exister (Comité des droits de l'homme de 2000). Mais les systèmes régionaux sont moins clairs, et les États en Afrique, en Asie et dans la région arabe continuent à reconnaître la polygamie, et certains ont émis des réserves auprès du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, afin de retenir les lois relatives au statut personnel qui admettent la polygamie.

Le Protocole reconnaît la nécessité de faire face à la fois à la discrimination *de jure* et de facto et de contester les stéréotypes sexuels. Il définit la discrimination contre les femmes comme « toute distinction, exclusion, restriction ou tout traitement différencié fondés sur le sexe, et qui ont pour but ou pour effet de compromettre ou d'interdire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quelle que soit leur situation matrimoniale, des droits humains et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie » (UA, 2003, article 1 (f)).

Le Protocole reconnaît que les femmes en Afrique continuent d'être victimes de discrimination et de pratiques néfastes, en dépit de la ratification généralisée de la Charte africaine et de plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Bien que le Comité fasse obligation aux États d'abolir les lois, réglementations ainsi que les coutumes et pratiques qui constituent une discrimination contre les femmes, de nombreux pays maintiennent des lois qui établissent une forme directe de discrimination. (UA, 2003). Dans ses observations finales sur le rapport de l'Ouganda, par exemple,

le Comité a fait observer que, bien que l'article 33 (5) de la Constitution interdise les lois, coutumes ou traditions qui sont contraires à la dignité, au bien-être ou aux intérêts des femmes, il y avait toujours des législations, des lois coutumières et des pratiques en matière d'héritage et de propriété foncière, de lévirat, de polygamie, de mariage forcé, de dot, de garde des enfants et de définition de l'adultère qui sont discriminatoires à l'égard des femmes et contraires à la Constitution et à la Convention.

Selon les rapports de pays du Comité, la discrimination *de jure* contre les femmes perdure dans de nombreux domaines. Dans certains pays, les filles enceintes sont exclues de l'école alors que les garçons responsables ne sont pas touchés, ce qui réduit injustement le droit de la fille à l'éducation et compromet ses chances de survie (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2006). À Madagascar, l'âge légal du mariage est de 17 ans pour les garçons et de 14 ans pour les filles, apparemment parce que les femmes sont plus précoces. Au Burkina Faso, l'âge minimum du mariage pour les filles est de 17 ans et de 20 ans pour les garçons. Le mariage précoce réduit en général les possibilités d'éducation, ce qui à son tour compromet d'autres opportunités et pourrait également avoir des conséquences sur la santé des filles. Cela soulève également des questions à propos de la capacité juridique de la fille de donner son consentement. Les organes conventionnels des Nations Unies ont identifié le mariage

précoce comme une violation des droits de l'homme et demandé instamment aux gouvernements de modifier leurs lois, afin de relever l'âge minimum du mariage à 18 ans pour les garçons aussi bien que pour les filles.

Le Kenya et le Nigéria restreignent le droit d'une femme de transmettre sa nationalité à son conjoint et à ses enfants. Le chapitre 26 de la Constitution nigériane de 1999 stipule qu'un étranger qui marie une Nigériane n'acquiert pas automatiquement la nationalité nigériane. En Égypte, une femme a besoin de l'autorisation de son mari pour obtenir un passeport et voyager. Au Cameroun, le mari a le droit de déterminer si sa femme travaille, ce qu'elle peut étudier et quel type de travail elle peut faire.

En Afrique du Sud, la Constitution garantit les droits des femmes. Si elle permet de recourir au droit coutumier, ce droit coutumier ne remplace pas les droits constitutionnels. L'Afrique du Sud fait état de l'un des meilleurs indicateurs du traitement de l'égalité des sexes: un grand nombre de femmes occupent des postes politiques importants. Les femmes détiennent 12 des 28 postes ministériels, la Vice-Présidence et 131 sièges à l'Assemblée nationale. De fortes organisations de femmes ont systématiquement contesté les attitudes patriarcales et la création de la Commission on Gender Equality (Commission sur l'égalité des sexes), consacrée par la Constitution, est un pas en avant important. Mais le rapport sur le pays cite également des formes de discrimination

de facto concernant des questions entourant le mariage, le divorce, la succession, la violence et les droits de propriété.

La violence à l'égard des femmes est un problème croissant en Afrique. Il existe de nombreux cas déclarés de violence dans le domicile, notamment les brutalités contre les femmes et ce qui revient à du viol. Les systèmes juridiques du Kenya, du Ghana, de l'Éthiopie et du Nigéria permettent des relations sexuelles sans consentement dans le mariage. L'Afrique du Sud a l'un des taux les plus élevés d'abus sexuels et le Gouvernement a reconnu que la violence au foyer et le viol, tous deux des infractions pénales, étaient de graves problèmes. Mais les cas sont généralement sous-estimés et la réaction de la police est inadéquate. Le Sexual Offenders and Related Matters Amendment Bill (Projet de loi portant modification de la loi sur les abus sexuels et les questions connexes) de 2007 reconnaît la forte incidence des abus sexuels et élargit la définition du viol, et 52 tribunaux spécialisés ont été créés pour les abus sexuels.

Le Gouvernement namibien a pris une position ferme contre les cas généralisés de violence à l'égard des femmes et des enfants. La violence au foyer, caractérisée par des brutalités généralisées et le viol, est l'une des violations les plus graves des droits des femmes. La *Combating of Rape Act* (Loi sur la lutte contre le viol) est l'une des lois les plus progressistes du monde. Elle adopte une définition s'appliquant indifféremment aux hommes et aux

6 *La violence à l'égard des femmes est un problème croissant en Afrique*

femmes, et attentive aux besoins des victimes de viol, met en place une plus grande protection de la vie privée et comporte des procédures tendant à faciliter le témoignage des victimes sans que leur anonymat soit compromis.

En Ouganda, les candidates à l'admission à l'Université de Makerere se voient attribuer 1,5 point de plus à leurs notes afin de leur permettre d'avoir un léger avantage à l'admission. L'Ouganda a également réservé des sièges pour les femmes au Parlement national. De telles mesures correctives sont conformes à la Convention, qui en son article 9 demande aux États de prendre « des mesures correctives positives spécifiques par le biais de mesures dérogatoires, d'un environnement porteur et d'autres mesures » en vue de permettre aux femmes de participer sans discrimination aux élections et à la vie publique (Tamale, 1995). Les femmes en Ouganda se sont également vu accorder le droit de consentement à la vente de terres et au transfert des maisons familiales.

Mais le rapport de pays de la CEA sur l'Ouganda indique qu'il n'y a aucun programme traitant spécifiquement des droits des femmes. Quoique le plan d'action pour l'élimination de la pauvreté adopté par le pays, « nom donné au document de stratégie pour la réduction de la pauvreté en Ouganda) et le programme pour la modernisation de l'agriculture renvoient au problème de l'inégalité des sexes, ces deux instruments l'envisagent principalement sous l'angle de la croissance économique et de l'efficacité dans

la production plutôt qu'en tant que droit au développement. Aucun de ces programmes ne conteste fondamentalement les relations patriarcales traditionnelles.

Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique requiert des États qu'il fassent rapport à l'Union africaine au cours de la première année de l'entrée en vigueur du Protocole, puis tous les quatre ans. Seuls huit États ont jusqu'ici envoyé des rapports. En 21 ans d'existence, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, mandatée pour traiter des plaintes individuelles et enquêter sur des violations « graves et systématiques » des droits de l'homme, n'a pas eu à traiter une plainte liée à la discrimination à l'égard des femmes.

Dans l'ensemble, l'impression générale dans les pays ayant fait l'objet de l'enquête indique une confiance tout à fait faible dans les mécanismes institutionnels chargés d'établir des rapports sur les droits des femmes. Au Kenya, 8 % des personnes interrogées ont dit que le système était efficace, 34 % étaient de l'avis qu'il était parfois efficace, 36 % ont fait observer qu'il était rarement efficace et 21 % ont indiqué qu'il était inefficace. En ce qui concerne la violence à l'égard des femmes, 1 % ont dit que les cas déclarés faisaient toujours l'objet de mesures, 10 % ont fait observer qu'ils faisaient en général l'objet de mesures, 36 % ont estimé qu'ils faisaient parfois l'objet de mesures, 47 % ont dit qu'ils faisaient promptement l'objet de mesures

Il y a une confiance très faible dans les mécanismes institutionnels chargés d'établir des rapports sur les droits des femmes

seulement dans les cas retentissants et 5 % ont dit catégoriquement qu'il ne faisaient jamais l'objet de mesures. La tendance est semblable dans la plupart des pays couverts par le présent Rapport.

Droits de l'enfant

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990 a été ratifiée par 19 pays sur les 35 couverts par le présent Rapport (OUA, 1990). Ses dispositions sont parallèles à celles de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Organisation des Nations Unies, qui a été ratifiée par 193 États et constitue le traité relatif aux droits de l'homme le plus largement ratifié. Seuls les États-Unis et la Somalie n'ont pas ratifié la Convention (les États-Unis ont signé en 1995, la Somalie en 2002). La Charte souligne les principes de non-discrimination et d'égalité de protection devant la loi et met en lumière les pratiques sociales et culturelles néfastes qui empêchent les enfants de jouir de leurs droits, en particulier les formes de discrimination vécues par les filles. Elle demande aux États de prendre des mesures appropriées pour éliminer les pratiques coutumières discriminatoires sur la base du sexe. En particulier, elle proscrit le mariage des enfants et fixe l'âge minimum du mariage à 18 ans pour les deux sexes.

Mais de nombreuses lacunes subsistent dans la réalisation des droits de l'enfant. Dans nombre de pays, les dispositions régissant les droits des enfants sont disséminées sous différentes lois, allant des codes pénaux aux lois sur l'adoption, l'éducation,

le bien-être social ainsi que les procédures relatives au divorce et à la séparation (Doek 2007). Allant de pair avec le caractère pluraliste des systèmes juridiques de la région où la common law et le droit civil coexistent avec le droit coutumier et religieux, cet état de choses a un impact négatif sur l'application des droits de l'enfant. Neuf des 13 pays faisant l'objet de l'enquête - Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibie et Ouganda - ont mené des examens complets de leurs systèmes juridiques et ont, soit promulgué ou rédigé une loi globale pour la protection des droits de l'enfant, soit groupé les droits en question dans une loi thématique, telle que la justice pour mineurs et le bien-être de l'enfant (Doek, 2007). C'est là une évolution importante mais il faut y voir un processus en cours qui traite continuellement les problèmes nouveaux ou naissants ainsi que les lacunes dans le droit et la pratique.

En vertu de la Charte africaine et de la Convention des Nations Unies, un enfant est toute personne âgée de moins de 18 ans. Mais certains pays font preuve d'incohérence dans la fixation d'âges juridiques minimums, en leur attribuant diverses valeurs pour la responsabilité pénale, le consentement à avoir des relations sexuelles et le mariage. En conséquence, les enfants continuent de souffrir des défaillances d'une protection juridique incohérente et inefficace. Huit des 13 pays ayant fait l'objet de l'enquête - Angola, Burundi, Éthiopie, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie et Zimbabwe - n'ont dans leur législation ou

6 Neuf des 13 pays faisant l'objet de l'enquête ont, soit promulgué ou rédigé une loi globale pour la protection des droits de l'enfant, soit groupé les droits en question dans une loi thématique

leur Constitution aucune définition officielle du terme « enfant ».

Dans la plupart des cas, les pays ont des dispositions à la fois constitutionnelles et législatives qui protègent officiellement les enfants contre la torture ou les traitements inhumains et dégradants. Ils interdisent également les pratiques traditionnelles néfastes, telles que les mutilations génitales féminines et le mariage précoce. Mais cette protection officielle se heurte au fait qu'aucun des pays couverts par le présent examen n'interdit les châtiments corporels au foyer, dans les écoles ou d'autres institutions. En fait, nombre de pays ont dans leur droit des dispositions qui reconnaissent le châtiment corporel comme forme acceptable de discipline. Certains pays interdisent bel et bien les châtiments corporels dans les écoles ou d'autres institutions, ou en tant que sanction pénale, mais aucun n'interdit le recours à ce châtiment au foyer. L'amendement à la loi sur les enfants envisagé par l'Afrique du Sud serait le premier cas dans la région à interdire formellement le recours aux châtiments corporels sur les enfants dans n'importe quel contexte.

Tous les pays en Afrique ont des dispositions tendant à protéger les enfants contre l'exploitation à des fins économiques et le travail dangereux ou susceptible de faire obstacle à leur éducation

L'étude de l'Organisation des Nations Unies sur la violence à l'égard des enfants a recommandé que les États interdisent toute forme de violence contre les enfants, notamment les mariages précoces et les mariages forcés. En Éthiopie, au Mozambique et en Ouganda, la moitié de toutes les femmes mariées sont âgées de moins de 18 ans. L'âge légal du mariage est de 16 ans au

Zimbabwe et de 15 ans en Afrique du Sud et en Tanzanie.

Tous les pays en Afrique ont des dispositions dans leur Constitution ou leur législation tendant à protéger les enfants contre l'exploitation à des fins économiques et le travail dangereux ou susceptible de faire obstacle à leur éducation. L'ensemble des pays dans la présente étude ont ratifié la Convention de l'Organisation internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants. Mais ils n'appliquent pas, tous, l'âge minimum de 15 ans pour l'emploi des enfants, pas plus qu'ils n'ont de règles sur le type de travail auquel les enfants peuvent participer ou sur les conditions d'emploi des enfants. Même lorsqu'il existe des normes pour le travail des enfants, la surveillance est inadéquate pour assurer l'application de ces normes. Le Zimbabwe a l'âge minimum le plus bas pour l'emploi, à savoir 12 ans, et la Zambie l'âge minimum le plus élevé, soit 18 ans. La Constitution du Botswana offre la possibilité d'employer des enfants âgés de moins de 12 ans dans certaines industries et ne proscriit par leur emploi même s'il est avéré que cela est risqué pour eux.

Le Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant a indiqué que l'âge auquel prend fin la scolarité obligatoire devrait être l'âge de l'accès à un emploi à temps complet. C'est seulement en Namibie que l'âge minimum pour l'emploi est le même que l'âge auquel les enfants achèvent l'éducation de base. Dans six des pays ayant fait l'objet de l'examen, il y a un écart de 1 à 4 ans. Au Burundi et au Rwanda, l'écart

est de 4 ans. Il est de 3 ans à Madagascar, de 2 ans au Kenya et en Tanzanie et d'un an aux Comores.

Il existe des disparités nettes entre les dispositions juridiques et autres et la situation sur le terrain. Dans son deuxième rapport au Comité des droits de l'enfant, l'Éthiopie a déclaré que 83 % des enfants âgés de 5 à 14 ans exerçaient une activité productive (notamment un travail rémunéré et un travail domestique non rémunéré dans des exploitations agricoles) ou dans l'accomplissement de tâches ménagères. Dans la cohorte des 15 à 17 ans, la proportion passe à 97 %. Ce qui est plus préoccupant, c'est que 62 % des enfants âgés de 10 à 14 ans et 39 % des enfants âgés de 5 à 9 ans exercent au moins un type d'emploi en dehors des tâches ménagères. Une telle dichotomie entre la protection officielle et la réalité sur le terrain est imputable essentiellement à la pauvreté exacerbée par le coût des frais à payer pour les services de santé et d'éducation de base. La pauvreté laisse entendre que les enfants ont besoin de travailler, soit parce qu'ils s'occupent d'eux-mêmes, soit parce qu'ils contribuent à un revenu familial maigre.

En 2006, l'ONU a estimé que dans le monde plus de 250 000 enfants étaient impliqués dans des conflits armés au sein de forces armées gouvernementales, de milices gouvernementales ou de groupes d'opposition armés; 120 000 de ces enfants se trouvaient en Afrique. Les pays africains les plus touchés sont l'Angola, le Burundi, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda. Le Comité

des droits de l'enfant exige que les États fassent en sorte que les enfants âgés de moins de 15 ans ne prennent pas directement part aux hostilités et donnent la priorité au recrutement des enfants les plus âgés entre 15 et 18 ans. La Charte africaine va plus loin, s'agissant d'interdire la participation des enfants âgés de moins de 18 ans à des conflits armés. En 2000, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés a été adopté, en vue de renforcer les normes, y compris relever à 18 ans l'âge de la conscription¹⁶.

Un grand obstacle au respect des âges minimums pour la conscription est l'un de ceux qui touchent à l'ensemble des âges auxquels doit s'appliquer la protection des enfants, à savoir l'absence d'enregistrement des naissances. Sans un enregistrement officiel des naissances, il est difficile de vérifier l'âge des enfants. Le Comité des droits de l'enfant s'est déclaré préoccupé, par exemple, par les lacunes éventuelles dans le processus de recrutement de l'Ouganda en raison de l'absence d'enregistrement des naissances. Une préoccupation similaire a été exprimée à propos de l'âge apparent en Zambie pour le recrutement volontaire, en ce sens que « moins de 10 % des enfants étaient enregistrés à la naissance en 1999, le chiffre étant encore inférieur dans les zones rurales » (Convention relative aux droits de l'enfant, 2003). Le manque de système universel et obligatoire d'enregistrement des naissances accable nombre de pays africains faisant l'objet du présent examen.

À l'échelon national, des mécanismes pour exercer une surveillance et faire rapport sur la violation des droits des enfants, soit font défaut, soit sont insuffisants

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits de l'enfant disposent de comités pour surveiller la mise en œuvre de leurs dispositions en examinant les rapports des États parties. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant a commencé à se réunir en 2001, mais à ce jour il n'a reçu que quatre rapports d'États parties. Le Rwanda est le seul pays faisant l'objet du présent examen à avoir soumis régulièrement des rapports. Le Comité africain peut connaître d'une plainte de n'importe qui concernant des affaires ayant trait à la Charte. C'est pourquoi il est plus fort que son homologue de la Convention relative aux droits de l'enfant. Néanmoins, un grave défaut du Comité africain est que ses rapports ne peuvent être publiés qu'après l'accord et l'examen des États membres, ce qui compromet le rôle indépendant de contrôle qu'il est censé jouer.

Sans une diffusion généralisée et une large publication des rapports présentés au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant et des observations finales du Comité des droits de l'enfant, il ne peut y avoir qu'un retour d'information limité des citoyens. Pour la plupart des pays couverts par le présent examen, des rapports parallèles ont été soumis par des ONG, comme le prévoit l'article 45 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces rapports renforcent ceux des États et jettent la lumière sur les lacunes, les incohérences et d'autres questions que les gouvernements ont évitées. La plupart des États couverts par le présent

examen n'ont pas encore soumis un deuxième rapport ou un rapport ultérieur qui traite de questions spécifiques soulevées par le Comité des droits de l'enfant dans ses observations finales, telles que les recommandations en vue de changements à opérer dans le droit et les politiques.

À l'échelon national, des mécanismes pour exercer une surveillance et faire rapport, soit font défaut, soit sont insuffisants. En Tanzanie, le Child Labour Unit (Groupe sur le travail des enfants) a été créé pour procéder à des inspections et tenter des poursuites devant les tribunaux, mais il est insuffisamment financé et insuffisamment doté en effectifs. En dépit des problèmes de travail des enfants qui s'étalent, il n'a géré que quelques poursuites et s'est révélé inefficace dans la coordination avec les autres parties prenantes pour lutter contre le travail des enfants. Le problème est exacerbé par l'absence de clarté sur le point de savoir où se situe la responsabilité institutionnelle: le Ministère de la condition de la femme et de l'enfant traite des droits de l'enfant, mais la surveillance et la mise en œuvre de la législation sur le travail des enfants relèvent du Ministère du travail et de la jeunesse.

Droits de l'homme et ordre mondial de la sécurité

Le droit relatif aux droits de l'homme a tenté de trouver un équilibre entre l'intérêt public en matière de sécurité et de stabilité, d'une part, et les libertés et droits fondamentaux, d'autre part. L'article 51 du Pacte international relatif aux droits

civils et politiques et l'article 27 (2) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaissent que les défenseurs des droits de l'homme devraient prendre en compte les intérêts légitimes relatifs à la sécurité. D'après l'article 27 (2) de la Charte africaine, ces droits « s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun ».

Les efforts déployés récemment pour s'attaquer aux menaces terroristes ont remis en cause cet équilibre. Parmi les pays couverts par l'étude, il y a des cas dans lesquels la poursuite de la lutte contre le terrorisme a entraîné une dégradation des droits de l'homme. Un problème essentiel est de définir le terrorisme. En Égypte, le Code pénal le définit comme étant :

Tout emploi de la force ou de la violence ou de la menace ou de l'intimidation auquel l'auteur a recours afin de mener à bien un plan criminel individuel ou collectif visant à troubler la paix ou à compromettre la sûreté et la sécurité de la société et qui est de nature: à causer des dégâts ou à susciter la peur chez des personnes ou à mettre en péril des vies humaines, la liberté ou la sécurité; à endommager l'environnement; à endommager les moyens de communication ou à s'en emparer; à empêcher les autorités publiques d'accomplir leur travail ou à les entraver dans ce processus; ou à faire échec à l'application de la

Constitution ou des lois et des réglementations (EIPR, 2006).

Le Comité des droits de l'homme a mis en doute cette vaste définition qui semble clairement couvrir toutes sortes d'activités et d'infractions potentielles (Comité des droits de l'homme, 2007).

Les efforts tendant à lutter contre le terrorisme englobent souvent de vastes restrictions des libertés civiles, la répression des opposants politiques, le secret omniprésent, des arrestations arbitraires et des gardes à vue pour des périodes prolongées. Certains gouvernements ont eu recours à la détention en secret, abusé de lois d'urgence, restreint les droits à un procès équitable et employé la peine de mort et la torture (Scheinin, 2007). Un débat se poursuit aux États-Unis sur le point de savoir si le simulacre de noyade est un outil légal ou une torture illégale.

De telles mesures extrêmes ont été justifiées par la menace que fait planer le terrorisme sur la paix et la sécurité mondiales. Certains observateurs ont assimilé la menace du terrorisme à des situations d'urgence nationale qui peuvent déclencher la prise par le gouvernement de pouvoirs étendus ainsi que des restrictions aux libertés et droits fondamentaux. L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques permet des dérogations à certains droits de l'homme durant des périodes d'état d'urgence. Par ailleurs, la Charte africaine ne prévoit pas de dérogations. Pourtant, certains droits - le droit à la vie, la liberté de pensée, de conscience et

**6 Les efforts
déployés
récemment
pour s'attaquer aux
menaces terroristes
ont remis en
cause l'équilibre
entre droits
fondamentaux
et sécurité**

de religion; le droit à la protection contre la torture et les traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants - ne peuvent faire l'objet de dérogations dans quelque circonstance que ce soit d'après le Pacte international. Outre les droits non sujets à dérogations figurant à l'article 4 du Pacte international, le droit international impose des conditions très strictes qui doivent être réunies pour que les droits individuels soient restreints durant une période d'état d'urgence: les personnes doivent toujours être traitées avec respect et dignité, les enlèvements et les détentions non reconnues sont strictement interdits et le droit à un procès équitable doit être préservé (Comité des droits de l'homme, 2001).

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a également mis au point des principes détaillés pour les cas d'état d'urgence. Dans plusieurs cas émanant du Nigéria comportant la détention d'individus en vertu de lois de l'État et leur jugement par des tribunaux spéciaux, la Commission a estimé que les autorités avaient commis de graves violations des droits de l'homme (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de 1998b). Toutes les victimes ont été arrêtées et maintenues en détention pendant une longue période, en vertu de la loi de 1984 sur la sécurité de l'État (détention de personnes) et du décret modifié no 14 de 1994 sur la sécurité de l'État (détention de personnes), qui stipulent que le Gouvernement peut détenir des personnes sans chef d'accusation pour une durée allant jusqu'à trois mois en première instance sans qu'elles aient

le droit de recours judiciaire. La Commission a estimé que ce décret était une violation présumée du droit de ne pas être arrêté ou détenu arbitrairement figurant à l'article 6 de la Charte (ACHPR, 1998a).

Parmi les pays ayant fait l'objet d'examen pour le présent Rapport, c'est l'Égypte qui avait l'état d'urgence le plus long, en vigueur depuis 1981¹⁷. Les mesures relevant de l'état d'urgence se sont intensifiées depuis le 11 septembre pour englober l'arrestation et la détention à volonté sans jugement pour des périodes prolongées; la poursuite de civils devant les tribunaux militaires ou des tribunaux d'exception relevant de la sécurité de l'État; l'interdiction des grèves, des manifestations et des réunions publiques; la censure des journaux et la fermeture de maisons de publication. Une nouvelle loi antiterroriste envisagée depuis 2006 vise à modifier la Constitution, afin de suspendre les mesures de protection prévues par elle contre la détention, les perquisitions de maisons et les fouilles corporelles ou l'invasion des communications privées. Et elle permettrait le renvoi des dossiers à des tribunaux militaires et à d'autres tribunaux d'exception.

Beaucoup de pays africains ont promulgué des lois antiterroristes draconiennes. Compte tenu de la fragilité de la démocratie et des droits de l'homme dans nombre de pays, il s'agit là d'une tendance dangereuse qui peut rogner les gains provisoires des 10 dernières années. Les libertés individuelles ne doivent pas être sacrifiées à la sécurité. Au contraire, les violations des droits de l'homme

elles-mêmes peuvent contribuer à l'insécurité et à l'instabilité. La lutte contre le terrorisme ne saurait servir de prétexte pour promouvoir l'auto-critique et la dictature et miner les droits et les libertés des individus.

Perceptions de la situation des droits de l'homme et de l'état de droit

Les perceptions peuvent varier parmi le public et les experts au sujet de la situation des droits de l'homme en Afrique. Les rapports de pays de la CEA indiquent systématiquement des progrès mais également des revers. Le rapport de pays pour le Kenya contient d'importantes améliorations dans la situation des droits de l'homme dans ce pays depuis l'avènement du gouvernement de la National Rainbow Coalition (Grand rassemblement national): améliorations dans les inscriptions sur les listes électorales, médias plus libres et plus forts et participation politique accrue (CEA, 2007b). Mais les élections à la fin de 2007 ont été émaillées d'actes de violence.

Dans les pays couverts par l'étude, l'impression générale est que le gouvernement ne prend pas en général des mesures promptes et efficaces contre les violations des droits de l'homme et, dans certains cas, qu'il est lui-même coupable de violations des droits de ses citoyens. C'est seulement au Botswana et aux Seychelles qu'une majorité des experts disent que le Gouvernement prend toujours ou en général des

mesures rapides contre les violations des droits de l'homme. En Afrique du Sud, au Cap-Vert, au Ghana, au Malawi, au Maroc, à Maurice et en Zambie, les experts sont convenus que le Gouvernement prend parfois des mesures rapides. Selon les experts interrogés, les Gouvernements défaillants étaient le Burkina Faso, le Cameroun, Djibouti, l'Égypte, le Kenya, Lesotho, Madagascar, le Mali, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, le Sénégal, la Sierra Leone, le Swaziland et le Togo où les experts ont estimé que leur Gouvernement prenait rarement ou ne prenait jamais de mesures rapides en cas de violation des droits de l'homme.

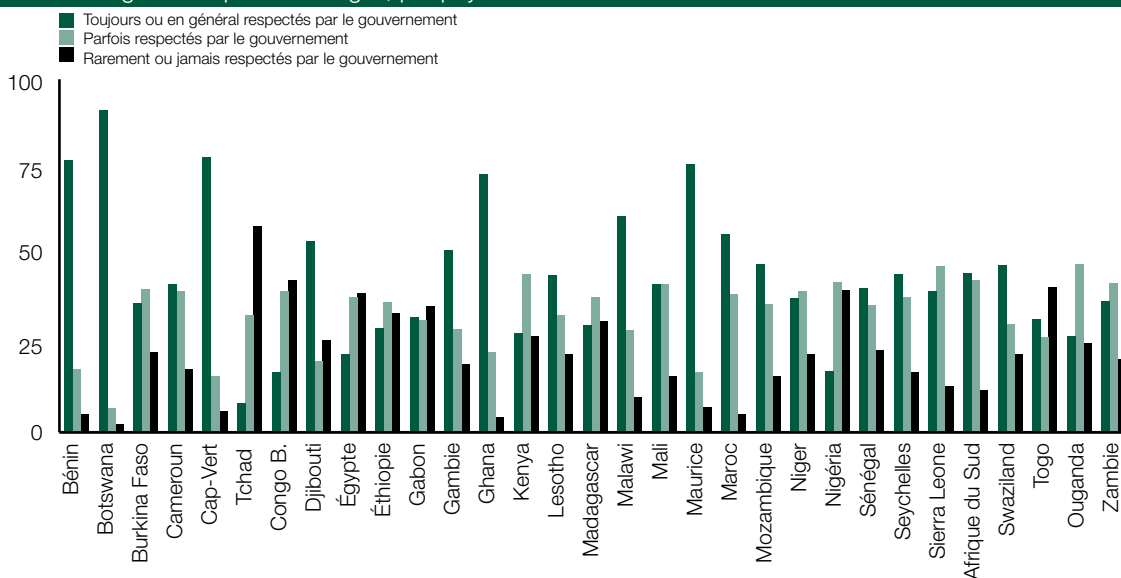
Au Burkina Faso, en Égypte, en Éthiopie, à Madagascar, au Mali, au Niger, au Nigéria, en Ouganda, en République du Congo, au Tchad et au Togo, plus de 50 % des experts interrogés estimaient que les violations des droits de l'homme faisaient rarement l'objet de mesures rapides de la part des institutions de l'État ou ne faisaient jamais l'objet de mesures de la part de ses institutions.

Si le respect des droits de l'homme par les gouvernements s'est peut-être amélioré, les experts ont l'impression qu'il y a toujours de graves lacunes et que les États doivent redoubler d'efforts dans ce domaine (figure 6.3). C'est seulement au Bénin, au Botswana, au Cap-Vert, au Ghana, au Mali, au Maroc, au Mozambique et aux Seychelles que plus de la moitié des experts sont d'avis que le Gouvernement respecte toujours ou en général les droits de l'homme.

6 Les perceptions peuvent varier parmi le public et les experts au sujet de la situation des droits de l'homme en Afrique. Les rapports de pays de la CEA indiquent systématiquement des progrès mais également des revers

Figure 6.3 Opinion des experts sur le respect des droits de l'homme par le gouvernement

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

Leur opinion était très négative au Tchad, en Égypte, au Togo, à Madagascar, en Éthiopie et en République du Congo.

