

# Chapitre 4

## Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités

### Résumé

Des États efficaces, c'est-à-dire des États capables de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, de fournir des services à leurs citoyens et de créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la croissance, sont les fondements du développement. En l'absence de progrès dans le domaine de la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité. S'il est vrai que les choses se sont améliorées dans beaucoup de pays d'Afrique, la faiblesse de la gouvernance et des capacités a été la cause centrale des problèmes de l'Afrique au cours des décennies passées.

L'amélioration de la gouvernance, et de la démocratie, relève avant tout des pays d'Afrique et de leurs citoyens. L'amélioration prend du temps et suppose un engagement. Mais il y a aussi des mesures que les personnes extérieures peuvent prendre pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance et ne pas lui nuire. Deux domaines sont essentiels : la **capacité** (c'est-à-dire la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques) et la **responsabilité** (c'est-à-dire la façon dont l'État rend des comptes à ses citoyens). Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- offrir un soutien politique et financier marqué aux **organisations panafricaines et régionales**, en particulier l'Union africaine et son programme NEPAD ;
- modifier le **comportement des donateurs**, afin qu'ils soutiennent pleinement une **stratégie nationale** complète de développement des capacités ;
- développer les **compétences et les connaissances des professionnels** et revitaliser l'enseignement supérieur en Afrique, en particulier dans le domaine des sciences, de l'ingénierie et de la technologie ;
- élargir la participation et renforcer les institutions qui améliorent la responsabilité, y compris **les parlements, les autorités locales, les médias et la justice** ;
- renforcer la **transparence** des revenus et des budgets, notamment dans les pays riches en ressources naturelles, ce qui est également une excellente manière de contribuer à la prévention des conflits ;
- s'attaquer à la **corruption** et procéder au **rapatriement des actifs volés aux États** ;
- améliorer la qualité et la gestion des **données**.

Une liste complète des recommandations de la Commission à propos de la gouvernance et du développement des capacités graphique à la fin de ce chapitre.

1 Les pauvres des bidonvilles, qui sont obligés de vivre avec des montagnes de débris qui ne sont jamais ramassés et qui sont porteurs de maladies, des égouts ouverts et de l'eau sale et chère. Les agriculteurs qui ne peuvent pas vendre leurs produits parce que la route menant au marché est impraticable à la saison des pluies. Les dispensaires qui n'ont pas de médicaments et les écoles qui n'ont pas d'enseignants. Les investisseurs, nationaux et étrangers, qui choisissent de placer leur argent – qui pourrait servir à la création d'emplois et à la croissance – ailleurs. Les fonds qui disparaissent de budgets nationaux déjà réduits. Les citoyens ordinaires qui vivent dans la menace mais qui ne peuvent pas faire confiance à la police pour les aider. Les tensions et les conflits violents entre communautés. Voilà ce qui se passe lorsque les gouvernements ne protègent pas les libertés et les droits de l'homme, ne fournissent pas de services publics efficaces répondant aux besoins élémentaires et ne répondent pas équitablement aux besoins de chaque tranche de la société. Des études récentes montrent un rapport étroit entre l'amélioration de la manière dont les États gouvernent et les progrès du développement, que ce soit en termes de revenu par habitant, de mortalité infantile ou d'analphabétisme<sup>1</sup>. Les implications de la mauvaise gouvernance et des conflits pour le déclin économique sont visibles du Liberia à la Côte d'Ivoire, en passant par le Zimbabwe. Mais, lorsque la gouvernance s'améliore et que les conflits sont résolus, des transformations telles que celles visibles du Mali au Mozambique, en passant par l'Ouganda, se produisent également.

2 Le renforcement des États, en vue de les rendre efficaces et en mesure d'assumer leurs fonctions, constitue donc le fondement de notre rapport. Si l'Afrique ne fait pas d'efforts concertés à cette fin, nous pensons que toutes les autres réformes, du commerce international, de la dette et de l'aide, aussi essentielles soient-elles, n'auront qu'un impact limité.

3 L'environnement dans lequel ces progrès doivent s'accomplir est difficile, et le VIH/SIDA ne facilite pas les choses. Cette épidémie pourrait nuire à la capacité de gouvernance efficace dans les pays les plus touchés en frappant le personnel essentiel, les fonctionnaires et les forces armées. Le SIDA peut également nuire au progrès démocratique par son impact sur les élus, les ministères et l'électorat. Si les stratégies de réponse au VIH/SIDA ne sont pas intégrées aux stratégies de gouvernance et de sensibilisation du public, une bonne partie des progrès potentiellement possibles ne seront pas accomplis.

4 Il existe plusieurs mesures pratiques que les gouvernements africains, avec le soutien de la communauté internationale, doivent prendre pour améliorer la gouvernance politique et économique. Ils doivent également éviter d'adopter des politiques qui nuisent à l'État. Citons par exemple l'obligation d'obtenir des permis inutiles, qui décourage les investisseurs et qui peut permettre à des fonctionnaires de bénéficier personnellement d'allocations discrétionnaires. L'amélioration de la *capacité* de l'État de concevoir et de mettre en œuvre de bonnes politiques et de bons services et de gérer ses partenaires du développement, ainsi qu'une amélioration de la *responsabilité*, c'est-à-dire de la manière dont l'État répond de ses politiques et de ses actes envers l'ensemble de ses citoyens, jouent un rôle essentiel. Les mesures prises dans d'autres domaines auront une influence favorable à cet égard. Par exemple, le renforcement de la *transparence* – ouverture sur la manière dont les politiques sont adoptées et mises en œuvre – aide les citoyens à obliger leurs gouvernements à leur rendre des comptes et renforce leur capacité de jouer un rôle dans le processus de décision. La lutte contre la *corruption*, y compris par le renforcement de la transparence, améliorera les services en réduisant le détournement des ressources. L'amélioration de la qualité et de la disponibilité des données permettra de disposer d'informations plus fiables sur lesquelles baser les politiques, ainsi que de suivre et de mesurer les résultats. La construction d'États efficaces suppose des progrès importants dans tous ces domaines.

5 Les données disponibles montrent que la situation s'est améliorée. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique qui paraîtra bientôt – grande étude couvrant 28 pays entreprise par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en vue de mesurer les progrès accomplis dans le sens de la bonne gouvernance, politique et économique, en Afrique – montre que la gouvernance s'améliore dans l'ensemble et que la situation sur tout le continent est nettement différente de ce qu'elle était il y a dix ans<sup>2</sup>. Il fait ressortir des développements positifs dans quatre domaines : la démocratisation croissante du continent, les tentatives de plus en plus nombreuses de faire participer au processus politique nombre des groupes traditionnellement exclus, l'amélioration des systèmes de responsabilité et l'amélioration des niveaux généraux de gestion économique.

6 Il existe toutefois des variations importantes et certains pays ont nettement moins progressé que d'autres. Les résultats les moins bons proviennent des pays en conflit. Dans certains cas, il y a un décalage entre la rhétorique et le moment où des mesures concrètes sont prises. Par exemple, bien que la plupart des gouvernements aient signé les principaux traités internationaux, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son protocole facultatif<sup>3</sup>, beaucoup ne les ont pas encore transférés dans le droit national, pour pouvoir les mettre en œuvre efficacement. Comme le Rapport sur la gouvernance en Afrique le souligne également, la plupart des pays présentent toujours des faiblesses au niveau de l'efficacité des services gouvernementaux, du contrôle de la corruption, de la transparence et de la responsabilité de la fonction publique, et de la décentralisation efficace des structures gouvernementales<sup>4</sup>. D'autres améliorations s'imposent également dans la gestion des budgets et des ressources publiques<sup>5</sup> et au niveau du renforcement de la suprématie du droit.

## 4.1 Les organisations panafricaines

7 Les dirigeants africains ont commencé à travailler en plus étroite coopération afin de s'attaquer à ces problèmes et à se demander mutuellement des comptes sur les progrès

9 Toutes ces organisations et initiatives sont relativement nouvelles. Leurs ressources financières (apportées par les gouvernements participants) sont limitées, tout comme leurs ressources humaines. Dans de nombreux domaines, il est encore trop tôt pour voir

processus politique plus large et les gouvernements africains ne se sont pas pleinement engagés à les mener ou ne leur ont pas accordé une importance suffisante. Elles n'ont pas été suffisamment axées sur les questions de comportement, qui peuvent avoir un effet destructeur, même au sein d'une structure formelle. Souvent, il s'agissait de réformes à trop court terme. En outre, une importance insuffisante a été accordée au contrôle de l'impact des réformes.

15 Par ailleurs, de nombreux donateurs ont apporté une aide d'une manière néfaste pour la capacité nationale. Au lieu de développer les capacités des ministères africains, ils ont insisté sur la création d'unités de mise en œuvre de projets, qui ont souvent eu pour effet de démunir les gouvernements de leurs employés les plus qualifiés. Les agences d'aide ont également surchargé les gouvernements<sup>13</sup> en leur imposant de contraintes procédurales, comptables, de communication de rapport et de surveillance ne tenant pas compte des pratiques budgétaires et comptables nationales. L'aide liée – aide au développement versée à condition qu'elle soit utilisée pour l'achat des produits des pays donateurs – a élevé le coût des biens et des services et n'a pas développé la capacité du secteur privé des pays africains de faire concurrence dans la fourniture de ces biens et services<sup>14</sup>. Tout ceci a laissé aux gouvernements africains le sentiment d'avoir plus de comptes à rendre aux donateurs qu'aux représentants des institutions nationales et qu'à leurs citoyens.

16 Si l'on veut renforcer les capacités, cela doit changer. Les gouvernements africains ont la responsabilité première. Ils devraient, dans le cadre de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté, établir une stratégie de développement des capacités globale qui soit adaptée à la politique économique de leurs pays<sup>15</sup>, qui porte sur tous les niveaux de l'administration (autorités locales comprises) et qui tienne compte des connaissances indigènes. Cette stratégie devrait identifier les contraintes (à l'intérieur du secteur public comme à l'extérieur), les mesures nécessaires pour les surmonter et les domaines dans lesquels un soutien extérieur peut s'avérer utile. Une fois cette stratégie élaborée, des programmes d'action, résultant des contrôles MAEP, pourraient remplir cette fonction.

17 Les gouvernements africains devraient ensuite gérer le soutien des donateurs en faveur de leurs stratégies. En Afrique du Sud, une unité d'assistance technique a été créée au sein du ministère des Finances, en vue de travailler au développement des capacités. Elle est dotée de personnel sud-africain. Ses activités sont axées sur la réponse à la demande et sur le développement des capacités indigènes, en ayant recours au soutien et aux assistants techniques locaux et internationaux. Récemment, le secrétariat du NEPAD s'est montré intéressé de reproduire ce modèle dans d'autres pays afin de surmonter les problèmes de coordination et de contrôle de la qualité.

18 Des programmes régionaux – tels que la Fondation pour le développement des capacités en Afrique (ACBF)/le Partenariat pour le développement des capacités en Afrique (PACT) et les Centres d'assistance technique régionaux d'Afrique (AFRITACS) – ont également un rôle important à jouer dans l'offre d'une assistance technique à l'échelon régional et de programmes de développement des capacités.

