

L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance

Synthèse du *Rapport sur la gouvernance
en Afrique* de 2005, établie à l'occasion du quatrième
Forum pour le développement de l'Afrique



Commission économique pour l'Afrique

«La bonne gouvernance et le développement durable sont indivisibles. De l'Amérique latine à l'Asie, en passant par l'Afrique, tous nos efforts, toutes nos expériences le montrent. Sans bonne gouvernance, sans état de droit, sans administration prévisible, sans pouvoir légitime et sans une réglementation adaptée, les financements et les dons les plus abondants ne sauraient assurer la prospérité.»

*—Kofi Annan
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*

La création d'États compétents est l'un des grands défis qui se pose à l'Afrique contemporaine. Un État est compétent s'il peut garantir durablement la paix et la sécurité. Sans paix, il ne saurait y avoir de développement à long terme. Et il est rare que la paix règne en l'absence de la bonne gouvernance.

Un État compétent crée un environnement politique et juridique propice à la croissance économique et il facilite une répartition équitable des fruits de la croissance. Toutefois, des politiques visant délibérément à lutter contre la pauvreté, à promouvoir l'éducation et la santé ainsi qu'à mettre en place des filets de sécurité sociale doivent accompagner la croissance. Un État compétent instaure également un environnement qui aide le secteur privé à assurer la croissance et à créer des emplois et des revenus. La stabilité politique, la continuité de l'action des pouvoirs publics et l'application systématique du droit sont indispensables pour tout cela.

Le présente synthèse donne un aperçu du Rapport sur la gouvernance en Afrique, que la Commission économique pour l'Afrique (CEA) prévoit de publier prochainement. Elle a été établie pour le Quatrième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF IV) qu'organise la CEA en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Union africain (Union africaine) à Addis-Abeba, du 11 au 15 octobre 2004.

L'étude visait à déterminer comment le public percevait l'état de la gouvernance dans la région. Mettant fortement l'accent sur des enquêtes locales et nationales et incorporant les idées de groupes sociaux très divers, elle visait non seulement à photographier la perception de la gouvernance dans divers pays mais aussi à souligner les principales lacunes en termes de capacités et à encourager le partage des expériences et des savoirs concernant le défi de la bonne gouvernance au sein de la région.

L'étude montre que, même s'il reste de nombreux obstacles à surmonter, en général, la gouvernance s'améliore en Afrique et la situation y a beaucoup évolué depuis la dernière décennie. En effet, les progrès sont réguliers et les citoyens de nombreux pays africains déclarent enregistrer des résultats positifs dans de nombreux domaines. Par exemple, l'espace politique a été libéralisé, les droits de l'homme et l'état de droit sont davantage respectés et les médias et la société civile progressent dans de nombreux pays.

Cependant, l'étude révèle également des variations considérables d'un pays à l'autre, en ce

qui concerne de la gouvernance. Certains pays enregistrent à toutes les rubriques, des résultats supérieurs à la moyenne – d'autres, des résultats inférieurs. Certains enregistrent des améliorations spectaculaires, liées à la résolution des conflits et à l'amorce d'un plan résolu de développement socioéconomique. Toutefois, il reste des États faibles, les pays en conflit enregistrant les plus mauvaises performances.

Les citoyens interrogés mettent également en lumière les aspects de la gouvernance qui nécessitent le plus d'attention. Dans la plupart des pays, les plus mauvais résultats concernent la décentralisation des structures étatiques. L'efficacité des services publics, la lutte contre la corruption, l'intégrité du système fiscal ainsi que la transparence et le sens des responsabilités des services publics laissent également beaucoup à désirer. Il reste donc beaucoup à faire.

En résumé, il ressort de notre enquête qu'il faut mettre en œuvre d'urgence un programme audacieux et novateur pour développer et exploiter effectivement les capacités de gouvernance de l'Afrique. Transversal, global et d'inspiration africaine, ce programme de renforcement des capacités devra être appuyé par un financement substantiel de la part de nos partenaires internationaux de développement. Cet effort devrait appuyer une action concertée pour traiter les 10 domaines critiques identifiés dans le présent rapport.

J'espère que le quatrième Forum pour le développement de l'Afrique nous donnera l'occasion de débattre de ces questions et d'autres idées, de trouver les moyens de résorber les lacunes de l'Afrique en termes de capacités de gouvernance et de parvenir à un consensus sur la voie à suivre.

En conclusion, je voudrais remercier tous les instituts de recherche avec lesquels nous avons collaboré pour la collecte et l'analyse des résultats des enquêtes dans les 28 pays étudiés. Le présent rapport n'aurait pas été possible sans leur effort et leur contribution considérables. Nous sommes en outre particulièrement reconnaissants envers les partenaires de développement qui nous ont fourni des ressources financières pour notre projet sur la gouvernance en Afrique: l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. L'appui qu'ils ont fourni ces dernières années a beaucoup renforcé la capacité de la CEA à approfondir ses travaux dans le domaine de la gouvernance. Je voudrais également remercier la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pour leurs importantes contributions.

K.Y. Amoako

Secrétaire exécutif

Commission économique pour l'Afrique



Table des matières

Avant-propos iii

Table des matières iv

Résumé vi

Partie 1

L'état de la gouvernance dans 28 pays africains 1

Méthodologie du projet et particularités	2
Respect grandissant de la constitution	4
Affirmation de l'indépendance des pouvoirs législatif et judiciaire	4
Légitimité et crédibilité accrues du processus électoral	5
Participation électorale en hausse	9
Ouverture de l'espace politique	10
Amélioration de la gestion	13
Corruption: un fléau pour la bonne gestion économique	18
Le secteur privé est de plus en plus encouragé mais le niveau des investissements demeure peu élevé	20
L'amélioration de la prestation des services est désormais une priorité mais les résultats sont encore limités	24
Le respect des droits de l'homme s'améliore, malgré des exceptions flagrantes	26

Partie 2

Instauration d'un État africain compétent et responsable 29

Renforcement des parlements	29
Approfondissement de la réforme juridique et judiciaire	30
Amélioration de la gestion du secteur public	30
Améliorer la prestation de services sociaux	32
Élimination des goulets d'étranglement dans le secteur privé	34
Promotion de la cybergouvernance	34
Promotion de médias responsables	36
Lutte contre le sida	37
Obliger les partenaires à respecter leurs engagements	39
Les jeunes Africains et les défis de la gouvernance	41
Instauration d'un partenariat pour renforcer les capacités en matière de gouvernance en Afrique	42

Notes et Références 44

Annexes

Projet de la CEA sur la bonne gouvernance: travaux préparatoires, méthodologie et mise en œuvre	46
Indicateurs de la gouvernance en Afrique	51
Autres indicateurs de gouvernance	65
Comparaison des indicateurs de la gouvernance en Afrique avec d'autres indicateurs de gouvernance	67

Encadrés

Encadré 1:	D'énormes défis électoraux subsistent	8
Encadré 2:	Intégrer les femmes à la conduite des affaires publiques	10
Encadré 3:	Amélioration de la qualité et de la pertinence des DSRP	14
Encadré 4:	Le Cadre de dépenses à moyen terme, un instrument perfectionné pour renforcer la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle	16
Encadré 5:	Promouvoir la transparence et lutter contre la corruption : un nouveau partenariat entre le Nigéria et le G-8	9
Encadré 6:	Promouvoir la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle dans le secteur minier	21
Encadré 7:	Pourquoi est-il si difficile d'améliorer le climat de l'investissement?	23
Encadré 8:	La privatisation de Kenya Airways – un exemple à suivre pour d'autres compagnies aériennes africaines	25
Encadré 9:	Développement à l'initiative des communautés au Cameroun	26
Encadré 10:	Solutions de rechange à l'éducation de base en Éthiopie	33
Encadré 11:	Les technologies à l'appui de la réforme en Afrique	35
Encadré 12:	Promotion de partenariats avec les autorités traditionnelles au Ghana	37
Encadré 13:	L'impact dévastateur du sida	38
Encadré 14:	Examen de l'ensemble des incidences du sida	39
Encadré 15:	Indicateurs de suivi des progrès	40
Encadré 16:	Corruption, récupération des capitaux et aide donateurs	41
Encadré 17:	Jeunesse et leadership au XXIème siècle	2

Figures

Figure 1:	Notes moyennes élevées pour les indicateurs politiques - Notes très faibles pour la décentralisation, la fraude fiscale et la corruption	2
Figure 2:	Fonctionnement du parlement : La Namibie en tête	5
Figure 3:	Les partis politiques fleurissent dans beaucoup de pays africains	6
Figure 4:	Sécurité assurée aux partis d'opposition enregistrés au Ghana et au Malawi : deux situations différentes	7
Figure 5:	Le système politique est-il compétitif?	8
Figure 6:	Les citoyens africains montrent des niveaux élevés de participation au processus électoral.	9
Figure 7:	Pourcentage de femmes dans quelques parlements africains	11
Figure 8:	Comment les Tanzaniens, les Tchadiens et les Béninois participent au débat public	12
Figure 9:	Efficacité du système fiscal sud-africain	17
Figure 10:	Corruption et fraude fiscale dans le système fiscal nigérian	18
Figure 11:	Bonne participation du secteur privé à l'élaboration des politiques à Maurice	20
Figure 12:	La qualité des services publics est très variable	25
Figure 13:	Respect de l'état de droit par les dirigeants – élevé au Botswana, faible au Swaziland	27

Indicateurs de la gouvernance en Afrique 51-64

Tableaux

Tableau 1:	Faire des affaires en Afrique	22
Tableau A4.-1:	Niveau de corrélation entre certains indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale et les indicateurs de la gouvernance en Afrique	67
Tableau A4.-2:	Proportion des résidus normalisés dont la valeur absolue est supérieure à 1	68



Résumé

Le présent rapport fait la synthèse de la première grande étude continentale visant à mesurer et contrôler les « Progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique », entreprise par la Commission économique pour l'Afrique. Dans le cadre de cette étude, des enquêtes et des recherches ont été menées sur 28 pays. Les résultats complets et l'analyse de l'étude seront publiés en 2005 dans le premier « *Rapport sur la gouvernance en Afrique* ».