Conclusion : combler les lacunes dans la mise en œuvre et utiliser les connaissances autochtones

En Afrique, il y a de nombreuses recommandations et de nombreux cadres normatifs pour la protection des droits de l'homme et de l'état de droit. Le problème qui se pose aux pays africains est de traduire les engagements pris de protéger les droits de l'homme en réalités pour l'Africain moyen. Dans le domaine des droits de l'homme, de nombreuses recommandations attendent d'être mises en œuvre. Ce sont notamment les suivantes:

- Les recommandations figurant au chapitre 6 « Droits de l'homme et état de droit » du *Rapport sur la gouvernance en Afrique 2005* (CEA, 2005);
- La Déclaration de Kigali de 2003 sur la protection et la promotion des droits de l'homme et des peuples;
- Le Document final du Sommet mondial de 2005 et la Déclaration de 2006 signée conjointement par le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA sur la coopération entre les deux institutions.

Il faut avant tout reprendre ces recommandations et les mettre en œuvre.

Les pays africains doivent mettre au point des systèmes de justice qui réconcilient les personnes au lieu d'approfondir les barrières sociales. Il faut qu'il y ait brassage entre les systèmes de justice modernes et traditionnels. Les juges et leurs auxiliaires doivent être formés pour qu'ils puissent traiter les actes de violence à l'égard des femmes et des enfants et juger rapidement les dossiers concernant les droits de l'homme, car lenteur de justice vaut déni de justice.

Dans le domaine des droits de l'homme, plusieurs lacunes doivent être comblées:

Lacunes dans l'établissement de rapports. Les rapports des États relatifs aux droits de l'homme donnent

une évaluation tant des progrès accomplis que des difficultés rencontrées dans la réalisation des droits inscrits dans les traités que les États ont signés. Les rapports des États constituent le point de départ pour la formulation d'observations et de recommandations par l'ONU et les organes régionaux africains. Ces observations et recommandations sont utiles aux États. Toutefois, c'est de façon très peu satisfaisante que bon nombre de pays africains s'acquittent de cette tâche d'établissement de rapports sur les droits de l'homme. Seuls quelques-uns s'en tirent bien. Les pays africains doivent être encouragés à produire et à soumettre régulièrement aux organes conventionnels des rapports sur les droits de l'homme, ce qui permettra à ces organes de connaître les questions, les problèmes et les défis auxquels ils se heurtent et de déterminer de quelle façon les aider.

Lacunes dans les connaissances. Les défenseurs des droits de l'homme ont encore tendance à axer leurs efforts sur les droits civils et politiques et à voir dans l'État la seule entité devant assumer la responsabilité. Tant que cette perception persiste, la place des droits de l'homme dans le progrès politique de l'Afrique sera limitée. Il faut impérativement, au niveau national promouvoir la synergie entre diverses catégories de droits et la façon de rendre complémentaires les mécanismes autochtones et modernes de règlement des conflits. Il est également important de rendre opérationnels le droit au développement durable, le droit à la paix et le droit à la sécurité.

Le problème qui se pose aux pays africains est de traduire les engagements pris de protéger les droits de l'homme en réalités pour l'Africain moyen

Renforcement du rôle des OSC dans la promotion et la protection des droits de l'homme en Afrique. Le gouvernement doit ouvrir aux organisations de la société civile l'espace leur permettant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme dans leur pays, notamment les droits des enfants, des femmes et des handicapés physiques. Un environnement ouvert et démocratique est indispensable pour que les OSC s'acquittent de cette fonction. Pour leur part, les OSC doivent renforcer leur capacité d'investigation, de recherche, d'analyse et de sensibilisation pour ce qui est des droits de l'homme au-delà d'une façon de voir strictement conflictuelle.

En ratifiant les traités relatifs aux droits de l'homme, les États contractent l'obligation de les mettre en œuvre

Lacunes dans la sécurité, en particulier dans les pays connaissant un conflit armé ou sortant d'un conflit armé. Dans les pays en conflit ou sortant juste d'un conflit, la paix et la sécurité sont souvent fragiles et la sécurité des personnes et des biens est menacée. Les citoyens ont besoin d'interventions protectrices de la part de l'État. Comblers les lacunes dans la sécurité après avoir mis fin au cycle de la violence et de la revanche peut grandement contribuer à une paix durable et ouvrir la voie au développement durable. La promotion et la protection des droits de l'homme représentent un grand pas vers l'instauration d'une paix durable et de la stabilité dans ces pays.

Pénurie de ressources pour les mécanismes nationaux et régionaux pour la promotion des droits de l'homme. L'efficacité du système africain des droits de l'homme dépend, dans une large mesure, de l'existence

d'organes nationaux et régionaux indépendants et bien financés. L'Union africaine et ses partenaires multilatéraux et bilatéraux doivent allouer des ressources suffisantes et fournir un appui politique plus grand à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, au Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et à la future Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Un appui similaire devrait être accordé aux mécanismes mis en place par les communautés économiques régionales pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. En ratifiant les traités relatifs aux droits de l'homme, les États contractent l'obligation de les mettre en œuvre.

Notes

1. En 2005, par exemple, l'Union africaine a suspendu la Mauritanie en raison du coup d'État qui a eu lieu dans ce pays.
2. Pour des informations à jour sur la ratification des traités par les pays, voir <http://untreaty.un.org/French/access.asp>.
3. Les pays qui ont signé mais n'ont pas ratifié la Convention sont les suivants: Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Ghana, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République du Congo, Sénégal, Sierra Leone, Soudan et Swaziland.
4. Les Principes de Paris ont été définis lors des premières rencontres internationales sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme,

- tenues à Paris du 7 au 9 octobre 1991, et ils ont été adoptés par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1992/54, 1992 et par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 de 1993.
5. Il s'agit des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme des pays suivants: Afrique du Sud, Égypte, Ghana, Kenya, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Togo et Zambie. Les normes d'accréditation du Comité international de coordination sont disponibles à l'adresse www.nhri.net/htm.
 6. Buhari Belo a été relevé de ses fonctions par le Gouvernement Obasanjo, au Nigéria, sous le prétexte qu'on l'affectait en tant que fonctionnaire. Beaucoup de gens estimaient qu'il était renvoyé à cause de ses vues critiques sur la situation des droits de l'homme en Afrique.
 7. La Déclaration universelle des droits de l'homme, dont sont inspirés les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et qui sert de base à la charte des droits de nombreuses constitutions nationales, est également sans équivoque: elle dispose en son article premier que, « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». L'article 2 proclame que chacun peut se prévaloir des droits y figurant « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».
 8. La Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1967), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006) traitent de la discrimination dans des contextes spécifiques.
 9. En 2005, les Batsarwa ont réussi à contester la politique de 1986 du Gouvernement tendant à les déplacer de la Central Kalahari Game Reserve (réserve de chasse centrale du Kalahari) pour les réinstaller dans des colonies situées en dehors de la réserve. Le Gouvernement a accepté et respecté la décision du tribunal, ce qui démontre l'attachement du Gouvernement à l'état de droit, à la défense des droits de l'homme et au respect de la séparation des pouvoirs ainsi qu'à l'intégrité du système judiciaire. Voir, à cet égard, le Rapport de pays 2007 de la CEA sur le Botswana, 112.
 10. Voir la Convention des Nations Unies contre la torture et les dispositions pertinentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.
 11. Le préambule de la Charte dispose ce qui suit: « Convaincu qu'il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement; que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité, et que la

- satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la jouissance des droits civils et politiques », et poursuit dans sa première partie en énumérant les droits et devoirs civils, politiques, économiques, sociaux et culturels dans une mesure égale.
12. Cette vision remonte à la déclaration faite par le Président Roosevelt des États-Unis en 1941 à propos des quatre libertés interdépendantes - liberté de parole et d'expression, liberté de culte religieux, droit de vivre à l'abri du besoin et droit de vivre à l'abri de la peur, qui sont nécessaires pour maintenir la paix dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale. Voir Roosevelt (1941). Conférence mondiale sur les droits de l'homme 14-25 juillet 1993, Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23 (12 juillet 1993).
 13. Constitution du Botswana, 30 septembre 1966, s 15 (4); Constitution de la Zambie, (loi n° 1 de 1991), s 23 94 (c) Constitution du Zimbabwe, 1979 telle que modifiée (Zimbabwe Constitution Order SI 1979/1600) du Royaume-Uni, art. 23 (3).
 14. Il y a lieu de noter qu'aux termes de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, « une Partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Voir Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes « recommandation générale 21 » (1994), par. 41, 43, 44 et 48; et la déclaration concernant les réserves » (2000) qualifie les articles 2 et 16 de dispositions essentielles. Voir par. 6 du Rapport sur le développement dans le monde arabe (2006).
 15. Cette position était apparemment un compromis intervenu après un débat long et controversé entre ceux qui s'opposaient à la polygamie et ceux qui cherchaient à la protéger en tant qu'aspect de la tradition africaine.
 16. En 2008, 21 des 35 pays africains avaient ratifié le Protocole facultatif.
 17. Loi d'urgence n°162 de 1958; loi n° 97 de 1992.

Bibliographie

- Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. 1981. « Charte africaine des droits de l'homme et des peuples » OAU Doc. CAB/LEG/67/3.
- . 1995. Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project Case v. Nigeria. Communication No. 105/93, 128/94, 130/94, 152/96. In *12th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1998–1999*. Banjul: ACHPR, 1999.
- . 1998. « Protocole relatif à la Charte des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples » OAU/LEG/AFCHPR/Prot (III).
- . 1998. *Douzième rapport annuel d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 1998–1999*. Banjul: ACHPR, 1999.
- . 2003. « Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes » Assembly/AU/Dec 14 (II).
- . 2008. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. www.achpr.org.
- Union africaine. 2002. « Acte constitutif de l'Union africaine. » OAU Doc. CAB/LEG/23.25.

- . 2006. “Projet de Protocole au Statut de Cour africaine des droits de l’homme et des peuples.” AU Doc. EX.CL/253 (IX).
- Comité pour l’élimination de la discrimination raciale. 2005. « Observations finales du Comité pour l’élimination de la discrimination raciale. » CERD/C/ZMB/CO/16. Geneva: CERD.
- Comité des droits de l’enfant. 2003. « Observations finales du Comité des droits de l’enfant » CRC/C/15/Add.206. Genève: CRC.
- Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes. 2000a. “Recommandation générale n° 21.” New York: Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes
- . 2000b. “Déclaration concernant les réserves.” New York: Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes.
- . 2006. “Observations finales: Togo, CEDAW/C/TGO/CO/3.” New York: Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes.
- Conseil de l’Europe. 2002. “Directives en matière de droits de l’homme et de lutte contre le terrorisme.” Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Doek, Jaap E. 2007. “In the Best Interests of the Child—Harmonisation of National Laws with the Convention on the Rights of the Child: Some Observations and Suggestions.” Addis Ababa: ACP/UNICEF.
- Égypte. 1992. Loi d’urgence n° 97.
- . 1952. Loi d’urgence n° 162.
- Evans, Malcolm D., et Rachel Murray. 2002. “The Special Rapporteurs in the African System.” Dans Malcolm Evans et Rachel Murray (éd.), *The African Charter on Human and Peoples’ Rights: The System at Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ligabo, Ambeyi. 2008. « Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression » au Conseil des droits de l’homme à sa septième session. A/HRC/7/14. Genève: Conseil des droits de l’homme.
- Media Institute of South Africa. 2006. “So This is Democracy: State of Media Freedom in Southern Africa.” Windhoek: MISA.
- National Human Rights Institutions. 2008. “International Coordinating Committee Accreditation.” www.nhri.net/html.
- Nzegwu, Nkiru. “Gender Equality in Dual-Sex System: The Case of Onitsha.” Dans *Jenda: A Journal of Culture and African Women’s Studies*. 1(1) www.jendajournal.com.
- OAU (Organisation de l’unité africaine). 1981. “Charte africaine des droits de l’homme et des peuples.” OAU Doc. CAB/LEG/67/3.
- . 1990. “Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant.” OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49. Maputo.
- . 1996. “Rapporteur spécial sur les droits des femmes en Afrique.” DOC/OS/34c (XXIII), Annexe II. Maputo.
- Reporters sans frontières. 2008. “Press Freedom Round-Up 2007.” 2 Jan 2008 www.rsf.org/article.php3?id_article=24909.
- Roosevelt, Franklin D. 1941. “Annual Message to Congress.” Washington, D.C. www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=70.
- Scheinin, Martin. 2007. « Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans la lutte

- contre le terrorisme » UN Doc. A/HRC/4/26. Genève: Nations Unies. www.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm.
- Tamale, Sylvia. 1999. "Towards Legitimate Governance in Africa: The Case of Affirmative Action and Parliamentary Politics in Uganda." Dans Edward Kofi Quashigah et Obiora Chinedu Okafor, éd., *Legitimate Governance in Africa*. Hague: Kluwer International.
- ONU (Organisation des Nations Unies). 1948. "Déclaration universelle des droits de l'homme." New York.
- . 1969. "Convention de Vienne sur le droit des traités." Vienne.
- . 1976. "Pacte international relatif aux droits civils et politiques." New York.
- . 1985. "Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants." New York.
- . 1992. "Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme." Genève.
- . 2002. "International Experts Urge States to Take Immediate Action to End Immunity for Violations of Women's Rights." Press Release WOM/1330. New York.
- . 2008. "Index universel des droits de l'homme qui donne accès aux documents des Nations Unies." 1er juin . www.universalhumanrightsindex.org.
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 2003. "2003 Annual Report of the Uganda Human Rights Commission."
- . 2004. "2004 Annual Report of the Uganda Human Rights Commission."
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2000. *Rapport sur le développement humain 2000 – Droits humains et développement humain*. New York. <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en>.
- . 2006. "Rapport sur le développement dans le monde arabe." New York.
- Assemblée générale des Nations. 1993a. "Résolution 48/134 de l'Assemblée générale." New York.
- . 1993b. "État d'avancement des publications, des études et de la documentation à établir pour la Conférence mondiale." Dans *Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/PC/4*. Genève: Nations Unies.
- . 1993c. "Déclaration et Programme d'action de Vienne." Dans *Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/23*. Vienne: Nations Unies.
- Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. 1993. "État d'avancement des publications, des études et de la documentation à établir pour la Conférence mondiale." 4 UN Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.5.
- Comité des droits de l'homme (Comité des droits de l'homme). 1989. "Observation générale n° 18: Non-discrimination." UN Doc. A/45/40. Dans *Rapport du Comité des droits de l'homme*, Vol. I. Genève.
- . 2001. "Observation générale n° 29: États d'urgence." CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. Genève.
- . 2007. "Observations finales du Comité des droits de l'homme." CCPR/C/ZMB/CO/3. Geneva: CCPR.
- Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. 2005. "Menaces à la paix et à la sécurité internationales." UN Doc. S/RES/1624.
- Uganda Human Rights Commission. 2003. *2003 Annual Report*. Kampala 2003.
- . 2004. *2004 Annual Report*. Kampala.

La corruption est un grand problème pour la gouvernance et le développement en Afrique. Elle mine la capacité de fournir des services de façon efficace, d'assurer la sécurité et de maintenir la paix, l'ordre et la stabilité sociale. Lorsqu'elle est profondément ancrée, la corruption fait des pays dotés de ressources des sociétés retardataires à faible revenu. Bon nombre de pays africains sont englués dans le cycle de la corruption, de la pauvreté et du développement.

La corruption est particulièrement néfaste pour l'Afrique, le continent le plus pauvre du monde. Elle sape la capacité de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, car des ressources destinées à l'éducation, à la santé, à la construction de routes rurales et à l'électrification sont détournées à des fins personnelles. Elle augmente aussi le coût des transactions et représente un obstacle à l'investissement étranger direct.

L'omniprésence de la corruption, en particulier dans le monde en développement, a suscité la dynamique nécessaire pour s'attaquer au problème. L'Organisation des Nations Unies a conçu la Convention des Nations Unies contre la corruption (Convention des Nations Unies). En Afrique, des instruments continen-taux et régionaux ont vu le jour pour traiter le problème: la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (Convention de l'UA) a été formulée en 2003, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

et la Communauté de développement de l'Afrique australe ont mis au point des cadres régionaux. Et de nombreux États africains ont conçu des lois contre la corruption et créé les institutions correspondantes.

L'élimination de la corruption passe nécessairement par une direction résolue et l'état de droit. Il est essentiel de mettre en place un groupe crucial de partenaires pour la lutte contre la corruption - au niveau des branches exécutive, législative et judiciaire de l'État et au sein des médias et de la société civile. Et s'attaquer au problème des bas salaires et des piètres rémunérations, en particulier dans le secteur public, est vital pour décourager les petits vols aussi bien que la corruption à grande échelle dans les fonctions publiques.

Le phénomène de la corruption

La corruption est un phénomène complexe et multidimensionnel qui touche à des degrés divers la totalité des pays, y compris les pays développés. Le rapport de 2007 de Global Integrity a affirmé que les pays développés étaient toujours empêtrés dans la corruption, contrairement à l'impression générale que les pays riches sont moins corrompus parce qu'ils ont atteint un stade de développement appréciable (Global Integrity, 2007).

L'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, a signalé que la corruption causait des dommages énormes: elle appauvrit les économies nationales, menace les institutions démocratiques, l'état de droit et favorise

L'élimination de la corruption passe nécessairement par une direction résolue et l'état de droit. Il est essentiel de mettre en place un groupe crucial de partenaires pour la lutte contre la corruption

le terrorisme (Webb, 2005). Cette prise de conscience est reflétée dans le préambule de la Convention de l'UA qui déclare que la corruption « compromet le respect de l'obligation de rendre compte et du principe de transparence dans la gestion des affaires publiques, ainsi que le développement socioéconomique ».

Étant un phénomène multidimensionnel, la corruption est difficile à définir de façon succincte. En lieu et place d'une telle définition, la Convention des Nations Unies et la Convention de l'UA donnent, toutes deux, un catalogue d'actes qui sont criminalisés en vertu de plusieurs lois pénales nationales et font à présent partie des cadres juridiques internationaux et régionaux de lutte contre la corruption. Dans la Convention des Nations Unies, les actes en question sont notamment les suivants:

- Corruption d'agents publics nationaux;
- Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques;
- Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public;
- Trafic d'influence;
- Abus de fonctions;
- Enrichissement illicite c'est-à-dire augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut

raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes;

- Corruption dans le secteur privé;
- Soustraction de biens dans le secteur privé;
- Blanchiment du produit du crime;
- Recel;
- Entrave au bon fonctionnement de la justice.

Le dénominateur commun de ces actes est qu'ils consistent en l'obtention d'un avantage indu d'agents publics ou d'entités privées pour en tirer un gain privé ou personnel.

La Convention de l'UA, qui définit les actes ci-après, a adopté une démarche similaire:

- (a) La sollicitation ou l'acceptation, de manière directe ou indirecte en échange de l'accomplissement ou de l'omission d'un acte dans l'exercice de ses fonctions;
- (b) L'offre ou l'octroi en échange de l'accomplissement ou de l'omission d'un acte dans l'exercice de ses fonctions;
- (c) L'accomplissement ou l'omission aux fins d'obtenir des avantages illicites pour lui-même ou pour un tiers;
- (d) Le détournement de biens appartenant à l'État ou à ses démembrements qu'il a reçus

dans le cadre de ses fonctions, à des fins n'ayant aucun rapport avec celles auxquelles ils sont destinés, à son propre avantage, à celui d'une institution ou encore à celui d'un tiers;

- (e) L'offre ou le don, la promesse, la sollicitation ou l'acceptation de tout avantage non justifié contrairement aux exigences de ses fonctions;
- (f) L'offre, le don, la sollicitation ou l'acceptation ou la promesse d'un avantage non justifié en mesure d'influencer irrégulièrement la décision d'une personne exerçant des fonctions dans le secteur public ou privé, en contrepartie de cet avantage, que celui-ci soit destiné à elle-même ou à une autre personne
- (g) L'enrichissement illicite;
- (h) Usage ou recel de produit obtenu par actes mentionnés dans cet article (UA, 2003).

Comme il est difficile de donner une définition concluante de la corruption, la Convention de l'UA contient une clause ouverte au paragraphe 2 de l'article 4 rendant tout autre acte ou toute autre infraction connexe illégal, si deux ou plusieurs Parties à la Convention conviennent qu'un tel acte constitue un acte de corruption.

Cadres internationaux et régionaux de lutte contre la corruption

Adoptée en 2004 après un long processus de négociation, la Convention des Nations Unies fournit un cadre

global pour prévenir aussi bien que criminaliser la corruption. Elle couvre la prévention, la criminalisation ainsi que la détection et la répression, la coopération internationale, l'assistance technique, l'échange d'informations et les mécanismes d'application (Webb, 2005).

La Convention de l'UA, adoptée en 2003, est un instrument juridique contraignant qui couvre diverses mesures de lutte contre la corruption. Outre l'appel qui y est lancé aux États africains pour qu'ils érigent certains actes de corruption en infractions pénales dans leur droit interne, la Convention de l'UA traite de la compétence des États en matière de corruption et d'infractions connexes (article 13), des garanties minimales pour un procès équitable (article 14), de l'extradition (article 15), de la confiscation et de la saisie du produit de la corruption, notamment le rapatriement (article 16), du secret bancaire (article 17), de la coopération et de l'entraide judiciaire (article 18), de la coopération internationale (article 19), des autorités nationales (article 20) et du mécanisme de suivi (article 22).

Tandis que la Convention des Nations Unies est considérée comme l'instrument le plus complet pour lutter contre la corruption, elle présente plusieurs similitudes avec la Convention de l'Union africaine (Webb, 2005). C'est ainsi que certaines infractions se retrouvent dans les deux Conventions. En dépit de légères différences dans le libellé, la corruption passive commise par un agent public est traitée de la même manière par les deux Conventions.

6 *Tandis que la Convention des Nations Unies est considérée comme l'instrument le plus complet pour lutter contre la corruption, elle présente plusieurs similitudes avec la Convention de l'Union africaine*

D'autres similitudes sont notamment la corruption d'agents publics et le blanchiment du produit de la corruption.

Les deux Conventions prévoient la création d'organes nationaux de lutte contre la corruption ayant des fonctions spéciales en la matière. L'article 6 de la Convention des Nations Unies charge une institution nationale de lutte contre la corruption des tâches suivantes: élaborer, mettre en œuvre et coordonner les enquêtes et les politiques relatives à la lutte contre la corruption; promouvoir la prise en compte des organisations de la société civile dans les programmes de lutte contre la corruption; assurer une gestion appropriée des ressources publiques ainsi que la transparence, l'obligation de rendre compte et l'intégrité dans la gestion des affaires publiques et entreprendre une évaluation régulière de l'adéquation des cadres juridiques et politiques dans la lutte contre la corruption. En son article 20, la Convention de l'UA mandate, en outre, les organismes nationaux de lutte contre la corruption pour formuler et recevoir des demandes d'aide et de coopération relatives à des affaires de corruption. Les deux documents reconnaissent la nécessité de l'autonomie institutionnelle, aussi bien administrative que financière, pour que les organes de lutte contre la corruption puissent s'acquitter de leurs fonctions avec efficacité et efficience.

Les deux Conventions prévoient des sanctions similaires concernant la corruption d'agents publics. Elles

disposent que le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public un avantage indu afin de le persuader d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir, d'une certaine façon, un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles constitue un acte de corruption. Les conventions disposent aussi que le fait pour un agent public de solliciter ou d'accepter un tel avantage indu constitue un acte de corruption. La définition d'actes tels que la corruption d'agents publics est vaste et établit une norme pour les personnes exerçant des fonctions officielles.

Les deux Conventions des Nations Unies et de l'UA considèrent, toutes deux, une utilisation inappropriée et le détournement de biens ou de ressources publiques comme des actes de corruption graves. La Convention de l'UA préconise de rendre illégal le détournement par un agent public ou toute autre personne de biens appartenant à l'État ou à ses organismes, à des fins pour lesquelles les biens en question ne sont pas destinés, ou au bénéfice de l'agent ou de la personne en question. Cette forme de corruption entrave la concrétisation de l'intérêt public et retarde le développement social et économique. En rendant l'acte illégal d'une façon aussi subtile, les conventions règlent un vicieux problème.

S'agissant du blanchiment d'argent, les deux Conventions sont fondamentalement semblables, bien que la Convention des Nations Unies soit plus détaillée. Son article 23 interdit la reconversion ou le transfert de biens, en sachant que ces biens sont le produit de l'infraction, aux fins

de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite de ces biens ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de l'infraction principale à fuir les conséquences juridiques de son acte, aussi bien que le fait de dissimuler ou de déguiser la nature, la source, le lieu, la disposition, le mouvement ou la propriété véritables de ces biens ou ayant trait à des droits concernant ces biens, en sachant que de tels biens sont le produit de l'infraction.

Le degré de détail et la précision de ces dispositions relatives au blanchiment d'argent servent à inspirer les législateurs nationaux, afin qu'ils promulguent des règles et réglementations pertinentes en matière de droit civil, pénal et administratif. Certains ont fait valoir que les dispositions des deux Conventions relatives au blanchiment d'argent n'étaient pas assez précises en ce sens qu'elles disposent que pour être coupable de blanchiment d'argent, une personne doit savoir que les biens en question sont le produit d'une infraction. Des analystes ont recommandé que de telles conditions soient étendues à « des personnes qui devraient raisonnablement avoir su » que les biens sont le produit d'une infraction (Institute for Security Studies, 2004).

En s'attaquant aux pratiques de corruption dans les secteurs non étatiques et non publics, les deux Conventions reconnaissent que la corruption est un phénomène de société qui transcende le secteur public et les agents publics. L'alinéa (c) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention de l'UA dispose que

Encadré 7.1 : La Présidente Ellen Sirleaf Johnson déclare la corruption ennemi public numéro un au Libéria

Son pays étant en proie à de grandes difficultés en raison d'une longue histoire de guerre et de corruption généralisée, la Présidente Ellen Sirleaf Johnson a amené le Gouvernement libérien à adopter une position ferme contre la corruption. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption a été mise au point, une institution nationale de lutte contre la corruption créée, un code de conduite des fonctionnaires mis en place et le pays a signé les Conventions des Nations Unies et de l'UA contre la corruption. Les fonctionnaires et les responsables politiques accusés de corruption ont été relevés de leurs fonctions. La lutte contre la corruption a commencé à produire des retombées positives pour le pays. Les recettes de l'État sont passées de 80 millions de dollars des États-Unis en 2004/05 à 142 millions de dollars des États-Unis en 2006/07 et il est prévu qu'elles atteignent environ 180 millions de dollars des États-Unis en 2007/08.

l'abus de pouvoir peut être commis par un agent public ou par « toute autre personne », ce qui peut être interprété comme signifiant qu'une telle disposition s'applique aux agents et aux opérateurs du secteur privé, y compris les organisations de la société civile (Institute for Security Studies, 2004). La Convention des Nations Unies contient des dispositions spécifiques traitant du secteur privé.

S'agissant du financement des partis politiques, les deux documents insistent sur la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des partis politiques. La Convention de l'UA déclare que « chaque État partie adopte des mesures législatives et autres afin : a) de proscrire l'utilisation de fonds obtenus grâce à des pratiques illégales et à des pratiques de corruption pour financer les partis politiques; et b) d'incorporer le principe de la transparence dans le financement

des partis politiques ». À cet égard, le critère fixé par la Convention de l'ONU est plus précis et a force de loi.

La question des sanctions est traitée dans le paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention des Nations Unies, qui déclare que les gouvernements rendent la commission d'une infraction établie conformément à la Convention passible de sanctions qui tiennent compte de la gravité de la faute. La Convention préconise également de relever de leurs fonctions, de suspendre ou de réaffecter les agents accusés d'actes de corruption. La Convention de l'UA est silencieuse sur cette question, ce qui représente l'une de ses faiblesses.

Le recouvrement des avoirs est une priorité pour la Convention des Nations Unies. Elle fait obligation aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'identité des propriétaires de fonds déposés sur des comptes de grande importance soit rendue publique et de révéler si des fonctions publiques leurs ont été confiées. La Convention fait obligation, en outre, aux États de permettre à d'autres États d'engager devant les tribunaux des procédures judiciaires en vue d'établir l'existence d'un titre ou d'un droit de propriété sur les biens acquis au moyen de pratiques de corruption. De surcroît, elle exige des gouvernements de veiller à ce que leurs tribunaux puissent ordonner aux auteurs d'infractions de verser une réparation ou des dommages et intérêts à l'État ayant subi un préjudice du fait de l'infraction et qu'ils puissent déclarer

légitime la réclamation de l'État ayant subi le préjudice. L'article 57 de la Convention des Nations Unies établit un cadre pour la restitution effective des avoirs.

Les critères fixés par les conventions internationales et régionales contre la corruption sont susceptibles de déboucher sur des activités efficaces et consensuelles de lutte contre ce fléau à travers les frontières. La marche à suivre à cet égard consiste à garantir l'application et la mise en œuvre de ces engagements internationaux et régionaux.

Profil de la corruption en Afrique

Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2007, la corruption et le manque de transparence étaient perçus comme étant généralisés dans 36 pays. L'Afrique du Sud, la Namibie, les Seychelles et le Swaziland ont été remarqués comme ayant amélioré leur position en matière de lutte contre la corruption (Transparency International 2007a).

Bien que de nombreux pays africains aient ratifié la Convention des Nations Unies¹ et la Convention de l'UA², leur attachement à ces instruments concerne plus la forme que le fond. Peu de pays ont transposé au plan national les dispositions des Conventions – en en faisant des parties intégrantes de leur droit national –, si bien que le cadre juridique de la lutte contre la corruption est faible dans bien des pays. De surcroît, certains dirigeants politiques africains sont réticents à transposer au plan intérieur et à mettre en œuvre des

Bien que de nombreux pays africains aient ratifié la Convention des Nations Unies et la Convention de l'UA, leur attachement à ces instruments concerne plus la forme que le fond

cadres internationaux et régionaux de peur que ces derniers n'entravent leur accès à la richesse et ne ferment les voies menant aux ressources publiques.

Mais en raison des exigences des organisations de la société civile, des efforts des parlements et parfois même de l'initiative de certains membres de l'exécutif, des lois progressistes pour lutter contre la corruption sont promulguées dans certains pays africains. Dans bien des cas, il s'agit de lois multiples s'attaquant à la corruption. Le Nigéria a six lois: la loi relative à l'interdiction du blanchiment d'argent, 2004; la loi sur les marchés publics, 2007, la loi sur la responsabilité financière, 2007; la loi sur le code de conduite, 1989; la loi portant création de la Commission indépendante sur les pratiques de corruption, 2000; et la loi portant création de la Commission économique et financière, 2004. Ces deux dernières lois portent création des deux principales institutions de lutte contre la corruption dans le pays et les dotent des pouvoirs nécessaires. Le Ghana a promulgué: la loi sur la gestion financière, 2003 (loi 654); la loi sur les marchés publics, 2003 (loi 663); la loi portant création de l'organisme d'audit interne, 2003 (loi 658); la loi sur les services d'audit, 2000 et la loi sur le blanchiment d'argent, 2007. C'est la tendance générale en Afrique. Il faut à présent actualiser ces lois et les mettre en conformité avec la Convention des Nations Unies et la Convention de l'UA, ainsi que veiller à leur mise en œuvre active dans les États africains.