19 Recommandation : les gouvernements africains devraient établir des stratégies de développement des capacités complètes. Les donateurs devraient investir dans ces stratégies, en veillant à ce que leurs efforts soient parfaitement alignés sur ces stratégies au lieu de suivre propres priorités et procédures, qui sont peut-être différentes. Ils doivent également apporter un financement à long terme prévisible et souple pour aider les gouvernements africains à planifier à plus long terme qu'à l'heure actuelle. Par exemple, sans un apport de capitaux prévisible et la possibilité d'utiliser l'aide au développement pour les dépenses courantes (salaires, etc.), les gouvernements hésiteront à engager des enseignants ou des infirmières.

20 Dans ce cadre, des mesures dans trois domaines spécifiques permettraient de s'appuyer sur les capacités actuelles afin de les renforcer : les compétences professionnelles et le leadership ; les incitations ; et l'équipement et les infrastructures, y compris les technologies de l'information et de la communication (TIC).

### 4.2.1 Compétences professionnelles et leadership

21 Du personnel professionnel qualifié est essentiel pour toutes les formes de développement. L'offre de services de santé et d'éducation, etc., en dépend. Il est essentiel d'avoir du personnel qualifié pour la collecte et la gestion des données ainsi que pour l'évaluation et l'élaboration de bonnes politiques fondées sur des données fiables sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Il est essentiel d'avoir du personnel qualifié pour mettre en œuvre ces politiques et pour surveiller leur application. Il est nécessaire d'avoir du personnel compétent sur les plans scientifique et technique pour identifier les possibilités résultant de l'innovation et des découvertes scientifiques et pour élaborer une politique efficace dans des domaines tels que les sciences, le commerce et la gestion des ressources. Ces compétences particulières sont essentielles pour la performance et l'innovation, dans le secteur privé en particulier. L'Afrique manque de personnel qualifié dans tous ces domaines et une des principales raisons de cette pénurie est la fuite d'une bonne partie du personnel qualifié africain vers le monde développé. Environ 70 % du personnel médical du Ghana formé dans les années 1990 est parti<sup>16</sup> et, d'après les estimations, il y a plus de scientifiques et d'ingénieurs africains en activité aux États-Unis que dans toute l'Afrique<sup>17</sup>.

22 Cette pénurie commence au niveau de l'enseignement supérieur, qui devrait être la pépinière de talents dans le continent a besoin. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent également améliorer la responsabilité du gouvernement et renforcer la participation et la citoyenneté. Outre la formation de personnel qualifié, ils mènent des recherches et des analyses indépendantes à l'appui d'un débat animé qui peut considérablement améliorer l'efficacité de la politique gouvernementale et d'autres services.

23 Mais nombre des établissements d'enseignement supérieur d'Afrique sont toujours en état de crise. Ils manquent d'infrastructures physiques : l'accès à Internet, les bibliothèques, les manuels scolaires, l'équipement, les laboratoires et les salles de classe. Bien que construite avec une capacité de 13 000 étudiants, l'université sénégalaise Cheikh Ata Diop en accueille actuellement plus de 23 000<sup>18</sup>. Ils manquent de ressources humaines (enseignants, maîtres de conférence, etc.) et de systèmes administratifs et de gestion. Des conditions peu favorables, la fuite des cerveaux ainsi que le VIH/SIDA épuisent la capacité et les facultés vieillissent. (Nous examinerons au chapitre 6 des réponses à la pénurie actuelle d'enseignants.) Pourtant, la demande d'enseignement supérieur augmente : en 2000, le Nigeria n'a pu accepter que 12 % des candidats qualifiés<sup>19</sup>. Touchée par ces pressions et par un manque de financement, la capacité de recherche des établissements africains baisse. La capacité qui existe n'est pas utilisée efficacement, car la collaboration est limitée, et les ressources humaines et financières sont disséminées.

24 Les membres de la diaspora africaine contribuent depuis longtemps au développement de la capacité dans leurs pays d'origine, par des activités telles que la création d'infrastructures et d'institutions et l'organisation de conférences. Cependant, il est essentiel de faire un meilleur usage de leur potentiel énorme. Par exemple, il faudrait faire davantage appel à des expatriés compétents pour former les ressortissants africains dans le cadre de programmes d'échanges, y compris par le biais du projet Transfert de connaissances par les réseaux d'expatriés du PNUD. Il serait également possible d'encourager la création de liens entre les entreprises ou les universités d'Afrique et leurs pays de résidence.

25 L'Association des universités africaines (AUA), l'Association sud-africaine des présidents d'université et l'Association des universités du Commonwealth (ACU) ont élaboré un programme de partenariat de dix ans, « Revigorer les universités », de portée panafricaine, auquel participent des parties prenantes africaines et internationales importantes. Son programme en neuf points vise à s'attaquer aux plus grands défis auxquels le système d'enseignement supérieur de l'Afrique se trouve confronté. Un financement de 500 millions d'USD par an serait nécessaire pour déployer le programme. **Recommandation :** la communauté internationale devrait s'engager, en 2005, à verser 500 millions d'USD par an pendant 10 ans afin de revitaliser les établissements d'enseignement supérieur en Afrique.

26 En plus de cela, il est impératif d'adopter des mesures spécifiques en vue de renforcer la capacité scientifique, technologique et d'ingénierie de l'Afrique. Les compétences et les connaissances scientifiques permettent aux pays de trouver leurs propres solutions à leurs propres problèmes et entraînent des changements radicaux dans différents domaines, allant de la santé à l'alimentation en eau, en passant par l'assainissement et l'énergie, sans oublier les nouveaux défis de l'urbanisation et des changements climatiques. En outre, ce qui est fondamental, elles libèrent le potentiel d'innovation et de progrès technologique qui peut accélérer la croissance économique et aider un pays à entrer dans l'économie mondiale.

27 La capacité scientifique existe en Afrique, dans une certaine mesure. Le Consortium de recherche économique africain (Afrique subsaharienne), le Service des sciences biologiques pour l'Afrique orientale et centrale (Kenya), CIDA City Campus (Afrique du Sud), l'Institut de Science et de Technologie de Kigali (Rwanda) et le partenariat universitaire pour les sciences, les lettres et l'ingénierie (Afrique centrale et orientale) ne sont que quelques exemples parmi plusieurs des excellents centres, instituts, universités et partenariats qui existent. Toutefois, la capacité scientifique globale est limitée et restreinte à quelques régions. En 2000, plus de 60 % des dépenses totales consacrées par l'Afrique à la recherche ont été effectuées en Afrique du Sud<sup>20</sup> et il existe des régions, telles que le grand bassin du Congo, où la science est pour ainsi dire absente. Le fossé scientifique entre l'Afrique et le reste du monde se creuse et continuera à se creuser si l'on ne fait rien.

28 Les centres d'excellence scientifique peuvent servir de tremplin pour le développement de la capacité scientifique. Par exemple, les instituts indiens de technologie, qui sont maintenant des institutions de premier ordre au plan mondial, ont apporté une contribution fondamentale au développement scientifique et industriel de l'Inde<sup>21</sup>.

29 Pour être efficaces en Afrique, les centres d'excellence doivent avoir plusieurs caractéristiques essentielles. Il peut s'agir aussi bien de centres de recherche physiques que de réseaux virtuels compétitifs au plan international. Il doit s'agir de centres régionaux, car nombre de pays africains n'ont pas les moyens de se lancer dans la recherche. Ils doivent créer les partenariats public-privé ou les « centres d'innovation » qui sont essentiels pour encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la diffusion des technologies. Ils doivent également s'engager avec les communautés locales, le gouvernement, la diaspora africaine et les partenaires internationaux afin d'assurer que la science sort du laboratoire pour améliorer la vie quotidienne et que l'Afrique participe à la communauté mondiale du savoir.

30 Le développement d'une trentaine de centres d'excellence régionaux dans les domaines de l'environnement, de la physique, de la médecine et des sciences sociales est nécessaire, en s'appuyant sur les centres qui existent déjà dans la mesure du possible et en créant de nouvelles capacités dans les autres cas. Le développement d'instituts de technologie qui figureraient en haut du système d'enseignement et de recherche dans chaque région d'Afrique subsaharienne devrait être un aspect essentiel du programme. Le financement

devrait être déployé de manière échelonnée, avec un budget révisable de cinq ans. Le programme devrait supposer des partenariats public-privé et rassembler les gouvernements et les établissements de recherche d'Afrique et des pays industrialisés. Recommandation : la communauté internationale devrait, en 2005, s'engager à verser jusqu'à 3 milliards d'USD<sup>22</sup> en 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie, y compris des instituts de technologie africains.

31 L'UNESCO et le NEPAD/UA devraient constituer un groupe de travail de haut niveau chargé d'élaborer, d'ici à décembre 2005, un programme de mise en œuvre détaillé, s'appuyant sur la localisation des capacités scientifiques et technologiques établie par le NEPAD/UA. Les donateurs internationaux, les partenaires de pays du sud tels que l'Inde et le Brésil, la Banque mondiale et d'autres parties prenantes nationales et régionales devraient y participer. Une amélioration de la coordination en Afrique devrait s'accompagner d'une plus grande coordination entre les donateurs internationaux. Le programme doit être déployé de manière à exploiter les forces actuelles, à combler les lacunes et à veiller à ce que les investissements dans le capital physique et humain soient étalés de manière logique. Une approche stratégique et cohérente est d'une importance capitale.

32 Ces initiatives devraient être étroitement liées aux idées proposées au chapitre 7 dans le but d'étendre la recherche agricole, l'innovation et le développement, et de promouvoir la participation des pauvres à la croissance.

33 En plus de professionnels qualifiés, l'Afrique a besoin de dirigeants. Des dirigeants de poigne, déterminés à changer les choses, sont un des principaux moteurs du progrès. Le développement des capacités des dirigeants à tous les niveaux et dans tous les domaines, sur le plan politique, au sein du secteur public, dans le monde des affaires et dans la société civile, est essentiel au développement durable tiré par l'Afrique. Nos propositions de renforcement de l'enseignement supérieur contribueront au développement des dirigeants. De brefs programmes de formation, des séminaires et des ateliers, des programmes d'échange et l'amélioration des réseaux, le mentorat et l'accompagnement jouent également un rôle, tout comme les partenariats sud-sud et nord-sud avec les universités et la société civile plus généralement<sup>23</sup>.

## 4.2.2 Incitations

34 D'après les estimations, l'Afrique dépense 4 milliards d'USD par an pour le recrutement de quelque 100 000 expatriés qualifiés<sup>24</sup> appelés à remplacer les nombreux professionnels ou cadres africains qui possèdent des compétences vendables sur les marchés internationaux et qui n'ont pas résisté à la tentation d'immigrer. D'après une étude de la Banque mondiale, environ 70 000 experts et spécialistes africains hautement qualifiés quittent leur pays chaque année pour travailler à l'étranger, dans des pays plus développés bien souvent<sup>25</sup>. Le problème du recrutement, de la fidélisation et de la motivation du personnel qualifié est particulièrement grave dans le secteur public.

35 Trouver du personnel désireux de travailler dans des zones reculées ou difficiles, et le conserver, constitue un problème particulier. D'après une étude réalisée au Malawi, 25 % des enseignants qui ont commencé à travailler dans les zones rurales en janvier 1999 étaient partis en octobre de la même année<sup>26</sup>. Les dynamiques des sexes ont un impact : en Afrique, il est généralement accepté que les enseignantes ne devraient pas être séparées de leurs maris/partenaires. De même, envoyer de jeunes enseignantes, même célibataires, dans des endroits reculés les isole sur le plan social et ce n'est pas la meilleure manière de pousser les femmes à rester dans la profession.