La CEA a entrepris ce travail pour évaluer l'idée que les citoyens se font de l'état de la gouvernance en Afrique, pour rassembler des informations sur les meilleures pratiques et pour identifier les principaux besoins de la région en matière de développement des capacités. Le projet a identifié quatre tendances positives sur la voie de la création d'États compétents en Afrique: transitions démocratiques, ouverture politique, liberté d'expression et obligation comptable, et gestion économique.

En ce qui concerne les transitions démocratiques, de nombreux pays africains ont fait de grandes avancées, des régimes autoritaires et militaires évoluant vers davantage de démocratie. Un nouveau contrat social est en train d'apparaître, aux termes duquel les institutions et processus étatiques se reconstruisent graduellement pour promouvoir les valeurs de bonne gouvernance. En effet, les élections sont devenues le seul moyen acceptable de choisir les dirigeants et d'en changer.

L'Afrique est également entrée dans une ère de plus grande ouverture politique. De nombreux pays africains veillent à faire en sorte que leurs pouvoirs exécutifs et législatifs reflètent la composition régionale, ethnique, raciale et religieuse de leur population.

Notre étude a également permis de mettre en lumière une troisième tendance positive: le renforcement de la liberté d'expression et de l'obligation comptable. Sur l'ensemble du continent, de nouveaux canaux permettent aux citoyens de participer au processus politique et d'exprimer leurs demandes, sans crainte de représailles. De ce fait, les gouvernements cherchent davantage à répondre aux besoins de leurs mandants. Il ressort de notre étude que

la plupart des gouvernements africains ouvrent l'espace politique à la participation des acteurs non-étatiques dans divers aspects de la prise de décisions publiques.

Quatrièmement, dans le domaine de la gestion des finances publiques et de l'obligation comptable, notre étude montre qu'un nombre grandissant de pays voient leurs déficits diminuer, atteignent leurs objectifs de mobilisation des revenus, gèrent leurs systèmes de perception de l'impôt avec davantage d'efficacité, améliorent la transparence financière et créent des institutions et des arrangements pour mieux auditer les fonds publics.

Toutefois, même si l'étude montre que des progrès considérables ont été accomplis dans beaucoup de domaines, elle souligne également un certain nombre de lacunes. De toute évidence, il reste beaucoup à faire avant que l'on puisse dire que l'État compétent est la norme en Afrique. D'après nos recherches, dans la plupart des pays, la qualité de la gestion du secteur public laisse toujours beaucoup à désirer. C'est dans ce domaine que les investissements visant à améliorer la gouvernance seront les plus rentables, en termes de croissance. En ce qui concerne la gouvernance des entreprises, les pays africains ont certes reconnu la nécessité de promouvoir le développement du secteur privé mais ils ont besoin de faire bien davantage pour créer un environnement réellement propice à cet égard.

Se fondant sur les conclusions de l'étude, le rapport définit 10 domaines d'action prioritaires pour l'édification d'États compétents et responsables. Ces priorités englobent une série d'interventions qui aideront à créer en Afrique des capacités suffisantes à trois niveaux: individuel, institutionnel et social. Il s'agit des 10 priorités suivantes:

Renforcer les capacités des parlements pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs principales fonctions. Il faut absolument renforcer les capacités humaines et institutionnelles des parlements africains pour améliorer leur efficacité opérationnelle. Il faudra dispenser la formation nécessaire aux parlementaires et à leur personnel d'appui et fournir les fonds voulus pour mettre en place des ressources institutionnelles d'appui,

**Il reste
beaucoup à
faire avant que l'on
puisse dire que
l'État compétent est
la norme en Afrique.**

notamment des bases de données et des bibliothèques parlementaires.

Approfondir les réformes juridiques et judiciaires. Il faudra prendre des mesures pour assurer l'autonomie du pouvoir judiciaire, protéger ce dernier des pressions ou interférences extérieures et moderniser le fonctionnement de la justice. La justice doit fonctionner indépendamment de toutes les institutions chargées du maintien de l'ordre, mais avec leur appui. Il importe donc qu'elle reçoive un financement indépendant et que toute réforme judiciaire se fasse en même temps que les réformes d'autres secteurs clefs, tels que les forces de police et le bureau du procureur.

Améliorer la gestion du secteur public. En ce qui concerne le renforcement des capacités des organismes publics et l'amélioration de leurs performances, seul un effort soutenu, soigneusement pensé, engagé à long terme et adapté à chaque pays peut donner des résultats. A cet égard, il faudra surtout réévaluer le rôle, la taille et la structure organisationnelles optimales du secteur public – et simplifier les formalités en vue de réduire les pesanteurs bureaucratiques et de supprimer des occasions de corruption. Il importe également d'améliorer les performances grâce à un programme accéléré d'incitations, salariales et autres. Les pénuries en ressources humaines devraient être résorbées en puisant dans les ressources de la diaspora et en faisant davantage appel aux réseaux de connaissance nationaux et régionaux.

Améliorer la prestation de services publics. Il est essentiel de mettre en place un canal efficace d'obligation comptable entre les prestataires de services publics et leurs clients. A cet égard, on peut décentraliser la fourniture de services publics et faire jouer la concurrence en impliquant de diverses manières le secteur privé et les organisations non gouvernementales dans la prestation de services publics. Un bon contrôle réglementaire est indispensable pour assurer des niveaux suffisants de qualité et de service.

Supprimer les entraves à l'action des entreprises privées. Il y a un besoin urgent de mesures propres à améliorer durablement les climats d'investissement au niveau national

et au niveau régional. Naturellement, un bon climat macroéconomique est important, avec une faible inflation et des taux de change stables. La création et le fonctionnement des entreprises doivent également faire l'objet de politiques et de réglementations cohérentes. La protection de la propriété intellectuelle et l'application des contrats sont peut-être encore plus importantes. Des programmes visant à renforcer le développement des entreprises et les services d'appui peuvent également être utiles, de même que la fourniture d'une information adaptée sur les marchés et les opportunités d'investissement.

Exploiter le potentiel des technologies de l'information et de la communication.

Les technologies de l'information et de la communication sont utiles pour promouvoir la transparence, l'ouverture et les échanges de connaissances dans beaucoup de domaines – et la gestion des affaires publiques n'y fait pas exception. Toutefois, compte tenu du coût relativement élevé du développement et de la mise en place d'outils de cybergouvernance adaptés à l'Afrique, les gouvernements doivent adopter une approche très stratégique en ce qui concerne leur adoption et leur utilisation. De tels outils aident des institutions clefs (tels que le pouvoir législatif et le service public) à ouvrir la voie mais il importe également que les gouvernements encouragent l'investissement et l'initiative privés.

Susciter l'émergence de médias crédibles et responsables. Plusieurs problèmes devront être résolus pour que les médias africains puissent promouvoir la bonne gouvernance. Tout d'abord, ils devront développer la capacité de diffuser systématiquement des informations précises et crédibles. Les journalistes doivent pouvoir travailler avec suffisamment de liberté pour ne pas craindre de dévoiler certains faits au public ou de susciter un débat sur certaines questions. En outre, un appui doit être fourni pour répondre à certains besoins clefs en matière de formation ainsi que pour encourager le professionnalisme et l'autorégulation efficaces.

Tirer le meilleur parti des modes traditionnels de gouvernance. Puisque, dans beaucoup de régions du continent, et particulièrement dans les communautés, les modes traditionnels

**Le rapport
définit 10**

**domaines d'action
prioritaires pour
l'édification d'États
compétents et
responsables**

d'autorité continuent à jouer un rôle vital, il est important de chercher constamment des moyens de renforcer leur efficacité dans un contexte moderne. Les systèmes traditionnels peuvent compléter les ressources de l'État pour la fourniture de services tels que la santé, l'éducation et les infrastructures.

Atténuer l'impact du VIH/sida sur la gouvernance. La région ne pourra pas se développer si le VIH/sida n'est pas attaqué de front. Les gouvernements des pays africains doivent voir dans cette épidémie une menace particulièrement grave pour le développement et la gouvernance du continent, et renforcer l'action des dirigeants, à l'échelle nationale, en vue de lutter contre la maladie. Les dirigeants devront notamment agir vigoureusement pour atténuer l'impact du VIH/sida sur les structures institutionnelles, consacrer davantage de ressources à la lutte contre la maladie et créer des mécanismes permettant à l'ensemble de la société de se mobiliser contre l'épidémie.

Faire en sorte que les partenaires tiennent leurs promesses. Le présent rapport fait à maintes reprises appel au sens des responsabilités des gouvernements africains. Qu'en est-il, dans ce contexte, de leurs partenaires extérieurs ? Ces derniers doivent tout d'abord honorer leur engagement d'augmenter l'aide qu'ils fournissent à l'Afrique – dans le cadre des engagements de Monterrey. Deuxièmement, ils doivent faire davantage pour améliorer l'aide – en harmonisant les procédures, en fournissant un appui budgétaire général et en améliorant la prévisibilité des décaissements. Troisièmement, ils doivent assurer que leurs politiques d'aide, leurs politiques commerciales et les mesures d'allègement de la dette aillent dans le sens des efforts accomplis par les pays africains pour se rapprocher des Objectifs du Millénaire pour le développement. Quatrièmement, ils doivent collaborer avec les gouvernements africains pour suivre systématiquement les mesures visant à renforcer

les résultats en termes de développement – par des mécanismes d'examen mutuel.

Deux autres domaines méritent également notre attention: la lutte contre les aspects de la corruption liés à l'offre, par l'amélioration de la gouvernance des entreprises dans les pays donateurs; la mise au point de systèmes permettant de récupérer les avoirs perdus par des responsables corrompus et engrangés dans les pays de l'OCDE.

Dans ces dix domaines, il sera essentiel d'exploiter le potentiel de la jeunesse africaine. La jeunesse est l'avenir de la gouvernance en Afrique et elle devra être associée à tout ce que nous essayons d'accomplir.