Organe exécutif

Sans des contrôles et contreponds institutionnels appropriés, l'exécutif est enclin à commettre des abus de pouvoir et des actes de corruption. La libéralisation de la scène politique et la démocratisation ont mis en place certaines mesures de contrôle sur les pouvoirs de l'exécutif et obligé ce dernier à faire preuve d'une certaine transparence dans ses activités. Les responsables politiques sont à présent soumis à des élections périodiques et les organisations de la société civile disposent d'un environnement où elles peuvent exposer la corruption plus librement. Grâce à un environnement plus ouvert et à des réformes institutionnelles minutieuses, le Botswana a promu la responsabilité et l'obligation de rendre compte de l'exécutif. Le Gouvernement de ce pays applique une ouverture relative dans l'élaboration des politiques économiques, l'établissement des priorités et la planification du développement national. Il a renforcé les rôles constitutionnels du Vérificateur général, du Procureur général, de la Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique et l'indépendance de l'organe judiciaire (Kyambalesa, 2006). L'Afrique du Sud et Madagascar ont également adopté certaines stratégies nationales de lutte contre la corruption et ont mis en place des mécanismes afin de les mettre en œuvre, de suivre la mise en œuvre et de faire rapport sur les stratégies.

En dépit de ces quelques cas positifs, la tendance générale en Afrique est que l'exécutif national utilisera

6 La libéralisation de la scène politique et la démocratisation ont mis en place certaines mesures de contrôle sur les pouvoirs de l'exécutif et obligé ce dernier à faire preuve d'une certaine transparence dans ses activités

« Dans certains pays, la loi exige que les agents publics déclarent leurs biens, leur actif et leur passif avant d'entrer en fonctions et encore lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Mais dans la plupart des cas, ces instruments ne se sont pas révélés efficaces »

arbitrairement des fonds publics et se livrera à la corruption. Sani Abacha, ancien Président du Nigéria, était selon Transparency International en 2004, le quatrième dirigeant le plus corrompu de l'histoire récente, s'étant approprié environ 4 à 5 milliards de dollars des États-Unis, provenant du Trésor public nigérian, grâce à la fraude, au faux et usage de faux et au blanchiment d'argent commis entre 1993 et 1998. Abacha et ses associés auraient investi le gros du montant dans des comptes aux États-Unis, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Suisse (Shehu, 2004). Et plusieurs groupes d'experts au Nigéria enquêtent sur les contrats passés dans les secteurs énergétique et routier par le Gouvernement civil d'Obasanjo, qui était au pouvoir de 1999 à 2007.

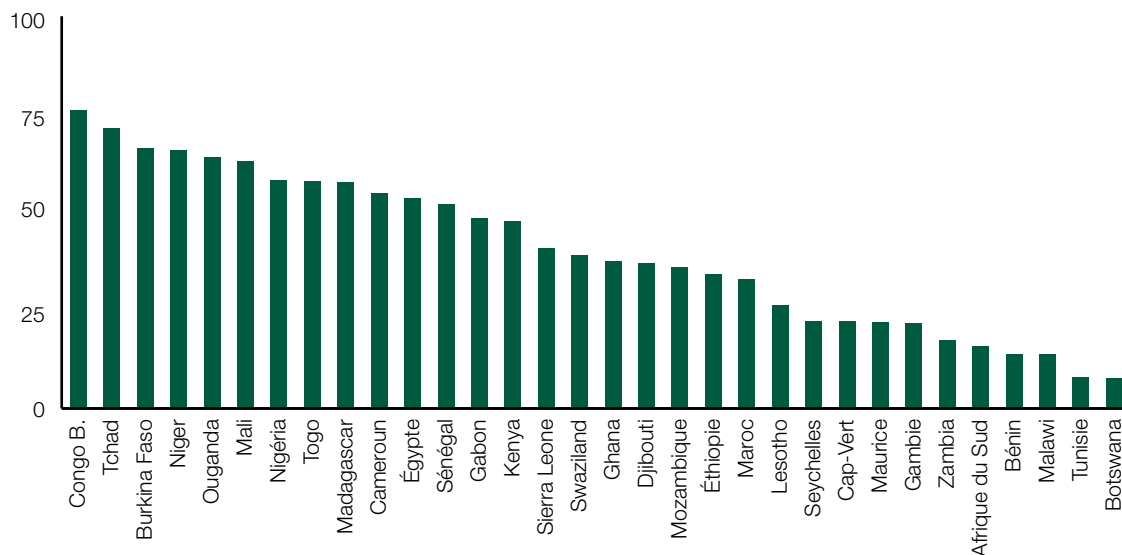
Le Nigéria ne constitue pas un cas isolé. En Zambie et au Malawi, les anciens Présidents Frédéric Chiluba and Baliki Muluzi passent actuellement en jugement pour corruption³. Au Kenya, John Githongo, ancien haut fonctionnaire chargé de la lutte contre la corruption, a fui en exil alléguant des menaces à sa vie après qu'il eut ostensiblement mis à nu les détails d'un acte de corruption de haut niveau (Holman, 2006; Michael, 2004). Githongo a allégué qu'au début de 2004, le Gouvernement kényen « avait accordé un contrat d'une valeur d'environ 41 millions de dollars des États-Unis à une entité commerciale qui n'existait pas et certaines de ces transactions étaient menées par des membres du Gouvernement afin de lever des fonds à des fins politiques » (Githongo, 2007).

La corruption au sein de l'exécutif n'est pas limitée à la direction politique élue ni aux agents de la fonction publique; d'autres organes de l'exécutif, notamment les services de police, peuvent être corrompus. En Afrique du Sud, 222 membres des services de police d'Afrique du Sud accusés de corruption en 2006/07 ont été suspendus (Faull, 2008). Au Nigéria, un ancien inspecteur général de la police a été mis en examen pour répondre de 70 chefs d'inculpation de vol et de blanchiment d'argent pour un montant de 13 milliards de naira (environ 118 millions de dollars des États-Unis). Il a été reconnu coupable de certaines de ces accusations.

Dans certains pays, la loi exige que les agents publics déclarent leurs biens, leur actif et leur passif avant d'entrer en fonctions et encore lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Au Ghana, la 1998 Public Office Holders (Declaration of Assets and Disqualification Act, (Act 550) [loi de 1998 sur les agents de la fonction publique (déclaration de biens et disqualification) (loi 550)], en Tanzanie, le Leadership Code of Conduct Act (code de conduite des dirigeants), en Ouganda, le Leadership Code of Ethics Act (loi sur le code de déontologie des dirigeants (n° 13) ont été promulgués et au Nigéria le Bureau du code de conduite a été créé. Mais dans la plupart des cas, ces instruments ne se sont pas révélés efficaces. Les déclarations de biens sont pour l'essentiel faites en secret et le public a rarement accès aux informations correspondantes. La surveillance et l'application de ces instruments sont faibles dans de

Figure 7.1 Opinion des experts sur la corruption au sein de l'exécutif

Assez ou totalement corrompu (pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

nombreux pays, si bien que les agents peuvent faire de fausses déclarations. Et les agents ont conçu des moyens de contourner cette réglementation par personne interposée en ouvrant des comptes au nom de membres de leur famille, d'amis et d'associés commerciaux pendant qu'ils sont en fonctions. Il en résulte que la corruption a de beaux jours devant elle en dépit des lois sur la déclaration des biens.

La perception des experts dans la plupart des pays couverts par l'étude est que l'exécutif est assez ou complètement corrompu (figure 7). Au Congo, au Tchad, au Burkina Faso, en Ouganda, au Mali, au Nigéria, au Togo, à Madagascar, au Cameroun, en Égypte et au Sénégal, plus de 50 % des experts interrogés ont

estimé l'exécutif complètement ou assez corrompu. C'est seulement en Tunisie et au Botswana que moins de 10 % des experts considèrent leur exécutif comme assez ou complètement corrompu.

Organe législatif

Des parlements bien gérés, choisis à l'issue d'élections ouvertes et concurrentielles et dotées de capacités institutionnelles considérables peuvent promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans le secteur public et combattre la corruption (Stapenhurst *et al.* 2006). Un parlement peut mener son programme de lutte contre la corruption par le biais du contrôle qu'il exerce sur les institutions et les organismes publics, des audiences publiques, des enquêtes des commissions

parlementaires et de l'affectation de fonds au gouvernement.

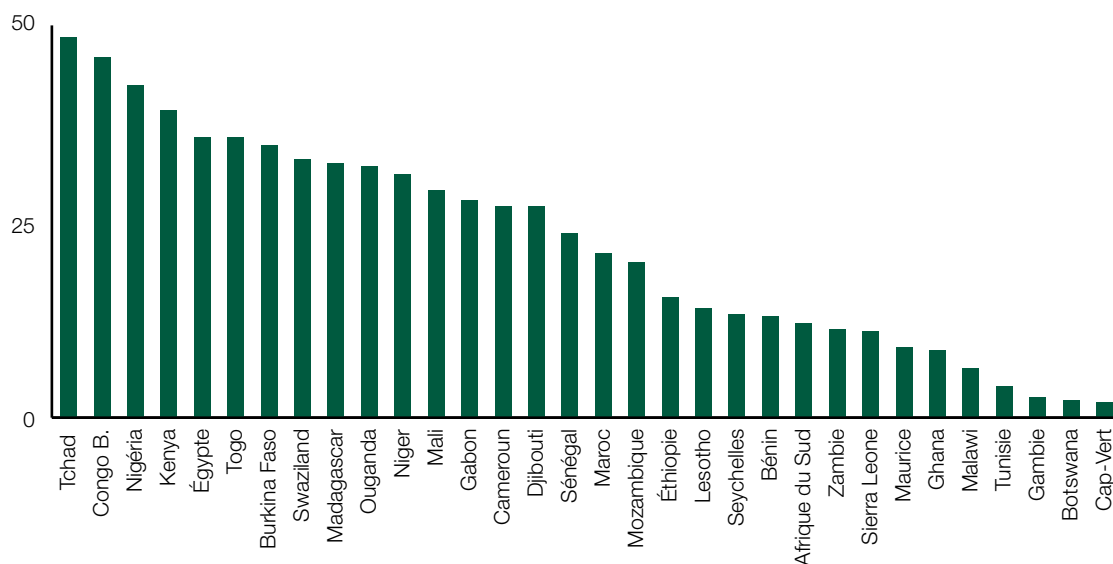
Mais dans de nombreux pays, le parlement est faible et sert rarement de contrepoids au pouvoir de l'exécutif ou d'organisme de contrôle. Certains parlements n'ont pas les compétences techniques requises pour promulguer des lois contre la corruption, tandis que d'autres manifestent peu d'intérêt à le faire. Dans d'autres cas, les parlements africains sont eux-mêmes pris dans une toile de corruption, étant donné que certains membres du parlement gagnent leur siège grâce à l'achat de voix, à des irrégularités électorales, à la corruption et à la violence. Des études ont conclu à l'achat d'un nombre considérable de voix dans des pays tels que le Cameroun, le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe et le Nigéria (Stapenhurst *et al.* 2006). En outre, les coûts énormes des élections obligent souvent certains responsables politiques à recourir à la corruption et à d'autres moyens illégaux pour mener à bien leurs fonctions législatives et récupérer les fonds correspondant aux investissements qu'ils ont réalisés lors des élections. De ce fait, les législateurs africains « n'ont ni efficacement, ni utilement et honnêtement utilisé leur charge de parlementaires pour lutter de tout leur cœur et de toute leur âme contre le fléau de la corruption » (Stapenhurst *et al.* 2006,104). Au Nigéria, entre 1999 et 2007, 5 dirigeants du Parlement (3 Présidents du Sénat et 2 présidents de la Chambre des représentants) ont été destitués, en raison d'allégations d'actes de corruption.

Dans 11 des pays couverts par l'étude, plus de 30 % des experts consultés ont jugé l'organe législatif considérablement ou complètement corrompu (Tchad, République du Congo, Nigéria, Kenya, Égypte, Togo, Burkina Faso, Swaziland, Madagascar, Ouganda et Niger). Dans six pays seulement (Mauritanie, Ghana, Tunisie, Gambie, Botswana et Cap-Vert), moins de 10 % des experts considèrent que l'organe législatif est considérablement ou complètement corrompu, ce qui dénote un faible degré de corruption au sein du Parlement de ces pays (figure 7.2).

Malgré la faiblesse du parlement dans la lutte contre la corruption dans nombre de pays africains, certains efforts sont faits. Au Kenya, le Parlement a mis au jour le scandale Goldenberg, l'un des plus grands cas de corruption d'agents publics en Afrique subsaharienne. Le Gouvernement avait institué un système d'indemnisation à l'exportation, censé aider à gagner des devises grâce à l'exportation d'or et de diamants. Il s'est avéré que c'était un système cautionné par le Gouvernement pour extorquer des fonds à la Banque centrale du Kenya. Le scandale a éclaté lorsque le parti d'opposition a dénoncé les faits au Parlement. Il a présenté à la Chambre des preuves du transfert à l'Exchange Bank, propriété de Goldenberg International, de 24 milliards de schillings kényens. En l'espèce, le Parlement a été efficace dans la mise à nu du scandale et la prévention d'un pillage supplémentaire (Stapenhurst *et al.* 2006).

Figure 7.2 Opinion des experts sur la corruption au sein de l'organe législatif

Largement ou totalement corrompu (pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

En 2005 au Sénégal, l'Assemblée nationale a promulgué une loi portant ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption. La même année, l'unité nationale chargée du traitement de l'information financière afin de prévenir le blanchiment d'argent et le Comité pour la lutte contre la corruption et la non-transparence ont commencé leurs travaux (CEA, 2007). Au Nigeria en 2006, le Parlement a fait échec à l'ambition de l'exécutif visant à modifier la Constitution et à prolonger son mandat. C'était une forme de corruption de haut niveau, car cela constituait un abus de pouvoir et un dévoiement des processus politiques et juridiques du pays. De plus, des accusations et contre-accusations de corruption des législateurs fédéraux visant à

appuyer le programme abondaient dans le secteur public. Si la tentative avait réussi, ce serait probablement un grand cas de corruption politique d'ampleur monumentale dans le pays (Adejumobi, 2007). En tant que représentants élus du peuple, les parlementaires devront faire d'une culture de la déontologie et de l'obligation de rendre compte une priorité dans la conduite des affaires publiques et affirmer leurs responsabilités en matière de contrôle. Sur un plan éthique, les membres du parlement doivent justifier la confiance que le peuple a placée en eux par le biais du système électoral. Ils doivent également renforcer la capacité technique du parlement à mener ses fonctions de surveillance des autres branches de l'État et des organismes publics. Et ils doivent

protéger l'indépendance du parlement, en particulier contre l'influence de l'exécutif. Dans un système parlementaire où le parti au pouvoir dispose d'une majorité écrasante, l'indépendance du parlement est en général compromise et l'obligation de rendre compte en pâtit. Même dans un système présidentiel, l'exécutif intimide souvent les membres du parlement. La séparation des pouvoirs est un élément cardinal de la gouvernance démocratique et il faut qu'elle soit respectée pour que le parlement joue son rôle constitutionnel visant à prévenir et à combattre la corruption.

« Dans quelques pays africains, l'organe judiciaire a fait preuve de la volonté nécessaire de s'attaquer à la corruption. Mais dans la plupart des pays africains, l'organe judiciaire ne jouit pas d'une réelle indépendance et sa capacité de lutter contre la corruption est faible »

Organe judiciaire

C'est dans quelques pays africains seulement que l'organe judiciaire a fait preuve de la volonté et de la capacité d'adaptation nécessaire pour s'attaquer à la corruption. Au Mali, une enquête sur la corruption menée par le parquet concernant certains membres du Gouvernement a débouché sur des procès, des amendes et des peines d'emprisonnement. En Ouganda, des enquêtes ont été menées mais les tribunaux n'ont procédé à aucune inculpation (AID, 2007).

Mais dans la plupart des pays africains, l'organe judiciaire ne jouit pas d'une réelle indépendance et sa capacité de lutter contre la corruption est faible. C'est l'exécutif qui nomme les principaux responsables de l'organe judiciaire et les partis au pouvoir font souvent en sorte que soient nommés des sympathisants du parti ou leurs alliés politiques afin d'avoir une influence sur les postes de l'organe judiciaire. Les juges étant mal

payés, ils sont exposés à des tentatives de corruption. Les tribunaux en Afrique sont en général moins équipés et les procès prennent longtemps, ce qui permet à la police de manipuler le processus et de faire échec à la cause de la justice dans les affaires de corruption. De ce fait, la plupart des grandes affaires de corruption s'achèvent d'habitude sans inculpation.

Les résultats de l'enquête de la CEA menée auprès des experts indiquent que l'organe judiciaire est perçu comme très corrompu dans la plupart des pays (figure 7.3). Dans 14 pays (Mali, Togo, Cameroun, Kenya, République du Congo, Madagascar, Maroc, Niger, Sierra Leone, Ghana, Tchad, Burkina Faso, Sénégal et Éthiopie), 50 % des experts consultés estimaient que l'organe judiciaire était assez ou totalement corrompu. C'est seulement au Botswana, au Cap-Vert, au Malawi et en Tunisie que moins de 10 % des experts jugeaient l'organe judiciaire peu corrompu.

Pour être un partenaire stratégique dans la lutte contre la corruption, l'organe judiciaire a besoin de juges qui ne se plient pas aux caprices de l'exécutif. Certains pays ont créé une commission de la fonction judiciaire pour nommer les juges et les sanctionner. Les salaires et la rémunération des juges et des fonctionnaires de la justice devraient être adéquats et l'autonomie financière de l'organe judiciaire devrait être protégée. Les mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte devraient être créés et fonctionner dans le cadre du système judiciaire.

Et la capacité technique de ce système de traiter des affaires de corruption doit être améliorée. Des tribunaux spéciaux pour les affaires de corruption pourraient être créés, afin de juger les affaires de corruption très en vue pour que ces affaires ne soient pas manipulées par l'exécutif et la police.

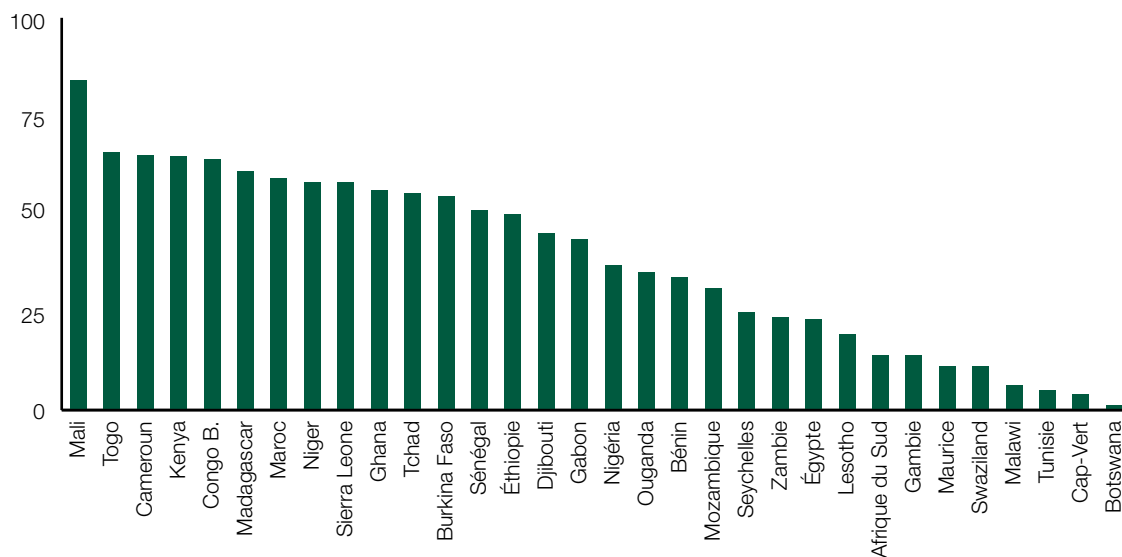
Fonction publique

La plupart des pays ont des règles très strictes pour protéger la fonction publique contre les pratiques de corruption. Mais la corruption existe dans la fonction publique de bien des pays africains. Dans certains pays - Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Nigéria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone et Zambie - le Gouvernement a

créé des mécanismes pour contrôler les résultats des organismes de la fonction publique, mais cela n'empêche pas les pratiques de corruption. C'est seulement dans quelques pays, dont le Bénin, l'Afrique du Sud et l'Ouganda, que les citoyens ont une possibilité de recours en cas de défaillance des services (Adamo Gbadamosi, 2005; BAD 2003; AID, 2007). Mais la prestation des services demeure de piètre qualité dans bon nombre de pays, en partie à cause de la corruption. Au Kenya par exemple, en dépit de l'existence d'un système relativement vaste de lutte contre la corruption, le coût de ce fléau dans les entreprises publiques a été estimé jusqu'à 104,5 millions de dollars des États-Unis par an (Hope et Chikulo, 2000).

Figure 7.3 Opinion des experts sur la corruption au sein du pouvoir judiciaire

Assez ou totalement corrompu (pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

La corruption dans la fonction publique est un problème presque universel en Afrique. Préserver la fonction publique de l'abîme de la corruption exigera que l'on réinvente l'institution dans de nombreux pays

La corruption fleurit dans les domaines de l'affectation des ressources et de passation des marchés dans le secteur de l'eau en Afrique. Une étude a fait observer que « les pratiques de corruption sont endémiques dans de nombreuses institutions chargées de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Afrique ainsi que dans les transactions y relatives. Cette corruption varie substantiellement en importance et en incidence, mais il ne fait aucun doute que d'importants fonds de ce secteur sont perdus au profit de ceux qui sont chargés de prendre les décisions concernant les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et qui sont chargés de fournir ces services » (Plummer et Cross, 2007, 222). Au niveau de l'approvisionnement local en eau, les agents corrompus fournissent des raccordements illégaux, revendent l'eau des services publics, utilisent les véhicules publics à des fins privées et accordent un traitement préférentiel aux réparations ou à de nouveaux services monnayés dans le cadre de la corruption (Plummer et Cross, 2007). Les fuites financières résultant de la corruption dans le secteur de l'eau en Afrique sont estimées à environ 30 % des dépenses totales.

L'enquête de la CEA menée auprès des experts confirme aussi que la corruption dans la fonction publique est un problème presque universel en Afrique (figure 7.4). Préserver la fonction publique de l'abîme de la corruption exigera que l'on réinvente l'institution dans de nombreux pays - refonte totale de son système de rémunération, relance d'une éthique de l'engagement et du

professionnalisme et mise en place de mécanismes tendant à abandonner les agents inutiles, improductifs ou corrompus. Une réforme efficace de la fonction publique doit être axée sur les résultats et viser l'intérêt public dans la conception des outils d'évaluation des résultats.

Régime fiscal

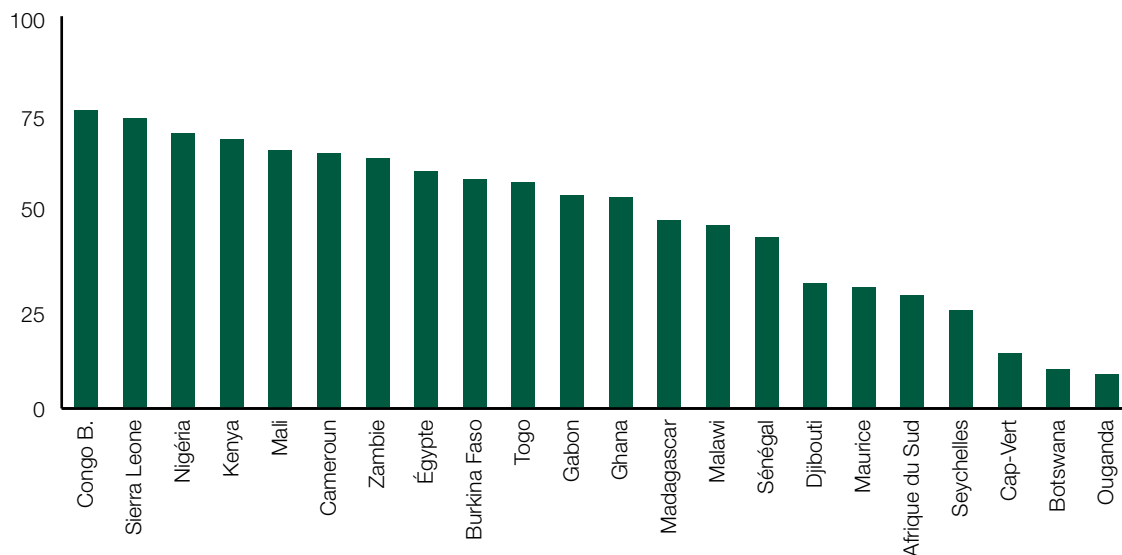
Dans de nombreuses nations africaines, la Perception figure parmi les institutions publiques les plus corrompues (Le, 2007). Il est estimé que la corruption fait perdre aux gouvernements africains jusqu'à 50 % de leurs recettes fiscales, qui dans la plupart des cas dépassent la dette extérieure du pays (BAD 2006). Les efforts tendant à améliorer les régimes fiscaux ont entraîné divers changements d'ordre administratif, structurel, opérationnel et juridique.

Le Ghana a créé le Conseil d'administration de la perception et la Division de l'audit fiscal et des services juridiques afin de freiner la fraude fiscale, et une division distincte des tribunaux a été créée pour accélérer les poursuites judiciaires des fraudeurs du fisc. Mais ces politiques novatrices et d'autres encore n'ont pas toujours pas mis fin à la fraude fiscale et à la corruption. Une proportion de 31 % des experts interrogés au Ghana ont estimé que le régime fiscal était parfois touché par la fraude fiscale ou la corruption, tandis que 55 % de ces experts ont dit qu'il l'était largement et 10 % qu'il était toujours touché par la fraude ou la corruption.

L'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée en Namibie a amélioré le

Figure 7.4 Corruption dans la fonction publique

Largement ou totalement corrompue (pourcentage des experts interrogés, par pays)



Source: CEA, enquête auprès des experts 2007.

recouvrement des impôts dans ce pays. Le Directeur des services des impôts au Ministère des finances déclare qu'il n'y a pas eu de cas de fraude fiscale depuis l'introduction de la taxe (CEA, 2007 e). Comme c'est le cas dans la plupart des pays africains, le Ministère des finances en Namibie impose des peines sévères pour la fraude fiscale, allant d'amendes à des peines d'emprisonnement. Les amendes peuvent atteindre 3 000 dollars namibiens (environ 283 dollars des États-Unis) par jour tant que se poursuit la fraude, ou le délinquant peut avoir à payer le double du montant concerné. Les fonctionnaires du fisc qui contreviennent à la loi peuvent se voir imposer des amendes allant jusqu'à 50 000 dollars namibiens (environ 430 dollars des États-

Unis). La fraude fiscale n'a pas été éliminée, mais elle a été réduite. Cette amélioration est principalement attribuable à l'intensification des fonctions de contrôle au sein du Ministère des finances. Il est tout simplement plus difficile à présent de frauder le fisc.

À Djibouti, le Code pénal punit sévèrement la corruption et la pratique des pots-de-vin. L'article 200 déclare:

Une personne investie d'une autorité publique ou chargée d'une mission de service public, une personne chargée d'un mandat électif, un juré, un arbitre ou un expert [qui] sollicite ou accepte sans en avoir le droit, directement ou indirectement, des offres

ou promesses, des dons ou tout autre avantage pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir l'une quelconque de ses fonctions, ou éventuellement à la faveur de ses fonctions, est passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans et d'une amende de 5 millions de francs djiboutiens [environ 28 552 dollars des États-Unis].

La peine est encore plus lourde si l'acte est commis par un magistrat:

Si l'infraction spécifiée dans le paragraphe précédent a été commise par un magistrat au bénéfice ou au détriment d'une personne qui fait l'objet de poursuites judiciaires, la peine passe à 15 ans d'emprisonnement et à une amende de 7 millions de francs djiboutiens [environ 39 974 dollars des États-Unis].

Ces mesures ont contribué à réduire la fraude fiscale (CEA, 2007c). D'autres mesures prises par les autorités djiboutiennes peuvent y avoir contribué aussi en particulier, la ratification en 2005 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui a renforcé les réglementations nationales existantes. Et les réformes de la perception intervenues entre 2000 et 2004 ont déjà débouché sur une certaine amélioration du régime fiscal, la Direction des impôts étant devenue plus efficace et ayant pu harmoniser les lois fiscales et améliorer la qualité des services aux contribuables.

Le Swaziland et le Botswana ont des régimes fiscaux bien gérés. Au Swaziland, 53,3 % des experts interrogés

ont estimé que le régime fiscal était bien géré (CEA, 2007g). Au Botswana, il y a deux types de peines pour la fraude fiscale: les peines imposées par le Directeur des impôts et celles imposées par le tribunal. L'inculpation pour fraude fiscale entraîne une amende ne dépassant pas 30 000 pula et allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement (CEA, 2007b).

En dépit de ces exemples de réussite et d'autres, les régimes fiscaux de nombreux pays africains restent des sanctuaires pour la fraude. En Tanzanie, comme dans beaucoup de pays, les nantis évitent souvent une évaluation équitable des impôts ou évitent de payer des impôts tout simplement en versant des pots-de-vin et en recourant à d'autres formes de clientélisme avec les fonctionnaires du fisc. Dans le même ordre d'idées, dans beaucoup de pays, les fonctionnaires sont notoirement connus pour les manœuvres dilatoires qu'ils utilisent, la menace d'un montant élevé des impôts ou la promesse d'un montant peu élevé afin d'extorquer des fonds à des individus ou à des entreprises (Stapenhurst *et al.* 2006). En effet, au sein du secteur public, la Direction des impôts et celle des douanes sont considérées comme les services les plus lucratifs (un euphémisme pour la corruption) pour les fonctionnaires.

Institutions non étatiques

La corruption ne se limite pas aux trois branches de l'État et à la fonction publique. Les acteurs non étatiques sont aussi activement engagés dans le labyrinthe de la corruption

En dépit de quelques exemples de réussite, les régimes fiscaux de nombreux pays africains restent des sanctuaires pour la fraude

- en tant que victimes, auteurs ou militants contre la pratique.

Organisations de la société civile

L'expansion de l'espace politique a favorisé la croissance des organisations de la société civile dans bon nombre de pays africains. Certaines OSC sont créées en tant qu'organes de surveillance de la corruption - contrôle, dénonciation et mise à nu du phénomène dans leur pays. Transparency International dispose à présent d'antennes locales dans de nombreux pays, les reliant à un réseau mondial de lutte contre la corruption. Des réseaux de lutte contre la corruption composés d'organisations de la société civile existent aussi dans certains pays. Au Libéria par exemple, la Coalition contre la corruption a été formée en 2005 par 11 OSC, afin de mener campagne en vue de la ratification tant de la Convention des Nations Unies contre la corruption que de la Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union africaine. La Coalition a réussi à faire connaître davantage le contenu et les buts des deux Conventions et a intensifié les pressions politiques sur les responsables afin qu'ils prennent des mesures. Le Libéria a depuis lors ratifié les deux Conventions.