36 Quelle est la solution ? Une meilleure rémunération, basée sur les résultats, pourrait améliorer le statut et la motivation des enseignants et ainsi amorcer un processus de



changement. Des incitations financières et d'autres formes de motivation, telles qu'une promotion accélérée et la participation à des ateliers de formation réguliers, en particulier pour ceux qui travaillent dans des zones reculées ou dans des bidonvilles (où les problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel sont les plus sérieux) pourraient s'avérer utiles, tout comme des mesures visant à faciliter le travail (amélioration des infrastructures, etc.). Cela pourrait encourager la diaspora à rentrer en Afrique pour y utiliser ses compétences. Cependant, tout cela aura un impact significatif sur les finances publiques, qui sont déjà très réduites. Il faudra les augmenter. En attendant, ces mesures ne seront prises que si elles bénéficient d'un soutien externe. Au cours des cinq à sept années qui viennent, les donateurs, en collaboration étroite avec les gouvernements africains, devraient axer le financement de l'assistance technique sur des programmes d'amélioration des salaires<sup>27</sup>, notamment pour les compétences prioritaires qui sont difficiles à recruter ou à conserver, qu'il s'agisse de personnel local ou expatrié, membres de la diaspora compris. Les programmes pourraient être liés à un certain nombre de principes, par exemple : une journée de travail entière pour le salaire d'une journée entière, la responsabilité envers les communautés locales et la tolérance zéro en matière de corruption. Par ailleurs, le soutien des donateurs doit être prévisible, bien que limité dans le temps et dégressif à partir d'un certain stade, afin que les gouvernements africains puissent prendre la relève lorsque les autres réformes commenceront à produire l'augmentation nécessaire de la croissance.

37 La pression des communautés locales constitue un autre moyen d'améliorer les services. La pression peut venir des individus, de groupes informels tels que des parents agissant ensemble ou d'organisations formelles, dans la société civile, le secteur privé ou les structures tribales traditionnelles. Ceci peut avoir pour effet de motiver les prestataires de services, en augmentant la valeur perçue de leur travail ou leur sentiment qu'ils ont des comptes à rendre sur leurs prestations.

38 Les services publics sont également fournis au niveau local par des organisations qui opèrent en dehors du système de l'État, en particulier les réseaux et les groupes religieux. Ces organisations ont souvent une couverture géographique plus grande que l'État et il semble tout à fait justifié d'y avoir recours, à condition qu'elles complètent l'État (par exemple en adhérant à des normes similaires) au lieu de lui faire concurrence.

39 Cette approche semble particulièrement appropriée dans les États fragiles – ceux qui sont en conflit ou qui en sortent – où l'administration est si faible qu'il est impossible de travailler avec elle. Les donateurs devraient travailler au niveau communautaire, avec les groupes religieux et d'autres prestataires privés, ainsi qu'avec l'administration locale, en vue de fournir des services de base tels que l'éducation. Ces projets doivent être axés sur le développement des capacités et ceux qui les gèrent doivent rendre compte de leurs résultats à la population locale de manière à ce qu'ils puissent être intégrés dans les systèmes étatiques à l'avenir. Les questions plus larges d'assistance aux États faibles et en situation d'échec sont examinées au chapitre 9.

### 4.2.3 Équipements et infrastructures, TIC comprises

40 Les fonctionnaires ne peuvent pas travailler correctement et efficacement sans équipements de base : outils de tenue de dossiers, fichiers, systèmes comptables et systèmes de gestion du personnel. La dotation en équipement est actuellement très variable. Beaucoup n'ont même pas de systèmes téléphoniques en état de marche. Cela doit changer si l'on veut que le potentiel de l'informatique soit pleinement exploité.

41 La gouvernance en ligne<sup>28</sup> a un rôle particulièrement important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité administrative, dans le développement de l'innovation technique

et pour rendre le processus de gouvernance plus transparent, responsable et ouvert à la participation de tous. Des programmes stratégiques de gouvernance en ligne ont été mis en place récemment dans des pays tels que l'Égypte, le Kenya, le Sénégal, le Mozambique et l'Afrique du Sud et il existe un large éventail de projets de gouvernance en ligne relativement réussis en Afrique, dont le portail fiscal camerounais, par exemple. Les utilisateurs trouvent sur ce site des données et des conseils fiscaux, des informations instantanées sur les procédures de paiement et de remboursement des particuliers comme des entreprises, ce qui empêche les fonctionnaires corrompus de faire payer ces informations.

42 Cependant, tous les projets de gouvernance en ligne menés en Afrique ne sont pas des réussites. Il est rare que le passage à la gouvernance en ligne s'effectue sans heurt dans un pays, mais il existe deux obstacles de plus en Afrique : le manque d'infrastructures informatiques (cf. chapitre 7) et de connexion de masse à l'Internet, et le manque de ressources de bureaucrates qui n'ont pas à rendre compte de leurs actes. Un bon point de départ pourrait être que plusieurs gouvernements africains pilotent le développement de stratégies de gouvernance en ligne avant de diffuser les bonnes pratiques ainsi développées à un deuxième groupe de pays. La communauté internationale devrait soutenir ces efforts et consolider et élargir la formation sur la gouvernance en ligne offerte aux fonctionnaires africains.

#### **4.2.4 Suivi du développement des capacités**

43 Ce qui est mesuré et suivi donne généralement des résultats. La mise en place d'un cadre explicite de suivi des résultats d'activités bien définies sera essentielle pour l'amélioration de l'efficacité du développement des capacités. Certains instruments pouvant être utilisés à cette fin sont déjà en place. Les enquêtes de suivi réalisées dans le cadre de l'initiative PPLE permettent d'évaluer l'efficacité de la gestion des finances publiques. Des chartes de service clientèle, qui supposent une évaluation des prestations des services publics au moyen de cartes de pointage, ont été développées en Tanzanie. Le développement de cadres nationaux cohérents permettant de surveiller l'efficacité des États sera important pour la réussite du MAEP en tant qu'instrument de pression par les pairs. Il est également nécessaire que les donateurs et les gouvernements africains procèdent à des contrôles mutuels, en vue d'évaluer le caractère approprié des programmes et de définir des critères d'évaluation de l'impact. Nous y reviendrons au chapitre 10.

### **4.3 La responsabilité**

44 La responsabilité, ou l'obligation de rendre compte, est le deuxième domaine sur lequel nous souhaitons axer notre réflexion. La responsabilité est fondamentale à la légitimité d'un État ainsi qu'à la liberté et aux droits de l'homme de ses citoyens. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui constitue le cadre de promotion et de protection des droits de l'homme, indique que chaque citoyen aura un droit d'accès égal aux services publics du pays<sup>29</sup>. Les gouvernements doivent répondre de leurs actes devant tous leurs citoyens, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables, et ne doivent pas répondre aux seuls intérêts de l'élite ou de groupes particuliers (y compris les donateurs), de partis ou de tribus. La responsabilité envers tous les citoyens est également une condition préalable à la stabilité politique et au développement efficace. Les bonnes intentions ne suffisent pas. Des mécanismes doivent être en place pour permettre à tous les citoyens de se faire entendre, pour surveiller la manière dont les gouvernements répondent suite à ce qu'ils entendent et pour faire respecter les droits des citoyens ordinaires. Dans cette section, nous abordons le thème de la participation, avant

d'examiner les principaux mécanismes de la responsabilité : les structures constitutionnelles, les parlements et les processus politiques ; les médias ; le système de la justice ; l'administration locale, les chefs traditionnels, le monde des affaires, la société civile et les syndicats.

### 4.3.1 La participation

45 Les politiques échouent souvent parce qu'elles sont élaborées sans compréhension réelle de la situation locale, du peuple ou de l'histoire. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, ceci est particulièrement important en Afrique en raison de la diversité du continent. Le terme « participation » a plusieurs sens, mais il s'agit essentiellement de permettre aux citoyens de faire connaître leur point de vue et de participer aux décisions qui ont un impact sur leur vie. De toute évidence, chacun a une idée plus claire des problèmes et des possibilités de sa communauté que les personnes extérieures. Bien que, dans le passé, la participation ait été associée aux projets de développement communautaire, la participation des Africains s'impose de manière générale, du projet à l'échelon national ou international. Permettre aux gens de se faire entendre peut aboutir à la transmission de messages imprévisibles et souvent contradictoires, mais cela peut aider les décideurs à adopter des politiques en connaissance de cause et contribuer à l'amélioration de la responsabilité et de la prestation de services.

46 La participation à la décision est depuis longtemps une caractéristique de nombreuses sociétés africaines. Cependant, les Africains parviennent rarement à se faire entendre dans le secteur du développement, y compris dans les processus internationaux. Ceci est dû en partie à l'arrogance des experts étrangers ou des élites nationales qui « savent mieux » et en partie aux pressions institutionnelles pour obtenir des résultats rapides, consensuels et anticipés.

47 Dans une démarche participative, les plus puissants ont souvent tout intérêt à maintenir le statu quo ainsi que l'éducation et une influence nécessaires pour garantir qu'ils se feront entendre. Une participation intelligente est un phénomène politique qui nécessite que ceux qui prennent traditionnellement les décisions cèdent une partie de leur contrôle et entendent des opinions avec lesquelles ils ne sont pas forcément d'accord ou qu'ils n'écoutent pas nécessairement d'habitude, y compris celles des femmes et des jeunes.

48 Le désaffranchissement social, le manque d'assurance et le manque de respect envers les normes sociales et les normes régissant les relations entre les sexes empêcheront de manière disproportionnée certaines personnes de se faire entendre. Les problèmes logistiques empêcheront également les plus pauvres de participer et feront obstacle à la participation des personnes inaccessibles ou mobiles, telles que les peuples indigènes, les populations pastorales et les réfugiés.

49 Pour abolir les obstacles à l'intégration totale, il ne suffira pas de veiller à ce qu'un quota de membres de certains groupes soit physiquement présent aux débats. Les institutions internationales, les décideurs et les élites devront remettre en question leurs manières de travailler. Ils devraient envisager de recourir à des moyens d'expression différents : les langues africaines, les médias traditionnels tels que les stations de radio locales et les nouvelles formes de TIC. Tout ceci suppose inévitablement des considérations d'ordre pratique, logistique et culturel.

50 Les gouvernements africains et la communauté internationale devraient baser le changement politique sur la recherche participative au sens large. La participation devrait avoir lieu à tous les niveaux et à tous les stades du processus politique, y compris pendant les phases de suivi et d'évaluation. Les autorités locales constituent un bon point d'entrée pour le débat démocratique. Il faudrait investir dans l'expertise locale ou régionale au lieu de faire appel à des experts externes. Les décideurs devraient prévoir de

longs délais pour la participation et veiller à ce que les moins puissants soient en mesure de s'exprimer. Les animateurs devraient être formés à la négociation et à la communication et avoir connaissance des rapports de force et des normes régissant les relations entre les sexes localement.

### **4.3.2 Les structures constitutionnelles, les parlements et les processus politiques**

51 Un État puissant émane et dépend d'une constitution légitime qui équilibre les intérêts de tous ses citoyens et qui sépare les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif. Dans de nombreux cas, cet équilibre a disparu à l'indépendance et l'exécutif détient tous les pouvoirs<sup>30</sup>. Le peuple n'ayant pas participé à l'élaboration de la constitution, cette dernière ne bénéficie d'aucune légitimité populaire dans de nombreux pays.