Nous devons désormais agir de façon concertée pour que ces domaines prioritaires soient traités dans le cadre d'un grand programme de renforcement multiforme des capacités en Afrique. Cet appel a déjà été lancé. Il y a plusieurs années, la Banque mondiale a proposé un programme global de renforcement des capacités en Afrique, qui devait être appuyé par des fonds suffisants de nos partenaires internationaux de développement. Il serait également utile de revoir cette idée.

Plus récemment, le PNUD a proposé la création d'un Institut africain pour la gouvernance, chargé de fournir, notamment, des ressources pour la formation et le renforcement des capacités des intellectuels, des décideurs, des parlementaires et des dirigeants de la société civile.

Nous devons nous hâter de nous engager dans cette voie, et de faire davantage encore. Dans notre effort pour construire des États stables et capables en Afrique, il est temps que les interventions ponctuelles de renforcement des capacités cèdent le terrain à des programmes audacieux, pluridisciplinaires et globaux qui rendront les individus, les institutions et les sociétés efficaces.

**Il est temps que
les interventions
ponctuelles de
renforcement des
capacités cèdent
le terrain à des
programmes
audacieux,
pluridisciplinaires et
globaux**



Partie 1

L'état de la gouvernance dans 28 pays africains

La bonne gouvernance est au cœur du développement durable et de la réduction de la pauvreté. À l'évidence, elle est source de croissance économique. Elle renforce des facteurs de production tels que la main-d'œuvre et le capital, et en accroît la productivité. Elle peut également influencer sur la répartition des fruits de la croissance économique: la répartition des revenus est cruciale si l'on veut que la croissance aboutisse à la réduction de la pauvreté en Afrique. La gouvernance a donc un impact aussi bien sur la croissance que sur sa répartition. Par conséquent, une meilleure gouvernance permet, en augmentant la croissance et en améliorant l'équité en matière de revenus, de réduire la pauvreté et d'atteindre plus rapidement les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Les gouvernements ont pour responsabilité de promouvoir l'efficacité économique en améliorant la gouvernance et en faisant fonctionner les marchés. Ils doivent mettre en place des stratégies de développement concrètes, informer de façon à assurer la participation de toutes les couches de la population et concevoir des mécanismes d'incitation applicables à la majorité de la population plutôt qu'à une minorité. Toutes ces dispositions doivent être renforcées par des politiques tendant à lutter contre la corruption, limiter la maximisation de la rente, favoriser la concurrence, promouvoir des médias variés, encourager la transparence pour instaurer la confiance en l'État, respecter les droits de l'homme et renforcer les mécanismes relatifs aux pratiques démocratiques. Les gouvernements doivent également prêter attention à de nombreux objectifs sociaux: assurer gratuitement l'éducation de base pour tous, développer l'agriculture, préserver l'environnement et formuler des politiques appropriées dans le domaine de la population.

Conscients des avantages et des exigences de la bonne gouvernance, les dirigeants africains en font un des objectifs prioritaires du programme de développement du continent. Deux initiatives régionales – l'Union africaine (UA) et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) – la placent au centre du développement économique de l'Afrique. Le schéma directeur du NEPAD fait une large place à l'Initiative pour la démocratie et la gouvernance, selon laquelle, « le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect

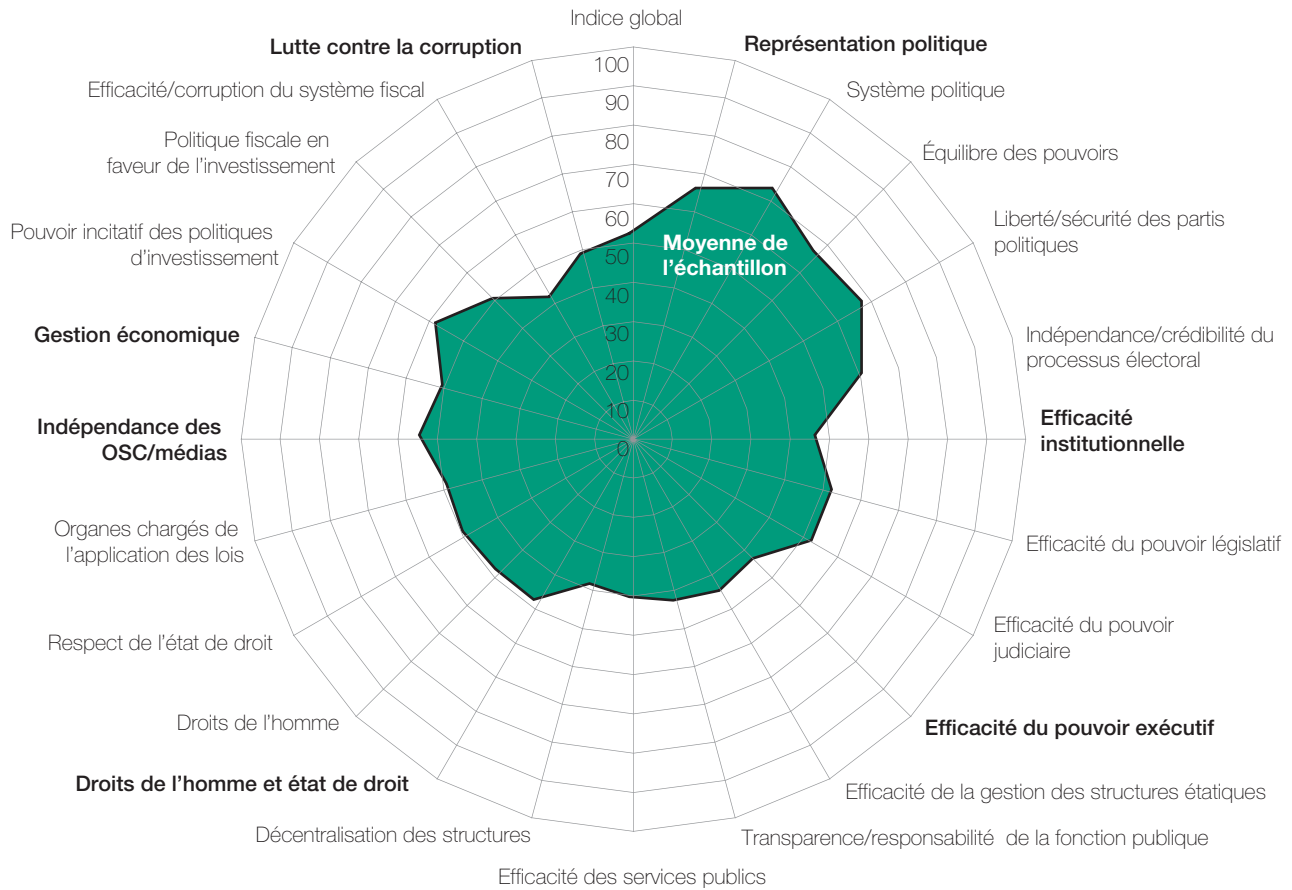
des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance. » Le NEPAD engage les pays africains à respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et l'organisation d'élections démocratiques libres¹.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est une manifestation concrète de l'engagement pris dans le NEPAD en faveur de l'Initiative sur la gouvernance. Il permet de vérifier que les politiques et pratiques des pays participants, qui s'y soumettent volontairement, sont conformes aux normes et règles convenues de la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises². La notion d'évaluation par les pairs repose sur les concepts d'appropriation des programmes par les Africains et de responsabilité mutuelle. Le Mécanisme permettrait également à l'Afrique de transformer ses relations avec ses partenaires extérieurs, et de s'affranchir de l'ancien modèle de conditionnalités imposées par les donateurs. En août 2004, 22 pays avaient accepté de faire l'objet d'une évaluation par les pairs.

Le présent rapport est le résultat d'un effort considérable entrepris par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en vue de mesurer et suivre les progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique. Dans le contexte économique et politique actuel, les changements importants qui surviennent en Afrique risquent de passer inaperçus ou d'être banalisés. Aussi, pour analyser les réalités et la dynamique de l'évolution actuelle en matière de gouvernance, le rapport adopte-t-il une démarche scientifique et rigoureuse qui consiste à définir des points de repère dans 28 pays africains (figure 1 et annexe 2).

- Dans les 28 pays, des groupes d'experts ont donné les plus fortes notes aux indicateurs de la représentation politique: crédibilité du processus électoral, liberté des partis politiques, répartition du pouvoir politique.
- En moyenne, les notes ont été plus faibles en ce qui concerne l'efficacité des institutions des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.
- Les notes ont été encore plus faibles en ce qui concerne l'efficacité des services

Figure 1: Notes moyennes élevées pour les indicateurs politiques - Notes très faibles pour la décentralisation, la fraude fiscale et la corruption



Note: Les notes sont les moyennes des échantillons tirées des enquêtes menées par des experts dans les 28 pays couverts par le projet sur la gouvernance en Afrique. Dans le sens des aiguilles d'une montre, en partant de l'indice global situé au sommet, les indicateurs portent d'abord sur la représentation politique, puis sur l'efficacité institutionnelle, ensuite sur la prestation de services et, enfin, sur les impôts et la corruption. Pour plus de détails, voir la section sur la méthodologie du projet. Voir également les annexes 1 et 2.

Source: CEA, Enquêtes des experts sur la gouvernance

gouvernementaux, la lutte contre la corruption, ainsi que la transparence et le sens des responsabilités de la fonction publique.

- Les notes les plus faibles ont été attribuées à la lutte contre la corruption et à la corruption du système fiscal.

Méthodologie du projet et particularités

Le projet sur la gouvernance en Afrique, qui couvre 28 pays, mesure et suit l'état de la gouvernance dans les pays suivants: Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana,

Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie et Zimbabwe.