Le suivi du budget est devenu une spécialisation pour certaines OSC en Afrique. D'autres préconisent une loi sur la liberté de l'information, qui leverait les obstacles aux enquêtes sur la corruption. D'autres encore conçoivent des projets de loi et fournissent un appui technique aux commissions parlementaires dans les

enquêtes sur la corruption d'agents publics. Parfois, les OSC luttent pour la tenue d'élections libres, équitables et crédibles. Et parfois ce sont elles qui dénoncent les abus.

Les OSC africaines ont accompli des progrès remarquables, en particulier pour ce qui est de l'observation des élections et de la prévention de la corruption en matière électorale. Au Nigéria, le Transition Monitoring Group (Groupe pour la surveillance de la transition) et l'Alliance for Credible Elections (Alliance pour des élections crédibles) ont joué des rôles clés, mettant à nu certaines imperfections et la corruption en matière électorale lors des élections d'avril 2007. Lors des élections de 2007 en Sierra Leone, des organisations de la société civile ont constitué un seul organe national de surveillance des élections.

Mais les OSC se heurtent à de gros problèmes dans leur propre gestion interne et les pratiques de corruption. Un grand nombre d'entre elles en Afrique ont une base financière faible, ce qui les expose à la corruption. La plupart des OSC sont tributaires pour leur existence du financement des donateurs. Dans la majorité des cas, le financement des donateurs repose sur des projets et n'est pas destiné à couvrir le coût du personnel et l'entretien des locaux. La conséquence est que les OSC en Afrique se livrent parfois à ce qui est appelé dans les milieux des organisations de la société civile « acrobaties comptables », formule qui désigne les détournements de fonds destinés aux projets en vue de financer des activités hors projet.

L'expansion de l'espace politique a favorisé la croissance des organisations de la société civile dans bon nombre de pays africains

Le secteur privé en Afrique n'est pas à l'abri de la corruption. Mais dans certains pays, on tend dans le secteur privé à lutter contre la corruption

De nombreuses OSC sont des entités personnelles possédées par des individus qui en contrôlent le budget et en gèrent les finances, souvent à leur avantage personnel. Bien que ces organisations nomment des comptables ou des agents comptables, les pouvoirs financiers réels sont entre les mains du propriétaire de l'organisation. Étant considérées comme des organisations caritatives et n'étant pas imposées dans de nombreux pays, les OSC deviennent des organes de détournement de fonds, en particulier de fonds provenant des donateurs.

Dans certains cas, les fonctionnaires gouvernementaux et les OSC collaborent à des actes de corruption. Les dirigeants des OSC sont parfois corrompus par des agents publics pour qu'ils suppriment des informations sur les actes de corruption commis par ces derniers, ou bien ils sont courtisés afin qu'ils projettent une image positive de l'organisation. Les médias sont également coupables, et la culture des « enveloppes » (argent glissé aux journalistes) est tout à fait courante dans de nombreux pays.

Secteur des entreprises

Le secteur privé en Afrique n'est pas à l'abri de la corruption. La volonté de maximiser les bénéfices influe souvent sur les transactions et les relations des entreprises avec le gouvernement et d'autres entreprises. La corruption fleurit dans le secteur privé de plusieurs façons: versement de pots-de-vin à des agents publics pour enregistrer des entreprises ou influencer sur les contrats de l'État; inscription d'agents publics comme membres

de conseils d'administration dans les entreprises privées afin d'infléchir les mesures et les politiques gouvernementales en faveur des dites entreprises⁴; dons à des partis politiques en prévision d'avantages futurs; collusion avec des fonctionnaires gouvernementaux afin d'éviter de payer les impôts ou de pouvoir payer moins et commission de fraude pure et simple.

Face à la bureaucratie, les entreprises privées préfèrent corrompre les agents publics, afin de raccourcir la longue procédure pour l'octroi d'une autorisation, l'obtention d'un permis de travail ou le traitement d'une soumission. La faible rémunération du secteur public fait des fonctionnaires des complices de tels actes de corruption. Le Business Anti-Corruption Portal indique que les entreprises rencontrent souvent la corruption lorsqu'elles se réunissent avec les autorités gouvernementales dans les pays africains⁵. Les entreprises égyptiennes déclarent consacrer 8 % de leurs revenus à des paiements officieux. Environ le quart des entreprises en Égypte soutiennent que les inspecteurs des impôts s'attendent à des cadeaux et à des pots-de-vin en retour d'une sous-évaluation des impôts et de contrats gouvernementaux. Au Cameroun, 18 % des grandes entreprises faisant l'objet de l'enquête ont admis qu'elles versaient des pots-de-vin afin de remporter des contrats et de s'assurer des parts de marché, tandis que 63 % estimaient que le dixième de leur chiffre d'affaires environ servait à corrompre les fonctionnaires gouvernementaux.

L'onéreuse fonction publique du Sénégal alimente la corruption dans le secteur privé. Selon une étude de la Banque mondiale, 25 % des entreprises du Sénégal ont déclaré verser des pots-de-vin afin de « faire bouger les choses » (Business Anti-Corruption Portal). Aussi bien les sociétés nationales que les sociétés étrangères versent des pots-de-vin, 40 % et 39 % des entreprises du secteur manufacturier et du secteur des services respectivement disant que la corruption est une contrainte majeure ou une très grande contrainte qui pèse sur leur fonctionnement. L'Afrique du Sud et le Nigéria ont vécu des scandales et des cas de pratiques malhonnêtes et contraires à l'éthique dans le secteur des entreprises (Institute for Security Studies, 1997). Au Nigéria, certaines entreprises n'affichent pas d'enseigne à l'extérieur de leurs locaux, manifestement pour éviter la sollicitation de pots-de-vin par des fonctionnaires de l'État, tandis que d'autres sociétés consacrent jusqu'à 12 % de leurs recettes annuelles à la corruption (Business Anti-Corruption Portal).

Mais dans certains pays, on tend dans le secteur privé à lutter contre la corruption. La lutte contre la corruption au Malawi n'a pas été laissée au Gouvernement uniquement. En 1995, la communauté des affaires a créé la Business Coalition Against Corruption. La Coalition a élaboré un code de conduite et amené le secteur des entreprises à œuvrer à l'unisson pour extirper les pratiques de corruption. La Coalition se propose d'aider dans la lutte contre la corruption au sein des entreprises (CEA, 2007d). Au Sénégal, le Code

pénal prévoit des sanctions contre la corruption active et passive de fonctionnaires et du personnel des entreprises privées, ce qui ne s'est pas révélé tout à fait efficace dans la lutte contre la corruption dans le pays (CEA, 2007f).

Les sociétés privées peuvent initialement bénéficier de pratiques de corruption, mais dans le moyen à long terme ces pratiques sont néfastes à leurs intérêts. La corruption crée l'incertitude et l'imprévisibilité pour ceux qui gèrent des entreprises privées, en particulier dans leurs relations avec l'État. La corruption complique l'application des lois relatives aux contrats et compromet l'intégrité des sociétés. En relevant le coût des transactions et en faussant la concurrence, elle éloigne également les investisseurs étrangers et locaux. C'est pourquoi l'implication du secteur privé dans la bataille contre la corruption n'a que des avantages, parce qu'elle aidera les pays africains à être plus favorables aux entreprises. Quoiqu'il en soit, dans de nombreux pays couverts par l'étude, les entreprises continuent de faire état d'une prévalence de la corruption lorsqu'elles traitent avec les agents publics.

Commissions de lutte contre la corruption

Conscients de l'impact de la corruption sur l'économie nationale et les systèmes politiques, et subissant les pressions des partenaires internationaux de développement, nombre de pays africains ont créé des commissions pour prévenir la corruption, enquêter là-dessus et engager des poursuites y relatives ainsi qu'informer le public. Les commissions

6 Conscients de l'impact de la corruption, nombre de pays africains ont créé des commissions pour enquêter sur les cas de corruption et engager des poursuites y relatives

de lutte contre la corruption existent à présent dans les pays suivants: Botswana, Malawi, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Éthiopie, Nigéria, Kenya, Madagascar, Mali, Mozambique, Sénégal, Ouganda, Cameroun, Sierra Leone, Swaziland, Lesotho, Bénin, Burkina Faso, Mozambique, Maurice, Namibie, Zimbabwe, Madagascar, République démocratique du Congo, Ghana et Afrique du Sud (Kofele-Kale, 2006; Hansugule 2003; BAD, 2003; Klitgaard, 1998; Doig *et al.* 2005).

Les organismes ont des niveaux de développement et des résultats variables. La Commission de lutte contre la délinquance économique et financière au Nigéria a pu faire rayer le pays de la liste noire du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, en poursuivant en justice de nombreux cas qui ne passaient pas inaperçus, concernant notamment des gouverneurs d'État, des ministres, un inspecteur général de la police et des sénateurs. La Commission a obtenu plus de 200 inculpations pour corruption, blanchiment d'argent, fraude bancaire et fraude avancée sur les commissions, et elle a recouvré environ 5 milliards de dollars des États-Unis volés au Trésor nigérian par des agents publics (Akomaye, 2007).

Au Ghana, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative est à la fois une commission pour la promotion des droits de l'homme, un Médiateur et un organe de lutte contre la corruption. Elle dispose de 10 bureaux régionaux, de 98 bureaux de district et d'un effectif de 787 personnes,

et ses opérations couvrent le pays tout entier. (Ayamdo, 2007). Cette Commission a traité plusieurs affaires retentissantes concernant des ministres, des membres du Parlement et de hauts fonctionnaires.

En Ouganda, la Commission de lutte contre la corruption est mal dotée en personnel et le taux de renouvellement de ce personnel est estimé à 20 % par an. Au Malawi, le Bureau de la lutte contre la corruption n'a que 78 agents, mais très peu de juristes (quatre seulement en 2007) pour poursuivre devant les tribunaux les affaires de corruption en pleine augmentation (BAD, 2003; Doig *et al.* 2005, AID 2007). En raison de la faible rémunération du personnel du Bureau, une fois que les juristes ont acquis une certaine expérience, ils démissionneront pour une meilleure position essentiellement dans le secteur privé (Madise, 2007).

Nombre des institutions de lutte contre la corruption ne sont pas dotées de l'autonomie, font face à des ingérences politiques, ont un financement insuffisant et une piètre capacité institutionnelle et sont dans quelques cas elles-mêmes empêtrées dans des controverses relatives à la corruption. Au Nigéria et au Kenya, les chefs des organismes de lutte contre la corruption ont dû quitter leurs fonctions dans des circonstances contestables, ce qui atteste le faible niveau d'autonomie institutionnelle dont jouissent ces organismes⁶.

La plupart des institutions de lutte contre la corruption en Afrique sont financées par des donateurs, ce qui

soulève la question de la participation locale au capital et du choix des programmes. Il semble que l'initiative de lutte contre la corruption soit pratiquement impulsée par les donateurs en Afrique. Même pour des pays dotés de ressources comme le Nigéria, les donateurs sont toujours omniprésents dans le financement de leurs organismes de lutte contre la corruption, appuyant la Commission de lutte contre la délinquance économique et financière jusqu'à hauteur de 40 millions de dollars des États-Unis (Guardian Lagos).

Pour aller de l'avant dans la lutte contre la corruption, les gouvernements africains doivent accorder une plus grande priorité aux organismes chargés de lutter contre la corruption dans quatre domaines cruciaux: la loi portant création de ces organismes, laquelle doit être conforme à la norme minimale établie par la Convention des Nations Unies et la Convention de l'UA; l'autonomie institutionnelle et administrative dont il doivent être dotés; leur financement; et le processus de nomination et de destitution de leurs chefs. À leur tour, les organismes de lutte contre la corruption doivent être comptables de leurs actes aux institutions démocratiques, en particulier le parlement, et au peuple en faisant preuve de transparence dans leurs propres activités.

Autres institutions de lutte contre la corruption

Étant donné que la corruption est un phénomène pluridimensionnel, une institution de lutte contre la corruption à elle seule ne suffit

pas pour traiter le problème. Pour faire face aux différents aspects de la corruption, de nombreux États africains ont mis en place des postes de Médiateur et de Vérificateur général ainsi que des commissions d'enquête parlementaire pour lutter contre la mauvaise gestion, qui concernent, sans s'y limiter, la corruption. Les commissions d'enquête et les tribunaux administratifs sont des organes spéciaux créés par l'exécutif pour enquêter sur les affaires qui peuvent être liées à la corruption.

Le Botswana, l'Ouganda, la Namibie, le Rwanda, la Tanzanie, la Gambie, le Zimbabwe, le Burkina Faso, le Malawi, le Lesotho, le Sénégal, l'Afrique du Sud et le Soudan ont créé des bureaux du Médiateur. Mais ces bureaux ont une capacité, une autonomie et une efficacité différentes. Dans quelques pays - Botswana, Seychelles, Rwanda et Mali entre autres - le travail du Médiateur est considéré comme crédible⁷.

Au Botswana, le bureau du Médiateur a été créé en 1995 afin de renforcer la Direction de la lutte contre la corruption et la délinquance économique. Le Médiateur est chargé de veiller à un comportement éthique et équitable dans la fonction publique, un préalable pour lutter efficacement contre la corruption. Le bureau enquête sur des plaintes faisant état d'injustices dans la fonction publique, émanant du public (y compris les personnes morales). Lorsque ces plaintes sont recevables, le bureau du Médiateur fait des recommandations à l'autorité compétente pour qu'elle se conforme aux

6 Pour faire face aux différents aspects de la corruption, de nombreux États africains ont mis en place des postes de Médiateur et de Vérificateur général ainsi que des commissions d'enquête parlementaire

normes. De 1997 à 2004, le Médiateur a reçu 3773 plaintes, dont 2501 ont été résolues (CEA, 2007b).

Aux Seychelles, la Constitution dispose que les affaires de corruption doivent être examinées par le Médiateur. Pour travailler au bureau de ce dernier, les citoyens doivent être d'une intégrité et d'une impartialité avérées, posséder une compétence et une expérience démontrables et ne pas être membre de l'une quelconque des branches de l'État. Pour que l'indépendance du Médiateur soit garantie, les salaires et les autres indemnités du bureau sont imputés sur le compte consolidé et non sur le compte de la Présidence. Le Médiateur est mandaté pour mener des enquêtes concernant les pouvoirs publics lorsque l'exercice de leurs fonctions administratives débouche sur des injustices ou des mesures trop dures ou oppressives et inéquitables. Son bureau est également habilité à enquêter sur les allégations de fraudes et de corruption contre les pouvoirs publics. Le bureau du Médiateur aux Seychelles est réputé pour faire un bon travail⁸.

Mais dans de nombreux pays, le Médiateur est faible et relativement peu connu et n'est saisi que de quelques affaires et pétitions. Là où c'est le Président ou le chef de l'État qui nomme les membres du bureau, l'autonomie de ce dernier est d'ordinaire réduite. Le bureau est mal financé et n'a aucune notoriété propre parce qu'il est fusionné avec l'organe national de lutte contre la corruption. Il en résulte que le Médiateur est soit moribond soit inefficace.

Le bureau du Vérificateur général qui existe dans de nombreux pays africains, est un élément important des mécanismes de dénonciation des abus de l'État. Bien que d'habitude considéré comme faisant partie de l'exécutif, le Vérificateur général est censé jouir d'une autonomie relative et servir de contrepoids face aux abus perpétrés par les autres services et organismes de l'exécutif et par l'État de manière générale. Dans certains pays, le Vérificateur général est actif, menant régulièrement des vérifications des comptes de l'État et rendant ses rapports disponibles au public, exposant ce faisant des malversations financières commises par des organes de l'État. Au Nigéria, le bureau a aidé l'Assemblée nationale dans ses audiences publiques et dans ses enquêtes sur les affaires de malversation financière et d'abus financier des services gouvernementaux. Le Vérificateur général a fourni des statistiques valides sur les comptes manipulés de certains des services gouvernementaux, ce qui a grandement facilité le travail de l'Assemblée nationale.

Au Ghana, le Vérificateur général a mis au jour la façon dont des fonctionnaires gouvernementaux corrompus ont escroqué environ 401 millions de dollars des États-Unis entre 1983 et 1992, sans que personne ne soit accusé ou poursuivi par l'État (Hope et Chikulo, 2000). Le bureau n'est pas habilité à poursuivre ou à traduire en justice les personnes mises en accusation. Dans nombre de pays, le Vérificateur général est nommé par le Président et peut être destitué unilatéralement. En outre, le bureau n'a souvent pas le

6 Dans certains pays, le Vérificateur général a mené régulièrement des vérifications des comptes de l'État et rendu ses rapports disponibles au public, exposant ce faisant les malversations financières commises

personnel qualifié nécessaire pour aider à analyser et à vérifier les comptes du gouvernement et il subit d'habitude de fortes pressions politiques pour qu'il observe le silence sur les affaires de malversation financière commises par des services publics.

Bien qu'elles soient relativement nouvelles dans la lutte contre la corruption, les commissions parlementaires revêtent une importance grandissante dans les enquêtes sur les affaires de corruption et la révélation de ces affaires. En Afrique du Sud, au Nigéria, au Rwanda, en Zambie, en Tanzanie et en Ouganda, les commissions parlementaires mènent des enquêtes visant à endiguer la mauvaise gestion des institutions publiques. Mais nombre de ces commissions n'ont pas l'appui technique ni les ressources nécessaires pour mener des enquêtes approfondies.

Initiatives spéciales de lutte contre la corruption: le cas des industries extractives

Le degré de corruption dans le secteur des industries extractives est phénoménal et ses dimensions sont internationales. Les industries extractives étant d'une importance stratégique pour les pays en développement en tant que source majeure de recettes et pour les pays développés en tant que source majeure de matières premières, elles sont devenues le point de mire des initiatives internationales de lutte contre la corruption, notamment le Processus de Kimberley, l'Initiative de transparence des industries extractives et la campagne « Publiez ce que vous payez ».

Le Processus de Kimberley

Le Processus de Kimberley a été lancé en mai 2000 à Kimberley (Afrique du Sud) en tant qu'Initiative commune du gouvernement, du secteur industriel et de la société civile visant à endiguer les conflits qui sont financés grâce au trafic de diamants bruts auquel se livrent les mouvements rebelles pour financer des guerres contre des gouvernements légitimes (Processus de Kimberley, 2008). Il a pour objectif de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte dans le commerce des diamants, en arrêtant le commerce illicite auquel ont recours les mouvements rebelles pour financer des insurrections en Sierra Leone, en Angola et en République démocratique du Congo. Les recettes des rebelles provenant des diamants du sang en Sierra Leone et en République démocratique du Congo ont été estimées à 70 millions et 30 millions de dollars des États-Unis respectivement (Wright, 2008; Bone n.d.; Smillie, 2005; Smillie, 2002; Rogers 2006. À la fin des années 90, près de 15 % de la production annuelle mondiale de diamants était qualifiée de diamants du sang.

Le système de certification du Processus de Kimberley exige des États membres qu'ils attestent que les diamants extraits à l'intérieur de leurs frontières ne proviennent pas de zones de conflit. Le contrôle est effectué grâce à des missions d'évaluation, à des rapports annuels et à des échanges réguliers ainsi qu'à l'analyse des données statistiques (Wright, 2004; Global Policy

Les industries extractives étant d'une importance stratégique pour les pays en développement, elles sont devenues le point de mire des initiatives internationales de lutte contre la corruption

Forum, 2008; Global Witness, 2006).

Le Processus de Kimberley compte 48 membres, dont 17 pays africains (lesquels sont notamment l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, la Côte d'Ivoire, la Namibie, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Togo et le Zimbabwe). Les pays du Processus de Kimberley représentent environ 99,8 % de la production mondiale de diamants bruts. Le processus bénéficie de l'appui de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation mondiale du commerce (Smillie, 2005; Smillie n.d).

Le Processus de Kimberley a contribué à la cessation des hostilités, en tarissant les sources de financement des groupes rebelles et en obligeant ces derniers à négocier des accords de paix. Il a également permis d'améliorer les recettes des pays sortant d'un conflit. Le commerce des diamants du sang a régressé de 4 % du commerce mondial de diamants (s'élevant à 255 millions de dollars des États-Unis) à moins de 1 %, ce qui, à son tour, a amélioré le niveau des exportations légitimes de diamants bruts pour certains États africains. C'est ainsi que la Sierra Leone a exporté seulement pour 26 millions de dollars des États-Unis de diamants en 2001, contre 126 millions de dollars des États-Unis en 2004 (Smillie, 2005).

En dépit des progrès accomplis, l'Initiative se heurte toujours à des problèmes. Si le commerce de diamants illégaux a été réduit de façon

spectaculaire, il n'en a pas pour autant été arrêté. Des mécanismes de contrôle interne faibles, en particulier dans les pays sortant d'un conflit, permettent au commerce des diamants illicites de toujours fleurir. La corruption des agents de l'État impliqués dans le processus de certification contrecarre également les objectifs du système. En Sierra Leone, en Angola et en République démocratique du Congo, les mineurs de diamants étrangers et locaux contournent le Processus de Kimberley et ont recours à leurs réseaux internationaux pour placer leurs produits sur le marché international. En Sierra Leone, on estime que le commerce de diamants illicites représente environ 20 % de la production totale de diamants du pays. Global Witness a déclaré qu'« un groupe d'experts de l'ONU en Côte d'Ivoire avait constaté que de piètres mesures de contrôle des diamants faisaient que d'importants volumes de diamants du sang entraient dans le commerce légitime par le Ghana, où ils étaient certifiés comme ne venant pas de zones de conflit, et par le Mali » (Global Witness, 2005,2).

La campagne «Publiez ce que vous payez»

Le paradoxe de la richesse en ressources naturelles est que nombre de pays dotés de ces ressources connaissent également un niveau élevé de pauvreté. Il faut citer à ce titre le Nigéria, la Guinée équatoriale, l'Angola, la Sierra Leone, le Ghana, l'Afrique du Sud, la République démocratique du Congo, le Gabon, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad. Des exceptions notables sont la Libye, le Botswana et l'Algérie.

6 Le paradoxe de la richesse en ressources naturelles est que nombre de pays dotés de ces ressources connaissent également un niveau élevé de pauvreté

La campagne « Publiez ce que vous payez » est une Initiative lancée en 2002 par Global Witness, le Catholic Agency for Overseas Development, l'Open Society Initiative, Oxfam, Save the Children (Royaume-Uni) et Transparency International (Royaume-Uni). La campagne vise à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne les recettes générées par le pétrole, le gaz et d'autres ressources minérales. À l'heure actuelle, cette coalition compte plus de 300 organisations non gouvernementales. Les pays africains participant à la campagne sont les suivants: Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, République démocratique du Congo, République du Congo, Sierra Leone et Zambie.

La campagne préconise « la divulgation obligatoire des paiements faits par les sociétés pétrolières, gazières et les industries extractives à chaque gouvernement national ». En encourageant les sociétés privées à « publier ce qu'elles paient » aux gouvernements, l'Initiative permet aux citoyens des pays dotés de ressources de tenir leur gouvernement pour responsable. Les mécanismes de contrôle envisagés de la campagne « Publiez ce que vous payez » comprennent un organe de surveillance indépendant et le recours au FMI (Publish What You Pay; Human Rights Rights Watch, 2004).

Cette Initiative tire son origine du manque de transparence qui caractérise d'habitude les transactions financières entre les sociétés multinationales et les gouvernements,

en particulier dans le secteur des industries extractives du monde en développement. Les citoyens savent à peine combien les sociétés transnationales versent en rente sur leurs ressources naturelles à leurs gouvernements et la destination finale de l'argent.

L'Initiative a permis d'accomplir certains progrès. Il est déclaré dans une étude que « l'Angola a autorisé la publication de certaines enquêtes du FMI sur son compte. Il a également révélé les détails de son marché avec la compagnie pétrolière Chevron Texaco des États-Unis » (CAFOD 1999,5). Mais l'Initiative s'est heurtée à des problèmes. L'absence de loi sur la liberté de l'information dans bon nombre de pays africains entrave la divulgation de l'information; les compagnies dans certains cas ont peur de représailles de l'État après la révélation des paiements financiers et il n'existe aucun régime de contrôle, de sanctions ou d'application de l'Initiative au-delà des pressions exercées par les OSC et les partenaires de développement internationaux.

Initiative de transparence des industries extractives

Lancée en 2002, l'Initiative de transparence des industries extractives est une Initiative volontaire, indépendante, convenue au niveau international pour créer la transparence dans les industries extractives. Venant en appoint à la campagne Publiez ce que vous payez, l'Initiative repose sur la divulgation volontaire de renseignements par les gouvernements et dépend par conséquent de la volonté politique de ces

6 **La campagne « Publiez ce que vous payez » tire son origine du manque de transparence qui caractérise d'habitude les transactions financières entre les sociétés multinationales et les gouvernements**

derniers. Elle a pour objet d'accroître la transparence dans les paiements faits et les recettes versées par les compagnies aux gouvernements en ce qui concerne l'exploitation des ressources minières telles que le pétrole, le gaz et les autres minéraux, ce qui devrait aider le public à tenir les gouvernements pour responsables de la gestion des ressources provenant des industries extractives (Banque mondiale, 2008,1; Publish What You Pay et Revenue Watch Institute, 2006).

L'Initiative de transparence des industries extractives est une Initiative multipartite englobant des sociétés multinationales et des entreprises publiques, des pays, des associations commerciales et industrielles, des institutions financières internationales, des investisseurs et des organisations de la société civile. Il a été créé un secrétariat permanent chargé de travailler avec les organisations de la société civile pour suivre la mise en œuvre de l'Initiative (Goldwyn, 2008). À ce jour, 16 pays africains se sont joints à l'Initiative: Cameroun, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, République démocratique du Congo, République du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone et Tchad.

Au titre de l'Initiative, les gouvernements et les sociétés privées doivent dévoiler leurs paiements financiers et les recettes tirées du secteur des industries extractives. Les gouvernements sont censés établir et présenter des rapports révélant les recettes produites par le secteur

des industries extractives. Cinq pays africains - Cameroun, Gabon, Ghana, Mauritanie et Niger - ont publié des rapports à ce titre. Au Nigéria et au Ghana, la participation des organisations de la société civile au processus a été remarquable. Au Nigéria, le processus a été intériorisé et dénommé Initiative de transparence des industries extractives du Nigéria. Le processus a obtenu l'approbation du Gouvernement nigérian au niveau le plus élevé, il existe une participation active des différentes parties prenantes au sein du Gouvernement, du secteur privé et des groupes de la société civile et l'attachement au processus s'est traduit par la création d'un groupe de travail des parties prenantes nationales, doté d'un secrétariat permanent et d'un personnel professionnel. Au Ghana et en République démocratique du Congo, les groupes de la société civile ont activement suivi la mise en œuvre du processus de l'Initiative (McPerson et Mac Searraigh, 2007).

Le processus de l'Initiative de transparence des industries extractives, bien que louable, en est toujours à ses débuts dans la promotion d'un secteur des industries extractives exempt de corruption en Afrique. Ce secteur est toujours enlisé dans une odieuse corruption en Afrique. Il est toujours possible que le gouvernement et des sociétés privées fassent des fausses déclarations et que les organisations de la société civile puissent être cooptées par le biais de pots-de-vin, de contrats et d'autres incitations. Et les pays développés pourraient être réticents à imposer

ser des sanctions aux sociétés qui ne coopèrent pas avec le processus.

Dimensions internationales de la corruption en Afrique

Pour que les efforts déployés à l'échelle nationale pour lutter contre la corruption soient couronnés de succès, il est nécessaire de s'attaquer aux dimensions internationales du problème, en particulier le rapatriement des avoirs et le blanchiment d'argent. Ceux qui volent des fonds et des avoirs et ceux qui les reçoivent - ceux qui blanchissent l'argent et ceux qui reçoivent les fonds blanchis - sont coupables au même titre. En d'autres termes, la grande corruption en Afrique se révélerait peu attrayante sans des sanctuaires et des banques dans le monde occidental recevant ces fonds volés. Si la culture juridique internationale englobait le rapatriement des avoirs, la malversation par les dirigeants et les responsables concernant les fonds nationaux serait considérablement découragée.

Rapatriement des avoirs

Le rapatriement des avoirs était au premier plan des négociations de la Convention des Nations Unies contre la corruption parce qu'il constitue une question vitale pour les pays en développement où des cas de grande corruption ont permis d'exporter la richesse nationale vers des centres bancaires internationaux et des havres financiers et où le besoin de ressources pour le financement du développement se fait cruellement sentir (Webb, 2005). La Convention des Nations Unies invite les États à aider d'autres États à identifier,

retrouver, geler, saisir et confisquer les avoirs acquis grâce à des pratiques de corruption.

Plusieurs initiatives ont été prises en Afrique, notamment les appels lancés par le représentant de Transparency International dans les pays africains en vue de l'adoption de mesures, de politiques et de lois plus propices à la recherche, au recouvrement et au rapatriement de la richesse volée à l'Afrique⁹. Mais le rapatriement des avoirs s'est révélé très compliqué et cause de graves problèmes.

La difficulté découle du régime juridique en vigueur dans certains pays occidentaux. On a fait valoir avec juste raison que le meilleur moyen de confisquer et de restituer les avoirs était une reconnaissance directe et l'application des décisions étrangères, plutôt que l'application d'une décision intérieure dans le pays requis (OCDE, 2008). Toutefois, peu de pays occidentaux acceptent cela¹⁰. La pratique actuelle ne facilite pas la confiscation et la restitution des avoirs. La Suisse et le Liechtenstein ont des lois sur le secret des avoirs qui compliquent pour de tierces parties l'accès aux comptes personnels des déposants, même si c'est dans l'intérêt national du pays dont ont fui les avoirs. L'économie politique du recouvrement des avoirs est que le produit de la corruption fournit aux pays bénéficiaires des ressources précieuses et bon marché pouvant être investies, ressources que ces pays bénéficiaires sont souvent réticents à rapatrier dans le pays d'origine. Le régime juridique

Si la culture juridique internationale englobait le rapatriement des avoirs, les malversations financières des dirigeants et des responsables nationaux seraient considérablement découragées

compliqué dans les pays bénéficiaires représente un obstacle de taille au processus de rapatriement des avoirs.

Le recouvrement des avoirs coûte également cher, englobe des coûts très élevés sur le plan judiciaire et passe par la participation constante d'experts compétents. Étant donné qu'il occasionne des frais de justice très élevés et prend énormément de temps, les pays d'origine des avoirs sont dissuadés de poursuivre.