52 Les constitutions perdent de leur force lorsque les dirigeants cherchent à rester au pouvoir au-delà du mandat qu'elles prévoient. Plusieurs facteurs peuvent pousser les dirigeants à souhaiter rester plus longtemps que prévu au pouvoir. Citons par exemple : la croyance qu'il n'y a pas de successeur adéquat, la crainte de perdre l'immunité, la crainte de perdre des revenus et les inquiétudes pour l'avenir. Une solution pourrait consister à accorder une retraite et à attribuer des fonctions clairement définies aux présidents sortants – un « héritage présidentiel ». Les pressions qui pèsent sur les constitutions s'atténueraient s'il incombait aux électeurs de décider du renouvellement ou du non-renouvellement du mandat de leurs dirigeants.

53 L'Union africaine devrait s'attaquer à ces questions dans le cadre de ses efforts actuels en vue de promouvoir la bonne gouvernance et de résoudre les conflits. Les gouvernements africains devraient revoir leurs constitutions et la communauté internationale devrait être prête à les y aider sur les plans financier et technique.

54 La démocratie a gagné du terrain en Afrique. Un élément essentiel du processus démocratique est l'élection qui, dans de nombreux cas, suppose la participation de parlements indépendants de l'exécutif et dont la mission consiste à légiférer dans l'intérêt du peuple, à contrôler le budget et à surveiller les institutions publiques. D'après le Rapport sur la gouvernance en Afrique, moins de la moitié des personnes interrogées dans 15 pays africains sur 28 ont considéré leur corps législatif dénué de toute influence externe et seulement le quart environ des personnes interrogées ont dit juger les performances de leur parlement bonnes<sup>31</sup>. Dans de nombreux pays, les bas niveaux d'éducation ou de formation des législateurs limite leur capacité de travailler efficacement. La position des femmes au sein des gouvernements est problématique. De nombreux gouvernements d'Afrique se sont efforcés, de manière concertée, d'accroître la sensibilisation à l'importance de la participation des femmes : l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Rwanda<sup>32</sup> et le Mozambique ont des taux de représentation des femmes au parlement plus élevés que la plupart des pays développés. Mais la plupart des pays sont loin d'être parvenus à l'égalité des sexes à tous les niveaux du processus de décision politique, ce en dépit du fait que la corruption recule, que le nombre de sièges parlementaires occupés par des femmes augmente<sup>33</sup> et que de nombreux Africains estiment que les députées ont plus de chances d'écouter les besoins élémentaires des communautés et d'y répondre<sup>34</sup>. Hommes ou femmes, les parlementaires ont besoin d'enrichir leurs connaissances et de développer leurs capacités pour pouvoir s'attaquer aux problèmes d'inégalité des sexes – y compris la refonte de la réglementation relative à l'impôt foncier et aux droits de succession et des lois ou pratiques coutumières qui établissent une discrimination contre les femmes – et pour intégrer les questions d'égalité des sexes dans les politiques sectorielles et les processus budgétaires. Recommandation : les parlements des pays développés et des pays en voie de développement devraient établir des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le

parlement panafricain. Pour des résultats optimum, ces partenariats devraient aller au-delà des échanges de courte durée, des conférences et des visites d'études. Il devrait en effet s'agir de partenariats à plus long terme, à finalité pratique, reposant sur l'apprentissage mutuel, par exemple dans des domaines tels que la consultation avec tous leurs électeurs<sup>35</sup>. Ces partenariats pourraient englober une formation à l'utilisation efficace des processus parlementaires, la mise à disposition de ressources et de compétences dans le domaine des TCI et l'échange d'expériences pratiques. Nous recommandons également que les parlements des pays développés se demandent si leurs propres structures institutionnelles facilitent le travail à l'échelon international.

### 4.3.3 Les médias

55 Le droit à la réception d'informations et à la liberté d'expression est prévu dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>36</sup>. Ce droit doit être respecté. Les médias ont une fonction éducative et constituent une source d'informations essentielle pouvant contribuer à la réalisation des OMD, promouvoir la transparence de la gouvernance<sup>37</sup> et, par leur comportement équilibré, contribuer à la prévention des conflits. Des médias diversifiés peuvent avoir des bienfaits considérables : ils sont dans l'intérêt du développement.

56 En Afrique, la circulation de l'information s'effectue par différents médias, y compris les médias établis comme la radio, les moyens de communication traditionnels tels que la chanson et le conte, et les nouvelles technologies telles que la téléphonie mobile. Les médias privés et les ondes libéralisées sont en augmentation. Par exemple, on dénombre actuellement au Mali 30 journaux privés, 147 stations de radio locales indépendantes, sept stations de radio publiques et une chaîne de télévision<sup>38</sup>. En Ouganda, les villages qui avaient dix stations de radiodiffusion communautaires en 1985 en ont 300 ou plus aujourd'hui<sup>39</sup>. Cette expansion rapide n'a pas été sans créer des problèmes. Par exemple, les journalistes ne sont pas toujours bien formés, les normes professionnelles sont médiocres et l'autorégulation fait défaut. En outre, une bonne partie des médias africains restent contrôlés par l'État ou lui appartiennent. La monopolisation des médias par un groupe, y compris l'État, nuit à la liberté des médias et à la confiance populaire et ouvre la voie à la distorsion et à la rumeur.

57 Les journalistes africains devraient adopter une autorégulation et une déontologie rigoureuses pour permettre aux médias de jouer leur rôle d'observateur public et de générateur du changement. En outre, l'environnement politique doit être favorable à des médias diversifiés, pluralistes et libres, avec un équilibre entre les médias publics, privés, communautaires et locaux<sup>40</sup>. Le NEPAD/UA devrait encourager les gouvernements africains à éliminer toutes les restrictions actuellement imposées aux médias de masse, promouvoir l'adoption de cadres compétitifs autorisant les investissements dans une infrastructure de diffusion diversifiée et développer des cadres juridiques et des environnements réglementaires transparents et souples en coopération avec la société civile. Ils devraient renforcer leurs relations avec la société civile et les médias indépendants.

58 Les médias africains gagneraient à avoir un point de référence régional ou continental<sup>41</sup>. Bien que certains organismes chargés des médias existent au niveau régional, ils sont peu nombreux et ont tendance à ne couvrir que certains aspects particuliers des médias. Le Media Institute of Southern Africa (MISA), par exemple, fait du bon travail, mais est principalement axé sur la promotion de la liberté des médias. Une approche panafricaine pourrait augmenter le niveau de financement, assurer la coordination et être garante d'une approche holistique en vue d'inclure les différents aspects des médias. Recommandation : les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé, avec le

soutien des gouvernements, devraient, créer un consortium de partenaires, en Afrique et ailleurs, afin d'apporter les fonds et l'expertise nécessaires pour créer un instrument de développement des médias en Afrique. Déjà, certaines organisations se montrent favorables à un consortium de ce type<sup>42</sup>. Le consortium devrait travailler avec les administrations centrales africaines, les institutions indépendantes et la société civile afin d'offrir un soutien à long terme au renforcement de la capacité des médias<sup>43</sup> et à la réalisation de programmes en appuyant la réforme réglementaire, la formation<sup>44</sup> et la conduite d'études de marché et d'audience<sup>45</sup>.

59 Les donateurs ont eu tendance à voir le soutien aux médias comme un élément « annexe » aux autres programmes de développement, tels que les initiatives dans le domaine de la santé. Bien que ces derniers soient importants, le secteur des médias a également besoin d'être soutenu. Nous insistons auprès des donateurs pour qu'ils augmentent sérieusement le financement apporté aux médias indépendants d'Afrique et aux gouvernements qui promeuvent la liberté des médias. Il convient également de renforcer les infrastructures de communication, comme expliqué au chapitre 7.

60 Des médias africains plus efficaces aideront le reste du monde à avoir des perceptions plus justes du continent. À l'heure actuelle, la plupart des médias des pays développés ne couvrent pas beaucoup l'Afrique ou la couvrent de manière déséquilibrée. Nous demandons aux médias de faire plus pour que le public des pays développés comprenne ce qui se passe en Afrique, en surveillant leur couverture de l'Afrique et en coproduisant davantage de programmes avec des professionnels africains<sup>46</sup>. L'Internet permet à chacun de trouver lui-même ses informations et les publics des pays développés semblent de plus en plus avides d'informations sur l'Afrique. Les médias africains ont besoin d'être soutenus pour mieux servir les publics en dehors du continent par l'Internet.

#### **4.3.4 Le système de la justice**

61 Le rôle du système de la justice, qui englobe les juges et les avocats, la police et le personnel pénitentiaire, est de garantir les droits et de faire respecter la loi de la même manière pour toutes les couches de la société. C'est ce qui maintient la cohésion d'un État en tant que dispensateur de la justice et gardien de la paix et de la sécurité pour tous. Sans maintien de l'ordre efficace, les citoyens ordinaires souffrent de la violence, de la criminalité et de l'insécurité. Sans système de tribunaux opérationnel, les investisseurs ne peuvent pas être certains d'obtenir que leurs contrats soient exécutés<sup>47</sup>. Pour jouer leur rôle, toutes les sections du système de la justice doivent être impartiales, avoir suffisamment de ressources et être indépendantes du gouvernement. Pourtant ce n'est pas le cas : il n'y a pas assez de ressources et trop peu de personnes ont suivi une formation professionnelle, ce qui continue à nuire à la performance, tout autant que l'intimidation politique et la corruption. Par exemple, la Sierra Leone (qui a une population de près de 6 millions d'habitants) n'a que 125 avocats, dont 95 % sont basés à Freetown<sup>48</sup>. Les affaires ne sont acheminées au tribunal que lentement. Dans certains cas, cela peut prendre trois à quatre ans<sup>49</sup>.

62 Il peut-être difficile d'accéder à la justice, surtout pour les pauvres qui ne bénéficient d'aucun soutien financier et qui n'ont pas accès aux débats législatifs ni aux principaux rapports dans les langues locales. L'instauration de comités d'aide juridique peut contribuer à combler ces lacunes, tout comme le feraient des ressources pour la traduction en termes simples des lois et des débats pour le citoyen moyen. Les mesures que nous proposons dans le domaine de l'enseignement supérieur peuvent contribuer au développement des capacités dans le secteur de la justice. La formation du personnel des tribunaux, des officiers de police et du personnel pénitentiaire s'imposera également. En plus du financement et de la formation, les gouvernements africains devraient prendre

des mesures pour garantir le mandat des juges, mettre en place des systèmes de gestion de dossiers informatisée et renforcer les commissions de surveillance judiciaire.

### 4.3.5 L'administration locale, les chefs traditionnels, les milieux d'affaires, la société civile et les syndicats

63 La délégation de pouvoirs et de services publics à l'administration locale peut constituer un moyen efficace de rapprocher les politiciens et les décideurs des usagers et de rendre ces services plus efficaces<sup>50</sup>. Cela peut renforcer la capacité de tous les citoyens, en particulier les groupes exclus, de participer au processus décisionnel. Cependant, au niveau local, les institutions et les mécanismes de développement de la participation sont souvent faibles, ce dont il résulte une prestation de services de médiocre qualité, notamment lorsque les systèmes de gestion financière et les structures de surveillance réglementaire sont peu développés. Il est donc nécessaire de développer la capacité des fonctionnaires des administrations locales en vue de rendre la gestion transparente et démocratique. En outre, les réformateurs ne devraient pas considérer qu'il est toujours mieux d'apporter des changements à court et moyen terme. Des stratégies de rechange devraient être envisagées pour le renforcement de la responsabilité, tout comme des partenariats avec le secteur privé et la société civile pour la prestation des services.