Le projet vise les acteurs formels et informels du processus de la gouvernance, à savoir l'État et ses institutions, les partis politiques, le secteur privé et la société civile. Il donne la parole à la population pour qu'elle exprime son sentiment sur l'état de la gouvernance dans le pays concerné, en ce qui concerne les prescriptions juridiques et politiques et la pratique dans la réalité. Il facilite l'échange d'expériences sur la gouvernance entre

les pays, pour tirer des enseignements importants des « meilleures pratiques » pouvant s'essaimer. Il identifie les domaines de la gouvernance où les résultats sont jugés insuffisants, ainsi que les principales lacunes en matière de capacités. Il favorise, chez les Africains, l'appropriation des normes et pratiques de la bonne gouvernance et l'attachement à celles-ci.

Le projet concourt aux objectifs du NEPAD et de l'UA à trois titres: il apporte une contribution précieuse à la promotion de la bonne gouvernance; il crée l'outil analytique et de recherche permettant de mesurer et de suivre la gouvernance; il dégager un consensus entre les différents acteurs sur les manières de renforcer la gouvernance dans la région. Il a couvert la gouvernance politique, la représentation politique et les systèmes électoraux. Il porte également sur l'efficacité institutionnelle et la responsabilité, ainsi que sur la gestion économique et la gouvernance des entreprises.

La méthodologie utilisée consistait à faire des recherches dans les 28 pays, à partir de trois éléments: une enquête d'opinion menée par des experts, une enquête par sondage auprès des ménages et une recherche documentaire (voir annexes)².

- L'enquête des experts a été menée par un groupe d'experts nationaux (100 en moyenne dans chaque pays). L'échantillon a été minutieusement choisi pour être représentatif de l'âge, du statut social, du niveau d'éducation, du domaine de formation, de l'orientation politique, du secteur privé, des organisations de la société civile, des groupes ethniques, régionaux et religieux, ainsi que de la parité des deux sexes.
- L'enquête auprès des ménages a recueilli les sentiments de ménages représentatifs de l'ensemble de la population sur l'état de la gouvernance dans chaque pays. Elle a porté sur divers aspects de la gouvernance, notamment sur les problèmes nationaux et sur l'accessibilité, l'adéquation et l'efficacité des services publics. Chaque échantillon regroupait dans chaque pays 1 300 à 3 000 ménages (ruraux et urbains, riches et pauvres, instruits et illettrés).

- La recherche documentaire a réuni des données factuelles complétant l'enquête des experts et l'enquête auprès des ménages.

Il a fallu des efforts considérables pour mener les enquêtes de manière homogène dans tous les pays. Des institutions nationales ont été sélectionnées (par appel d'offres) dans chaque pays pour y collaborer en tant qu'institutions partenaires chargées de mener les études nationales. Deux ateliers nationaux ont été organisés dans chaque pays pour mobiliser les acteurs avant et après l'exécution du projet. En outre, trois ateliers sous-régionaux couvrant l'ensemble du continent ont été organisés pour dégager un consensus sur la bonne gouvernance et pour inciter les différents acteurs à se l'approprier.

La CEA n'est pas sans savoir qu'il existe de nombreux autres indicateurs sur la gouvernance en Afrique (annexe 3). Les indicateurs de la Banque mondiale, notamment, sont très proches de ceux de la CEA. En fait, les indicateurs des deux institutions sont relativement bien corrélés mais, pour un certain nombre de pays, on note des variations importantes, selon que l'on utilise les indicateurs de la Banque mondiale ou ceux de la CEA (annexe 4). Les indicateurs de la CEA sont uniques à plus d'un titre, renforçant considérablement la compréhension du fonctionnement des pays:

- Ils sont complets et couvrent la gouvernance aussi bien politique qu'économique.
- Ils présentent un tableau consolidé de la gouvernance en Afrique, apportant une contribution utile et fiable à la formulation des politiques.
- Ils ont une couverture nationale, donnant la parole à l'ensemble de la population (en particulier à l'homme de la rue) pour l'évaluation des institutions de la gouvernance et des résultats atteints dans le pays concerné.
- Ils traitent des questions de capacités, qui sont importantes pour l'amélioration des institutions de la gouvernance en Afrique.

Toutefois, comme l'essentiel de l'analyse repose sur des perceptions, il faut comparer les pays

**Une meilleure
gouvernance
permet, de réduire
la pauvreté et
d'atteindre plus
rapidement les
Objectifs du
Millénaire pour le
développement.**

en prenant les plus grandes précautions, la situation politique, sociale et économique variant considérablement d'un pays à l'autre. Il convient également de noter que les recherches ont été menées, pour l'essentiel, en 2002, et que la situation a sans doute changé depuis lors. Le sondage d'opinion présente l'état de la gouvernance dans chaque pays, uniquement tel qu'il est perçu par les citoyens du pays concerné au moment du sondage.

Respect grandissant de la constitution

Dans de nombreux pays, des efforts concertés ont été déployés pour établir un nouvel ordre constitutionnel démocratique, légitime et accepté par la population. La constitution fixe de nouvelles normes de gouvernance, crée et responsabilise de nouvelles institutions démocratiques, protège les droits et les biens du citoyen, renforce l'état de droit et le respect de la légalité – autant d'éléments d'une nouvelle orientation de l'État.

De nombreux pays africains ont entrepris de rédiger une nouvelle constitution ou de réformer la leur. Ils ont surtout cherché à bien appréhender les intérêts et les souhaits des divers groupes de la société et à rendre le processus constitutionnel ouvert, démocratique et transparent, comme en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya, au Mozambique, en Ouganda et en Zambie. La multiplication des constitutions démocratiques donne un second souffle aux pouvoirs législatif et judiciaire. Les populations participent davantage aux processus électoral et politique. De plus, l'état de droit est de plus en plus respecté.

Le principal défi qui se pose dans ce nouvel ordre est d'assurer que les textes constitutionnels puissent évoluer et soient respectés par tous. De nombreux dirigeants respectent la constitution, mais certains continuent de l'affaiblir. Il règne également, dans de nombreux pays, le sentiment qu'il y a deux poids et deux mesures, les classes sociales supérieures ayant une influence excessive.

Affirmation de l'indépendance des pouvoirs législatif et judiciaire

Les pouvoirs législatif et judiciaire, sérieusement affaiblis et sous-équipés pendant les longues années de dictature et d'autoritarisme, réaffirment progressivement leur indépendance. Ils constituent un contrepoids non négligeable au

pouvoir exécutif. Ils représentent et défendent les intérêts de la population. Et ils donnent espoir au citoyen ordinaire.

Le pouvoir législatif assure à présent un certain contrôle parlementaire sur les institutions publiques, légifère dans l'intérêt de la population, exerce son pouvoir sur le budget et favorise l'obligation redditionnelle. En Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, en Gambie, au Ghana, au Lesotho, au Maroc, à Maurice, au Mozambique, en Namibie et au Sénégal, la population estime, de manière générale, que le pouvoir législatif ne subit pas de contrôle externe du pouvoir exécutif. La situation est différente dans d'autres pays, les contrôles externes limitant à divers degrés la liberté du pouvoir exécutif et allant parfois jusqu'à la nier totalement.

Plus de la moitié des personnes interrogées par les experts de 12 pays ont jugé que le corps législatif n'était pas soumis au contrôle des organismes externes dans la majorité sinon la totalité des domaines de la législation - moins de la moitié des personnes interrogées le pensent dans les 15 autres pays.

Près d'un quart des citoyens interrogés juge que le parlement fonctionne bien, plus du tiers juge son fonctionnement passable et un autre tiers le juge médiocre ou très mauvais. La plupart des personnes interrogées en Namibie, au Mozambique, en Tanzanie, au Burkina Faso, au Lesotho et en Gambie ont estimé que le corps législatif fonctionnait bien (figure 2).

En Afrique du Sud, au Botswana, en Égypte, au Ghana, en Namibie et en Ouganda, on estime que le pouvoir judiciaire est largement indépendant. D'autres pays ont entrepris des réformes pour renforcer l'indépendance, l'intégrité et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Celui-ci se heurte également à de fortes contraintes institutionnelles: inadéquation du financement, manque de personnel qualifié, absence de formation régulière, en particulier pour les magistrats dans les tribunaux de première instance, et les greffiers. Dans de nombreux pays, il faut une à deux années pour qu'une affaire pénale passe devant le tribunal et, dans des cas extrêmes, trois à quatre années. Au Burkina Faso, on compte seulement 300 juges pour une population de 12 millions d'habitants.

La multiplication des constitutions

démocratiques

donne un second

souffle aux pouvoirs

législatif et

judiciaire

L'une des principales constatations a été la popularité du droit coutumier dans la plupart des pays africains. Les tribunaux modernes sont réputés pour avoir des procédures longues, des coûts élevés et un accès difficile, qui les éloignent du public. Les tribunaux traditionnels, en revanche, sont plus accessibles, moins onéreux, moins contraignants et plus proches de la population. Les points clés à résoudre dans la plupart des pays africains, en matière de capacités, sont de rémunérer correctement les juges, de mettre en place les infrastructures et les installations requises et d'assurer la formation et la discipline des officiers judiciaires.