La communauté internationale doit identifier les obstacles que rencontre un pays qui s'efforce de recouvrer des avoirs et l'aider à surmonter ces obstacles

La communauté internationale doit identifier les obstacles que rencontre un pays qui s'efforce de recouvrer des avoirs et l'aider à surmonter ces obstacles. Les dispositions relatives au rapatriement des avoirs dans la Convention des Nations Unies doivent être strictement appliquées. Et le Conseil de sécurité de l'ONU aura peut-être besoin d'envisager de qualifier la réception et le recel d'avoirs volés de risques pour la sécurité mondiale parce que cela menace la paix, le progrès et le développement de nombreux pays africains et pays en développement.

Les pays qui servent de paradis fiscaux devraient être sensibilisés aux conséquences de leurs politiques et exhortés à œuvrer conformément aux normes prévues dans les instruments pertinents. La société civile de ces pays devrait également être associée et savoir que c'est moralement répréhensible, injuste et inéquitable et contraire à toutes les valeurs humaines établies de se livrer à des actions qui encouragent en fait la corruption dans les nations pauvres pour engraisser leur

propre pays. Le voleur et le receleur sont coupables de la même infraction (Scher, 2005).

Blanchiment du produit de la corruption

Il existe un consensus international selon lequel le blanchiment du produit de la corruption devrait être illégal¹¹. Le blanchiment désigne des activités qui dissimulent ou déguisent l'origine illicite d'un bien ou aident des personnes impliquées dans des activités de corruption à échapper aux conséquences juridiques de leurs agissements. Le blanchiment d'argent se fait en trois étapes: le placement, qui consiste à mettre le produit de la corruption dans le système financier; le layering, qui consiste à briser les liens entre les biens et leur origine criminelle grâce à des transactions extrêmement complexes, des conversions et transferts; et l'intégration, qui revient à placer le produit de l'infraction au sein de l'économie dans une source apparemment légitime.

Le blanchiment d'argent favorise des pratiques de corruption complexes qui, à leur tour, facilitent la commission de l'infraction (Moshi, 2007). Il encourage l'enrichissement illégitime, compromet l'efficacité de l'État, mine l'état de droit et peut détruire la confiance du public dans les institutions étatiques.

À cause du caractère clandestin de la pratique, il est difficile d'estimer le montant de l'argent en cours de blanchiment en Afrique. Mais « il n'existe aucun pays où le montant de

l'argent illicite généré est considéré comme négligeable » (Moshi, 2007). La prévalence du blanchiment d'argent sur le continent est préoccupant, en particulier eu égard aux industries extractives et au commerce illégal de drogue. Le blanchiment d'argent fleurit là où les systèmes financiers sont fragiles et la capacité des organes chargés de l'application des lois faible. La capacité d'enquêter et de poursuivre les fonctionnaires et les sociétés corrompues dans les affaires de blanchiment d'argent est souvent inadéquate dans de nombreux pays africains, compte tenu des complexités juridiques et de la logistique en jeu (Standing, 2007).

En dépit des difficultés que comporte la poursuite en justice des affaires de blanchiment d'argent, il y a quelques exemples encourageants où certains pays africains ont réussi à retrouver et à confisquer des avoirs ainsi qu'à punir les personnes impliquées. Au Lesotho, la Banque mondiale finançait la construction d'un barrage et d'un système de tunnel destiné à fournir de l'eau à l'Afrique du Sud et de l'électricité au Lesotho. Le Lesotho Highlands Development Authority gérait le projet. Il a semblé que, pour obtenir les contrats, les sociétés transnationales avaient versé des pots-de-vin à de hauts fonctionnaires par le biais de comptes bancaires en Suisse détenus par des intermédiaires. Une bonne partie de l'argent payé à ces intermédiaires a été versée au chef du Lesotho Highlands Development Authority (Levi *et al.* 2007).

Plusieurs initiatives ont été prises aux niveaux mondial et régional

pour combattre le blanchiment d'argent, notamment en liaison avec le financement du terrorisme. Le cadre pour la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme exige des institutions financières du monde qu'elles assurent une surveillance, mènent des enquêtes et fassent rapport sur les transactions suspectes. En vertu de ce cadre, les États ont plusieurs obligations qui dépendent quelque peu du point de savoir s'ils ont ratifié diverses autres conventions ou y ont adhéré. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), mis en place en 1987 par les pays industrialisés du G-7 afin de lutter contre le blanchiment d'argent, établit les normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Étant donné la complexité des mesures requises dans le cadre des normes de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme, l'Afrique a besoin d'une assistance pour s'acquitter de ses obligations; le FMI a pris des engagements à cet effet (Fevi *et al.* 2007).

Une autre initiative régionale est le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), créé par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce groupe d'action a pour mandat d'adopter des normes contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, conformément à des normes et pratiques internationales acceptables et de faciliter l'adoption et l'application par les États membres des mesures contre le blanchiment d'argent

Plusieurs initiatives ont été prises aux niveaux mondial et régional pour combattre le blanchiment d'argent, notamment en liaison avec le financement du terrorisme

La corruption demeure un grand problème pour de nombreux pays africains. Mais il y a de efforts remarquables pour s'attaquer au problème

et le financement du terrorisme, compte tenu des particularités et des conditions régionales spécifiques (GIABA, 2007). D'autres groupes régionaux sont le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le Groupe de lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Est et en Afrique australe. Si le Groupe d'action intergouvernemental contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest et le Groupe de lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Est et en Afrique australe ont obtenu le statut d'observateur auprès du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord en est membre associé¹².

Tous ces organes ont pour objectif de favoriser l'adoption et la mise en œuvre de normes, de lois et de politiques tendant à éliminer le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Leurs activités ont entraîné la création de comités nationaux de suivi dans certains pays, tels que la Côte d'Ivoire (Beket, 2008).

Conclusion

La corruption demeure un grand problème pour de nombreux pays africains. De l'avis général, nombre d'institutions publiques sont corrompues à des degrés divers et les institutions non étatiques de la société civile ainsi que le secteur privé ne sont pas à l'abri du problème. Elle demeure le plus important défi qui se pose sur la voie de l'élimination de la pauvreté, de la création d'un environnement prévisible

et favorable à l'investissement ainsi que du développement socioéconomique général. Elle continue d'aggraver la pauvreté et d'entraver la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Sur une note plus encourageante, il existe des efforts remarquables pour s'attaquer au problème. Des instruments et cadres internationaux et régionaux de lutte contre la corruption fournissent des critères et des paramètres permettant aux pays africains de s'attaquer au problème. Nombre de pays ont promulgué des lois pour lutter contre la corruption, bien que ces dernières ne satisfassent pas nécessairement aux normes et aux exigences des instruments internationaux et régionaux. De multiples institutions de lutte contre la corruption ont été créées dans nombre de pays - organes chargés de détecter le blanchiment d'argent, organe spécial de lutte contre la corruption, bureau du code de conduite, bureau du Médiateur et organismes de contrôle tels que le bureau du Vérificateur général. En outre, des commissions parlementaires et des tribunaux spéciaux chargés des enquêtes sont régulièrement créés pour mener des enquêtes sur des affaires spécifiques de corruption ou de mauvaise gestion.

Au niveau international, pour lutter contre la corruption, il y a notamment l'Initiative de transparence des industries extractives, la campagne Publiez ce que vous payez et le Processus de Kimberley. Ces trois instruments ont tous amélioré la gestion et accru la transparence et l'obligation de rendre compte dans

le secteur des industries extractives. Mais la corruption perdure dans ces industries, aggravant l'impact de la pauvreté dans nombre de pays dotés de ressources.

Le recouvrement et le rapatriement à partir de l'Ouest des avoirs et des ressources volés à l'Afrique demeurent une tâche dans la campagne mondiale de lutte contre la corruption. Les pays occidentaux ne font pas preuve de détermination à résoudre le problème. Le régime juridique du rapatriement des avoirs est délibérément compliqué et incommode dans les pays bénéficiaires, et les coûts du recouvrement et le temps qu'il prend font qu'il est difficile voire presque impossible pour les pays africains de parvenir à recouvrer les avoirs. Les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption relatives au recouvrement des avoirs doivent être dûment appliquées, tandis que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies doit envisager de qualifier l'hébergement des avoirs volés aux pays pauvres de risque pour la sécurité mondiale.

En dernière analyse, la lutte contre la corruption englobera des efforts considérables à faire par les pays africains en satisfaisant à trois conditions:

- *Des institutions fortes.* Les pays doivent mettre en place des institutions de contrôle, à savoir le parlement, l'organe judiciaire, le bureau du Vérificateur général, le bureau du Médiateur, le système de passation des marchés publics et les divers organes de

lutte contre la corruption dans le but de s'attaquer aux dimensions multiples du fléau. Ces organes doivent être dotés de l'autonomie institutionnelle, de la capacité opérationnelle et de ressources et disposer d'un environnement libre et démocratique. Une loi sur la liberté de l'information est un préalable majeur à la circulation de l'information et au renforcement de la culture de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans la conduite des affaires publiques;

- *Un puissant groupe de partenaires chargé de lutter contre la corruption.* S'ils bénéficient du soutien des principales institutions de lutte contre la corruption, la société civile et les médias peuvent constituer un groupe puissant dans la lutte contre la corruption en Afrique. L'ensemble des acteurs et des institutions impliquées dans la campagne nationale de lutte contre la corruption doivent collaborer et procéder régulièrement à un échange d'idées et d'informations;
- *Une meilleure rémunération des fonctionnaires.* Les travailleurs du secteur public en Afrique ont besoin d'un salaire convenable pour améliorer leur moral et leur dévouement à la tâche ainsi que pour prévenir le travail au noir et la tentation de détourner les biens publics par des pratiques de corruption. En Ouganda, les fonctionnaires, usant d'un sarcasme devenu populaire parmi eux, disent que « mon employeur prétend qu'il me paie, et je prétends

aussi que je travaille pour lui ». L'élément sous-jacent est l'absence de dévouement en raison des bas salaires. En ce qui concerne les fonctionnaires, aussi bien la petite corruption que la collaboration à la grande corruption sont souvent attisées par le besoin d'un appoint aux bas salaires.

Notes

1. Trente-trois des 53 pays africains ont ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption: Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Djibouti, Égypte, Gabon, Ghana, Guinée-Bissau, Jamahiriya arabe libyenne, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Maroc, Maurice, Mauritanie, Namibie, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Togo et Zimbabwe. La liste des pays ayant ratifié La Convention figure dans le Recueil des Traités des Nations Unies, *état des traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*.
2. Vingt-sept pays ont ratifié la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée par l'Union africaine: Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Éthiopie, Ghana, Jamahiriya arabe libyenne, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Zambie et Zimbabwe. Voir Union africaine, Convention africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption: *état des listes des pays ayant signé, adhéré, ou ratifié*.
3. Au moment de la rédaction du présent Rapport, les deux anciens Présidents étaient toujours jugés dans leur pays pour corruption.
4. Dans certains cas, la nomination d'un agent public au conseil d'administration d'une société privée est postdatée – détenue en fiducie jusqu'à ce que l'agent public prenne sa retraite. Cette pratique est courante dans les secteurs pétrolier et gazier.
5. Le Business Anti-Corruption Portal a été mis au point par le Ministère danois des affaires étrangères, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit et le Ministère néerlandais des affaires étrangères.
6. Dans le cas du Nigéria, le chef de l'organisme de lutte contre la corruption - la Commission de lutte contre la délinquance économique et financière, M. Nuhu Ribadu, a été rappelé à la force de police (étant un officier de police de son état). Dans le cas du Kenya, Githongo a dû fuir le pays craignant pour sa sécurité personnelle.
7. Voir les rapports de pays de la CEA 2007, et également AID 2007.
8. Voir le rapport de la CEA sur les Seychelles 2007.
9. Il convient de citer la Déclaration de Nyanga de 2001 et la Déclaration de Nairobi de 2006.
10. Bien que la Convention de la Haye reconnaisse le principe de l'application des décisions des tribunaux étrangers, seuls trois pays africains sont membres de la Convention de la Haye sur le droit international

- privé. Et en général, pour les pays occidentaux, la question du rapatriement des avoirs est une question politique grave.
11. Cette interdiction est rendue explicite à l'article 6 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.
 12. La liste des membres et des observateurs du GAFI est disponible à l'adresse: www.fatf.org/document/52/0,3343,fr32250379_32237295_34027188_1_1_1_1,00html.

Bibliographie

- Adejumobi, Said. 2007. "When Votes Do not Count: The 2007 General Elections in Nigeria." *Nordic Africa Institute News*, No. 2 (May 2007).
- BAD (Groupe de la Banque africaine de développement). 2003. "Proceeding of the Regional Learning Workshop on Combating Corruption in Africa." Document présenté au Centre de conférences de l'Union africaine, Addis-Abeba.
- . 2006. "Combating corruption in Africa: Issues and challenges." AfDB Operations Policy and Review Department. Document de réflexion destiné à la réunion annuelle de la BAfD. Ouagadougou
- Union africaine. *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption: Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré*. www.africaunion.org/root/au/Documents/Treaties/List/African%20Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf.
- Akomaye, Emmanuel. 2007. "Nigeria's Experience in Combating Corruption." Paper presented to the UNECA Ad Hoc Expert Group Meeting, "Deepening Judiciary Effectiveness in Combating Corruption." Addis-Abeba: Commission économique pour l'Afrique.
- Amah, Madaki. 2005. "Curbing Corruption in Nigeria: Exploring Alternative Strategies." Mimeo cited at www.nigeriannews.com/specialsmadakiOAmeh/Madaki_O_Ameh_04_14_2005.
- Ayamdoo, Charles. 2007. "Ghana's Experience in Fighting Corruption." Paper presented to the UNECA Ad Hoc Expert Group Meeting, "Deepening Judiciary Effectiveness in Combating Corruption." Addis-Abeba: Commission économique pour l'Afrique.
- Annan, Kofi. 2003. "Message to the Third Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity." Discours prononcé par Dileep Nair, Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, mai 2003.
- Beket, Patrice. 2008. "Lutte contre le blanchiment d'argent : un Comité de suivi installé." *Le Matin d'Abidjan*, 8 septembre 2008. www.lematin-abidjan.com/visual_article.php?num_actualite=9519.
- Bone, Andrew. n.d. "Conflict diamonds: The De Beers Group and the Kimberly Process." Communiqué de presse. Londres: De Beers Group Canada Inc. www.debeersgroup.com.
- République du Botswana. 2006. *Ombudsman Annual Report 2005/2006*.
- Business Anti-Corruption Portal. www.business-anti-corruption.com.
- CAFOD (Catholic Agency for Overseas Development). 1999. "The Rough Guide to Transparency and Natural Resource Revenues." Briefing paper. Berlin: CAFOD. www.cafod.org.uk.
- . 2006. "Unearth Justice: Counting the Coast of Gold." Rapport de la CAFOD report. Berlin: CAFOD. www.cafod.org.uk

- Coldham, Simon. 1995. "Legal Response to State Corruption in Commonwealth Africa." *Journal of African Law* 39(2):115–126.
- Deinger, Klaus, and Paul Mpuga. 2004. "Does Greater Accountability Improve the Quality of Delivery of Public Services? Evidence from Uganda". World Bank Policy Research Working Paper. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Doig, Watt, et Robert Williams. 2005. "Measuring 'Success' in Five African Anti-Corruption Commissions: The Case of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia." Draft final report. Anti-Corruption Resource Center. www.U4reports.org.
- . 2006. "Hands on or Hands Off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality". *Public Administration and Development* 26:163–172. www.interscience.wiley.com.
- . 2007. "Why do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation and Donor and Government Cycle". *Public Administration and Development* 27:251–259.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2007a. "Renforcement de l'efficacité des services judiciaires dans la lutte contre la corruption." Document d'information destiné à la réunion du groupe spécial d'experts de la CEA sur le « renforcement de l'efficacité des services judiciaires dans la lutte contre la corruption." Addis-Abeba.
- . 2007b. Rapport de pays sur le Botswana. Addis-Abeba.
- . 2007c. Rapport de pays sur Djibouti. Addis-Abeba.
- . 2007d. Rapport de pays sur le Malawi. Addis-Abeba.
- . 2007e. Rapport de pays sur la Namibie. Addis-Abeba.
- . 2007f. Rapport de pays sur le Sénégal. Addis-Abeba.
- . 2007g. Rapport de pays sur le Swaziland. Addis-Abeba.
- Initiative de transparence des industries extractives. 2005. *Extractive Industries Transparency Initiative Source Book*. www.eitransparency.org.
- . 2008. Secretariat Work Plan. www.eitransparency.org.
- U4 Help Desk. 2008. FAQs: Causes and Consequences of Corruption: What do we know about the causes and consequences of corruption?" www.u4.no/helpdesk.
- Faull, Andrew. 2008. "Managing Corruption in the SAPS and Metro-Police Departments." *SA Crime Quarterly* No. 23.
- Gbadamosi, Gbolahan. 2005. "Corruption Perception and Sustainable Development: Sharing Botswana's Anti-Graft Agency Experience". *South Africa Journal of Economics and Management Studies* 9(2): 262–276.
- GIABA (Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest). 2007. *Rapport annuel 2007*.
- Githongo, John. 2007. "Kenya's Fight against Corruption: An Uneven Path to Political Accountability". Development Policy Briefing Paper No. 2, Center for Global Liberty & Prosperity.
- Global Integrity. 2007. "Key finding: The wealthier G8 countries suffer from similar corruption charges as developing countries." *Global Integrity Report 2007*. <http://report.globalintegrity.org/globalindex/findingd.cfm#g8>.

- Global Policy Forum. 2008. "Kimberley Process." Global Policy Forum Publications. www.golbalpolicy.org.
- Global Witness. 2005. "Make it Work: Why Kimberley Process Must Do More to Stop Conflict Diamonds." Disponible à l'adresse www.globalwitness.org or www.golbalpolicy.org
- . 2006. "The Kimberley Process at Risk." www.globalwitness.org.
- Goldwyn, David, ed. 2008. "Drilling Down: The Civil Society Guide to Extractive Industry Revenues and the EITI." New York: Revenue Watch Institute. www.revenuwatch.org.
- Guardian newspaper (Lagos).
- Hansungule, Michelo. 2003. "Anti-Corruption Initiatives in Africa: An Overview." Good Governance Program, Université de Pretoria (Afrique du Sud).
- Heilbrunn, John. 2004. "Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption." Washington D.C.: Banque mondiale.
- Holman, Michael. 2006. "An Africa that takes care of itself." *Los Angeles Times*, 23 mai 2006, B13. <http://articles.latimes.com/may/23/opinion/oe-holman23>.
- Hope, Kempe Ronald, and Bornwell C. Chikulo. 2000. *Corruption and Development in Africa*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Human Rights Watch. 2004. "Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights." www.hrw.org.
- "ISS" (Institut d'études sur la sécurité). 1997. "Corruption: The Antithesis of Good Governance." Dans Lala Camerer, ed., *COSTly Crimes: Commercial Crime and Corruption in Africa*. Monograph no. 15. www.iss.co.za/pubs/monographs/no15/section.html.
- . 2004. *Handbook. A comparative analysis: SADC Protocol against Corruption (2001), Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003), Convention des Nations Unies contre la corruption (2003)*. [w.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/CORRUPTHANDBOOKNOV04.PDF](http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/CORRUPTHANDBOOKNOV04.PDF).
- Jain, Arvind, ed. 2001. *The Political Economy of Corruption*. Londres n: Routledge.
- Johnston, Michael. 1999. "A Brief History of Anti-Corruption Agencies." Dans A. Schedler, L. Diamond, et M. Plattner, éd., *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Processus de Kimberley, 2008. "Kimberley Process: From Conflict Diamonds to Prosperity Diamonds." Communiqué de presse. Disponible à l'adresse www.kimberleyprocess.com.
- Klitgaard, Robert, 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kofele-Kale, Ndiva. 2006. "Change or the Illusion of Change: The War Against Official Corruption in Africa." *The George Washington International Law Review* 38(4): 697-747.
- Kyambalesa, Henery. 2006. "Corruption: Causes, Effects, and Deterrents." *African Insights* 36(2): 102-122.
- Le, Tuan Minh. 2007. "Combating Corruption in Revenue Administration: An overview." Dans J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector level*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Levi, M., M. Dakolias, et T. Greenberg. 2007. "Money laundering and corruption." Dans J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, éd., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities*

- at the Sectoral Level. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Madise, Dingiswayo. 2007. "Challenges in the Fight against Corruption in Malawi: Some Thoughts." Document présenté à la réunion du groupe spécial d'experts de la CEA sur le « renforcement de l'efficacité des services judiciaires dans la lutte contre la corruption." Addis-Abeba.
- McPherson, Charles, et Stephen MacSearraigh. 2007. "Corruption in the Petroleum Sector." Dans J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington D.C: Banque mondiale.
- Michael, Bryane. 2004. "What Do African Donor-Sponsored Anti-Corruption Programs Teach Us about International development in Africa?" *Social Policy and Administration* 38(9): 320-345.
- Moshi, H. 2007. *Fighting money laundering—the challenges in Africa*. Document 152 de l'Institut d'études sur la sécurité.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2008. Corruption: Glossaire des normes pénales internationales. www.oecd.org/dataoecd/59/38/41194428.pdf.
- Plummer, Janelle, and Piers Cross. 2007. "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue." Dans J. Edgardo Campos et Sanjay Pradhan, éd., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector level*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Publish What You Pay and Revenue Watch Institute. 2006. "Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative." New York: Revenue Watch Institute.
- Publiez ce que vous payez. Site Web. www.publishwhatyoupay.org/english/
- RFI actualités. 2008. "Jacob Zuma parviendra-t-il à échapper à la justice ?" www.rfi.fr/actufr/articles/104/article_69347.asp.
- Rogers, Elizabeth. 2006. "Conflict diamonds; Certification and corruption: a case study of Sierra Leone." *Journal of Financial Crime* 13(3).
- Sardan, Oliver. 1999. "A moral economy of corruption in Africa." *Journal of Modern African Studies* 37(1).
- Scher, D. 2005. "Asset recovery: Repatriating Africa's looted billions." *African Security Review* 14(4): 2005.
- Shehu, Abdullahi. 2004. "Combating Corruption in Nigeria: Bliss or Bluster?" *Journal of Financial Crime* 12(1): 69-74.
- Smillie, Ian. 2002. "Securing Sustainable Development: Trade, Aid and Security: Diamond Timber and West African Wars." Document de travail, Ottawa: International Institute for Sustainable Development. www.iisd.org
- . 2005. "The Kimberly Process Certification Scheme for Rough Diamonds." Dans Verifor Case Studies. Londres: Overseas Development. www.erifor.org
- Standing, Andre. 2007. "Corruption and the Extractive Industries in Africa: Can Combating Corruption Cure Resource Curse?" Document 153 de l'Institut d'études sur la sécurité.
- Stapenhurst, Rick, Nial Johnson, and Ricardo Pelizoo, eds. 2006. *Role of parliament in curbing corruption*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Transparency International. 2006. "Report on the Transparency Interna-

- tional Global Corruption Barometer.” www.transparency.org.
- . 2007a. Corruption Perceptions Index. Regional Highlights: Africa. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/regional_highlights_factsheets (consulté le 12 août 2008).
- . 2007. “Mapping of Corruption and Governance Measurement Tools in Sub-Saharan Africa”.
- . 2007. Transparency International Global Perception Index.
- . 2008. “Promoting Revenue Transparency: Report on Revenue Transparency and Oil and Gas Companies.” Transparency International in Focus. Berlin: Transparency International. www.transparency.org.
- . 2008. Kenyan Bribery Index 2008. www.tkenya.org/documents/KenyaBriberyIndex08.pdf.
- Nations Unies. *État des traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*. <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty18.asp> (consulté le 12 août 2008).
- AID (Agency for International Development). 2007. “A Rapid Anti-Corruption Assessment Technique for USAID/Africa: Developing a Practical Checklist for USAID Missions in Africa.” Washington, D.C.: AID.
- Webb, Philippa. 2005. “The United Nations Convention against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity?” *Journal of International Economic Law* 8(1).
- Wright, Clive. 2004. “Tackling Conflict Diamonds: The Kimberley Process Certification Scheme.” *International Peace Keeping* 11(4):697–708.
- Banque mondiale. 2008. “Implementing the Extractive Industries Transparency Initiative.” Washington D.C.: Banque mondiale.

Pendant les premières années d'indépendance, les pays africains se sont délibérément efforcés de renforcer les capacités humaines. Ils ont créé des écoles, des installations de santé et des universités destinées à produire les compétences humaines dont ils avaient besoin en tant qu'États nouveaux. Produisant le capital humain requis pour faire face aux besoins du continent, l'éducation a été reconnue comme assise de l'avenir.

La réorientation de la politique des institutions financières internationales dans les années 80 a amoindri la valeur des universités et amené les gouvernements à investir moins dans l'enseignement supérieur. À mesure que la situation des universités se détériorait, de nombreux professionnels formés s'en allaient en quête de nouveaux horizons. Entre 1986 et 1996, sur les 1708 africains ayant obtenu le doctorat dans les universités américaines et canadiennes, seulement 687 sont retournés en Afrique (CEA, n.d.-b). Et l'avènement des régimes autoritaires et militaires oppressifs a accéléré l'exode des compétences, ce qui prive de nombreuses universités de ressources humaines et financières dont elles avaient cruellement besoin.

Les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ont également eu un effet dévastateur sur le moral des fonctionnaires. Les gouvernements ont été forcés de réduire la fonction publique et de nombreux fonctionnaires ont perdu leur gagne-pain. Le gel du recrutement ultérieurement institué a

directement miné le renforcement des capacités pour la prestation des services et gravement sapé l'envergure de la fonction publique.

La stratégie de réduction des effectifs promettait de déboucher sur une « fonction publique maigre et forte » avec des salaires améliorés pour ceux qui restaient. Mais Gelasi Mutahaba a fait observer que :

Une déficience singulièrement importante était l'absence notoire de réformes de la rémunération et des incitations, qui reste essentielle pour un renforcement durable des capacités. En conséquence, le moral et le sens de la discipline de la fonction publique sont restés à un niveau faible, et les comportements contraires à l'éthique se manifestant sous la forme de l'acceptation de pots-de-vin et d'actes de corruption ont pris de l'ampleur. Dans ces circonstances, la prestation des services a continué de se détériorer dans la plupart des pays tout au long des années (Mutahaba 2002, 12).

Un besoin de capacités nouvelles est né du passage à l'économie de marché et de programmes de croissance économique impulsée par le secteur privé, des exigences de transparence et de l'obligation de rendre compte en tant que partie intégrante de la bonne gouvernance, du marché mondial qui se mettait en place et de l'avènement des technologies de l'information. En dépit de nombreux efforts, des problèmes continuent de se poser pour les pays africains

Encadré 8.1 : Définitions du renforcement des capacités

1. Le renforcement des capacités est la capacité d'individus, de groupes, d'institutions et d'organisations de définir et de résoudre des problèmes de développement au fil du temps (Peter Morgan, 1996).
2. Le renforcement des capacités est un concept qui est plus vaste que le développement d'organisations en ce sens qu'il met l'accent sur le système, l'environnement ou le contexte tout entier dans lequel les individus, les organisations et les sociétés fonctionnent et agissent les uns à l'égard des autres, et pas simplement une seule organisation (PNUD, 1998).
3. Le renforcement des capacités concerne tout système, tout effort ou processus... qui compte parmi ses principaux objectifs le renforcement des moyens des responsables de l'exécutif élus, des chefs de services et d'organismes ainsi que des directeurs de programme dans un gouvernement à objectif général en vue de planifier, de mettre en oeuvre, de gérer ou d'évaluer les politiques, stratégies et programmes destinés à produire un impact sur la situation sociale dans la communauté (Cohen, 1060).
4. La capacité est la combinaison des personnes, des institutions et des pratiques qui permettent aux pays d'atteindre leurs objectifs de développement... Le renforcement des capacités est... l'investissement dans le capital humain, les institutions et les pratiques » (Banque mondiale, 1998).
5. Le renforcement des capacités concerne tout appui qui renforce la capacité d'une institution de concevoir, de mettre en oeuvre et d'évaluer avec efficacité et efficience des activités de développement, conformément à sa mission (UNICEF – Namibie, 1996).
6. Le renforcement des capacités est un processus par lequel les individus, les groupes, les institutions, les organisations et les sociétés accroissent les moyens qu'ils ont de déceler les problèmes de développement et d'y répondre de façon durable (ACDI, 1996).
7. Renforcement des capacités. Le processus par lequel les individus, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés accroissent leur capacité d'accomplir des fonctions, de résoudre des problèmes et d'obtenir des résultats; de comprendre leur besoin de développement et d'y faire face dans un contexte plus vaste et de façon durable (PNUD, 1997).
8. Le renforcement des capacités est un processus continu par lequel les gens regroupent tous les systèmes, en évoluant dans des contextes dynamiques, accroissent leur capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies à la poursuite de leurs objectifs en vue de meilleurs résultats et de façon durable (Lusthaus et al. 1995).

Source: Lusthaus et al. 1999

dans le domaine du renforcement des capacités. Le manque de capacités demeure l'un des principaux

obstacles à la mise de l'Afrique sur la voie de la croissance accélérée et du développement durable. C'est le maillon manquant essentiel dans le développement et la démocratisation de l'Afrique.

Le développement humain entraîne une transformation socioéconomique considérable, exigeant la mise en place des capacités appropriées pour en assurer la réalisation (Mohiddin, 2007). Les gouvernements africains ont récemment lancé des initiatives de renforcement des capacités telles que le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Le NEPAD encourage le développement humain durable, l'élimination de la pauvreté, l'intégration continentale et politique ainsi que la compétitivité mondiale. Le MAEP est un mécanisme chargé de promouvoir les objectifs politiques, sociaux et économiques et de faire en sorte que les pays qui y participent observent ses principes et ses pratiques. Pour atteindre l'objectif du NEPAD tendant à promouvoir le développement humain durable, il est nécessaire de mobiliser les ressources humaines et matérielles et de nouer des liens de coopération et de partenariat entre le gouvernement et les organisations de la société civile aux niveaux national et international.

À sa sixième session organisée à Kigali (Rwanda) en mai 2006, le Forum sur la gouvernance en Afrique (AGF) a reconnu que les capacités étaient essentielles à une bonne gouvernance et à la prestation des services. Il a consacré sa session

suivante, le septième Forum, aux questions de renforcement des capacités au service du développement et à l'édification d'un État compétent. Au cours du septième Forum, qui a été tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) en octobre 2007, un consensus a vu le jour selon lequel les pays africains doivent s'attaquer au problème de capacités des institutions de gouvernance afin qu'elles puissent fournir les services de façon efficace, efficiente, équitable et prévisible.

Qu'est-que le renforcement des capacités ?