64 Les chefs traditionnels peuvent, dans certains cas, assurer la liaison entre le peuple et le gouvernement. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il existe en Afrique des formes de gouvernance efficaces qui sont des hybrides de formes de gouvernement traditionnelles et d'influences plus occidentales. Il peut en résulter une forme de responsabilité qui suscite la loyauté et qui soit capable d'offrir le type de gouvernance dans les gens ont besoin.

65 Les groupements professionnels, les syndicats et les autres organisations non gouvernementales (ONG) peuvent souvent parler au nom d'une communauté, surtout lorsque les personnes ont du mal à se faire entendre ou ne souhaitent pas prendre la parole. Le nombre des organisations de la société civile a considérablement augmenté au cours des 10 années passées, en réponse à la suppression des restrictions. En Tanzanie, par exemple, on dénombrait plus de 9 000 organisations civiques enregistrées en 1999, contre 168 en 1990<sup>51</sup>. Les organisations de la société civile sont de plus en plus vues comme des partenaires crédibles, mais certaines souffrent toujours de l'insuffisance de leurs capacités, du manque de transparence et du manque de responsabilité, notamment lorsque leurs activités sont influencées par le programme de leurs fondateurs. Elles devraient bénéficier d'un soutien, y compris de la part de leurs homologues à l'extérieur de l'Afrique, afin de les aider à développer leurs ressources humaines et leurs capacités institutionnelles.

66 Les syndicats en Afrique ont un rôle particulièrement important à jouer pour aider ceux qui sont en activité ou qui recherchent du travail à faire valoir leurs droits et pour créer une société civile florissante dans laquelle les citoyens peuvent participer aux décisions touchant à la vie économique. En Afrique comme ailleurs, les citoyens aspirent à des emplois décents, bien rémunérés, avec de bons systèmes de santé et de sécurité. La législation du travail peut y contribuer.

## 4.4 La transparence

67 La transparence est un élément essentiel de la gouvernance. Dans un contexte d'ouverture à propos des politiques et des décisions, il est plus facile d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actes. Les ressources et les capacités existantes ont plus de chances d'être mieux utilisées. Les ressources risquent moins d'être distribuées de manière inéquitable, ce qui pourrait être source de tensions ethniques et

accroître les risques de conflits violents ou laisser les pauvres et les personnes marginalisées dans le besoin. Il est plus difficile pour les personnes corrompues de détourner des fonds. Enfin, un meilleur accès aux informations relatives aux activités du gouvernement renforce la capacité du public de participer au processus décisionnel en se faisant entendre. Au total, les citoyens ont davantage le sentiment de compter et la volonté de s'engager.

68 La transparence budgétaire est un des domaines les plus essentiels dans lesquels la transparence peut favoriser l'amélioration de la gouvernance. Les citoyens ont un droit d'information sur la manière dont les budgets sont dépensés<sup>52</sup>. En l'absence de transparence budgétaire, l'inefficacité, l'inégalité et la corruption ne sont pas détectées. La transparence budgétaire est particulièrement importante lorsque les recettes sont conséquentes, ce qui est le cas des sommes énormes que certains pays africains tirent de leurs ressources naturelles. Nous nous pencherons plus en détail sur certains des problèmes de gouvernance qui se présentent dans ce domaine dans la section suivante.

#### 4.4.1 La gestion des revenus des ressources naturelles : les industries extractives

69 De nombreux pays d'Afrique ont la chance de posséder des ressources naturelles abondantes, qui font vivre des millions de personnes. Ces ressources ont également le potentiel de tirer la croissance économique et le développement humain. Mais ce potentiel n'est pas souvent réalisé. Comme le montre la tableau 4.1, nombre des pays d'Afrique qui dépendent le plus des ressources naturelles sont mal placés sur le plan du développement humain.

Pays ou région	Part en % des produits de base dans :		Classement à l'IDH* (2002)
	Exportations (2000)	PIB (2000)	
Guinée équatoriale	91,8	89,0	109 (sur 177)
Angola	92,6	81,6	166
Congo	97,5	79,1	168
Gabon	86,6	62,4	122
Guinée-Bissau	99,7	50,9	172
Nigeria	98,1	50,1	151
Afrique (moyenne)	78,6	21,2	
Tous les pays en voie de développement	30,6	9,6	
Pays développés	15,8	2,6	
Monde	21,4	4,3	

\*Le PNUD classe les pays de 1 (niveau le plus élevé) à 177 en fonction d'un ensemble de trois indicateurs : l'espérance de vie, l'instruction mesurée par les taux d'alphabétisation et de scolarisation et le niveau de vie mesuré par le PIB par habitant et le pouvoir d'achat. Les classements à l'IDH de 2000 ne sont pas disponibles.

Source : Annuaire des produits de base 2003 de la CNUCED ; Rapport sur le développement humain du PNUD, 2003



70 Cela est dû, en partie du moins<sup>53</sup>, à la mauvaise gestion et au détournement des recettes et à la corruption, qui sont rendus possibles par un manque d'ouverture à propos de la manière dont les revenus tirés des ressources naturelles sont utilisés. Par exemple, il y a tout lieu de croire que, dans de nombreux pays en voie de développement riches en pétrole, ces ressources n'enrichissent que l'élite au pouvoir. Pour la grande majorité de la population, elles semblent souvent ne faire qu'aggraver la pauvreté, la corruption, la dégradation de l'environnement et l'instabilité politique qui en découle<sup>54</sup>. Un manque de transparence de la part de tous les acteurs (les gouvernements, les sociétés d'exploitation nationales et étrangères et les investisseurs) peut contribuer au problème.

71 C'est de toute évidence à l'État qu'incombe la responsabilité de gérer les ressources naturelles. Mais la communauté internationale a également un rôle à jouer en maintenant des niveaux élevés de gouvernance. Si elle le fait dans ses propres activités et l'exige dans les activités d'intervenants du secteur privé tels que les multinationales actives dans les pays en voie de développement, elle sera mieux placée pour encourager des niveaux élevés similaires dans la manière dont les pays africains gèrent les revenus qu'ils tirent de leurs ressources naturelles.

72 Les gouvernements des pays développés font déjà de gros efforts dans ce domaine. Les pays du G8 et de l'Union européenne accordent une priorité élevée à la nécessité de renforcer la transparence dans le secteur des industries extractives. Cette volonté ressort clairement de la déclaration du G8 sur la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence faite à Évian en 2003<sup>55</sup>, de la directive sur la transparence adoptée par l'Union européenne à la fin de l'année 2004<sup>56</sup> et des contrats de transparence conclus entre le G8 et quatre pays en voie de développement au sommet de Sea Island en 2004<sup>57</sup>. Les engagements de principe devraient maintenant aboutir à des mesures concrètes.

73 Les gouvernements des pays développés devraient prendre des mesures vigoureuses pour promouvoir la divulgation des revenus auprès de toutes les entreprises qui exercent leurs activités à partir de leurs territoires. Nombre de ces entreprises divulguent déjà beaucoup d'informations détaillées sur leurs activités dans les pays en voie de développement. Les autres devraient faire de même. En l'absence de législation régissant les activités des multinationales du secteur de l'extraction, des codes et des normes devraient être utilisés pour imposer des normes de conduite. Des « citoyens ordinaires » comme les actionnaires et les consommateurs des pays développés peuvent faire beaucoup pour persuader les entreprises de maintenir des niveaux élevés de gestion sociale et économique. Les actionnaires jouent un rôle direct dans la politique des entreprises et l'on peut citer de nombreux exemples où des campagnes organisées par la société civile et des actions des consommateurs telles que le boycottage ont entraîné des changements pratiques<sup>58</sup>. Là encore, l'accès à des informations fiables sur les activités des entreprises rend la surveillance possible et augmente la portée de la bonne gouvernance. Recommandation : les gouvernements, les actionnaires et les consommateurs des pays développés devraient faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités avec plus de transparence dans les pays en voie de développement et pour qu'elles adhèrent aux codes et normes de déontologie internationaux.

74 Une initiative prometteuse a vu le jour dans ce domaine : l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE). L'ITIE est un accord entre plusieurs parties prenantes selon lequel les sociétés d'exploitation pétrolière, gazière et minière s'engagent publiquement à divulguer tous les paiements qu'elles effectuent aux gouvernements des pays en voie de développement et les gouvernements s'engagent à publier toutes les sommes reçues. Les informations publiées font l'objet de contrôles indépendants et le rôle de la société civile à cet égard est clair. En effet, elle participe activement à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance du processus de divulgation. Cette initiative est en cours de mise en

œuvre dans neuf pays, dont quatre en Afrique (le Nigeria, le Ghana, la République du Congo et São Tomé e Príncipe)<sup>59</sup>. Plusieurs autres pays africains ont manifesté leur désir d'y souscrire dans un avenir proche<sup>60</sup>.

75 L'ITIE est une initiative relativement récente : elle a été lancée en 2002. Il lui manque encore des consignes de mise en œuvre claires (elles sont en cours d'élaboration) et une manière de valider si elles ont été intégralement suivies. Il s'agit toutefois d'un premier grand pas en avant potentiel vers une plus grande responsabilité et une meilleure gestion des ressources naturelles de valeur. Parmi ses points forts, citons sa nature participative et le fait qu'elle rende la divulgation des revenus obligatoire pour toutes les sociétés actives dans un pays dont le gouvernement a souscrit à l'ITIE, y compris les entreprises nationales, ce qui égalise le terrain de jeu.

76 Il est donc conseillé que le plus grand nombre possible de pays riches en ressources naturelles souscrivent à l'ITIE et qu'ils s'engagent à fond dans le processus afin d'assurer sa soutenabilité à plus long terme. La communauté internationale devrait les y aider en promouvant l'ITIE en tant que cadre mondial de transparence des revenus tirés des ressources naturelles auprès des gouvernements africains, des organisations régionales du continent et du NEPAD/UA, lequel pourrait peut-être intégrer les principes de l'ITIE dans les critères de transparence du MAEP. Il convient d'accorder une attention toute particulière aux pays riches en ressources qui sortent d'un conflit. Dans ces cas-là, les mesures de transparence devraient être intégrées au processus de rétablissement de la capacité de l'État de percevoir des revenus.

77 Il importe également de veiller à créer les capacités nécessaires pour que chaque partie puisse participer au processus. Dans la plupart des pays, ce besoin est particulièrement marqué au sein de la société civile, qui a besoin de développer sa capacité d'interpréter les informations divulguées et d'y réagir<sup>61</sup>. Tout ceci se produira plus rapidement si ces systèmes sont soutenus par les pays développés, tant sur le plan politique que financier.

78 Recommandation : la communauté internationale devrait accorder un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait appuyer le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités des fonctionnaires comme de la société civile, en contribuant au fonds fiduciaire multidonateur de l'ITIE.

#### **4.4.2 Les autres secteurs des ressources naturelles**

79 De nombreux pays dépendent lourdement des ressources naturelles bien qu'ils n'aient pas de grandes réserves de pétrole ou de minerais<sup>62</sup>. Comme le montre la tableau 4.1, les économies africaines tirent en moyenne plus de 21 % de leur PIB des produits de base contre, d'après les estimations, 5 % pour l'Asie du Sud et de l'Est<sup>63</sup>. Recommandation : des principes de transparence tels que ceux de l'ITIE devraient être étendus à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche.