Légitimité et crédibilité accrues du processus électoral

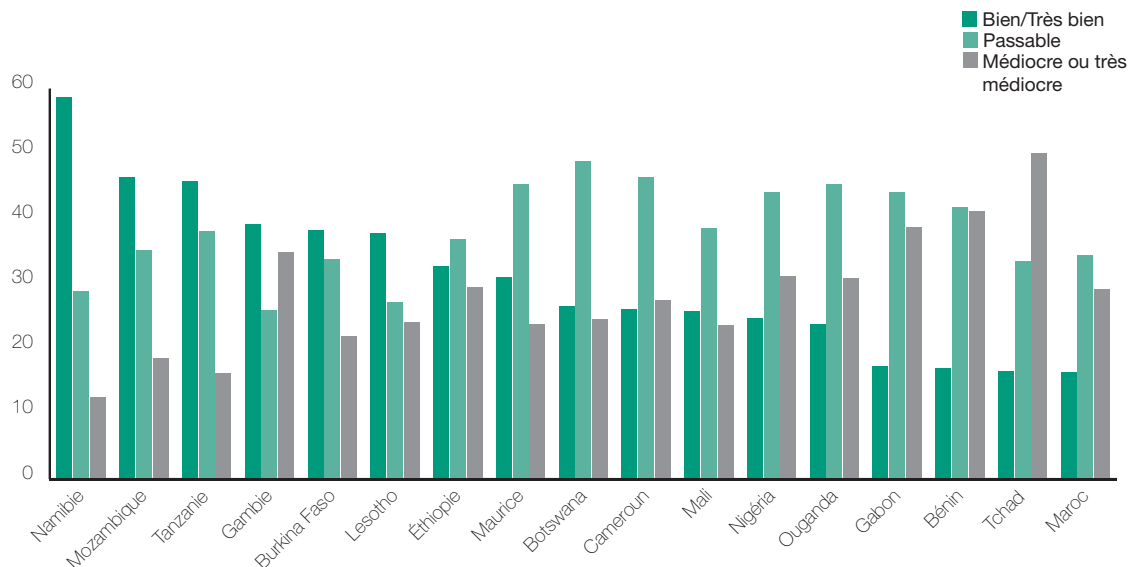
En Afrique, la démocratisation a apporté au processus électoral des améliorations considérables³. La législation en matière d'enregistrement des partis politiques a été réformée pour permettre à davantage de partis de s'enregistrer. On a remanié les institutions électorales pour leur donner plus d'autonomie,

pour améliorer les dispositions électorales, ainsi que la participation électorale et résoudre les conflits électoraux. Globalement, le processus électoral gagne en crédibilité et légitimité et davantage d'électeurs s'identifient au processus, mais d'importants défis restent à relever.

Les partis politiques font de nouvelles avancées mais demeurent faibles

Les partis politiques, organes de contrôle démocratique du pouvoir politique, expriment et agrègent les intérêts de groupes divers de la société et constituent un fondement du pluralisme politique. Toutefois, dans beaucoup de pays africains, le parti au pouvoir soumettait l'enregistrement des partis à des règles draconiennes et laissait peu de liberté aux partis d'opposition, dans les rares cas où il en existait. Ces pratiques ont été annulées dans la plupart des pays. La législation sur l'enregistrement des partis a été assouplie. À Maurice, par exemple, les dispositions ont été assouplies au point que les partis politiques ne sont absolument pas tenus de s'enregistrer, sauf pour l'administration

Figure 2: Fonctionnement du parlement : La Namibie en tête
en pourcentage



Note: Comme l'essentiel de l'analyse repose sur des perceptions, il faut comparer les pays avec la plus grande prudence car la situation politique, sociale et économique varie considérablement d'un pays à l'autre. Le sondage d'opinion présente l'état de la gouvernance dans chaque pays, uniquement tel qu'il est perçu par les citoyens du pays concerné au moment du sondage. La somme des réponses ne donne pas un total de 100% en raison des « sans réponses. »

Source : CEA, Enquête auprès des ménages sur la gouvernance.

d'élections. Les procédures d'enregistrement ont été largement libéralisées en Afrique du Sud (140 partis), au Mali (91), en Éthiopie (79), au Tchad (73), au Sénégal (65), au Kenya (48), au Burkina Faso (47), au Maroc (30), au Nigéria (30), au Botswana (30), en Égypte (17) et au Ghana (10) (figure 3). Ces chiffres sont très impressionnants, mais seuls quelques-uns de ces partis peuvent faire face à la concurrence aux élections.

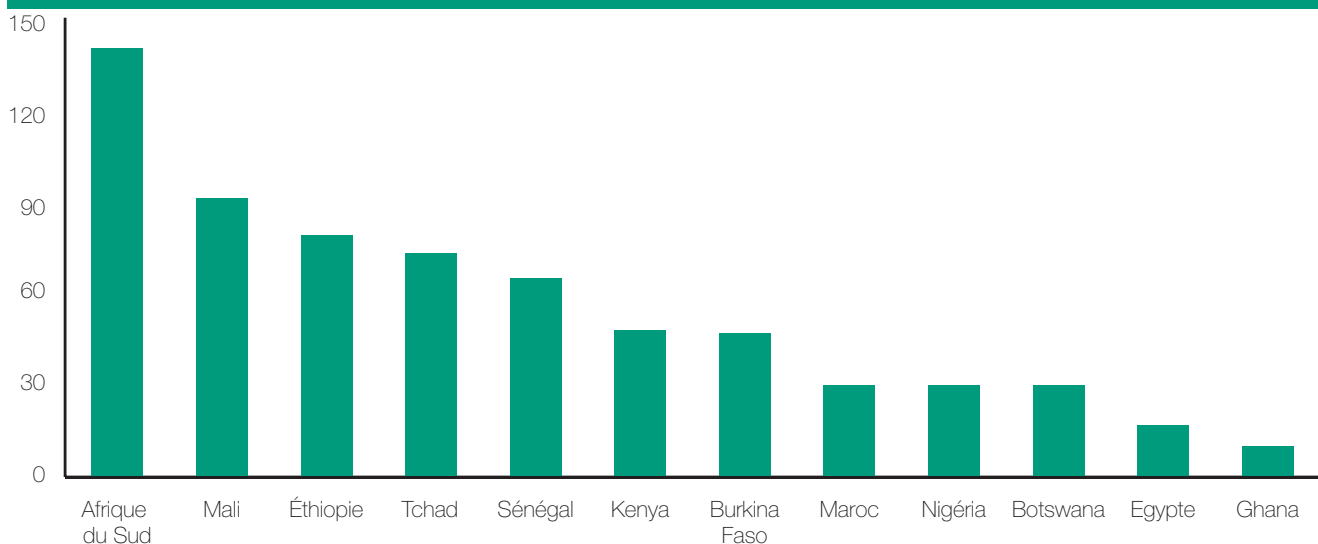
Une liberté grandissante est accordée, aux partis politiques d'opposition. En Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, au Ghana, à Maurice, au Mali, au Mozambique et au Sénégal, les partis d'opposition bénéficient d'une certaine liberté lors des campagnes électorales : ils organisent des réunions et des manifestations, expriment leur point de vue sur les questions d'intérêt national et international et bénéficient d'une protection adéquate de la police dans le cadre de leurs activités. En Égypte et au Malawi, en revanche, la situation est moins réjouissante dans la pratique, et les partis d'opposition n'ont guère d'espace pour leurs activités politiques et électorales. En Ouganda et au Swaziland, ils ne sont juridiquement pas autorisés à fonctionner. Dans pratiquement la moitié des pays couverts par l'étude, plus de la moitié des experts ont jugé que le gouvernement assure aux partis d'opposition

une sécurité totale ou relativement bonne, mais dans près du cinquième des pays, moins du quart des experts partagent ce point de vue. Au Ghana, 72 % des experts ont déclaré que le gouvernement assurait aux partis d'opposition une sécurité totale ou relativement bonne ; au Malawi, seuls 18 % des experts en disaient autant alors que 48 % estimaient qu'aucune sécurité n'était assurée (figure 4).

Dans la plupart des pays, les partis politiques sont faibles et très personnalisés, ils manquent de démocratie interne et de bonnes sources de financement. En conséquence, ils définissent rarement de nouvelles alternatives pour la société, ne proposent pas de programmes efficaces de sensibilisation politique et de formation des cadres et ne mobilisent les partisans que lors des élections. Il faudrait confier la gestion des partis politiques à un corps de spécialistes ayant des qualifications universitaires de base et une formation classique en organisation et gestion des partis. La culture de la responsabilité et la démocratie interne doivent être encouragées afin que l'existence ou l'enregistrement de tous les partis politiques soit assurés durablement. En Tanzanie, la législation sur l'enregistrement des partis stipule qu'un parti peut être radié s'il n'autorise pas l'élection périodique de ses

Figure 3: Les partis politiques fleurissent dans beaucoup de pays africains

Nombre de partis politiques



Source: CEA, Recherche documentaire sur la gouvernance

dirigeants, une bonne pratique qui pourrait faire des émules.

Le financement des partis peut être source d'inégalités entre les parties d'un pays. En règle générale, le parti au pouvoir dispose d'une part disproportionnée des ressources de l'État à des fins électorales, ce qui n'est pas sain. Il faut que chaque pays conçoive un mode acceptable de financement équitable et juste des partis. Tout en encourageant les sources de financement public et privé, il faudra cependant définir des principes directeurs. Premièrement, il faudrait plafonner les dons privés aux partis politiques, pour empêcher qu'ils soient pris en otage par les groupes riches et influents. Deuxièmement, il faudrait que l'État apporte un appui financier aux partis politiques, selon des modalités convenues par toutes les parties prenantes: le gouvernement, la commission électorale et les partis politiques. Cet appui pourrait être déterminé par les résultats obtenus aux élections -- nombre de sièges occupés au parlement ou nombre de collectivités locales ou d'états remportés -- ou accordé à parts égales, convenues d'un commun accord par toutes les parties prenantes.

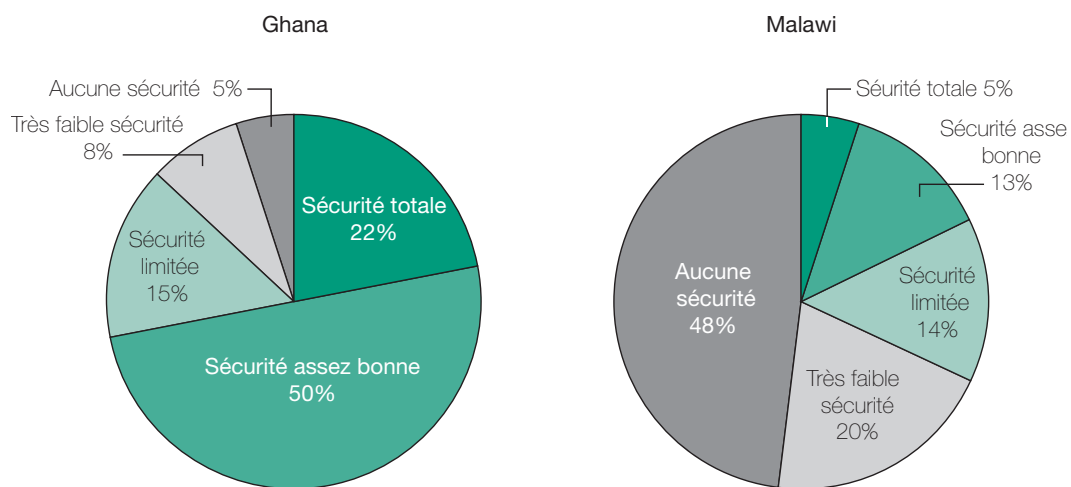
Les systèmes électoraux deviennent plus compétitifs

Grâce à l'amélioration des lois et procédures électorales, le système électoral est devenu beaucoup plus compétitif dans de nombreux pays africains (encadré 1). Les commissions électorales voient augmenter les moyens et compétences dont elles disposent pour gérer les élections. L'enregistrement du corps électoral se déroule naturellement en Afrique du Sud, au Botswana, à Maurice et en Namibie – et moins facilement ou – Zimbabwe, en Ethiopie et au Tchad. Le système électoral est jugé légitime et crédible en Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, au Burkina Faso, au Cameroun, au Gabon, en Gambie, au Ghana, au Lesotho, au Malawi, au Mali, au Maroc, à Maurice, au Mozambique, en Namibie, au Niger, au Nigéria et au Sénégal.