Le renforcement des capacités - ou « développement des capacités », terme largement utilisé dans les années 90 - a été défini de différentes façons par différents organismes de développement. Certains ont des définitions étroites centrées sur le renforcement des organisations et des qualifications, tandis que d'autres emploient une définition plus vaste qui englobe les niveaux de capacité allant de l'individu à la société tout entière. L'encadré 8.1 est un échantillon de définitions axées sur les individus et les organisations.

Dans son acception générale, le renforcement des capacités est la capacité des personnes, des institutions et des sociétés d'accomplir des fonctions, de résoudre des problèmes et de fixer et réaliser des objectifs. Pour réussir, le renforcement des capacités doit avoir lieu au niveau de l'individu, de l'institution ou de la société (encadré 8.2). Au niveau individuel, le renforcement des capacités a trait aux connaissances, aux

qualifications, aux valeurs et à la capacité d'une personne d'accomplir des tâches établies dans un environnement favorable. Au niveau de l'organisation, il s'agit de ressources - humaines, matérielles, physiques et technologiques - disponibles pour accomplir efficacement les fonctions de l'organisation. Au niveau de la société, le terme englobe les institutions, les règles, les procédures, les processus ainsi que les infrastructures sociales et humaines disponibles pour la réalisation des objectifs collectifs définis par cette société.

Il existe des principes essentiels pour orienter un renforcement efficace des capacités au niveau de l'organisation ou de la société: appropriation, viabilité, participation, mobilisation de ressources locales et processus de changement. Tous les efforts de renforcement des capacités et de la formation doivent être orientés vers l'obtention de meilleurs résultats pour l'institution ou la société d'une manière autocentrée et viable (voir encadré 8.3).

La capacité d'une institution est essentiellement le produit d'interactions dynamiques entre les personnes qui gèrent l'institution et les lois, les règles, les normes et les traditions de l'institution. Le comportement professionnel des personnes sera déterminé par trois facteurs: disponibilité d'infrastructures d'appui, de matériel et de ressources financières; qualifications techniques et compétences professionnelles et dévouement et intégrité dans le respect des règles et réglementations ainsi que des normes et conventions de l'institution (Mohiddin, 2007).

Encadré 8.2 : Notions et éléments clés à trois niveaux de renforcement des capacités

Niveau de capacité	Notion de capacité	Éléments de capacité
Individu	La volonté et la capacité de fixer des objectifs et de les atteindre, en utilisant ses propres connaissances et ses propres qualifications	Connaissance, qualifications, valeurs, attitude, santé, prise de conscience
Organisation	Toute chose qui influera positivement sur les résultats de l'organisation	Ressources humaines (capacités des individus dans les organisations). Ressources physiques (installations, équipements, matériel, etc.) et capital Ressources intellectuelles de l'organisation (stratégie de l'organisation, planification stratégique, savoir-faire industriel et commercial, techniques de production, gestion des programmes) Qualités de chef des dirigeants.
Environnement	Un environnement –politique, juridique, économique, social et culturel- propice à l'exercice par les individus et l'organisation de leurs fonctions	Institutions formelles (lois, politiques, ordonnances) Institutions informelles (coutumes, culture, normes) Capital social, infrastructure sociale.

Source: Adapté de l'UNESCO-IIRCA 2006, 6.

Par essence, le renforcement des capacités concerne des personnes, qui doivent être formées et équipées, assez bien rémunérées et convenablement motivées pour une utilisation et une gestion efficaces des ressources. Il conviendrait également de reconnaître que le renforcement des capacités est plus qu'un exercice technique. Il est ancré dans l'économie politique aussi bien que les traditions juridiques et culturelles du pays, et tout renforcement durable des capacités doit prendre en compte ces facteurs. Une direction qui exprime des visions et des valeurs nationales fortes et crée un environnement propice à l'amélioration des ressources humaines et institutionnelles est tout aussi importante pour le renforcement des capacités. De même, les activités de renforcement des capacités doivent être globales et s'inscrire dans la durée. Une évaluation de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique a fait observer que:

Les conclusions de l'évaluation soulignent la nécessité d'aborder le renforcement des capacités en Afrique en tant qu'objectif essentiel et de faire en sorte que l'appui au renforcement des capacités soit pris en mains par le pays, qu'il soit axé sur les résultats et fondé sur des faits. Les défis de l'amélioration des résultats du secteur public en Afrique - aspects politiques et institutionnels, faibles incitations, piètres conditions de travail et émigration des professionnels très qualifiés - méritent des

efforts prioritaires à long terme (Banque mondiale, 2005 xvii).

Déficit de capacités en Afrique

Lorsqu'ils ont accédé à l'indépendance, de nombreux pays africains ont hérité d'institutions de gouvernance faibles et inefficaces, destinées à servir les intérêts coloniaux mais sans valeur réelle pour des États devenus indépendants. D'entrée de jeu, les nouveaux États africains avaient besoin de renforcer les capacités. Mais les politiques appliquées par les bailleurs de fonds pour le développement n'ont pas eu un impact positif sur le renforcement des capacités parce qu'il leur manquait la prise en main au niveau intérieur.

Les régimes autoritaires au pouvoir dans de nombreux pays africains lors des premières années d'indépendance ont abouti à un renforcement faible des capacités institutionnelles, en sapant davantage les capacités déjà faibles léguées par les dirigeants coloniaux. Les gouvernements militaires minaient les institutions de bonne gouvernance - à savoir la Constitution, les partis politiques, les médias et le système judiciaire. Enfin, les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions de Bretton Woods dans les années 80 ont miné la capacité des institutions publiques dans les domaines de la santé et l'éducation ainsi que dans la fonction publique et les entreprises publiques (CEA, 2005).

Au cours des dernières décennies, un volume considérable de ressources

Encadré 8.3 : Principes d'un renforcement efficace des capacités

Prise en mains. Les personnes ou les organisations auxquelles est destiné un projet de renforcement des capacités doivent le revendiquer, se l'approprier et le mener. Les programmes de renforcement des capacités menés par l'extérieur présentent souvent des tensions et des contradictions et peuvent ne pas être durables.

Viabilité. Dans l'élaboration des programmes de renforcement des capacités, une attention adéquate et une planification stratégique devraient être consacrées à la viabilité.

Participation. Les programmes de renforcement des capacités doivent être participatifs, en particulier pour leurs bénéficiaires, ils doivent améliorer les connaissances et les qualifications, changer la culture de l'organisation et l'introduction de techniques modernes dans les institutions devrait reposer sur une association active des principales parties prenantes à ces projets.

Mobilisation de ressources locales. Le renforcement des capacités reposant sur des ressources extérieures, fussent-elles humaines ou matérielles, n'est pas viable. Pour que le renforcement des capacités soit autochtone, il doit mobiliser des ressources locales afin que l'on s'y attache.

Processus de changement. Le renforcement des capacités doit être un processus de changement. En fin de compte, il devrait changer les mesures, les processus et la culture d'un individu ou d'une organisation en vue de meilleurs résultats. Cela passe par une expression claire des questions de capacité, à savoir pour qui, pourquoi et dans l'intérêt de qui.

a été consacré au renforcement des capacités en Afrique. La Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Commission économique pour l'Afrique, l'Organisation de coopération et de développement économiques et de nombreux gouvernements, dans le cadre d'accords bilatéraux, ont fait partie des principaux acteurs qui ont préconisé le

financement d'initiatives de renforcement des capacités ou la promotion du renforcement des capacités.

Près d'un quart des 55 milliards dollars des États-Unis d'aide publique au développement pour une année est destiné au renforcement des capacités, principalement par le biais de l'assistance technique. En soutenant toute une gamme d'interventions par le biais de ses programmes de prêts et hors prêts aux pays ainsi que des entités commerciales et régionales spécialisées, la Banque mondiale est également un grand fournisseur de ressources pour le renforcement des capacités. Entre 1995 et 2004, la Banque a fourni quelque 9 milliards de dollars en prêts et près de 200 millions de dollars sous forme de subventions et d'apports au budget de fonctionnement, afin de soutenir le renforcement des capacités en Afrique (Banque mondiale, 2005 vii). Le gros de ce soutien a été orienté vers le secteur public.

Dans quelle mesure l'argent de la Banque mondiale a-t-il été bien utilisé? Un rapport d'évaluation de la Banque indiquait qu'en dépit des progrès substantiels accomplis dans la réforme du cadre directif global dans le monde en développement et de l'amélioration constante intervenue dans la qualité des prêts aux projets, les résultats en matière de développement restent en deçà de l'attente, en particulier en Afrique. Cet état de choses est imputable en grande partie au retard accusé dans le renforcement des capacités (Banque mondiale, n.d.1). Cela indique que les initiatives et la stratégie de

renforcement des capacités des partenaires internationaux de développement en Afrique ont été, soit inappropriées, soit inefficaces s'agissant de porter la capacité de l'Afrique au niveau approprié pour une meilleure gestion et de meilleurs résultats économiques. Concernant le rôle de la Banque mondiale, il est précisé en outre dans le rapport que l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique reste moins efficace qu'il ne pourrait l'être (Banque mondiale, 2005, viii).

À bien des égards, les mesures nécessaires en matière d'assistance technique et de formation ont fait défaut. Plutôt que de renforcer durablement les capacités des pays, les programmes d'assistance technique comblent des lacunes dans les capacités. De ce fait, ils n'ont pas souvent conduit à de meilleurs résultats durables du secteur public parce qu'ils n'appliquaient pas les outils dans un cadre général de gestion des ressources humaines en les liant aux évolutions sur le plan organisationnel et institutionnel.

Voyant que les nombreuses interventions et autres initiatives en matière de renforcement des capacités au fil des ans ont eu peu d'impact, certains commencent à remettre en cause le bien-fondé de la poursuite de ces exercices. Ils doutent de leur efficacité et se demandent si de nouvelles qualifications ont été acquises et se sont traduites par de meilleurs résultats au niveau de l'organisation. Selon un rapport, les interventions en matière de formation ont en général été financées sans une évaluation des besoins de l'organisation

Plutôt que de renforcer durablement les capacités des pays, les programmes d'assistance technique comblent des lacunes dans les capacités

en matière de formation ou un plan global de formation. Le personnel est formé à des tâches spécifiques avant même d'être à des postes où il peut utiliser la formation, ou avant que des mesures soient prises pour permettre de le retenir (Banque mondiale, 2005). La démarche traditionnelle, qui portait sur la création ou la réorganisation des unités gouvernementales et la mise au point de qualifications individuelles ne pouvait en soi favoriser une amélioration des résultats du secteur public car elle ne s'attaquait pas au contexte institutionnel dans lequel les organisations et les individus évoluaient. Le contexte institutionnel est crucial pour que les incitations et les récompenses soient fournies en vue de l'amélioration des résultats du secteur public. La formation ne peut constituer qu'une partie de la solution du renforcement des capacités humaines.

C'est en réaction aux piètres résultats des initiatives reposant sur la coopération technique que le renforcement des capacités a vu le jour. La nouvelle démarche souligne que la pauvreté, l'analphabétisme et la mauvaise santé résultent principalement du manque de capacités au sein du gouvernement, lui permettant de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de développement appropriées ainsi que de l'incapacité de la société de tenir le gouvernement pour responsable de ses actes. Elle fait valoir que les réalisations en matière de développement seront modulables et durables, seulement si les institutions politiques et économiques fonctionnent convenablement (Banque mondiale, 2005).

Un examen critique intervenu au fil des ans a débouché sur un consensus mondial croissant selon lequel:

Le renforcement des capacités est un processus de longue haleine, qui revient rarement à rechercher des résultats rapides en empruntant des raccourcis. C'est, par-dessus tout, une ligne d'action endogène qui part des capacités et des avoirs existants. En tant que processus volontaire endogène, le renforcement des capacités peut être soutenu ou déformé par des interventions extérieures. De plus, pour qu'il soit couronné de succès, il doit avoir lieu à trois niveaux interdépendants: au niveau de l'individu, au niveau des institutions aussi bien qu'au niveau de la société.

Un élément central de ce consensus est que les capacités se développent et s'enracinent là où les incitations - monétaires et non monétaires - sont favorables, et déperissent lorsque que ces facteurs sont négatifs. Ces incitations façonnent la demande de capacité, tout comme lorsque les arrangements en matière de gouvernance permettent à l'utilisateur, aux parlementaires et aux citoyens de demander des comptes au gouvernement pour ce qui est des résultats. Les incitations maintiennent également l'offre de capacités nationales comme lorsque la politique salariale récompense des professionnels hautement

C'est en réaction aux piètres résultats des initiatives reposant sur la coopération technique que le renforcement des capacités a vu le jour

Le développement de l'Afrique dans les années 80 a été décevant, mais après certaines réformes économiques douloureuses ainsi qu'une libéralisation politique croissante, des améliorations notables ont été enregistrées au cours des 10 dernières années

qualifiés pour être restés dans le secteur public africain, et l'environnement porteur pour l'investissement privé mobilise les compétences nationales des chefs d'entreprise plutôt que d'aggraver l'« exode des compétences ». Tout comme s'agissant de l'efficacité de l'aide globale au développement, l'appropriation, le plaidoyer, la détermination et une direction vigoureuse sont perçus dans le consensus qui se fait jour comme des préalables à un renforcement durable des capacités. Sur le plan extérieur, la méthode du colmatage qui tendait à être déterminée par les donateurs doit faire place à une démarche plus « organique » qui entretient les capacités existantes (Banque mondiale, n.d. 2).

Défis du renforcement des capacités

Le développement de l'Afrique dans les années 80 a été si décevant que certains ont qualifié ces années de décennie perdue pour le développement. Plusieurs facteurs - politiques inefficaces, mauvaise gestion pure et simple (dans certains pays), lourd fardeau de la dette extérieure, mauvaise gouvernance et conflits qui ont précipité le déclin économique massif du début des années 80 - étaient responsables des piètres résultats. Mais après certaines réformes économiques douloureuses ainsi qu'une libéralisation politique croissante et la stabilité économique, certaines améliorations notables ont été enregistrées au cours des 10 dernières années. Mais il

faut faire beaucoup plus pour mettre l'Afrique sur la voie du développement durable.

Le continent est toujours confronté à des défis énormes: redoutables problèmes de pauvreté; pandémie de VIH/sida; promotion de la démocratie, de l'état de droit, prévention et gestion des conflits et reconstruction après un conflit; fuite du capital humain; développement du secteur privé; revitalisation des universités et des établissements de recherche; coopération et intégration régionales; fardeau de la dette extérieure; révolution de l'information et progrès technologique (Sako et Ogiogio, 2002). Pour relever ces défis, l'Afrique a besoin d'États compétents¹. Cependant, dans des pays africains, l'État est faible en raison de quatre facteurs interdépendants décrits dans une étude récente de la Banque mondiale:

Premièrement, les conditions économiques de base en Afrique, bien qu'elles s'améliorent à certains égards, constituent une base fragile pour le renforcement des capacités du secteur public. Le niveau global de pauvreté crée un énorme besoin de résultats efficaces du secteur public mais limite aussi les ressources humaines et financières disponibles pour le secteur.

Deuxièmement, des caractéristiques politiques et institutionnelles spécifiques dans les pays africains empêchent un bon fonctionnement du

secteur public. L'État n'a pas encore intégré les règles officielles et les normes officielles de façon à assurer la bonne gouvernance.

Troisièmement, le secteur public en Afrique affiche une piètre qualité de la fonction publique, de faibles mécanismes de suivi de l'obligation de rendre compte et des niveaux élevés de corruption.

Quatrièmement, la mondialisation élargit les écarts au sein de l'Afrique et entre l'Afrique et les autres régions. Si la mondialisation offre des possibilités d'aider les pays africains à accroître leurs capacités nationales - en facilitant l'accès aux connaissances mondiales -, elle mine aussi leurs efforts en contribuant à élargir les écarts de revenus à l'intérieur des pays, en entraînant hors de l'Afrique les talents bien formés et en accentuant le manque de compétitivité du continent dans la recherche-développement et l'investissement au plan international. Environ 70 000 professionnels et experts hautement qualifiés quittent le continent chaque année. La migration apporte certes des fonds, qui aident à réduire la pauvreté, mais elle n'en diminue pas moins les possibilités du secteur public dans des domaines cruciaux tels que la santé, la science et la technologie ainsi que la

gestion économique (Banque mondiale 2005, 2 et 3).

Les défis que posent les facteurs susmentionnés exigent des approches globales à long terme.

Pour promouvoir le développement, de nombreux pays africains ont lancé des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et fixé des buts dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les DSRP exigent des capacités améliorées pour mettre en place les fondements économiques et sociaux de la réduction de la pauvreté. Les administrations locales étant au premier plan de la prestation de services, une attention particulière doit être accordée au renforcement et à l'amélioration de leurs capacités. Les examens des DSRP par la Banque mondiale et le FMI en 2002 ont fait apparaître une piètre capacité au niveau des administrations locales et, qui plus est, l'inaptitude à utiliser les capacités existantes de façon efficace, ce qui entrave la préparation, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des DSRP au niveau local. En fixant des objectifs de développement spécifiques à réaliser d'ici à 2015, les OMD contribuent à exiger que non seulement le renforcement des capacités soit plus efficace, mais aussi que ces efforts soient directement liés aux résultats (Banque mondiale, n.d.).

Lacunes dans les capacités en matière de gouvernance en Afrique

La bonne gouvernance contribue à mettre en place un environnement de paix, de stabilité et de sécurité dans lequel les individus peuvent

être productifs et créatifs, créer de la richesse et des emplois, promouvoir le développement humain et atténuer la pauvreté. Pour que les institutions de gouvernance accomplissent leurs fonctions efficacement, elles doivent être dotées des capacités appropriées. Parce que c'est un environnement de bonne gouvernance qui est propice au développement durable, pour que les pays africains puissent poursuivre la réalisation de leur vision du développement, il leur faut renforcer leurs capacités en matière de gouvernance.

6 Pour que les pays africains puissent poursuivre la réalisation de leur vision du développement, il leur faut renforcer leurs capacités en matière de gouvernance

Certains expriment des doutes à propos de la sincérité des gouvernements africains, s'agissant de leur attachement à la bonne gouvernance. L'analyste politique Pierre Englebert pose la question de savoir si nous sommes pas en droit de nous demander si les gouvernements africains veulent vraiment le développement, puisqu'il n'y a eu d'amélioration alors que les gouvernements africains et nous-mêmes savons que la bonne gouvernance promeut le développement. Il ajoute qu'il y a là une contradiction potentielle entre les implications normatives du programme de gouvernance et la maximisation par toutes les élites de leurs propres intérêts... et que nous ne pouvons considérer comme allant de soi le désir des gouvernements de promouvoir le développement (Englebert, 2005).

Améliorer la capacité des institutions de gouvernance pose un gros problème de développement en Afrique. Pour renforcer la gouvernance, les gouvernements africains doivent s'engager à relever les défis

en matière de capacités. Une étude de la CEA fait valoir que « le principal défi... consiste à promouvoir une culture de la bonne gouvernance nécessaire pour une gestion économique rationnelle, une prestation efficace des services et l'autonomisation sociale des populations. Les capacités en matière de gouvernance sont nécessaires pour créer un État démocratique compétent, une société civile dynamique et un secteur privé qui prospère avec une bonne culture de la gestion des entreprises » (CEA, n.d.-b). La Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique se fait l'écho de la même position et soutient que le renforcement des capacités devra:

Professionnaliser la voix des institutions représentatives de la société civile et du secteur privé, autonomiser les femmes et les organisations de la société civile, renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte, s'attaquer à l'instabilité politique et mettre en place les qualifications nécessaires pour le règlement et la gestion des conflits, améliorer l'efficacité et la réactivité du secteur privé tout comme la prestation des services publics, réduire le fardeau des réglementations, améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience du cadre réglementaire, encourager la participation de l'ensemble des parties prenantes au processus de développement, renforcer l'état de droit et lutter efficacement contre la corruption (Sako et Ogiogio, 2002,7).

L'un des enseignements tirés de la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est que de nombreuses institutions de gouvernance en Afrique connaissent une grave pénurie de capacités. Il s'agit notamment de l'organe législatif, de l'organe exécutif, de l'organe judiciaire, de la fonction publique, des partis politiques, de la société civile et du secteur privé. Ces institutions de gouvernance sont faibles, assument peu l'obligation de rendre compte et sont sujettes à des manipulations. Si une constatation majeure de la première édition du Rapport est que la gouvernance s'est améliorée en Afrique, le corollaire est qu'il existe plusieurs défis pour le relèvement desquels les capacités sont la solution. Entretenir et institutionnaliser les modestes acquis réalisés en Afrique exigera d'intensifier considérablement les efforts de renforcement des capacités de ces institutions (CEA, n.d.-b).

Organe législatif

Investi de la responsabilité de légiférer, d'allouer les ressources et d'exercer des fonctions de contrôle, l'organe législatif est l'organe de gouvernance le plus important. Mais le comportement professionnel de nombre d'organes législatifs africains ne donne guère satisfaction. Les membres élus n'ont souvent pas un niveau d'éducation suffisant, ne sont pas assez informés ni indépendants pour s'acquitter des prérogatives que leur confère la Constitution. Et les parlements n'ont pas les installations adéquates, ni l'appui administratif et technique et les ressources financières nécessaires.

Faible envergure

De nombreux législateurs ne sont pas assez instruits pour comprendre leur rôle et s'acquitter de leurs fonctions. Le rapport de pays de la CEA pour Djibouti a révélé qu'en raison de leurs faibles qualifications universitaires, des élus n'arrivaient pas à être l'auteur de lois, à analyser le budget et à contrôler l'exécutif. Les programmes de formation susceptibles d'améliorer les qualifications font souvent défaut ou sont dispensés de façon ponctuelle avec peu d'impact. Au Burkina Faso, beaucoup d'élus seraient illettrés et leur contribution est considérée comme minimale. Ayant un niveau d'éducation minimal, les législateurs à Madagascar sont incapables de maîtriser les lois, les finances et les procédures proposées par le Gouvernement. Au Togo, la gestion de l'Assemblée est opaque et manque de transparence et l'Assemblée n'a pas la capacité de contrôler l'exécutif. Le rapport de pays a déterminé les domaines qui nécessitent une amélioration - la capacité de proposer des lois, de réexaminer les politiques et programmes, de communiquer avec le public et la société civile, d'élaborer et de contrôler le budget et d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des ressources. Le rapport de pays sur les Seychelles a souligné la nécessité d'améliorer et d'augmenter les capacités en matière législative pour des questions d'importance nationale et a recommandé une formation des membres du Gouvernement aussi bien que de l'opposition.

En revanche, la Namibie constitue un exemple encourageant. Les

Le comportement professionnel de nombre d'organes législatifs africains ne donne guère satisfaction. Les membres élus n'ont souvent ni un niveau d'éducation suffisant ni l'indépendance nécessaire pour s'acquitter des prérogatives que leur confère la Constitution

Encadré 8.4 : Renforcer l'efficacité du Parlement namibien

L'Agency for International Development des États-Unis (AID) a formé des membres du Parlement et des conseils régionaux ainsi que du personnel du Parlement, afin de renforcer leurs compétences en matière de procédure, d'administration, de présentation et de communication pour qu'ils puissent tirer un meilleur parti des commissions, des audiences publiques et des missions d'enquête. On espère que la formation renforcera leur capacité de cerner, d'analyser et d'incorporer les apports de la société dans le processus de formulation des politiques, le processus décisionnel dans le domaine législatif et la planification régionale et locale. Pour assurer la viabilité au-delà de son aide actuelle, l'AID a contribué à créer le Namibian Democracy Support Center, partenariat établi en coopération entre des institutions publiques choisies et des organisations de la société civile afin de renforcer, de façon coordonnée et planifiée, l'interaction entre le Gouvernement et la société civile. Le Center a pour objectifs les activités de sensibilisation, la planification, la formulation et l'analyse des politiques. Le programme privilégie la capacité des représentants élus de comprendre les incidences du VIH/sida sur le développement et l'élaboration des politiques aux niveaux national et régional et d'analyser le processus législatif et d'élaboration des politiques de même que de mettre en place des mesures dans ce domaine, en vue de mettre en avant des apports civiques.

Source: Rapport de pays sur la Namibie 2007.

mesures prises avec le concours de l'Agency for International Development des États-Unis (AID) relèvent les compétences du Parlement, considéré comme l'un des plus professionnels d'Afrique. L'appui de l'AID améliore les qualifications des membres du Parlement et de leur personnel et renforce la culture démocratique de l'organe.

Faible appui technique et administratif

L'absence d'appui administratif et consultatif pour les législateurs mine leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités. Dans les pays africains, il y a une pénurie de personnel spécialisé en mesure de collecter, d'analyser et de convertir les données

en informations compréhensibles pour les législateurs. Le Botswana manque d'appui technique et administratif adéquat. Une lacune semblable est déclarée en Afrique du Sud.

Piètres installations et autres moyens

Le manque d'installations - bâtiments, bureaux, quartiers résidentiels et moyens de communication - réduit l'efficacité de l'organe législatif dans de nombreux pays africains. À Djibouti, les députés n'ont pas assez de bureaux, ni de résidences, ni de moyens de communication tels que le téléphone, le télécopieur et l'accès à l'Internet, pas plus qu'un centre de documentation ou un site Web interactif. Les législateurs à Madagascar ne disposent pas d'une bonne bibliothèque, ni d'ordinateurs, ni d'une base de données et d'un accès à l'Internet adéquats. Au Nigéria, l'Assemblée nationale ne dispose pas de bureaux pleinement équipés ni d'une bibliothèque. Au Rwanda, ni la Chambre ni le Sénat n'ont un centre d'information ou des unités de recherche tenues par un personnel d'appui technique compétent.

Les problèmes d'installation ont été traités en Afrique du Sud, où l'organe législatif national a fourni aux membres des moyens de soutien logistique, notamment des ordinateurs, du matériel de communication et des services en matière de voyages.

Insuffisance des ressources financières

L'incapacité de suivre l'évolution dans les organes législatifs du monde et d'avoir des contacts réguliers avec

les mandants par le biais de méthodes modernes de communication réduit considérablement la capacité et les résultats des organes législatifs. Au Burkina Faso, les législateurs n'ont pas les ressources financières requises pour assister à des réunions internationales qui leur feraient connaître des pratiques optimales. Comme au Burkina Faso, aux Seychelles, le manque de devises à empêché les législateurs de prendre part à des réunions et à des ateliers à l'étranger.

Sur un plan positif, l'Assemblée nationale en Afrique du Sud, conformément aux chapitre 57 de la Constitution, accorde une aide financière à chaque parti représenté, aide dont le montant est proportionnel à l'importance du parti, et les principaux dirigeants du parti, tels que le chef de l'opposition, reçoivent un soutien supplémentaire. L'argent peut servir pour le personnel d'appui et le personnel chargé de la recherche, le coût de la gestion du bureau et des équipements, ce qui permet aux partis d'établir et de maintenir un programme de communication avec les circonscriptions. Ce soutien ayant été considéré comme insuffisant, l'assistance aux partis a été augmentée de façon appréciable pour passer de 71 millions de rands à 156 millions de rand en 2006/07 et atteindra 278 millions en 2009/10.

Manque d'indépendance

La domination de l'exécutif réduit considérablement le rôle de l'organe législatif dans l'élaboration de lois et l'exercice de contrôle. Au Togo, le Parlement n'est pas efficace parce que l'Assemblée nationale manque

d'indépendance. En Zambie, où la capacité du Parlement de fonctionner indépendamment est compromis par le désir insatiable du parti au pouvoir d'attirer les membres de l'opposition dans ses rangs, l'organe législatif est rarement l'auteur des projets de loi. C'est au contraire l'exécutif qui continue d'accomplir cette tâche.

Face à de nombreuses contraintes, les parlements sont en général inefficaces en Afrique. Des groupes d'experts ayant répondu à la question concernant l'efficacité de leur organe législatif, il n'est pas surprenant que ce soit seulement dans 8 des 20 pays que plus de 50 % de ceux qui ont répondu le considèrent comme efficace. L'écrasante majorité ne considèrerait pas l'organe législatif comme efficace. (Voir chapitre 4 « Contrôles et contrepoids institutionnels ».)

Organe exécutif

L'exécutif étant censé concevoir et mettre en œuvre les politiques, toute contrainte pesant sur la capacité de cette branche de l'État peut avoir un impact négatif sur le développement. Mais les exécutifs en Afrique semblent confrontés à de nombreux problèmes:

- Insuffisance des capacités en matière d'analyse des politiques;
- Manque de capacités pour appliquer, gérer, contrôler et évaluer les programmes de développement;
- Déficiences du personnel sur le plan des qualifications en

6 Face à de nombreuses contraintes, les parlements sont en général inefficaces en Afrique. La domination de l'exécutif réduit considérablement le rôle de l'organe législatif dans l'élaboration de lois et l'exercice de contrôle

L'exécutif étant censé concevoir et mettre en œuvre les politiques, toute contrainte pesant sur la capacité de cet État peut avoir un impact négatif sur le développement

- matière financière et technique et de gestion;
- Démotivation et démoraison du personnel dans le cas de certains pays;
 - Incapacité d'attirer et de retenir du personnel compétent;
 - Faible capacité de compilation et d'analyse statistiques;
 - Insuffisance des ressources et inefficacité des administrations locales;
 - Absence d'une politique et d'une stratégie appropriées, de décentralisation, ce qui a abouti à une piètre prestation des services.

Nombre de ces problèmes ont été soulignés dans la première édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* mais restent des entraves à l'action de l'exécutif.

Faiblesse des ressources humaines et des institutions

Le rapport sur le Ghana a révélé que la politique occupait une grande place dans la fonction publique et que les fonctionnaires étaient assujettis aux pressions des partis. Le personnel manque souvent des qualifications, de la formation et des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions avec compétence. Les résultats sont médiocres dans plusieurs domaines clefs et les services sont inexistant dans les endroits reculés. Au Botswana, l'incapacité d'attirer un personnel compétent et le faible niveau d'éducation, de qualification et d'expérience

des fonctionnaires sont de graves contraintes au niveau de l'exécutif. En Zambie, les résultats de la fonction publique ont été jugés en deçà de l'attente et se ressentaient d'un manque de personnel qualifié, de la politisation, de la démoraison du personnel et de piètres conditions de travail. Le système de prestation des services publics est engourdi, inefficace et insuffisant face aux besoins des populations.

À Djibouti, des faiblesses ont été constatées dans la gestion des ressources humaines et concernant le matériel et la logistique, les mesures de contrôle interne, les capacités statistiques et l'établissement du budget. Au Nigéria, la fonction publique n'est pas axée sur les résultats. Il y a pénurie de personnel en économie, en finances, en analyse des politiques et en administration générale. L'État n'a pas la capacité requise pour assurer la sécurité, protéger les droits fondamentaux et préserver de façon adéquate les droits de propriété. Et la police est mal formée et mal équipée.