##### **La sylviculture**

80 Les forêts jouent un rôle central dans la vie de millions d'Africains et leur gestion durable est essentielle à la protection de leurs moyens d'existence, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre la désertification<sup>64</sup>. Les pays africains ont déjà indiqué qu'il

s'agit pour eux d'une priorité. Ils se sont politiquement engagés à renforcer la capacité de faire respecter la loi sylvicole, notamment en ce qui concerne l'exploitation illégale et le commerce illégal du bois et des ressources de la faune et de la flore<sup>65</sup>.

81 Aujourd'hui plus que jamais, il est impératif que les pays riches soutiennent ce processus, tant pour assurer la protection des forêts que pour permettre aux gouvernements des pays en voie de développement de percevoir les recettes fiscales de l'exploitation commerciale auxquelles ils ont droit et dont ils ont besoin pour financer les investissements dans la santé, l'éducation, les infrastructures, etc. Recommandation : les pays importateurs de bois devraient veiller à ne pas faire la négoce de produits forestiers acquis illégalement et devraient acheter uniquement du bois et des produits forestiers d'origine légale. En guise de preuve de la légalité, des programmes de certification ou de licence (tels que ceux, par exemple, qui sont actuellement élaborés dans le cadre du programme de partenariat volontaire de l'Union européenne sur le respect de la loi, la gouvernance et le commerce des produits forestiers) devraient être mis en place.

82 Si la légalité devrait être l'exigence de base pour tous les produits forestiers négociés, la gestion durable des forêts est un autre objectif particulièrement important. Là encore, des programmes de certification peuvent contribuer à garantir que le bois provenant de forêts durables se voit accorder la préférence sur les marchés internationaux. En Afrique, très peu de forêts bénéficient d'un certificat de soutenabilité, mais certains gouvernements font de gros efforts pour changer les choses. La communauté internationale et le secteur privé peuvent faire beaucoup pour soutenir ce processus. Les importateurs devraient accorder la préférence aux entreprises capables de prouver qu'elles exploitent des forêts durables et la communauté internationale devrait travailler avec les partenaires en Afrique pour augmenter les surfaces de forêts certifiées. Afin que les pays qui travaillent dans le sens de la gestion durable des forêts ne soient pas exclus du commerce international, il convient d'adopter une démarche progressive en matière de preuves de soutenabilité, la légalité devant être l'obligation minimum<sup>66</sup>.

83 Les entreprises ont également un rôle important à jouer. Les entreprises d'exploitation de bois du monde développé devraient travailler avec leurs partenaires des pays africains en vue de rendre leurs activités plus transparentes, de promouvoir la gestion durable des forêts, d'être plus utiles aux communautés locales et de lutter contre la pauvreté en investissant davantage dans la transformation des produits forestiers. Elles devraient adopter des politiques responsables en matière d'achats, alignées sur les politiques de marchés publics des gouvernements. Toutes les parties intéressées, en particulier les populations locales, doivent être en mesure d'influencer la gestion des forêts. Ceci supposera plusieurs choses : la production et la diffusion rapides d'informations accessibles sur la législation, les politiques et l'attribution de concessions ; la surveillance, par un organe indépendant, du développement et de l'application du droit sylvicole ; la protection des droits des groupes vulnérables, tels que les peuples indigènes, qui ont besoin d'accéder aux informations relatives à leurs droits à l'eau, à la terre et aux forêts en tant que moyens d'existence et à leurs droits à une compensation lorsque cet accès se trouve menacé par des activités commerciales ou pour des raisons environnementales. Il est également capital de reconnaître le rôle plus large des forêts en tant que réservoirs de biodiversité, sources de denrées alimentaires et de combustible et protectrices des bassins versants<sup>67</sup>.

### La pêche

84 La pêche est un autre secteur particulièrement important pour beaucoup de pays africains. Ce secteur connaît toutefois des problèmes sérieux : le manque de cohérence politique entre les intervenants internationaux, l'effet dommageable des subventions à la

pêche locale<sup>68</sup> et la perte de revenus importants due à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée<sup>69</sup>. Le manque d'informations sur la valeur des stocks de poissons, les droits d'accès et les revenus qui en sont tirés ne font qu'aggraver les problèmes de gestion de ce secteur. Un autre fait est préoccupant : le manque d'ouverture à propos des conditions selon lesquelles les pays africains autorisent les flottes internationales à pêcher dans leurs eaux. Pour de nombreux pays côtiers, les contrats de royalties représentent une source de revenus majeure<sup>70</sup>, mais le processus de délégation manque particulièrement de transparence et aboutit souvent à des conditions qui ne sont pas jugées favorables aux pays africains. Les questions de soutenabilité de la pêche et de gestion des stocks de poissons sont de toute évidence préoccupantes, mais le manque à gagner important l'est tout autant car les sommes en question auraient pu être consacrées au développement.

85 Les pays côtiers africains pourraient tirer de nettement plus grands avantages de ces contrats de royalties<sup>71</sup> et ils auraient probablement beaucoup à gagner d'une plus grande transparence du processus de négociation de ces contrats avec les tiers. Pour sa part, la communauté internationale pourrait prendre des mesures pour veiller à ce que les négociations soient transparentes et accessibles. Les pays développés devraient promouvoir la transparence et la responsabilité dans les secteurs des ressources naturelles tels que la pêche, y compris dans la négociation des autorisations de pêche internationales et dans la gestion durable des stocks de poissons. Les droits des pêcheurs locaux devraient être spécifiquement pris en compte.

#### **4.4.3 Le rôle des institutions financières internationales**

86 Les institutions financières internationales (IFI) peuvent jouer un rôle précieux dans la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des revenus tirés des ressources naturelles. Elles peuvent montrer l'exemple en maintenant des niveaux élevés de gouvernance et de transparence dans leurs propres activités. Mais elles sont également bien placées pour persuader les gouvernements des pays en voie de développement, ainsi que les sociétés qui exercent leurs activités sur leurs territoires, d'adopter des normes élevées similaires. La valeur de la participation des IFI à des projets de grande échelle n'est généralement pas purement financière. En fait, leur contribution financière est souvent assez modeste. En revanche, leur appui confère de la crédibilité à un projet et encourage les investisseurs du secteur privé à se charger de l'essentiel du financement. Cette influence majeure permet aux IFI de pousser toutes les parties travaillant sur des projets de grande échelle dans le domaine des ressources naturelles à gérer les revenus tirés du projet de manière transparente et responsable et d'exiger des niveaux de gouvernance sociale, environnemental et économique élevés.

87 Les IFI contribuent également à l'amélioration de la gouvernance en définissant des normes et en créant des références utilisables par le secteur privé dans ses activités avec les pays en voie de développement. Par exemple, les Principes de l'Équateur, ensemble de normes destinées à « promouvoir une gestion responsable de l'environnement et un développement socialement responsable » collectivement adopté par un groupe de 10 banques privées en 2003<sup>72</sup>, sont modelés sur les consignes de la Banque mondiale et de l'IFC concernant la bonne gestion environnementale et sociale. La Banque mondiale et le FMI ont pris des mesures vigoureuses récemment en vue de promouvoir la transparence dans les projets de grande échelle touchant aux ressources naturelles. La réponse de la Banque mondiale au Bilan des industries extractives<sup>73</sup> et le Guide de la transparence des revenus tirés des ressources actuellement élaboré par le FMI<sup>74</sup> insistent tous les deux sur la nécessité de la transparence des revenus et des bonnes pratiques fiscales. Les pays donateurs devraient faire pression pour que tous les établissements bancaires multilatéraux et toutes les banques de développement régionales actifs en Afrique exigent

des niveaux élevés de transparence dans toutes leurs activités de prêt, d'aide au développement et d'assistance technique pour les projets touchant aux ressources naturelles menés dans des pays en voie de développement.

## 4.5 La corruption

88 La corruption est un dérivé de la mauvaise gouvernance. Elle se manifeste de nombreuses manières, dont certaines ont été décrites dans la section précédente. La corruption a lieu à la base le plus souvent et pèse sur la vie quotidienne des gens. Par exemple, des pots-de-vin doivent être versés à des bureaucrates ou bien les pauvres ne reçoivent pas les services auxquels ils ont droit. L'effet destructeur de la corruption nuit à tous les efforts d'amélioration de la gouvernance et d'encouragement du développement. Les augmentations majeures du financement des infrastructures que nous recommandons au chapitre 7 doivent s'accompagner de nettes améliorations de la gouvernance. De nombreuses conventions et initiatives ont été adoptées pour lutter contre la corruption. Citons par exemple la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1999) (la « convention de l'OCDE contre la corruption »), la Déclaration des Nations unies contre la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales (1998) et la Convention des Nations unies contre la corruption (2003). Mais la persistance du problème nous amène à penser que ces conventions ne sont pas toujours efficacement appliquées. Il est temps que la communauté internationale passe des paroles aux actes.

89 Si une plus grande transparence au niveau des budgets et des revenus aidera considérablement à limiter les possibilités de corruption, cela ne suffira pas. Les gouvernements africains devraient, avec leurs partenaires du développement, élargir leur analyse des moyens de lutter contre la corruption à tous les niveaux. Par exemple, il faudrait recourir aux coalitions du changement et faire participer des acteurs non gouvernementaux. Dans un premier temps, il faudrait s'efforcer de lutter contre la corruption dans les secteurs où elle est la plus présente, comme, par exemple, dans le secteur lucratif des ressources naturelles, sur lequel nous nous sommes déjà penchés, et dans le domaine des marchés publics.

### 4.5.1 La corruption et les marchés publics

90 Les marchés publics – manière dont les gouvernements achètent des biens et des services – souffrent particulièrement gravement de la corruption. L'abus de ce système prend de nombreuses formes. Bien que les contrats du secteur public soient largement attribués dans le cadre de soumissions cachées, des pots-de-vin – désignés par des euphémismes tels que « primes de signature » – peuvent être demandés ou proposés, ce dont il résulte que l'offre acceptée n'est pas la meilleure disponible. Il arrive que les devis soient trafiqués de manière à comporter des frais non réels. Ce ne sont pas seulement les hommes politiques et les fonctionnaires qui créent le problème. Ce sont également les banquiers, les avocats et les comptables, ainsi que les ingénieurs qui travaillent dans le cadre de contrats publics.

91 Le secteur de l'ingénierie et de la construction internationale est un des secteurs où il est fait le plus grand usage des pots-de-vin. Le secteur des travaux publics et de la construction figurait en tête de liste de l'étude sur les payeurs de pots-de-vin menée par l'organisme de surveillance de la corruption Transparency International auprès de chefs d'entreprises de 15 marchés émergents et publiée en 2002, ce qui permet de conclure que ce secteur est probablement le plus corrompu<sup>75</sup>. D'après les experts, la corruption systématique peut renchérir de 25 % le coût des marchés publics, ce dont il résulte souvent

des constructions de qualité inférieure et des achats inutiles. L'indice de perception de la corruption le plus récent de Transparency International indique que, sur les 4 trillions d'USD dépensés chaque année dans le monde en marchés publics, quelque 400 milliards d'USD sont perdus en pots-de-vin<sup>76</sup> (la responsabilité sociale des entreprises est abordée au chapitre 7). Dans la mesure où il s'agit de fonds publics, cela signifie que des ressources importantes qui pourraient être utilisées pour l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté sont gaspillées. Bien sûr, le problème de la corruption des marchés publics n'est pas unique à l'Afrique. Mais dans des pays où les ressources sont très limitées, elle a un effet particulièrement dommageable sur l'ensemble de la population.