Les résultats des élections, auxquels la population fait désormais confiance dans de nombreux pays, sont acceptés avec moins de rancœur. En Afrique du Sud, à Maurice, en Namibie, au Sénégal et en Tanzanie, ils sont jugés crédibles. Toutefois, ils portent à controverse au Kenya, au Nigéria et au Zimbabwe.

Les commissions électorales voient augmenter les moyens et compétences dont elles disposent pour gérer les élections.

Figure 4: Sécurité assurée aux partis d'opposition enregistrés au Ghana et au Malawi: deux situations différentes



Note: Comme l'essentiel de l'analyse repose sur des perceptions, les plus grandes précautions s'imposent dans les comparaisons entre les pays, la situation politique, sociale et économique variant considérablement d'un pays à l'autre. Le sondage d'opinion présente l'état de la gouvernance dans chaque pays, uniquement tel qu'il est perçu par les citoyens du pays concerné au moment du sondage.

Source: CEA, Enquête des experts sur la gouvernance

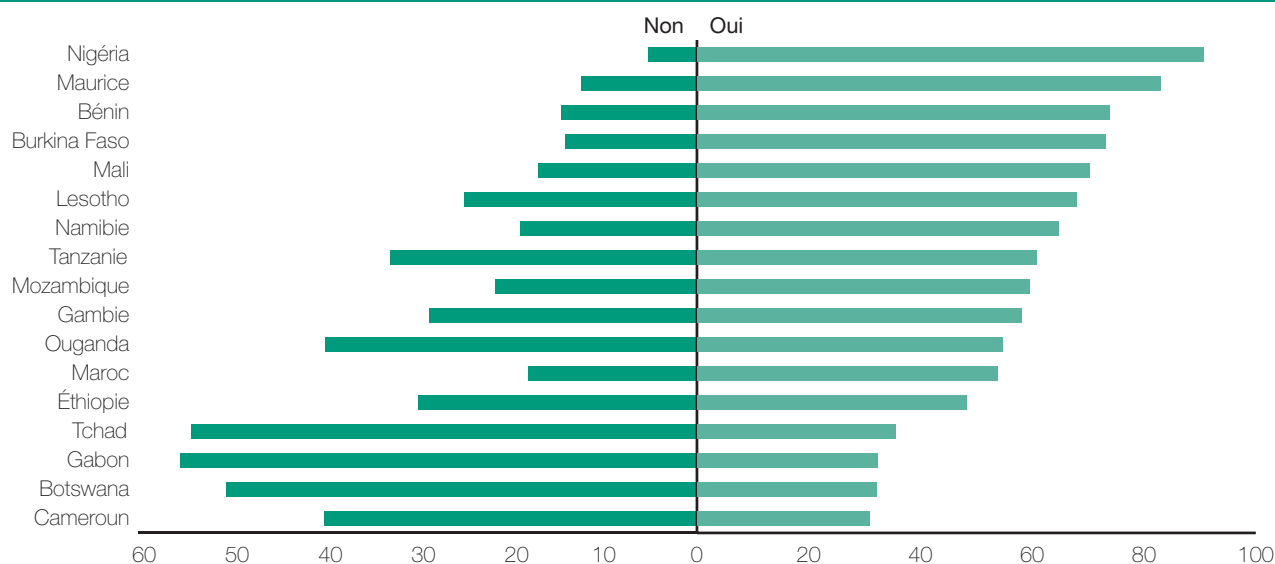
Encadré 1: D'énormes défis électoraux subsistent

Les troisièmes élections démocratiques de l'Afrique du Sud, tenues en avril 2004, ont ravivé l'espoir placé dans les élections et la démocratie en Afrique. Les élections s'apparentent de plus en plus au « nouveau jeu en vogue » pour élire les dirigeants. Mais dans de nombreux pays africains, le processus électoral se heurte à de graves difficultés:

- La faiblesse et le manque de démocratie des partis politiques, qui proposent rarement d'autres options, programmes ou objectifs, limitant ainsi le choix des électeurs ;
- Le manque d'indépendance des commissions électorales, souvent compromises par le pouvoir exécutif ;
- Les coûts financiers énormes et des dépenses de logistique faramineuses, que beaucoup de pays ne peuvent pas se permettre ;
- Les cas généralisés de fraude et de violence électorales, qui vident le processus électoral de son sens.

Figure 5: Le système politique est-il compétitif ?

Pourcentage de ménages interrogés



Note: Comme l'essentiel de l'analyse repose sur des perceptions, les plus grandes précautions s'imposent dans les comparaisons entre pays, la situation politique, sociale et économique variant considérablement d'un pays à l'autre. Le sondage d'opinion présente l'état de la gouvernance dans chaque pays, uniquement tel qu'il est perçu par les citoyens du pays concerné au moment du sondage. La somme des réponses ne donne pas un total de 100 % en raison des « sans réponses. »

Source : CEA, Enquête auprès des ménages sur la gouvernance.

Une majorité de citoyens interrogés sur leur système politique le juge compétitif au Bénin, au Burkina Faso, en Gambie, au Lesotho, au Mali, au Maroc, à Maurice, au Mozambique en Namibie, en Ouganda et en Tanzanie, mais pas au Tchad, au Gabon, au Botswana et au Cameroun (figure 5). Dans certains de ces derniers pays, les partis

politiques ne sont pas autorisés à se présenter aux élections ; dans d'autres, un parti unique domine le processus politique. En moyenne, 58 % des ménages interrogés dans les pays couverts par l'étude jugent le système politique très compétitif, contre 38% qui estiment qu'il ne l'est pas (14% sont sans opinion).

Les membres des commissions électorales devraient-ils être nommés par le gouvernement ou choisis pour représenter de grands groupes et intérêts de la société ? Quelle devrait être la durée de leur mandat et comment faudrait-il financer l'institution ? Le système namibien, fondé sur le mérite, est un bon exemple de la façon dont il faudrait nommer les membres de ces commissions. La loi de 1994 portant modification de loi électorale stipule que pour briguer un siège à la commission électorale, il faut soumettre une candidature, qui sera examinée par un comité de sélection. Le comité recommande huit candidatures au président, qui en nomme cinq. Chaque membre de la commission électorale est nommé pour un mandat de cinq ans au maximum, renouvelable.

Comment financer les élections de manière à assurer l'indépendance de la commission électorale et quelles sont les sources de financement disponibles ? Dans de nombreux pays, le pouvoir exécutif contrôle les finances de la commission électorale, ce qui va à l'encontre du but recherché. Tout comme le corps judiciaire, les commissions électorales devraient bénéficier de crédits budgétaires prélevés sur le fonds consolidé, dans le strict respect de

la réglementation, de la transparence et de la responsabilité financières.

Participation électorale en hausse

La participation électorale, bon critère de la légitimité du système politique et du processus électoral, est particulièrement élevée dans de nombreux pays africains. Depuis 1999, elle est en moyenne de plus de 60 % - un taux comparable, sinon supérieur à ceux que l'on observe dans de nombreuses autres régions du monde. Depuis 1999, ce taux est d'ailleurs supérieur à la moyenne dans certains pays: Afrique du Sud, Botswana, Éthiopie, Malawi, Nigéria, Ouganda, Sénégal et Tanzanie. En outre, un pourcentage élevé des ménages interrogés déclare avoir voté, confirmant ainsi le surcroît de confiance – et l'attachement – accordés au processus électoral (figure 6). Par conséquent, en dépit des obstacles rencontrés, la population de nombreux pays africains accorde une confiance grandissante au processus électoral.

Qu'en est-il de la participation aux affaires publiques ? La grande majorité des ménages interrogés (figure 6), 89% en moyenne, déclare que voter est l'une de ses activités publiques les

Figure 6: Les citoyens africains montrent des niveaux élevés de participation au processus électoral.
Pourcentage de ménages interrogés



Note: Comme l'essentiel de l'analyse repose sur des perceptions, la plus grande prudence s'impose dans la comparaison des pays car la situation politique, sociale et économique varie considérablement d'un pays à l'autre. Le sondage d'opinion présente l'état de la gouvernance dans chaque pays, uniquement tel qu'il est perçu par les citoyens du pays concerné au moment du sondage.

Source : CEA, Enquête auprès des ménages sur la gouvernance.

plus courantes, soit bien plus que de discuter d'affaires communautaires avec les élus (35 %) ou d'écrire à un journal (4%).

Ouverture de l'espace politique

La population participe beaucoup plus à la politique, au débat public et à l'élaboration des politiques. Les institutions démocratiques sont plus ouvertes sur les plans ethniques, religieux, racial et de la parité des sexes. De nombreux pays ont maintenant des dispositions constitutionnelles ou des conventions qui reflètent leur profil social dans les institutions étatiques. Le Nigéria et l'Éthiopie font de l'équilibre ethnique dans les institutions étatiques une affaire constitutionnelle. Et l'Afrique du Sud fait un effort conscient de promotion de l'intégration sans exclusive des races dans les institutions étatiques.