En République du Congo, le manque de contrôle de la gestion des ressources humaines contribue à la corruption et à la fraude. À Madagascar, il n'y a pas de concurrence dans le recrutement, le personnel est démotivé en raison de la faible rémunération, de piètres conditions de travail et d'un manque de ressources. La fonction publique n'a pas les procédés et la stratégie nécessaires pour attirer un personnel compétent. La fonction publique namibienne est perpétuellement à court de compétences pour les fonctions techniques,

ainsi que de gestion et de direction en raison du renouvellement fréquent du personnel.

Au Niger, tous les niveaux de l'administration publique souffrent d'une pénurie de ressources humaines, matérielles et financières. Le nombre de fonctionnaires a régressé de 10 % de 2000 à 2004. Le manque de ressources dans les administrations locales a eu un impact négatif sur la prestation des services, et la faiblesse des infrastructures rend l'application des lois inefficace. En Tanzanie, la faiblesse des cadres institutionnels et organisationnels, l'imprécision des rôles entre le Gouvernement central et les administrations locales et la faiblesse des incitations pour le renforcement des capacités sont des contraintes qui pèsent sur la fonction publique (CEA, rapport sur la Tanzanie)

Le Botswana n'a pas la capacité nécessaire pour produire des décisions reposant sur des faits et contrôler et évaluer la mise en œuvre des politiques et des programmes. En Sierra Leone, la capacité du Gouvernement de produire des informations de qualité pour l'analyse des besoins en matière de développement est faible. Il existe peu de centres de réflexion dans le pays - résultat de la guerre dévastatrice qui a entraîné un exode massif des compétences. Les universités mènent peu de travaux de recherche qui pourraient enrichir l'analyse des politiques. La capacité de l'exécutif au Togo est affaiblie par la faible rationalisation de la structure de l'État, une décentralisation

peu poussée, une piètre délégation des responsabilités aux fins de la gestion économique et la médiocrité des ressources humaines.

Au Ghana, la capacité de planifier de concevoir, de mettre en œuvre et de contrôler le développement local reste limité. Les administrations locales ne sont pas habilitées à mobiliser des ressources et le suivi de ces administrations par le Gouvernement central ainsi que la fourniture par ce dernier d'une assistance technique sont insuffisants. En République du Congo, les administrations locales n'ont pas la capacité ni l'indépendance nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. Au Burkina Faso, de nombreuses entités relevant des administrations locales n'existent que de nom et ne disposent ni de personnel ni de locaux. L'écrasante majorité des experts des pays couverts par l'étude ne jugeaient pas les administrations capables de fournir des services.

Inadéquation du matériel et des infrastructures

Il est signalé au Nigéria que la plupart des services de statistique n'ont pas le matériel de traitement de l'information essentiel, comme les ordinateurs et d'autres outils informatiques. La République du Congo n'a pas de locaux publics, ni de mobilier ni d'ordinateurs. Au Cap-Vert, le manque de ressources (matérielles et financières) pour accomplir les tâches confiées aux institutions fait partie des contraintes majeures qui pèsent sur l'exécutif.

Efforts tendant à éliminer les contraintes

Certains pays se sont efforcés de s'attaquer à leurs contraintes en matière de capacités. C'est ainsi que la Namibie a mis en route des mesures visant à réaliser des services publics axés sur les résultats, en inculquant chez les fonctionnaires le professionnalisme et l'éthique et en privilégiant le souci du service au client. Dans le cadre de ces réformes, un cadre de gestion du comportement professionnel est en cours de mise en œuvre dans 22 ministères.

6 Au Cap-Vert, plusieurs mesures importantes ont été prises afin d'améliorer le système d'administration publique

Au Cap-Vert, dans le cadre du programme de modernisation de l'État plusieurs mesures importantes ont été prises afin d'améliorer le système d'administration publique. Ces mesures comprennent la promulgation d'une nouvelle loi sur le système d'administration publique, un nouveau plan d'organisation des carrières et des augmentations de salaires pour les fonctionnaires, l'utilisation des technologies de l'information dans la fonction publique et une nouvelle loi sur les acquisitions et les marchés visant à la transparence dans les procédures d'acquisition de biens et de services (Rapport de pays de la CEA sur Cap-Vert, 2007).

Afin de relever la qualité de la fonction publique et de promouvoir une meilleure prestation des services au Kenya, une approche de la gestion axée sur les résultats des réformes de la fonction publique a été introduite en 2004 dans le cadre d'une initiative dénommée Results for Kenya Programme. Ce programme vise à créer une fonction publique axée sur le citoyen et sur les résultats

pour atteindre les objectifs de la vision 2030 du pays. Ses composantes sont notamment la promotion d'une direction de la transformation en vue de meilleurs résultats et d'une meilleure obligation de rendre compte, le renforcement des capacités institutionnelles dans la fonction publique, l'amélioration de la communication et de l'éducation dans la fonction publique et l'aménagement de partenariats avec les parties prenantes du secteur public (Nyamweya, 2008). Il y a eu quelques résultats positifs dans la prestation des services au Kenya.

Dans les pays où les enquêtes ont été menées, la piètre qualité de l'équipement de la police empêche celle-ci de lutter contre la criminalité et de protéger les vies et les biens. Il n'y a aucun pays où la moitié (50 %) des experts interrogés ont estimé que la police était bien équipée. Même dans les pays avec les meilleures notes, comme le Cap-Vert, le Botswana et Djibouti, seulement 40 à 45 % des experts se disaient satisfaits de la police.

Organe judiciaire

Le manque d'indépendance, la pénurie de juges et de magistrats, l'insuffisance du financement, la piètre rémunération et le caractère limité des installations continuent d'amoindrir l'efficacité du système judiciaire.

Manque d'indépendance

Un organe judiciaire indépendant est un préalable à une démocratie opérationnelle et occupe une place centrale dans la bonne gouvernance. L'indépendance de l'organe judiciaire est

le fondement de l'état de droit. Elle signifie que les juges et les magistrats bénéficient d'une sécurité suffisante à leurs postes pour rendre la justice sans ingérence politique et ne peuvent être démis de leurs fonctions, ni intimidés pour avoir pris une position qui pourrait avoir un impact négatif sur l'exécutif. Sans indépendance, l'organe judiciaire est assujéti aux caprices des dirigeants politiques.

Problème de ressources humaines

En Sierra Leone, les magistrats, les juges et le reste du personnel judiciaire sont en nombre insuffisant. En Namibie, une pénurie de magistrats, des lenteurs dans la nomination du conseiller juridique dues au manque de fonds et les enquêtes prolongées par la police amoindrissent l'efficacité du système judiciaire. Et l'exode des magistrats du parquet expérimentés n'est pas fait pour arranger les choses. Des pénuries de ressources dans les domaines financier, humain et matériel sont signalés au Togo comme entravant le système judiciaire. Bien que la compétence des juges et l'indépendance de l'organe judiciaire ne soient pas contestés au Cap-Vert, on estime néanmoins que les procédures judiciaires sont trop complexes et excessivement bureaucratiques, ce qui entraîne des retards dans les décisions des tribunaux. De plus, le greffe du tribunal fonctionnant dans la médiocrité parce que le nombre de fonctionnaires est limité sans compter qu'ils n'ont pas les qualifications requises, et la désorganisation des fichiers et une informatisation insuffisante débouchent sur de piètres résultats des tribunaux. Au

Botswana où les magistrats, les juges et les autres fonctionnaires de la justice sont en nombre insuffisant, l'organe judiciaire n'arrive pas à retenir le personnel qualifié et expérimenté, d'où des retards dans le règlement des affaires. À Madagascar, le manque de possibilités d'amélioration dans la carrière, la médiocrité de la formation et des conditions de travail figurent parmi les grands obstacles. Aux Seychelles, une majorité des juges sont étrangers, ce qui laisse entendre de toute évidence des conséquences pour la mise en place d'une capacité nationale viable dans la gestion du système judiciaire. En Afrique du Sud, l'important arriéré des affaires dans tout le pays est attribué à l'insuffisance du financement, des ressources et de la capacité au sein du système de justice. Au Niger, le rapport des juges à la population est de 1 pour 70 000 personnes, ce qui est bien au-dessous de la norme internationale qui est de 1 pour 7000 personnes, et le nombre de juges ne s'accroît qu'au taux de 25 %.

Problèmes d'infrastructure et d'installations

Si ce n'est dans la capitale, l'infrastructure des tribunaux, la gestion des dossiers et l'appareil judiciaire s'étaient effondrés en Sierra Leone par suite de la guerre civile. Au Congo, le manque de moyens de transport, de mobilier de bureau, de machines à écrire et de matériel de bureau entraverait le système judiciaire. En 2000, des visites de la Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud dans les tribunaux du pays ont révélé qu'il y avait une piètre sécurité, un manque

Le manque d'indépendance, la pénurie de juges et de magistrats, l'insuffisance du financement, la piètre rémunération et le caractère limité des installations continuent d'amoindrir l'efficacité du système judiciaire en Afrique

Les acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle important dans la consolidation et le renforcement de la démocratie par la mobilisation et l'expression des demandes sociales, la défense des droits de l'homme et le pilotage des activités de développement

d'installations distinctes pour des témoins dans une situation sensible et les enfants, des services d'assistance qui ne fonctionnaient pas et très peu de matériel indispensable comme les ordinateurs et les magnétophones². En 2004, une commission parlementaire spéciale sur la justice a désigné le manque de ressources comme étant le défi le plus important que devaient relever les tribunaux. Au Nigéria, l'organe judiciaire est réduit par le manque de matériel de travail, en raison de l'insuffisance de fonds pour acquérir du matériel moderne commode qui pourrait accélérer le travail de la justice. La quasi-totalité des juges prennent des notes à la main sauf dans l'État de Lagos. Beaucoup d'entre eux n'ont pas accès à des ordinateurs et leurs bureaux ne sont pas climatisés. Les coupures d'électricité sont courantes et le nécessaire pour écrire n'est pas disponible en quantité suffisante. Les prisons sont encombrées, essentiellement par des détenus en attente de jugement.

Problèmes financiers

La pénurie de fonds en Zambie a entraîné les bas salaires et des conditions de travail peu attrayantes. N'étant pas doté de l'autonomie financière, l'organe judiciaire n'a aucun moyen d'action sur son budget, sans parler du rythme et du moment des décaissements. En Sierra Leone, l'organe judiciaire ne contrôle pas non plus son propre budget. De ce fait, il y a de longs retards dans l'affectation de fonds et les prisons sont peuplées par un grand nombre de prisonniers en détention provisoire.

Au Ghana cependant, certaines améliorations ont été apportées à l'organe judiciaire depuis la publication de la première édition du Rapport sur la gouvernance, en particulier la mise en place d'infrastructures, la création des tribunaux commerciaux, l'automatisation de certaines hautes cours et une meilleure gestion du système de justice. Mais la domination de l'exécutif entame encore la confiance du public dans certaines parties du système. L'Afrique du Sud a également commencé à s'attaquer à la pénurie de ressources qui hypothèque les résultats du secteur judiciaire.

Acteurs non étatiques

Les acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle important dans la consolidation et le renforcement de la démocratie. Ils jouent un rôle vital dans la mobilisation et dans l'expression des demandes sociales, la défense des droits de l'homme, le pilotage des activités de développement et l'atténuation de la pauvreté. Bien que l'environnement politique hostile qui a été leur lot pendant des années se soit amélioré, de nombreux acteurs non étatiques en Afrique manquent de qualifications, d'expérience, de capacité d'organisation, de ressources financières et d'infrastructures. Nombre d'organisations de la société civile (OSC) sont faibles, en manque de ressources et tributaires de l'appui étranger.

Les acteurs non étatiques ont besoin d'avoir la capacité de contribuer à la formulation et à la mise en œuvre des programmes de développement. Dans seulement 6 des 22 pays où l'opinion des experts a été sollicitée

sur le point de savoir si les OSC contribuent efficacement à la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence, à savoir Mali (70 %), Ghana (64 %), Zambie (59 %), Sénégal (58 %), Sierra Leone (52 %) et Botswana (50 %), qu'une majorité a répondu par l'affirmative. Mais dans les 16 autres pays, les réponses étaient au-dessous de 50 %, voire aussi faibles que 16,5 % en Égypte.

Organisations de la société civile
Problèmes de ressources humaines et autres problèmes d'organisation. Au Botswana, le manque de qualifications, d'expérience, de créativité et de financement adéquats figure parmi les principaux problèmes auxquels se heurtent les OSC. Au Cap-Vert, les organisations de la société civile souffrent d'une piètre gestion et du manque de ressources matérielles. L'amélioration des capacités de gestion requiert des plans de formation permanente pour les dirigeants des OSC. À Madagascar, les OSC souffrent d'une insuffisance nette de compétences en matière d'organisation et de direction. En Sierra Leone, la société civile est faible en matière technique, stratégique et de sensibilisation. La majorité des OSC n'ont pas un mandat cohérent, avec des limites claires, ni d'autonomie et sont sans procédures de gestion et de programmation. Les OSC en Namibie manquent de qualifications dans les domaines du développement de l'organisation, de la gestion, de la collaboration en réseau, du lobbying, de la sensibilisation et de la recherche, du contrôle et de l'évaluation, ainsi que de la définition et de l'élaboration des projets. Elles perdent du personnel spécialisé

et de gestion qualifié en faveur des secteur public et privé, en raison de leur faible rémunération.

Au Nigéria, la société civile est faible sur le plan de l'organisation et extrêmement sujette à des manœuvres politiques, bien qu'elle soit engagée. Il existe environ 175 OSC proéminentes dans le pays, mais peu d'entre elles possèdent des compétences en matière d'organisation et de gestion. Les OSC ont un rôle limité et produisent un impact limité sur la formulation et la mise en œuvre des politiques parce que rares sont celles qui ont la capacité de mener des recherches ou connaissent l'informatique. En Tanzanie, en dépit de la contribution des OSC à l'édition d'un État compétent, selon des informations, même si un grand nombre de projets financés par les donateurs à leur intention ont des composantes internes de renforcement des capacités, ces projets reflètent l'intérêt que les donateurs manifestent pour les résultats à court terme plutôt que la mise en place d'organisations viables. La plupart des OSC autochtones, qui sont de taille réduite n'ont pas les moyens d'engager des responsables administratifs et financiers qualifiés pour gérer leurs activités (CEA, 2007b).

Problèmes financiers et autres. L'insuffisance des moyens financiers et la faiblesse des ressources humaines font partie des contraintes majeures qui pèsent sur les OSC au Burkina Faso, au Cap-Vert et à Madagascar. En Afrique du Sud, un financement précaire a entraîné l'affaiblissement des OSC, qui ont perdu un grand nombre de leurs agents compétents

6 Bien que l'environnement politique hostile qui a été leur lot pendant des années se soit amélioré, de nombreux acteurs non étatiques en Afrique manquent de qualifications, d'expérience et de ressources financières

Les partis politiques en Afrique ont peu de moyens d'exprimer les problèmes, de participer au débat, de promouvoir leurs principes et leur vision de la société ou de défendre les intérêts et les droits de leurs sympathisants

en faveur de l'État. En Tanzanie, les OSC ne sont pas autosuffisantes sur le plan financier et dépendent fortement des donateurs. La capacité de la société civile au Kenya d'affronter le Gouvernement au cours des dernières années a été sapée en raison de faiblesses internes, de problèmes ethniques et de la migration de talents vers les pouvoirs publics et la politique, de même que de la pénurie de ressources et de la dépendance à l'égard des donateurs qui préfèrent alimenter un fonds panier, destiné essentiellement à soutenir les institutions étatiques comme les commissions électorales au cours des élections plutôt que de soutenir les OSC.

Partis politiques

Les partis politiques en Afrique ont peu de moyens d'exprimer les problèmes, de participer au débat, de promouvoir leurs principes et leur vision de la société ou de défendre les intérêts et les droits de leurs sympathisants. La plupart d'entre eux ne sont pas organisés sur le plan professionnel et n'ont pas de structure démocratique opérationnelle. Beaucoup n'ont pas de dirigeants compétents et engagés. Ils sont accablés par de graves problèmes de financement et sont exposés au harcèlement et à l'intimidation des gouvernements en place (CEA, 2008).

Problèmes de ressources humaines et autres problèmes institutionnels. Au Botswana, les partis politiques souffrent de graves problèmes d'organisation. En Zambie, la plupart des partis se caractérisent par la faiblesse des structures de direction et de gestion internes. À Djibouti, les partis politiques se heurtent à des

problèmes de ressources humaines. De même, à Madagascar la capacité des partis politiques en matière d'organisation interne est faible et le personnel qualifié fait défaut. En Sierra Leone, les partis politiques ont des déficiences institutionnelles. Nombre d'entre eux ont existé simplement aux fins de contester les élections de 1996, 2003 et 2007. Faute d'obtenir des sièges au Parlement, ils ont cessé d'exister.

Problèmes financiers et problèmes d'infrastructure. Le caractère limité des infrastructures et l'insuffisance du financement posent des difficultés à des partis politiques qui se veulent efficaces. En Zambie, ils souffrent de l'insuffisance et de l'incertitude du financement, ce qui complique le recrutement de personnel à temps complet et l'achat de véhicules, de matériel de bureau, de moyens de communication et de connexion à l'Internet. Des pénuries semblables se retrouvent chez les partis au Botswana et à Djibouti.

En Afrique du Sud, le financement des partis politiques dépend de leur taille. En conséquence, les partis relativement petits ou relativement nouveaux se heurtent à des pénuries de capacités, ce qui entrave leur aptitude à rivaliser. Madagascar a également signalé l'insuffisance du financement et le manque de transparence dans le fonctionnement des partis. Et, au Sénégal, certains partis n'ont même pas de siège décent; seul le parti au pouvoir et quelques partis d'opposition peuvent se permettre d'avoir des locaux. Le système de financement des partis politiques fondé sur les voix obtenues a réduit

les chances de survie des petits partis.

Les partis politiques foisonnent en Afrique, mais il leur manque essentiellement les capacités ainsi que des procédures, des processus et une méthode d'organisation institutionnalisés. Sans des partis politiques compétents et efficaces capables de promouvoir des débats éclairés, susciter d'autres visions pour la société et redonner espoir dans le programme démocratique, le processus de démocratisation de l'Afrique sera voué à l'échec.

Médias

Les médias se sont développés depuis l'ouverture de l'espace politique et la démocratisation intervenue dans les années 80 et les années 90, et promeuvent l'obligation de rendre compte et la transparence. (Voir chapitres 1 et 4). Mais les contraintes qui pèsent sur eux persistent et ils souffrent de déficiences sur le plan des qualifications et de la main-d'œuvre qualifiée en matière de journalisme d'investigation et de reportages de qualité.

Au Nigéria, bien que le journalisme soit jugé de haute qualité, de nombreux médias n'ont toujours pas d'équipement ni d'installation. Les médias ne sont pas bien formés pour traiter les sujets sensibles et les questions d'actualité, tels les conflits violents et les problèmes d'égalité des sexes, et les gens du métier sont mal payés. Le Cap-Vert déclare la nécessité d'améliorer la formation des journalistes, afin de les rendre plus indépendants dans leur fonctionnement.

Le Kenya a toutefois enregistré une croissance appréciable des médias avec l'autorisation des radios et des télévisions privées. Ces médias ont contribué à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte, en mettant à nu la corruption et les scandales au sein du gouvernement. Ils continuent d'influer indirectement sur les politiques et les programmes, tout en jetant la lumière sur les conflits. Aussi, les élites au pouvoir ont-elles attaqué les médias en recourant à des éléments criminels et aux structures de sécurité officielles pour harceler les journalistes, y compris en tentant de les museler au titre du projet de loi sur les médias de 2007.

Secteur privé

Dans les années 70, on était fermement convaincu que le secteur public était le moteur de la croissance et que le secteur privé n'avait pas un rôle important dans les économies de nombre de pays africains. Dans certains pays, l'idéologie était le socialisme. Mais après des années de marginalisation, le secteur privé est désormais reconnu comme le moteur de la croissance économique. La décennie écoulée a été marquée par une pléthore de politiques visant à créer un environnement plus propice au secteur privé, et de nombreux pays ont pris des mesures pour relever la capacité de ce secteur de rivaliser sur les marchés mondiaux. Les gouvernements ont également promulgué des lois pour attirer les investisseurs et ils ont amélioré les cadres directif et réglementaire.

Après des années de marginalisation, le secteur privé est désormais reconnu comme le moteur de la croissance économique

La croissance économique soutenue et le développement durable en Afrique passent par l'existence d'un secteur privé efficace et dynamique. Il est fait observer dans un rapport que pour que le secteur privé joue son rôle de moteur de la croissance, il faut qu'il bénéficie d'un cadre directif propice, d'infrastructures opérationnelles et efficaces, d'institutions publiques efficaces et de la sécurité des investissements. Les pays africains ont besoin d'un environnement porteur pour que fleurissent l'investissement privé intérieur aussi bien que l'investissement privé étranger. Le secteur privé a besoin d'une gestion améliorée, d'une meilleure information sur les marchés et les investissements et d'une main-d'œuvre ayant les qualifications et la motivation requises. Des politiques des pouvoirs publics favorables, des infrastructures et des services efficaces et disponibles, aussi bien que des interventions spécifiques pour renforcer les institutions du secteur privé sont absolument nécessaires» (Sako et Ogiogio, 2002).

En dépit de l'environnement relativement encourageant aujourd'hui pour le secteur privé, il faut faire davantage si l'on veut que ce dernier joue le rôle qui est attendu de lui en tant que moteur de la croissance. Ce secteur dans bon nombre de pays est toujours fragile et dépourvu de la capacité de rivaliser sur le marché mondial. Au Botswana, des cadres réglementaires et institutionnels sous-développés empêchent la croissance et l'expansion du secteur privé. Aux Seychelles, le secteur privé a besoin d'une meilleure formation

dans des domaines stratégiques. Le renforcement des capacités dans tous les secteurs de l'économie demeure essentiel pour une croissance économique durable et le développement social. Au Cap-Vert, les obstacles d'ordre administratif, une bureaucratie excessive, la législation industrielle et les taxes élevées gênent le secteur privé. En Sierra Leone, il fonctionne dans un environnement difficile pour ce qui est de deux aspects essentiels: pénurie de ressources humaines et insuffisance des services publics de distribution. Pour la majorité des citoyens, le secteur informel est leur gagne-pain, mais il n'a pas bénéficié des réformes du Gouvernement.

En Afrique du Sud en revanche, le secteur informel, qui constitue une frange importante de l'économie, bénéficie de programmes et de la présence d'organismes tendant à soutenir les individus en leur apportant de l'argent, les qualifications commerciales et les technologies requises pour faire marcher leurs entreprises. Comme le secteur privé formel se développait pour rejoindre les secteurs financiers et des services, il a buté sur une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En conséquence, le Gouvernement a lancé l'initiative commune pour l'acquisition de compétences prioritaires, afin de répondre aux besoins en matière de qualifications de l'économie en pleine expansion du pays dans plusieurs domaines: planification et génie hydraulique, planification des transports et autres domaines de collaboration; qualifications en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire;

formation d'ingénieurs et d'artisans; capacité de planification et de gestion dans les systèmes de soins de santé et d'éducation et enseignement des mathématiques et des sciences.

Capacités de connaissance au service de la gouvernance

Dans nombre de pays africains, une gouvernance médiocre, une situation économique qui se détériore - en particulier dans les années 80 et les années 90 - ainsi qu'une piètre protection sociale ont miné la base de connaissances et les capacités humaines. Premièrement, les établissements de recherche et d'enseignement ont connu une baisse de la qualité de l'éducation et de l'attachement aux sciences. Les budgets de l'éducation se sont amenuisés et le financement de la recherche a quasiment tari.

Deuxièmement, l'émigration et l'exode des compétences se sont intensifiés, affectant la capacité des pouvoirs publics, en particulier dans la prestation des services sociaux. Il est estimé que depuis 1990, 20 000 professionnels qualifiés quittent l'Afrique chaque année. Cependant, l'Afrique dépense environ 4 milliards de dollars des États-Unis par an (ce qui représente 35 % de l'aide publique au développement qu'elle reçoit à destination du continent) pour employer approximativement 100 000 experts occidentaux chargés d'accomplir des fonctions communément dénommées assistance technique (CEA, n.d.-a).

Les coûts et les conséquences de l'exode des compétences de l'Afrique sont énormes. Pour un continent manquant cruellement de ressources financières, les coûts énormes de la formation de professionnels qualifiés représentent une grosse perte pour les pays. Au Kenya par exemple, il faut environ 40 000 dollars des États-Unis pour former un docteur et 10 000 à 15 000 dollars des États-Unis pour former un étudiant pendant quatre ans, à l'exclusion des droits de scolarité lorsqu'ils existent. L'Organisation mondiale de la santé estime que la prestation des services de santé de base nécessite 20 docteurs pour 100 000 personnes. Si les pays occidentaux peuvent se targuer d'avoir environ 222 docteurs pour 100 000 personnes, la plupart des pays africains sont nettement en deçà de la norme minimale (CEA, n. a). Et les rares docteurs que l'Afrique a sont attirés vers l'Ouest, en raison des salaires plus élevés et des conditions de vie qui sont meilleures, ainsi que des possibilités d'épanouissement sur le plan professionnel.

Le déficit en connaissances en matière de gouvernance en Afrique concerne les qualifications nécessaires pour gérer les institutions publiques et les entreprises et pour faciliter la recherche fondamentale, de même que des pratiques novatrices en vue d'une meilleure prestation des services. Un nouveau régime d'incitations pour un meilleur développement des connaissances en Afrique doit viser les objectifs suivants:

- Meilleur financement des établissements de recherche et

6 Dans nombre de pays africains, une gouvernance médiocre, une situation économique qui se détériore ainsi qu'une piètre protection sociale ont miné la base de connaissances et les capacités humaines

6 Pour que l'organe législatif puisse assumer ses fonctions constitutionnelles et devenir une institution dynamique, il faut en priorité s'attaquer aux contraintes qui pèsent sur lui en matière de capacités

d'enseignement du niveau primaire au niveau supérieur;

- Système fondé sur le mérite tenant compte des résultats et de la productivité;
- Programme de formation continue à l'intention du personnel et des responsables des institutions publiques;
- Meilleure rémunération des fonctionnaires, des travailleurs du secteur public et du personnel des établissements de recherche et d'enseignement, afin de retenir les capacités humaines;
- Programme relatif aux capacités de la diaspora qui encourage les donateurs et les partenaires internationaux de développement à engager et à utiliser le capital humain de la diaspora africaine au titre de l'assistance technique;
- Améliorations du bien-être social et de la gouvernance, qui décourageront la fuite du capital humain du continent.

Compte tenu de la diversité des États africains ainsi que de la différence de stade de développement et de degré d'expérience dans le domaine de la gouvernance démocratique, des solutions toutes faites ne conviennent pas au problème de renforcement des capacités. Tous les pays partagent de nombreuses lacunes dans les capacités mais le degré de complexité varie. Les solutions devront être adaptées au contexte

historique, culturel et comportemental de chaque pays.

Renforcement des capacités du parlement

L'organe législatif, en dépit de la place préminente que lui confère la constitution, est toujours faible, s'agissant de proposer des lois et d'exercer un contrôle. Dans de nombreux pays, l'efficacité continue d'être minée par la domination de l'exécutif. Pour que l'organe législatif puisse assumer ses fonctions constitutionnelles et devenir une institution dynamique, il faut en priorité s'attaquer aux contraintes qui pèsent sur lui en matière de capacités.

Renforcement des compétences des membres des commissions permanentes

Étant donné que l'essentiel des travaux techniques d'un parlement se fait au niveau des commissions, il est logique de prévoir une formation plus poussée pour les membres des commissions. Les programmes de formation devraient porter sur les questions suivantes:

- Examen de la législation;
- Examen et approbation du budget et des dépenses publiques;
- Analyse des activités, des politiques et des programmes du gouvernement, en vue de déterminer s'ils répondent aux objectifs prévus par les textes législatifs correspondants;
- Réalisation d'enquêtes sur des questions spéciales et examen des nominations.

Renforcement de l'appui technique et professionnel

Il est tout aussi important de renforcer l'appui technique du parlement. Il faudrait disposer d'une aile recherche chargée de fournir aux élus les dossiers nécessaires et des explications sur les questions à l'examen, de sorte qu'ils puissent faire des apports constructifs au processus législatif. L'aile recherche devrait disposer d'une bonne documentation, d'une bibliothèque bien fournie et de la connexion à l'Internet.

Renforcement des relations avec les circonscriptions

Un important rôle des législateurs consiste à maintenir une relation étroite avec leurs circonscriptions et à proposer l'examen au niveau du parlement de questions qui touchent spécifiquement les populations qu'ils représentent. Pour maintenir cette relation étroite avec leurs circonscriptions, les législateurs ont besoin de ressources et de moyens logistiques. Faute de financement, dans bien des pays, cette fonction n'est qu'un vœu pieux.

Faire connaître aux membres nouvellement élus les rouages du parlement

Les parlements sont élus périodiquement. Le renouvellement fait d'un programme de formation des nouveaux membres un véritable défi. Mais quel qu'en soit le coût, il est important d'organiser la formation à l'intention des nouveaux parlementaires pour leur faire connaître les principes généraux du fonctionnement du parlement.

Renforcement des capacités de l'exécutif

En dépit du rôle qu'il est censé jouer dans le développement, l'exécutif semble en proie à de nombreux problèmes. Beaucoup de questions soulignées dans la première édition du Rapport sur la gouvernance perdurent. Bien que les contraintes examinées précédemment puissent être constatées dans de nombreux pays, leur ampleur et leur intensité varient. Partant, il est nécessaire d'adapter les solutions à la situation intérieure des pays, afin de s'attaquer aux divers problèmes respectifs. Mais il y a des mesures qui s'appliquent à tous les pays:

- Allouer des ressources suffisantes pour améliorer les qualifications dans l'analyse des politiques, dans la formulation, la gestion et l'élaboration de programmes ainsi que dans le contrôle et l'évaluation;
- Renforcer le bureau de statistique, afin qu'il puisse produire des données fiables pour que les décisions soient prises en connaissance de cause;
- Créer des cellules de réflexion, afin d'élargir les sources d'information vitales et crédibles pour les concertations;
- Fournir aux administrations locales les ressources nécessaires pour améliorer leur prestation de services au public. En particulier, fournir directement un financement du gouvernement central, ensuite donner à ces administrations la souplesse

6 En dépit du rôle qu'il est censé jouer dans le développement, l'exécutif semble en proie à de nombreux problèmes. Beaucoup de questions soulignées dans la première édition du Rapport sur la gouvernance perdurent

nécessaire pour utiliser leur capacité de planification et de gestion financières et budgétaires, de même que de conception, de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation des politiques et programmes et de respect plus poussé de l'obligation de rendre compte;

- Renforcer les capacités des administrations locales pour qu'elles soient à même de répondre aux besoins des communautés, en particulier en mettant au point un processus participatif de planification et de budgétisation qui associe les communautés et les autres parties prenantes à l'établissement des priorités et à l'exercice du contrôle;
- Améliorer les conditions de travail et la rémunération des fonctionnaires, afin de relever leur moral et leur productivité;
- Mettre les technologies de l'information et de la communication à contribution en vue d'améliorer l'efficacité de la prestation des services;
- Renforcer au sein de l'exécutif les capacités en vue de gérer le secteur public dans le contexte actuel de la mondialisation, de l'économie de marché, de la démocratie multipartite et de la révolution de l'information.