92 **Recommandation :** la communauté internationale devrait encourager des politiques plus transparentes dans le domaine des marchés publics en Afrique comme dans le monde développé, notamment dans les secteurs de la construction et de l'ingénierie. Elle devrait également renforcer les instruments internationaux de lutte contre la corruption qui existent déjà. Par exemple, il faudrait ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption, comme recommandé plus loin, et les pays qui exercent des activités commerciales en Afrique devraient adhérer plus largement à la Convention contre la corruption adoptée en 1999 par l'OCDE. Les gouvernements devraient également prendre des mesures vigoureuses pour encourager les sociétés immatriculées sur leurs territoires à adhérer aux différentes consignes internationales qui existent, celles de l'OCDE relatives aux entreprises multinationales<sup>77</sup> par exemple, afin de lutter contre les pratiques commerciales corrompues dans les pays en voie de développement.

93 La technologie peut également être utile dans la lutte contre la corruption et les politiques de marchés publics inefficaces. Les procédures d'appel d'offres en ligne peuvent être conçues de manière à être plus ouvertes et plus faciles à surveiller que les appels d'offres « sous pli fermé » traditionnels, ce qui peut rendre l'attribution d'un contrat à des soumissionnaires non compétitifs ou peu scrupuleux beaucoup plus difficile. Ce type de procédure présente également d'autres avantages : il réduit la paperasserie et est généralement moins cher et plus facile à utiliser. Par conséquent, il est plus facile pour les petites entreprises d'y participer.

## 4.5.2 Les agences de crédit à l'exportation

94 Les agences de crédit à l'exportation (ACE) sont des organismes soutenus par l'État qui offrent des prêts, des garanties, des crédits et des assurances aux entreprises privées immatriculées sur leurs territoires qui investissent ou se lancent dans des transactions commerciales avec les pays en voie de développement, en particulier ceux jugés présenter des risques politiques et financiers élevés. Collectivement, les ACE constituent actuellement la plus grande source de financement public au monde pour les projets du secteur privé<sup>78</sup>. Elles jouent un rôle essentiel dans le soutien aux investissements directs étrangers dans les pays en voie de développement. Parce que les ACE ont tendance, comme les IFI, à intervenir dès les premières phases des projets de grande échelle, nombre de projets ne verraient pas le jour sans leur soutien.

95 Les ACE sont par conséquent particulièrement bien placées pour exiger des niveaux de gouvernance élevés dans les projets auxquels elles participent. Cependant, dans le passé, elles n'ont pas su utiliser cet atout unique pour encourager une meilleure gouvernance. D'une manière générale, il ne leur était pas demandé de veiller à ce que les projets qu'elles financent répondent à des critères minimums sur le plan environnemental, social ou du développement<sup>79</sup>. Les ACE ont également tendance à fonctionner de manière extrêmement peu transparente<sup>80</sup>. Des progrès ont été accomplis dans l'établissement de normes communes et dans la promotion des meilleures pratiques, telles que les approches communes de l'OCDE sur l'environnement et les crédits à l'exportation officiellement

soutenus<sup>81</sup>, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les choses. Les ACE sont des organisations concurrentielles. Par conséquent, les mesures d'amélioration de la gouvernance adoptées dans ce secteur s'appliqueront de manière égale à chacune d'elles ou ne serviront qu'à créer un avantage concurrentiel pour celles qui ne respecteront pas les normes plus élevées. Recommandation : les pays développés devraient encourager leurs ACE à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsque qu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement. Les pays développés devraient également procéder à la mise en œuvre intégrale de la Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits officiellement soutenus à l'exportation, approuvée<sup>82</sup> par les membres du groupe des pays industrialisés, l'OCDE<sup>83</sup>. La Déclaration d'action impose la mise en œuvre de mesures visant à décourager la corruption (par exemple, inviter les exportateurs demandant un crédit à l'exportation à déclarer que ni eux ni leurs agents n'emploieront de moyens condamnables). Elle impose également aux signataires de refuser les demandes de crédit lorsque la corruption est manifeste et de prendre les mesures qui s'imposent si le recours à des pratiques condamnables est décelé ultérieurement.

96 Suite à la Déclaration d'action de l'OCDE, un article « Meilleures pratiques » a imposé des normes encore plus élevées pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Si l'on veut sérieusement s'attaquer à la corruption, les membres de l'OCDE devraient adopter et appliquer ce document aussi. En outre, nous aimerions que le groupe de travail de l'OCDE sur les crédits à l'exportation et les garanties de crédit<sup>84</sup> publie des chiffres sur le nombre de demandes refusées pour cause de corruption, afin que la communauté internationale puisse déterminer si ces mesures volontaires donnent des résultats suffisants.

### 4.5.3 Les actifs volés

97 Un problème spécifique qui affecte particulièrement gravement l'Afrique est l'acquisition illicite de biens publics. L'ampleur du problème est énorme : d'après un rapport de la Communauté européenne, les actifs africains volés détenus dans des comptes en banque à l'étranger équivalent à plus de la moitié de la dette externe du continent<sup>85</sup>. Dans les cas les plus extrêmes, les montants détenus dans des comptes privés à l'étranger s'élèvent à plusieurs milliards de dollars. Les pays riches ont reconnu l'importance du problème et ont pris des engagements, tels que ceux pris par les pays du G8 à Kananaskis en juin 2002<sup>86</sup>, mais les sommes volées qui ont été retournées aux pays africains sont encore relativement réduites. Recommandation : les pays et les territoires dotés de centres financiers importants devraient, d'urgence, prendre toutes les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour rapatrier les fonds et actifs obtenus illégalement. Nous demandons aux pays du G8 de prendre des engagements spécifiques à cette fin en 2005 et de présenter leur rapport sur les progrès accomplis, et sur les sommes rapatriées, en 2006. Nous allons maintenant nous pencher sur les obstacles que ceci suppose généralement.

98 La difficulté sous-jacente est que les systèmes juridiques utilisés pour procéder au rapatriement et au recouvrement sont fondamentalement conçus pour gérer des demandes présentées par un pays développé à un autre. Bien souvent, les systèmes judiciaires africains ne sont pas en mesure de répondre aux critères de quantité et de qualité des pièces à présenter. Les pays développés doivent donc aider les pays africains à développer la capacité et faire preuve de la volonté politique de surmonter ces obstacles.

99 Des progrès notables ont été accomplis récemment grâce au travail d'organismes internationaux et d'organes de réglementation, notamment après qu'il a été reconnu que des fonds blanchis étaient utilisés pour financer des activités terroristes telles que celles du 11 septembre 2001. De nombreux pays ont maintenant intégré des dispositifs de contrôle dans

leurs systèmes juridiques. Mais la mise en œuvre n'est pas toujours efficace, notamment lorsque différentes parties de l'administration sont impliquées (les ministères des Finances et de la Justice, les organes de réglementation financière, les organismes chargés de l'application de la loi, etc.). Il convient de procéder à la recherche et au retour des actifs volés avec la même vigueur que celle dont les autorités ont fait preuve pour élaborer des dispositifs de contrôle contre le financement du terrorisme – ce qui a abouti à la préparation de consignes internationales<sup>87</sup>, d'une législation modèle et de programmes d'assistance technique. Voler des milliards de dollars à un pays africain nuit aux normes et entraîne l'effondrement des services publics, ce qui peut avoir un effet aussi dévastateur qu'une attaque terroriste.

100 Des mesures concrètes ne permettraient pas seulement de rendre des sommes importantes aux budgets de plusieurs pays africains, mais elles enverraient également un puissant message dissuasif à tous ceux qui envisagent de recourir à la corruption. Des mesures s'imposent dans plusieurs domaines liés : l'adoption de mesures pour empêcher le vol d'actifs à la source, l'amélioration des systèmes permettant d'identifier les fonds qui ont été acquis illégalement, le renforcement du pouvoir des autorités de geler et de confisquer les actifs pendant toute la durée de l'enquête et la création d'instruments de remise des fonds aux pays auxquels ils ont été votés. Les gouvernements africains ne sont pas parvenus à récupérer les actifs volés en raison des obstacles auxquels ils se sont heurtés dans chacun de ces domaines. C'est pourquoi il faut agir sur tous les fronts à la fois, tant dans les pays dans lesquels les centres financiers se trouvent que dans les pays d'Afrique, qui doivent être en mesure d'aider à l'identification des vols.

### **Prévention**

101 D'après un rapport récent, environ 18 milliards d'USD ont été blanchis en Afrique orientale et australe en 1999.<sup>88</sup> Ce chiffre couvre les revenus blanchis du trafic de drogue et d'autres délits, pas seulement de la corruption. Il est possible que certains aient été liés au financement du terrorisme. Pour lutter contre cela, et pour répondre aux demandes de renseignements financiers sur les actifs volés, les pays africains ont besoin d'une législation appropriée et d'institutions financières puissantes. La communauté internationale devrait accorder la priorité au soutien à la construction de ces dernières, en offrant des conseils d'expert. Elle pourrait par exemple proposer des cours de formation aux enquêteurs financiers, mettre à disposition des mentors et renforcer ou créer des organismes régionaux africains associés au Groupe de travail d'action financière.<sup>89</sup>

### **Gel et confiscation**

102 La plupart des grands centres financiers possèdent une législation et une réglementation autorisant le gel et la confiscation des actifs dans le cadre d'enquêtes criminelles, mais il arrive souvent que les actifs ne puissent pas être gelés avant un stade avancé de l'enquête, ce qui laisse au coupable le temps de transférer l'argent volé ailleurs. Afin de réduire ce risque, des modifications devraient être apportées à la législation afin d'autoriser le gel des actifs à un stade beaucoup plus précoce d'une enquête criminelle<sup>90</sup>.

103 Il est également probable que les États disposant de systèmes sophistiqués pour le contrôle du blanchiment de fonds remarquent des irrégularités financières dans le compte d'un client étranger que le pays d'origine n'a peut-être pas décelées. Tous les pays devraient échanger des informations avec les autorités nationales africaines sur les transactions suspectes effectuées sur les comptes bancaires des Africains (et des membres de leurs familles et de leurs proches collaborateurs) qui occupent, ou qui ont occupé, une position importante au sein de l'administration. Ils devraient également les aider à présenter une demande d'aide juridique mutuelle<sup>91</sup>, sans laquelle la procédure ne peut généralement pas avancer.



104 La nécessité de recourir à la procédure criminelle est un autre obstacle de taille. La plupart des pays développés appliquent le principe de la double criminalité, ce qui signifie qu'ils ne peuvent mener d'enquête sur des activités que si ces dernières sont reconnues constituer un crime dans les deux pays. De même, aucune condamnation ne peut être prononcée si l'accusé est décédé (ce qui est souvent le cas des dirigeants africains dans ce type de situation). Une manière de résoudre le problème consiste à prendre des mesures contre le produit du crime plutôt que contre son auteur (saisie sans condamnation). Certains pays ont récemment adopté une législation allant dans ce sens et sont ainsi parvenus à récupérer des actifs volés. Tous les centres financiers qui n'ont pas procédé ainsi devraient adopter et appliquer une législation permettant de confisquer des actifs sans qu'une condamnation criminelle soit nécessaire.