Les données recueillies au cours de l'enquête montrent que les femmes participent de plus en plus à la conduite des affaires publiques. Les gouvernements africains s'efforcent également de tenir compte, dans leurs politiques de développement, des points de vue des préoccupations et des besoins concrets et stratégiques des femmes. Le NEPAD et l'UA ont principalement pour objectif d'intégrer les femmes dans le processus de développement en Afrique. Dans la Déclaration sur l'égalité des sexes, publiée à l'issue de la troisième session ordinaire de l'Assemblée de l'UA en juillet 2004, les chefs

d'État et de gouvernement africains ont confirmé cet objectif.

Les chefs d'État ont réaffirmé qu'ils s'engageaient à promouvoir l'égalité des sexes à tous les niveaux et à mettre en œuvre la législation nécessaire pour renforcer les droits des femmes en ce qui concerne la terre, la propriété et l'héritage. Dans la Déclaration, ils se sont également engagés à faire état, chaque année, des progrès accomplis dans sa mise en œuvre et l'intégration des femmes dans les programmes nationaux.

Condition de la femme et participation à la vie publique

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements africains ont déployé des efforts concertés pour sensibiliser l'opinion à l'importance que revêtent la participation des femmes à des systèmes de gouvernance démocratiques et responsables et la lutte contre la sous-représentation systématique des femmes. Nombre de pays ont pris des mesures concrètes en faveur des femmes. Ils ont notamment créé des commissions de la condition de la femme et des mécanismes non sexistes, réservé des sièges aux femmes au parlement et nommé des femmes à des postes importants dans l'administration en tant que ministres et ambassadeurs (encadré 2).

Les nouvelles politiques ont permis d'obtenir quelques résultats. Depuis les élections de

Nombre de pays ont pris des mesures concrètes en faveur des femmes.

Encadré 2: Intégrer les femmes à la conduite des affaires publiques

L'un des objectifs et principes fondamentaux du NEPAD et de l'UA est l'intégration des femmes dans le processus de développement en Afrique. Pour ce faire, les mesures suivantes ont été recommandées :

- **Tous les pays africains devraient mettre en œuvre des programmes d'action en faveur des femmes, pour porter à 30%, au moins, le taux de participation de celles-ci aux structures de prise de décisions et de gouvernance. Ils devraient créer une commission de la condition de la femme pour suivre les progrès accomplis et mettre en application cette politique;**
- **Ils devraient encourager l'éducation des femmes en donnant, dans une certaine mesure, la préférence aux candidates dans leur politique d'admission à tous les niveaux de l'enseignement, du primaire au supérieur;**
- **Ils devraient encourager les employeurs du secteur privé à appliquer le principe de l'égalité des sexes dans le cadre de leur politique d'emploi et de gestion de l'entreprise;**
- **Ils devraient encourager la tenue d'un débat national sur les questions relatives aux femmes pour promouvoir le dialogue et briser les obstacles liés à la culture et à la tradition, qui ne militent pas en faveur de l'égalité des femmes dans la société.**

2001, le Parlement ougandais comprend 25% de femmes et ces dernières représentent environ le tiers des parlementaires sud-africains depuis 1999. Environ un tiers des conseillers municipaux dans ces deux pays sont des femmes. Ainsi, ces deux pays sont en avance sur la plupart des pays industrialisés en ce qui concerne la place qu'occupent les femmes dans la vie politique et au même niveau que les pays les plus avancés, à savoir les pays scandinaves.

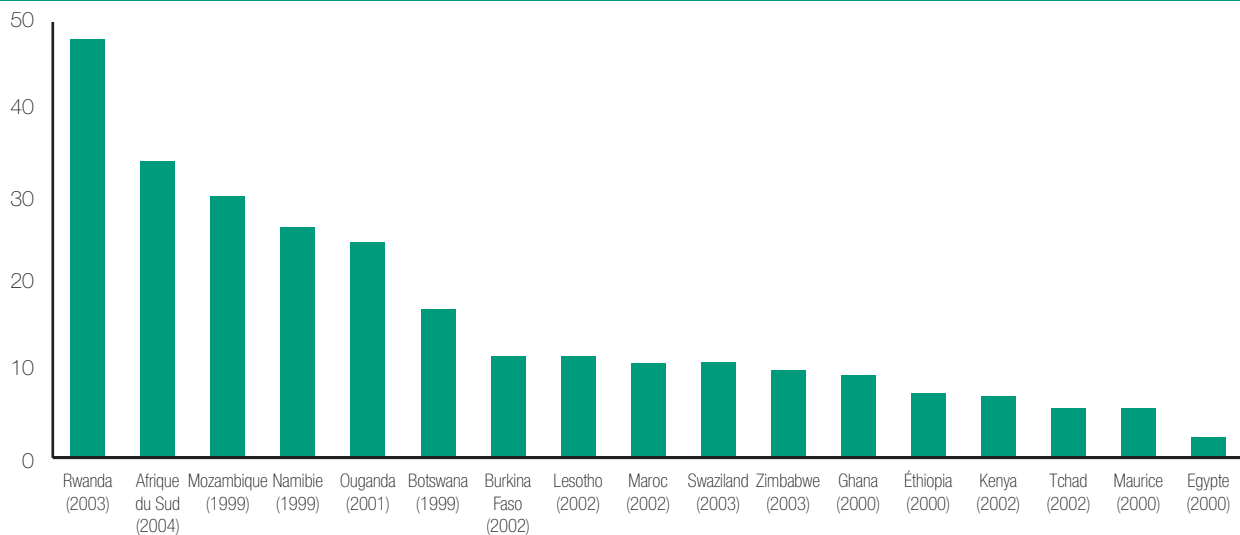
Autres exemples dans la région, la participation des femmes aux activités des collectivités locales au Ghana s'est accrue, bien que leur nombre reste faible. Les femmes représentaient 7% des membres élus des assemblées de district en 2002, alors qu'elles n'en représentaient que 3% en 1994. Le Gouvernement s'est efforcé également, en particulier, d'accroître la participation des femmes en procédant à des nominations. En 2002, la proportion de femmes nommées a augmenté, passant de 30% à 50%. Dans 97 des 110 districts, les femmes représentent au moins 35,5% des membres nommés et dans six des 97 districts, 50%. Au Rwanda et au Mozambique, la proportion de femmes parlementaires est maintenant de 25% ou plus et au Botswana, au Burkina Faso, au Lesotho, au Maroc, au Swaziland et au Zimbabwe elle se situe entre 10 et 25% (figure 7).

En dépit de ces succès, il reste beaucoup à faire pour la représentation des femmes dans les parlements et, en particulier, en ce qui concerne les postes de responsabilité. Les écarts sont importants pour ce qui est de la représentation des femmes au gouvernement, par exemple. En Afrique du Sud, 9 des 27 ministres sont des femmes et en Zambie 2 des 16 ministres. Le Botswana compte 27% de ministres femmes, le Royaume du Lesotho 23%, les Seychelles 21%, la République-Unie de Tanzanie 15% et le Zimbabwe 16,7%. L'Angola, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland sont tous en dessous de la moitié de l'objectif de 30% fixé pour les pays de la SADC. Au Ghana, le Gouvernement compte quatre femmes ministres sur 24, dont deux seulement sont membres du Cabinet et sept des vice-ministres. Sur les 10 ministres régionaux, on ne compte pas de femmes et il n'y a qu'une seule femme ministre adjoint régional sur 10.

La société civile et les médias permettent aux populations de mieux faire entendre leur voix et leur donnent plus de pouvoirs

La société civile et les médias permettent aux populations de mieux faire entendre leur voix et leur ont donné plus de pouvoirs au cours de cette dernière décennie marquée par des réformes

Figure 7: Pourcentage de femmes dans quelques parlements africains
Pourcentage de femmes au Parlement



Source: Analyse de la CEA

démocratiques. Le nombre d'organisations de la société civile, en particulier d'organisations non gouvernementales, a sensiblement augmenté dans beaucoup de pays. Par exemple, en République-Unie de Tanzanie, le nombre d'organisations de la société civile enregistrées est passé de 168 en 1990 à plus de 9000 en 1999.

Les mêmes progrès sont enregistrés en ce qui concerne les médias. Le Mali compte 30 journaux privés, 147 stations de radio locales indépendantes, sept stations de radio publiques ainsi qu'une chaîne de télévision publique. Le Ghana compte plus d'une dizaine de journaux, environ une quarantaine de stations de radio et trois chaînes de télévision. Le Nigéria compte plus de 60 journaux et magazines, 40 chaînes de télévision et environ 50 stations de radio. La plupart de ces médias sont privés. Ainsi, les informations concernant les questions nationales et locales sont mieux diffusées.

Le message est clair: l'espace politique n'exclut plus aucun groupe et permet aux populations de participer à l'élaboration des politiques aux niveaux national et local. Les populations participent également aux mécanismes de gouvernance, aux auditions publiques, aux tables rondes des parties prenantes et au dialogue au niveau communautaire.

