

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

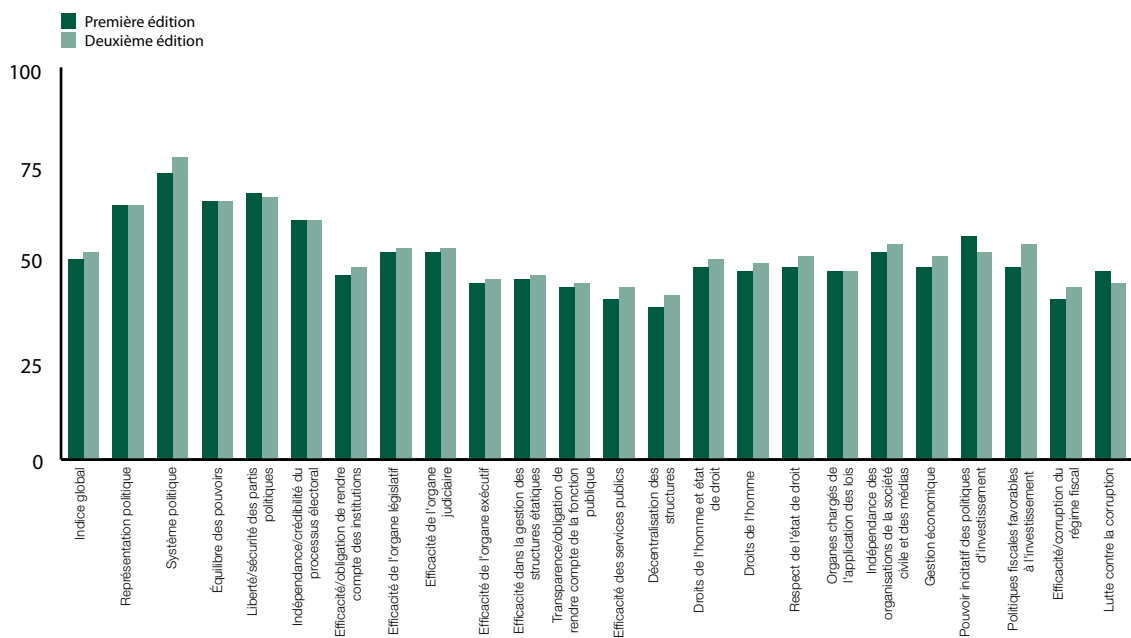
marginiaux – 48% en 2005 contre 50% en 2007 pour les droits de l'homme et 49% contre 52% pour l'état de droit. D'autres améliorations sont l'efficacité de l'organe législatif, l'efficacité de l'organe exécutif et l'efficacité de l'organe judiciaire qui ont toutes trois gagné 1 point de pourcentage par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