Renforcement des capacités de l'organe judiciaire

Plusieurs mesures sont recommandées pour surmonter les contraintes qui pèsent sur l'organe judiciaire:

- Renforcer l'indépendance de l'organe judiciaire grâce à des réformes juridiques et administratives;
- Fournir les ressources requises pour recruter davantage de personnel judiciaire et de personnel d'appui;
- Améliorer le système de rémunération, afin de recruter et de retenir des personnes qualifiées;
- Mettre en œuvre un système de gestion des dossiers et mettre à contribution les technologies de l'information pour accélérer la gestion des dossiers et améliorer l'accès à l'information;
- Dispenser une formation continue à tous les niveaux, afin d'améliorer les qualifications du personnel judiciaire;
- Mettre à disposition des bureaux appropriés, des salles d'audience, des systèmes modernes d'enregistrement et de recherche de l'information ainsi que d'autres moyens.

Renforcement des capacités des acteurs non étatiques

Plusieurs mesures peuvent être prises pour accroître l'efficacité des acteurs non étatiques:

- En consultation avec les organisations de la société civile, les partis politiques, les organisations communautaires, le secteur privé et les médias, concevoir des politiques et des stratégies afin de s'attaquer aux

insuffisances de ces entités dans les domaines de l'éducation, des compétences, de l'expérience, de la capacité d'organisation et du financement. Les acteurs non étatiques ont besoin des compétences qui leur permettront d'être efficaces dans les domaines de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de même que des activités de sensibilisation, de la négociation et du lobbying;

- Renforcer les compétences permettant aux OSC de prendre part à la prestation des services publics et d'y exercer un contrôle;
- Envisager de financer les partis politiques pour faire en sorte que les petits partis ne soient pas découragés par le manque de fonds. Pour que la démocratie prospère, l'existence d'un système multipartite dynamique est nécessaire;
- Rendre l'Afrique compétitive. Mais il se trouve que de nos jours de nombreuses entreprises africaines sont loin d'être compétitives. Il importe donc de renforcer les capacités du secteur privé, de sorte à améliorer son efficacité et sa compétitivité;
- Attirer l'investissement étranger direct. Bien qu'il y ait eu des tentatives encourageantes d'améliorer le climat des affaires, il reste beaucoup plus à faire;

- Améliorer la compétence du secteur privé pour un dialogue efficace avec les autres parties prenantes au développement, en particulier le secteur public et la société civile, le but étant d'influencer le choix des orientations;
- Améliorer les qualifications des journalistes, en soutenant une formation appropriée en leur faveur.

Conclusion

C'est aux prises avec de nombreux défis que l'Afrique est entrée dans le XXI^e siècle. Pour relever ces défis, le continent doit s'attaquer à ses déficits de capacités. L'exode des compétences hors de l'Afrique n'a pas été provoqué par de piètres conditions économiques seulement. Il a été également causé par la violence politique, la répression des droits de l'homme et l'absence d'environnement professionnel et technologique favorable à la production (Sako et Ogiogio, 2002). Un moyen de faire reculer l'exode des compétences est de s'attaquer à ses causes profondes.

En dépit d'un environnement hostile, certains professionnels ont choisi de poursuivre, mais l'absence de capacités appropriées conduit souvent à la frustration, obligeant les gens à se retirer et à demeurer inactifs malgré les qualifications cruciales qu'ils possèdent. Il est donc important que les capacités existantes soient utilisées judicieusement et qu'un environnement qui encourage la rétention des capacités soit mis en place.

C'est aux prises avec de nombreux défis que l'Afrique est entrée dans le XXI^e siècle. Pour relever ces défis, le continent doit s'attaquer à ses déficits de capacités

Mais à lui tout seul, le renforcement des capacités ne suffit pas. Les capacités doivent être développées, utilisées efficacement et retenues pour qu'elles mènent à des changements appréciables dans les pays africains. Une étude de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique fait remarquer que:

L'aptitude de l'Afrique à relever les défis du XXI^e siècle dépendra de la disponibilité des capacités requises et d'une utilisation efficace de ces capacités. Ce que cela laisse supposer par conséquent, c'est que la transformation structurelle durable en Afrique au cours des 20 prochaines années passera par un accroissement considérable de l'appui et un raffermissement de l'attachement au renforcement des capacités ainsi que par des réformes en vue d'une utilisation efficace de ces capacités (Sako et Ogiogio, 2002,14).

L'Afrique est confrontée à des défis colossaux. Le premier pas pour relever ces défis doit venir de l'Afrique elle-même

Les enseignements tirés d'une étude menée au début des années 90 par la CEA sur le renforcement des capacités peuvent toujours servir d'inspiration, étant donné que l'Afrique est toujours en proie à son problème de renforcement des capacités:

- Le renforcement des capacités exige une démarche globale qui s'attaque aux besoins dans tous les secteurs essentiels;
- Des politiques économiques judicieuses et stables sont néces-

saires pour le renforcement des capacités;

- L'appropriation nationale du renforcement des capacités et de la responsabilité de son utilisation est une condition nécessaire;
- S'il est vrai que les gouvernements africains devraient être les timoniers du renforcement des capacités, le coût est si colossal qu'ils ne seraient pas en mesure d'atteindre l'objectif sans une aide extérieure substantielle. La mobilisation des ressources provenant aussi bien de l'épargne intérieure que de sources extérieures est nécessaire pour financer le renforcement et l'utilisation des capacités. Mais l'assistance technique en vue du renforcement des capacités devrait venir en appoint aux compétences techniques autochtones et non les concurrencer ni s'y substituer. Cette préoccupation a été exprimée dans un document récent de la CEA qui fait valoir que si l'aide étrangère est souhaitable et d'une grande nécessité, les États africains doivent prendre l'initiative, montrer la voie et produire de solides efforts en leur sein pour le renforcement des capacités. Autrement dit, il existe plusieurs questions de renforcement des capacités qui peuvent être traitées par les pays africains au moyen d'une bonne planification et d'une stratégie judicieuse. Même lorsque le soutien extérieur est requis, il doit être

bien défini et bien ciblé, afin que l'intervention soit efficace (CEA, n.d.-a, 6).

- Un plan d'action pour le renforcement des capacités, assorti de mesures claires pour en contrôler et en évaluer le succès, est nécessaire;
- Il est important de nouer des partenariats efficaces dans le renforcement des capacités associant les secteurs public et privé au niveau national;
- Les efforts nationaux de renforcement des capacités devraient être complétés par des activités régionales et sous-régionales;
- La création et le maintien d'un environnement économique et politique favorable est essentiel au renforcement des capacités;
- Tous les acteurs intervenant dans le renforcement des capacités doivent convenir des mécanismes pour coordonner et harmoniser leurs initiatives, de manière qu'ils puissent plus efficacement faire progresser le programme de renforcement des capacités (CEA, 2006).

L'Afrique et ses partenaires internationaux de développement sont confrontés à des défis colossaux dans la promotion du renforcement des capacités sur le continent. Le premier pas pour relever ces défis doit venir de l'Afrique elle-même - mettre à contribution sa base de connaissances actuelles, ses qualifications et le capital humain de sa

diaspora et améliorer l'infrastructure économique et sociale nécessaire pour le développement des institutions et le renforcement des capacités de la société, le tout en s'attaquant au problème de l'exode des compétences. Le continent devrait également faire face au défi plus grave qu'est la rétention des compétences, afin que les gens n'émigrent pas et qu'il y ait un environnement propice leur permettant de contribuer au développement de leurs pays respectifs.

Notes

1. Selon Mohiddin, les signes distinctifs d'un État compétent sont le respect de la Constitution, la démocratie, l'intelligence, la compétence, la légitimité, la flexibilité et l'efficacité. Un État compétent est bien informé et très au fait des choses; il est légitime et bien implanté dans la société. Il est capable de changer et de s'adapter aux défis qui se présentent. Voir Mohiddin 2007.
2. Voir CEA, rapport sur l'Afrique du Sud 2007, chapitre 9 P 6.

Bibliographie

- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2005. *Rapport sur la gouvernance en Afrique 2005*. Addis-Abeba.
- . 2006. "Capacity Building in Africa: Effective States and Engaged Societies." Rapport établi en vue de l'atelier organisé conjointement par la Banque africaine de développement, la CEA et la Banque mondiale, à Addis-Abeba (Éthiopie) les 24 et 25 février 2006.
- . 2007a. Rapport de pays sur la Namibie. Addis-Abeba.
- . 2007b. Rapport de pays sur la Tanzanie. Addis-Abeba.

- . 2007c. Rapport de pays sur le Togo. Addis-Abeba.
- . 2008. Political Parties and Public Policies in Africa. ECA: Addis Ababa.
- . n.d.-a. “Exode des compétences en Afrique: faits et chiffres.” Addis-Abeba.
- . n.d.-b. “Capacity Development in Africa: Some Lessons from the African Governance Report.” Document inédit. Addis-Abeba.
- Englebert, Pierre. 2005. “Notes on governance and capacity building.” Paper for conference, «Aid, Governance and Development in Africa,» Northwestern University, 12–14 mai 2005.
- Lusthaus, Charles, Marie-Helene Adrien and Mark Perstinger. 1999. “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation.” *Universalialia Occasional Paper No. 35*.
- Mohiddin, Ahmed. 2007. “Reinforcing capacity towards building the capable state in Africa.” Document de réflexion à l’intention du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique.
- Mutahaba, Gelasi. 2002. “International and African perspectives on public sector reform: Lessons for Rwanda.” Document présenté lors de l’atelier de haut niveau des secrétaires généraux des ministères du Rwanda, Kigali, octobre 2002.
- Nyamweya, Joyce. 2008. “Public Service Reforms in Kenya.” Exposé fait à la CEA, février 2008.
- Sako, Soumana, and Genevesi Ogiogio. 2002. “Africa: Major Development Challenges & their Capacity Building Dimensions.” ACBF Occasional paper No.1.
- UNESCO et IICBA. 2006. “Capacity Building Framework.” Addis Ababa: IICBA, 2006.
- University of Namibia. 2007. Multidisciplinary Research Center, National Governance Report., 2007. CR
- Banque mondiale. 2005. *Capacity Building in Africa—An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington, D.C.: World Bank Operations Evaluation Department.
- . n.d. “Towards a more strategic approach to capacity building in Africa.” sitesources.worldbank.org/INTCDRC/Resource/Africa.doc.

Annexe

Projet de la CEA sur la bonne gouvernance: travaux préliminaires, méthodologie et indices

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est une analyse biennale rigoureuse faisant appel à une méthode unique pour suivre et évaluer les progrès accomplis en matière de gouvernance dans les pays africains. Le Rapport détermine les lacunes en matière de capacités dans les institutions de gouvernance, formule des recommandations appropriées et tend à accroître les capacités des institutions de gouvernance. La première édition du Rapport a été publiée en 2005 et a été un large succès saluée comme un travail complet accompli en faisant œuvre de pionnier.

Après la publication de la première édition du Rapport, la CEA a, en décembre 2004 et novembre 2006, tenu deux ateliers techniques, « Enseignements tirés et voie à suivre concernant la mesure et le suivi de la gouvernance en Afrique: *Rapport sur la gouvernance en Afrique* ». Le premier atelier a porté sur un examen introspectif du processus tout entier relatif au Rapport, afin de mieux faire comprendre les faiblesses et les limites du projet ainsi que de déterminer sa valeur ajoutée pour les États membres de la CEA. Regroupant un petit nombre d'institutions partenaires promouvant la bonne gouvernance en Afrique, le second atelier a permis d'examiner et de mettre à jour les instruments et les modalités de partenariat. Les recommandations issues des deux ateliers ont été des apports enrichissants pour l'examen et l'exécution nécessaire pour le présent Rapport, celui de la deuxième édition.

Les trois instruments de recherche - une enquête d'opinion menée auprès d'experts nationaux (C1), une enquête par sondage auprès des ménages (C2) et une recherche documentaire (C3) - ont été révisés. L'instrument C1 comportait des questions nouvelles portant sur le partenariat public-privé, la gestion des entreprises, la gestion des finances publiques et l'obligation de rendre compte, l'intégrité des systèmes monétaires et financiers ainsi que la paix et la gestion des conflits. Pour l'instrument C2, des questions ont été ajoutées sur le VIH/sida. Des questions ont été ajoutées aussi pour l'instrument C3 portant sur le VIH/sida, la gestion des entreprises et les droits économiques et sociaux.

La recherche dans le cadre de la deuxième édition du Rapport, faisant appel aux trois instruments de recherche, a été menée dans 35 pays, dont neuf nouveaux en plus des 26 où des enquêtes avaient été menées dans le cadre de la première édition, qui ont fait l'objet d'une mise à jour¹. Dans les nouveaux pays, tous les trois instruments de recherche (C1, C2 et C3) ont été utilisés, afin de se situer par rapport à l'étude initiale. Dans les 26 pays couverts dans le cadre de la première édition, l'étude a été effectuée au moyen des seuls instruments C1 et C3.

Raison d'être et objectifs du projet

La raison d'être du projet relatif au *Rapport sur la gouvernance en Afrique* est le consensus qui se fait jour selon lequel pour réaliser les Objectifs

du Millénaire pour le développement d'ici à 2015, les États africains devront créer un environnement porteur marqué par des pratiques de bonne gouvernance. En outre, le projet représente un cadre pour la mise en œuvre des divers programmes de gouvernance adoptés par le Comité des chefs d'État chargés de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Étant donné qu'il représente à ce jour la tentative la plus approfondie et la plus axée sur les faits pour mesurer la gouvernance en Afrique, le projet est un outil d'une valeur inestimable dans l'examen des sujets de politique générale et le dialogue sur le continent.

Mesure et suivi de la gouvernance

Le projet relatif au Rapport vise plusieurs objectifs et fait intervenir l'ensemble des principales parties prenantes dans les 35 pays concernés.

Objectifs du projet :

- Promouvoir un vaste consensus sur ce que constitue la bonne gouvernance et l'État compétent;
- Fournir un mécanisme chargé de suivre les efforts tendant à créer et à maintenir des États compétents ainsi qu'à appuyer une croissance à large assise, le développement durable et la réduction de la pauvreté;
- Parvenir à une meilleure compréhension des processus, mécanismes et politiques de la gouvernance et promouvoir un dialogue sur la gouvernance fondée sur l'analyse;

- Maintenir les questions de gouvernance à l'ordre du jour des décideurs;
- Améliorer la capacité des institutions africaines de mener des travaux de recherche analytique et des évaluations sur la gouvernance;
- Contribuer à l'évaluation de la capacité des institutions, en décelant les lacunes et en proposant des moyens d'action pour s'y attaquer.

Portée du projet

Pour assurer la légitimité du processus de suivi dans les pays ainsi que l'appropriation, une institution nationale de recherche a été choisie pour mener l'étude dans chaque pays. Les institutions collaboratrices ont été tenues de créer des comités directeurs comprenant les principales parties prenantes nationales, notamment les représentants du gouvernement, de la société civile, des entreprises et des organisations religieuses. Ces comités ont été établis par le biais du processus des ateliers nationaux. Deux ateliers ont été organisés: l'un sur la méthodologie, l'autre sur la validation. Le premier a permis d'expliquer la méthode de recherche utilisée pour l'étude nationale aux parties prenantes; le second a servi à la validation des conclusions de l'étude après que les travaux de recherche eurent été achevés et le rapport établi.

Pays couverts par l'étude relative à la gouvernance en Afrique, deuxième édition du Rapport.

Nouveaux pays: Cap-Vert, Djibouti, Madagascar, République du Congo,

Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Togo et Tunisie.

Pays couverts par l'étude relative à la gouvernance en Afrique, première édition du Rapport: Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tchad et Zambie.

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 groupe composé de 70 à 140 experts de chaque pays. Les membres de ce groupe d'experts ont été sélectionnés de façon à constituer un échantillon représentatif pour ce qui est de l'âge, du statut social, du niveau d'éducation, de l'orientation politique, du sexe ainsi que de l'origine ethnique, régionale et religieuse. Il était aussi représentatif du secteur privé aussi bien que de la société civile.

L'instrument de recherche est présenté sous une forme modulaire (les réponses sont déjà indiquées et il suffit de choisir une option parmi celles proposées) .

Il a été défini et précisé par des groupes d'éminents experts de l'Afrique avant d'être soumis à un test préalable au Bénin et en Afrique du Sud en vue de son utilisation dans les enquêtes relatives à la première édition du Rapport. Il a ensuite été utilisé pour la deuxième édition du Rapport. Une fois collectées, les données recueillies auprès de chaque groupe d'experts ont été soumises à un contrôle de 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 chacun des huit nouveaux pays participant au projet de façon à représenter une section transversale de la population (zones rurales et urbaines, 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 par des experts de la CEA et par des partenaires extérieurs ayant une vaste expérience d'enquêtes du même type menées dans plusieurs pays. Cependant, la réalisation des enquêtes nationales auprès des ménages a été laissée aux chercheurs collaborant au projet dans chaque pays,

et 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 spécialistes 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 un appendice de chaque rapport de pays des précisions sur la méthode de sondage, des exemplaires de tous les instruments de recherche et d'autres informations pertinentes.

- *La recherche documentaire* 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. Cette recherche est un examen critique de la documentation existante de sources à la fois primaires et secondaires sur la question.

Calcul des indices

Les indices ne sont fondés que sur les données provenant de l'enquête auprès du groupe d'experts, qui s'articulent autour de 85 indicateurs regroupés en fonction des thèmes définis par la CEA². Certains sous-indices se complètent les uns les autres.

L'indice global est calculé sur la base de l'ensemble des 85 indicateurs pour chaque pays couvert par le projet. Chaque indice reflète seulement les points de vue des guides d'opinion dans chaque pays. L'indice global pour un pays déterminé n'est pas influencé par des données d'autres 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:

Soit

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 ème groupe est le suivant:

$$G_i = \frac{T_i - K_i}{K_i(s-1)} * 100 = \frac{T_i - K_i}{4 * K_i} * 100, i = 0, 1, \dots, C$$

où $K_0 = 85$, 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 85 indicateurs, de sorte que l'indice global correspondant de la gouvernance sera aussi donné par la formule suivante:

$$G_0 = 100 * \frac{T_0 - 85}{340} = 100 * \sum_{i=1}^C w_i G_i, w_i = \frac{K_i}{\sum_{i=1}^C K_i}$$

La formule moyenne pondérée n'est valable que si les groupes C sont strictement indépendants et exhaustifs. Un indice proche de 100 est considéré comme représentant une bonne gouvernance.

Les données tirées de l'enquête auprès du groupe 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 100. Un indice qui est proche de 100 représente une bonne gouvernance, telle que perçue par l'enquête d'opinion nationale 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, acceptation du cadre démocratique, crédibilité du système électoral.

Équilibre des pouvoirs. Mode d'élection parlementaire, membres des assemblées locales, état des contrôles et contrepoids constitutionnels, indépendance de l'organe législatif, contrôle exercé par l'organe législatif, indépendance de l'organe judiciaire.

Liberté et sécurité des partis politiques. Mode d'élection parlementaire, membres des assemblées locales, acceptation du cadre démocratique, crédibilité du système électoral, légitimité de l'autorité électorale, sécurité des élections, accès aux médias, efficacité des programmes du gouvernement contre les conflits internes.

Indépendance, crédibilité et transparence 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 obligation de rendre compte des institutions

Efficacité de l'organe législatif. État des contrôles et contrepoids constitutionnels, indépendance de l'organe législatif, efficacité de l'organe législatif, contrôle exercé par l'organe législatif, puissance de l'opposition parlementaire, corruption de l'organe législatif, indépendance de l'organe judiciaire, indépendance de l'exécutif.

Efficacité de l'organe judiciaire. Indépendance de l'organe législatif, indépendance de l'organe judiciaire, mode de nomination des juges, accès aux tribunaux, accès à la justice,

corruption de l'organe judiciaire, indépendance de l'exécutif.

Efficacité de l'exécutif

Gestion des structures de l'État. Indépendance de l'organe législatif, indépendance de l'organe judiciaire, indépendance de l'exécutif, composition des nominations à un haut niveau, corruption de l'exécutif, obligation de rendre compte du gouvernement, obligation de rendre compte des administrations locales, allocation des ressources, capacité des administrations locales, sensibilité du gouvernement aux problèmes.

Transparence, obligation de rendre compte et accessibilité de la fonction publique. Critères de gestion de la fonction publique, corruption de la fonction publique, obligation de rendre compte du gouvernement, transparence du gouvernement.

Efficacité des services publics. Accès aux services publics, pertinence des services pour les pauvres et les femmes, pertinence des services, obligation de rendre compte des administrations locales, allocation des ressources, sensibilité du gouvernement aux problèmes.

Décentralisation des structures. Obligation de rendre compte des administrations locales, allocation des ressources, capacité des administrations locales, participation communautaire, sensibilité du gouvernement aux problèmes.

Droits de l'homme et état de droit
Droits de l'homme. 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 droits fondamentaux de la femme, mesures contre les violations des droits de l'homme, mesures contre les violations des droits fondamentaux de la femme, efficacité des organisations de surveillance.

Respect de l'état de droit. État des contrôles et contreponds 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 l'application des lois, surveillance par les organisations de la société civile des violations par la police et dans les prisons, participation au règlement des conflits, indépendance des organisations de surveillance à l'égard de l'exécutif, équité du régime fiscal, influence du régime fiscal sur l'investissement local, influence du régime fiscal sur l'investissement étranger

Organes chargés de l'application des lois. Composition des forces de police, équipement de la police, corruption au sein des organes chargés de l'application des lois, 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 et rôle dans la promotion de l'obligation de

rendre compte et de la transparence; indépendance des médias.

Gestion économique

Pouvoir incitatif des politiques d'investissement. Poursuite du développement durable, efforts du gouvernement en vue du développement rural, indépendance de la gestion des entreprises publiques, corruption dans les entreprises publiques, participation du secteur privé à l'élaboration des politiques, confiance dans la gestion des finances publiques, transparence dans la procédure de passation des marchés publics, indépendance de la banque centrale, caractère judicieux des politiques financières de la banque centrale, efficacité de la banque centrale, partenariat entre secteur public et secteur privé, concurrence au sein de l'économie, liberté d'action des chefs d'entreprise, restrictions aux transactions, exécution des contrats et droits de propriété, transparence et obligation de rendre compte dans la gestion des entreprises, protection des droits des actionnaires, accès des entreprises à la terre, au crédit et aux services publics de distribution.

Politiques fiscales favorables à l'investissement. Poursuite du développement durable, efforts du gouvernement en vue du développement rural, 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.

Efficacité et corruption du régime fiscal. Transparence de la procédure de passation des marchés publics, équité

du régime fiscal, efficacité du recouvrement des impôts, fraude fiscale.

Lutte contre la corruption

Corruption de l'organe législatif, accès à la justice, corruption de l'organe judiciaire, corruption de l'exécutif, corruption des organes chargés de l'application des lois, indépendance de la gestion des entreprises publiques, corruption dans les entreprises publiques, confiance dans la gestion des finances publiques, transparence dans la procédure de passation des marchés publics.

Mise en œuvre du projet

Élaboration et mise à jour des instruments de recherche

La mise à jour des instruments de recherche pour la deuxième édition du Rapport s'est achevée au milieu de 2006. La mise à jour a été guidée par les recommandations des experts, des universitaires, des partenaires et d'autres parties prenantes lors des deux ateliers.

Sélection des instituts nationaux de recherche collaborant au projet

La CEA ayant consacré du temps et des ressources à la formation dans les instituts nationaux dans le cadre de la première édition du Rapport, il a été convenu que faire participer les mêmes instituts pour la deuxième édition réduirait le coût et rehausserait la qualité de l'enquête. Dans les neuf pays, conformément à ses règles et procédures en matière de passation des marchés, la Commission a fait un appel d'offres au niveau des instituts. De surcroît, une mission d'évaluation des capacités a été effectuée pour s'assurer que les instituts soumettant des

offres seraient en mesure d'accomplir le travail pour la deuxième édition du Rapport s'ils étaient choisis. La sélection des instituts collaborant au projet s'est déroulée conformément aux règles et règlements de l'ONU en matière de passation des marchés.

Ateliers préalables au lancement
Les instituts de recherche des neuf nouveaux pays ont été invités à un atelier de trois jours, afin leur faire connaître la méthodologie, les objectifs, les descriptifs, les conditions et les attentes de la CEA. L'atelier visait également à donner aux

Tableau de l'annexe: Instituts de recherche collaborant au projet pour la deuxième édition du Rapport

Pays	Institut de recherche
Afrique du Sud	South Africa Institute of Democracy in South Africa (IDASA)
Bénin	Cellule d'analyse de politique économique (CAPAN)
Botswana	Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA)
Burkina Faso	Centre pour la gouvernance démocratique (CGD)
Cameroun	Centre d'études et de recherche en économie gestion (CEREG)
Cap-Vert	AFROSONDAGEM
Djibouti	Université de Djibouti
Égypte	Faculty of Economics and Political Science, Cairo University
Éthiopie	Addis Ababa University (AAU)
Gabon	Institut sous-régional multisectoriel de technologie appliquée, de planification et d'évaluation de projets (ISTA)
Gambie	University of the Gambia
Ghana	Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana)
Kenya	African Center for Economic Growth (ACEG)
Lesotho	Institute of Southern African Studies (ISAS)
Madagascar	Cabinet d'études de conseils et d'assistance à la réalisation (ECR)
Malawi	Center for Social Research (CSR)
Mali	Koni Expertise
Maroc	Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD)
Maurice	STRACONSULT
Mozambique	Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto superior de Realções Internacionais (CEEI-ISRI)
Namibie	Multidisciplinary Research and Consultancy Center (MRCC)*
Niger	Cabinet d'études, de recherches, conseils, analyse et prospective (CERCAP)
Nigéria	Development Policy Center (DPC)
Ouganda	Center for Basic Research (CBR)
République du Congo	Unité de recherche en analyse sociétale (URAS)

Pays	Institut de recherche
Rwanda	Consortium formé de BEATER SARL et UNR Faculté des sciences économiques, sociales et de gestion*
Sénégal	Institut africain pour la démocratie (IAD)
Seychelles	STRACONSULT
Sierra Leone	Campaign for Good Governance (CGG)
Swaziland	Uniswa Consultancy and Training Centre (CTC)
Tanzanie	Department of Political Science and Public Administration, Université de Dar-es-Salaam*
Tchad (RAD- S.A)	Recherche & Actions pour le Développement société anonyme
Togo	Faculté des sciences économiques et de gestion (FASEG)
Tunisie	Centre de recherche et de formation pour les femmes arabes (CAWTAR)
Zambie	Center for Policy Research & Analysis (CePRA)

* Instituts ne pouvant pas remplir le formulaire dans leurs pays respectifs.

instituts collaborant aux projets les connaissances et les informations nécessaires pour exécuter un projet d'une telle ampleur, tout en veillant à l'homogénéité et à la cohérence comme énoncé dans les règles et règlements figurant dans l'appel d'offres.

Ateliers de lancement au niveau national

L'institut national de recherche de chaque nouveau pays a tenu un atelier de lancement au niveau national avec des représentants du gouvernement, de la société civile, du secteur privé, des partenaires internationaux et d'autres groupes de parties prenantes, afin de présenter le projet, d'encourager un environnement favorable à sa mise en œuvre et d'assurer une meilleure appropriation nationale.

Comité directeur

L'institut collaborant au projet dans chacun des nouveaux pays a mis sur pied un comité directeur national

comprenant les divers groupes influents du pays appelés à jouer un rôle consultatif, à faciliter la connaissance du projet et à obtenir son appui selon que de besoin.

Établissement des rapports nationaux

Les instituts nationaux 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, conformément aux directives convenues. 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.

Établissement des profils de pays

Dans les rapports de pays, les instituts nationaux de recherche ont également élaboré des projets de profil de pays, qui sont de brefs résumés de la situation en ce qui concerne la gouvernance dans les

pays, avec à l'appui des données et des renseignements concis. Les profils de pays ont été examinés par la CEA, essentiellement du point de vue du contrôle de qualité.

Ateliers nationaux des parties prenantes

L'institut national de recherche collaborant au projet a convoqué des ateliers des parties prenantes, afin de discuter les conclusions et le projet de rapport avant de soumettre le rapport final, étape essentielle dans la promotion de l'appropriation nationale et de la crédibilité du rapport.

Instituts de recherche collaborant au projet

Les partenaires institutionnels ont réalisé les études nationales, établi les rapports et profils de pays et facilité les consultations nationales entre parties prenantes.

Notes

1. Les enquêtes au Rwanda, en Namibie et en Tanzanie n'ont pas été menées à bien, mais l'instrument de recherche C3 a été utilisé.
2. Les indices sont calculés pour 26 pays seulement, étant donné que les données provenant de certains pays participant à l'étude étaient incomplètes.



Commission économique pour l'Afrique

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, qui est l'étude la plus complète sur la gouvernance en Afrique, représente un suivi et une évaluation des progrès que les pays africains accomplissent en matière de gouvernance ; il détermine les lacunes en matière de capacités dans les institutions de gouvernance et propose des politiques et des interventions stratégiques visant à promouvoir la bonne gouvernance dans le continent.

Le *Rapport* porte sur la gouvernance politique et économique, le développement du secteur privé et la gestion des entreprises, les contrôles et contreponds au pouvoir politique, l'efficacité des institutions et le sens des responsabilités de l'exécutif, les droits de l'homme et l'état de droit, la lutte contre la corruption et le renforcement des capacités institutionnelles. Il suit une méthode unique, combinant trois instruments de recherche - une étude d'opinion effectuée auprès d'experts nationaux, une enquête par sondage auprès des ménages et la recherche documentaire.

Le thème de cette deuxième édition du *Rapport* est que l'Afrique a fait des progrès pour ce qui est de l'amélioration de la gouvernance. Bien que modestes, ces progrès ont eu des retombées positives pour le continent : diminution des conflits violents et des guerres civiles, consolidation de la paix et de la sécurité, croissance économique de 5 % en moyenne ces dernières années, modeste amélioration du niveau de vie des populations africaines et recul de la mortalité due au VIH/sida. Le continent continue également d'afficher des avancées remarquables en matière de gouvernance économique et de gestion des finances publiques. Avec des améliorations dans le système fiscal et le recouvrement des recettes, une meilleure gestion budgétaire et un contexte plus propice à l'investissement privé et à la croissance du secteur privé, les économies africaines sont certainement mieux gérées.