105 Il arrive souvent que les membres de la famille de l'accusé fassent appel contre l'ordre de confiscation et de rapatriement des fonds obtenus illégalement. Cela aussi peut sérieusement ralentir le processus et cette tactique est parfois utilisée pour gagner du temps. De toute évidence, il importe de protéger le droit d'appel des citoyens. Cependant, il faut tenir compte des droits des deux parties. En effet, l'équilibre actuel est tellement faussé qu'il en est inefficace. Les pays développés devraient réfléchir à des manières de réduire le nombre d'appels autorisés dans chaque affaire<sup>92</sup>. Un autre obstacle sérieux est l'application de l'immunité politique aux dirigeants en exercice et à leurs familles<sup>93</sup>. Les pays africains devraient limiter l'application de l'immunité<sup>94</sup> et engager des poursuites criminelles chaque fois qu'il y a corruption avérée.

### Rapatriement

106 Il convient de faire la différence entre les fonds détournés et le produit d'un autre crime (y compris la corruption). Les fonds détournés doivent être rapatriés dans le pays d'origine, comme le prévoit la convention des Nations unies contre la corruption. Dans d'autres cas, il est difficile de déterminer à qui les fonds devraient être retournés, car il n'y a pas de « victime ». L'utilisation qui est faite des fonds est alors source de préoccupation : plusieurs mécanismes ont été utilisés pour garantir la transparence du déploiement des fonds rendus. Citons par exemple un contrat établi d'un commun accord et un fonds de dépôt<sup>95</sup>. Une autre possibilité consiste à créer un fonds géré par un tiers. Le mécanisme le mieux adapté variera d'une situation à l'autre. L'essentiel est de parvenir à un accord mutuel avant que les fonds ne soient rapatriés. Les centres financiers devraient se mettre d'accord sur un mécanisme mutuellement acceptable pour le retour et la surveillance de l'utilisation des fonds.

107 La volonté de s'attaquer à ces problèmes gagne du terrain. Mais la première étape consiste à ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUC). Signée en décembre 2003, cette convention est le premier acte juridique international reconnaissant la nécessité pour tous les États de s'engager à rapatrier les actifs (cf. article 57)<sup>96</sup>. Pour entrer en vigueur, la CNUC doit être ratifiée par 30 pays. À la fin de l'année 2004, un seul pays de l'OCDE l'avait ratifiée. Recommandation : tous les pays devraient ratifier et appliquer la Convention des Nations unies contre la corruption en 2005<sup>97</sup>.

## 4.6 Le renforcement de la qualité et de l'utilisation des données

108 Un élément qui ressort de notre analyse des questions de gouvernance et de capacité est l'importance de disposer d'informations fiables et d'une bonne communication. L'information peut être un fabuleux moteur du changement dans tellement de domaines. Elle est également nécessaire pour le suivi et la mesure des

résultats et des performances. Elle est le fondement des sociétés transparentes, informées et ouvertes, capables de débattre, de décider et de mettre en œuvre des réformes réussies, de mesurer leur impact et d'obliger leurs gouvernements à répondre de leurs actes.

109 De nombreux pays ont reconnu la nécessité d'avoir des données de meilleure qualité pour élaborer leurs politiques de lutte contre la pauvreté et de développement économique et humain. Les données actuellement disponibles sont donc plus nombreuses et de meilleure qualité qu'il y a cinq ans et, pour faciliter la compréhension des dimensions de la pauvreté, certains indicateurs sont désormais désagrégés par lieu et par sexe. Mais, en dépit d'améliorations, la qualité des systèmes de données nationaux reste insuffisante dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Seulement un tiers environ des pays ont une stratégie de développement statistique national et très peu seulement sont en mesure de désagréger les statistiques de développement urbaines et rurales. Trop souvent, des données sociales, économiques et environnementales importantes – y compris, par exemple, des données sur le sexe ou le groupe ethnique – ne sont pas disponibles ou ne sont pas fiables. Même quand des données existent, elles sont souvent mal diffusées et utilisées. Il est rare que les gouvernements africains et les autorités locales aient accès à des outils de planification modernes tels que les systèmes d'information géographique ou les utilisent.

110 Les donateurs ont reconnu l'importance de soutenir le développement des systèmes de données et plusieurs initiatives ont été lancées à cet effet<sup>98</sup>. Un plan d'action pour les statistiques<sup>99</sup> a été approuvé à la table ronde de la Banque mondiale sur la « gestion axée sur les résultats » de Marrakech, qui s'est tenue en février 2004. Il s'agit d'un plan en six points s'attaquant aux questions de développement de la capacité statistique, avec des actions au niveau national et international<sup>100</sup>. À cet égard, il convient de tenir compte de deux éléments essentiels : il faut d'une part aider les pays à développer des stratégies nationales de développement statistique (qui analyseraient les points forts et les points faibles actuels et détermineraient les besoins et les priorités du pays en matière de données, en tenant compte de tous les principaux producteurs et utilisateurs) et de l'autre accroître le financement du développement de la capacité statistique. Recommandation : il est essentiel de disposer d'informations fiables pour pouvoir adopter des politiques éclairées et les mettre en œuvre de manière efficace. Les donateurs devraient verser les sommes supplémentaires requises pour aider l'Afrique à améliorer les systèmes de collecte et d'analyse statistique, en vue de remplir les critères normalement considérés comme le minimum acceptable (soit environ 60 millions d'USD de plus par an, d'après les estimations). Ils devraient également soutenir le développement de la capacité d'utiliser des systèmes d'information modernes tels que le système d'information géographique.

111 Même lorsque des données sont disponibles, elles ne sont pas souvent utilisées dans les processus décisionnels, ce dont il peut résulter de mauvaises décisions. Les gouvernements doivent encourager les responsables à prendre des décisions en connaissance de cause, en recherchant activement des données et des analyses sur l'impact des options politiques. Les analyses d'impact social et d'impact sur la pauvreté, ainsi que les évaluations environnementales stratégiques, sont de plus en plus utilisées pour évaluer l'impact des grandes décisions politiques sur les pauvres et sur les autres groupes vulnérables avant que les décisions finales ne soient prises. Il s'agit d'outils utiles à cet égard.

## 4.7 Conclusion

112 Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, la bonne gouvernance sous-tend le développement dans tous ses aspects et son impact se fait sentir dans tous les domaines. Il s'agit d'un domaine dans lequel les pays africains doivent avoir l'initiative. Il y a toutefois un certain nombre de mesures pratiques et efficaces que la communauté internationale peut prendre pour les aider. Ces mesures ont été indiquées tout au long de ce chapitre. Des ressources sont nécessaires pour certaines d'entre elles. D'autres supposent un changement de politique, de comportement et de pratique. C'est seulement en agissant sur ces deux fronts que la communauté internationale pourra aider les pays africains à apporter les changements nécessaires pour connaître la stabilité et la croissance et pour faire reculer la pauvreté.

# Recommandations sur la gouvernance et le développement des capacités

La mauvaise gouvernance a nui au développement de nombreuses parties de l'Afrique jusqu'à aujourd'hui. La mauvaise gouvernance peut se caractériser, par exemple, par de mauvaises politiques gouvernementales et un climat politique et économique qui décourage les investissements. Elle peut également prendre la forme de la corruption et de systèmes bureaucratiques sur lesquels le public n'a aucun droit de regard et qui ne répondent donc pas de leurs actes devant le public. Il peut également s'agir d'un manque d'obligation de rendre compte et de la faiblesse des mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre et de faire valoir leurs droits : les parlements, les médias et le système de la justice.

Dans de nombreuses régions d'Afrique, l'insuffisance des capacités de l'administration centrale et territoriale ainsi que les difficultés à recruter du personnel qualifié et à le garder équipé et motivé se trouvent au cœur du problème de la gouvernance. Les organisations régionales et panafricaines du continent, y compris l'Union africaine et son programme NEPAD, qui sont si importants pour l'avenir de l'Afrique, ont également besoin d'être renforcés.

## Investir dans le développement des capacités

- Les pays développés devraient vigoureusement soutenir – politiquement et financièrement – les efforts accomplis par l'Afrique pour renforcer les organismes et les programmes panafricains et régionaux, y compris le mécanisme africain d'évaluation par les pairs.
- Les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies de développement des capacités complètes. Les donateurs devraient investir dans ces stratégies, en veillant à ce que leurs efforts soient parfaitement alignés sur ces stratégies au lieu de suivre leurs propres procédures et priorités, qui sont peut-être différentes.
- Des professionnels qualifiés sont essentiels à l'amélioration des compétences administratives et techniques qui font si gravement défaut en Afrique. La communauté internationale devrait s'engager, en 2005, à verser 500 millions d'USD par an, pendant 10 ans, pour revitaliser les établissements d'enseignement supérieur africains et jusqu'à 3 milliards d'USD sur 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie, y compris des instituts de technologie africains.

## Augmenter la responsabilité et la transparence

- Les parlements des pays développés et d'autres pays en voie de développement devraient créer des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le parlement panafricain.
- Les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé, avec le soutien des gouvernements, devraient former un consortium de partenaires, en Afrique et ailleurs, afin de fournir les fonds et l'expertise nécessaires pour créer un instrument de développement des médias en Afrique.

- Les gouvernements, les actionnaires des entreprises et les consommateurs des pays développés devraient faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités avec plus de transparence dans les pays en voie de développement et pour qu'elles adhèrent aux codes et normes de déontologie internationaux.
- La communauté internationale devrait offrir un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait soutenir le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités des fonctionnaires comme de la société civile en contribuant au fonds de dépôt multidonateur de l'ITIE.
- Les principes de transparence tels que ceux de l'ITIE devraient être étendus à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche.
- Les pays importateurs de bois devraient veiller à ne pas faire le négoce de produits forestiers acquis illégalement et devraient acheter uniquement du bois et des produits d'origine légale.

## Lutter contre la corruption

La corruption est un problème généralisé auquel de nombreux dirigeants africains se trouvent confrontés. Ils doivent redonner la preuve de leur volonté politique de lutter contre la corruption à tous les niveaux de l'économie et de la société. Nombre de pays d'Afrique se sont déjà attelés à la tâche. Une plus grande transparence de la part des gouvernements africains facilitera le processus. Mais la lutte contre la corruption suppose de s'attaquer à ceux qui offrent des pots-de-vin comme à ceux qui les reçoivent.

- Les pays développés devraient encourager leurs agences de crédit à l'exportation à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsqu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement. Les pays développés devraient également appliquer intégralement la Déclaration d'action sur la corruption et les crédits officiellement soutenus à l'exportation, approuvée par les membres du groupe des pays industrialisés, l'OCDE.
- Les pays et les territoires dotés de centres financiers importants devraient, d'urgence, prendre toutes les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour rapatrier les fonds et les actifs publics obtenus illégalement. Nous demandons aux pays du G8 de prendre des engagements spécifiques en 2005 et de présenter leur rapport sur les progrès accomplis, et sur les sommes rapatriées, en 2006.
- Tous les États devraient ratifier et appliquer la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption en 2005 et encourager des politiques de marchés publics plus transparentes en Afrique comme dans le monde développé, notamment dans les domaines de la construction et de l'ingénierie.

## Renforcer les systèmes d'information

- Il est essentiel de disposer d'informations fiables pour élaborer des politiques en connaissance de cause et fournir des services efficaces. Les donateurs devraient verser les sommes supplémentaires requises pour aider l'Afrique à améliorer ses systèmes de collecte et d'analyse statistique, en vue de remplir les critères normalement considérés comme le minimum acceptable (soit, d'après les estimations, environ 60 millions d'USD de plus par an).