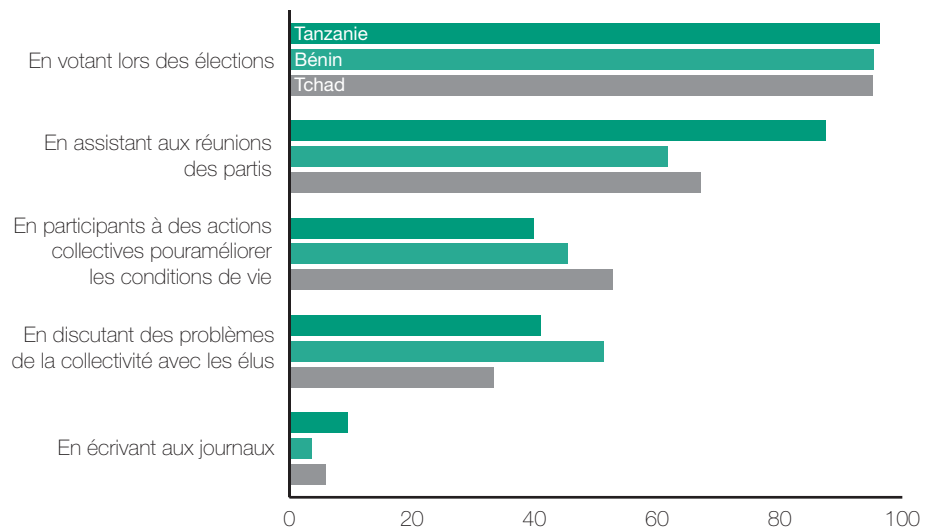
En moyenne, 89% des personnes interrogées ont affirmé qu'elles votaient lors des élections, 51% assistaient aux réunions politiques, 36% discutaient des problèmes communautaires avec les élus, 33% participaient à des actions collectives pour améliorer les conditions de vie de la communauté ou de la société et 7% seulement envoyaient des articles aux journaux, une des activités pour laquelle le taux de participation était le plus faible. En République-Unie de Tanzanie, le taux de participation des ménages aux activités politiques, en particulier aux élections (96%) et aux réunions politiques (88%), était exceptionnellement élevé (figure 8).

En Afrique, une proportion considérable des médias appartient toujours à l'État, mais nombre de médias sont maintenant privés. Le développement de la presse privée suscite des inquiétudes quant à la qualité : le manque d'objectivité, les abus et les manquements à la déontologie. Il faudra trouver un équilibre entre l'encadrement et la liberté.

Les ONG ont, sans aucun doute, participé dans une large mesure à l'amélioration des conditions de vie d'un grand nombre d'Africains. Dans la plupart des pays africains, les gouvernements considèrent de plus en plus les ONG comme des partenaires crédibles et non plus comme de simples rivaux et

L'espace politique n'exclut plus aucun groupe et permet aux populations de participer à l'élaboration des politiques aux niveaux national et local.

Figure 8: Comment les Tanzaniens, les Tchadiens et les Béninois participent au débat public
Pourcentage de ménages interrogés



Source : Enquête de la CEA sur la gouvernance auprès de ménages en République-Unie de Tanzanie, au Tchad et au Bénin

critiques s'employant à les dénoncer et à porter atteinte à la légitimité de l'État ou à causer des embarras aux responsables politiques.

Même ainsi, il reste à relever plusieurs défis pour améliorer la crédibilité et l'efficacité de la majorité des ONG de la région. Dans nombre de pays, les gouvernements continuent toujours de se méfier des ONG locales, à cause, manifestement des problèmes de démocratie interne dans la plupart de ces organisations. En fait, les ONG de la région sont souvent l'affaire de quelques personnes, comptent peu de membres, manquent souvent de transparence et ne sont pas obligées de rendre compte de leur action, ce qui s'explique par l'insuffisance du contrôle et le manque de cadres institutionnels. D'autres sont largement tributaires de financements extérieurs et, en conséquence, leurs programmes sont dictés par l'étranger et les gouvernements sont parfois prompts à se poser des questions sur leur indépendance. Bien que leur nombre ait augmenté, la qualité du personnel et les résultats ne se sont pas améliorés, ce qui s'explique en grande partie par les problèmes liés au manque d'assise sociale et au faible niveau de financement. (Il y a également des tensions entre les ONG locales et internationales; ainsi les organismes de financement internationaux préfèrent financer les ONG internationales pour exécuter diverses activités, la plupart du temps dans le cadre de contrats de sous-traitance avec les ONG locales ou en partenariat avec ces dernières).

Pour fonctionner efficacement et de façon véritablement indépendante aux niveaux national et régional, les ONG africaines doivent avoir une culture sociale de démocratie interne et des sources locales de financement. Il faudra les aider à créer les ressources humaines et les capacités institutionnelles nécessaires. Il faudrait les encourager à publier leurs comptes vérifiés chaque année. Dans quelques cas, l'État pourrait envisager de leur apporter une certaine assistance financière et de leur confier, dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, la réalisation d'activités sociales, en particulier si elles ont des avantages comparatifs.

Amélioration de la gestion

Nombre de pays africains se sont engagés à assurer la stabilité macro-économique, à promouvoir des systèmes judicieux de gestion et de comptabilité des finances publiques, à améliorer

la mobilisation des ressources et à réformer les institutions financières et monétaires. Ils ont également entrepris de libéraliser le commerce et de créer un secteur privé dynamique.

Les pays africains s'emploient à mettre en œuvre des réformes macro-économiques et à accroître la stabilité économique grâce à une amélioration de la gestion et de la discipline budgétaires, une gestion plus efficace du système fiscal, des régimes de taux d'intérêt et de change mieux coordonnés et fondés sur le marché et un meilleur environnement économique pour l'investissement privé. Le Botswana, Maurice, la Namibie, la Tunisie et l'Afrique du Sud sont les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en ce qui concerne l'adoption de cadres et de politiques de gestion macroéconomique judicieux⁴. Les réformes économiques que nombre de pays africains mettent en œuvre progressivement ont commencé à produire des résultats encourageants. Sans doute le taux de croissance économique a-t-il été, en moyenne, inférieur à 2% en Afrique subsaharienne entre 1975 et 1994, mais il s'accélère depuis le milieu des années 90 et a atteint environ 3,5% au cours de la période 2000-2003 (ce qui est toujours loin des 7% nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement).

En élaborant les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les pays africains ont souscrit à l'objectif – convenu au niveau international – de réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour entre 1990 et 2015 (encadré 3). Nombre de pays africains ont parachevé leur premier DSRP et plusieurs d'entre eux se trouvent dans la phase intermédiaire ou tiennent actuellement de larges consultations pour élaborer des plans d'allègement de la pauvreté. Même des pays tels que la Namibie, le Nigéria et l'Afrique du Sud, qui ne sont pas tenus d'élaborer un DSRP aux termes de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, élaborent des stratégies de réduction de la pauvreté, ce qui indique clairement leur volonté politique d'œuvrer pour le développement. Toutefois, il faut relever d'importants défis : éviter les prévisions trop optimistes, institutionnaliser la participation à la formulation des politiques et à la planification, inscrire les efforts des partenaires dans le cadre des cycles de programmation nationaux (encadré 3).

Les réformes économiques

que nombre de pays africains mettent en œuvre progressivement ont commencé à produire des résultats encourageants.

Encadré 3: Amélioration de la qualité et de la pertinence des DSRP

L'adoption des DSRP et l'accent mis dans ces Documents sur l'appropriation des activités ont eu pour effet de modifier, progressivement mais de façon encourageante, la formulation des plans de développement. Ces cadres ont surtout permis de placer la réduction de la pauvreté au cœur des partenariats pour le développement de l'Afrique et de concentrer l'aide extérieure au continent sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Dans un nombre croissant de pays, le DSRP a contribué à assurer la cohérence entre les services et organismes gouvernementaux et a servi de cadre de coordination permettant de corréliser l'assistance extérieure et les plans nationaux. Dans des pays ayant des dirigeants compétents et capables, le cadre a permis d'élargir l'espace politique pour faire participer diverses parties prenantes au dialogue sur les politiques de développement et de renforcer l'appropriation par le pays des politiques et des programmes.

Le message qui se dégage clairement des travaux du Groupe africain de réflexion sur les DSRP – créé par la Commission économique pour l'Afrique pour partager les meilleures pratiques, recenser les capacités nationales nécessaires, formuler des recommandations pour combler ces déficits et préconiser des changements en matière d'aide – est que la qualité et la pertinence des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les pays africains se sont sensiblement améliorées au fil des ans. Les gouvernements accordent beaucoup plus d'attention aux questions de pauvreté dans ces stratégies, qui ont tendance à privilégier les secteurs sociaux. Dans nombre de cas, il convient encore de s'employer à formuler des politiques et des programmes judicieux pour créer des emplois, accroître les revenus et promouvoir une croissance favorable aux pauvres.

De même, avec l'attention grandissante accordée au développement, les Objectifs du Millénaire pour le développement sont devenus les critères internationaux à l'aune desquels mesurer la lutte contre la pauvreté. Toutefois, les objectifs des stratégies de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays font à peine référence à ces objectifs. L'expérience des autres pays en développement montre que pour mieux comprendre le lien entre les politiques et le développement, les gouvernements doivent beaucoup investir dans la collecte et l'analyse de données. Il faudra également obtenir des données de qualité pour préciser les priorités des DSRP, mieux spécifier les programmes en faveur des pauvres et échelonner les activités au cours de la période couverte par la stratégie de réduction de la pauvreté.

Établissement des coûts, budgétisation et gestion financière. L'élaboration des DSRP a permis de mettre l'accent sur la pauvreté dans les budgets nationaux et de renforcer les systèmes et processus de gestion des finances publiques. Toutefois, les prévisions financières qui sous-tendent les DSRP pèchent par optimisme, ce qui est source de contradictions entre les interventions prioritaires de réduction de la pauvreté et les budgets effectifs. Nombre de gouvernements peinent à traduire les objectifs généraux définis dans les DSRP en programmes entièrement financés.

Dans ce contexte, le Groupe de réflexion a souligné l'importance que revêtait le lien entre les stratégies de réduction de la pauvreté, le cadre de dépenses à moyen terme et le cycle budgétaire annuel. Le Groupe a recensé les contraintes en ce qui concerne les capacités techniques, le manque de consultation entre les ministères des finances et de la planification et les ministères sectoriels, ainsi que le manque de volonté politique pour prendre des décisions difficiles en matière de dépenses, qui sont les principaux défis que les gouvernements africains doivent relever.

Les expériences nationales montrent également qu'un nombre croissant de pays africains mettent en place des systèmes transparents de budgétisation et de vérification des comptes en modernisant les systèmes de comptabilité financière et en utilisant la technologie de l'information pour le contrôle financier.

Institutionnalisation de la participation. Les DSRP ont permis d'élargir la participation aux

(voir page suivante)

Encadré 3 (suite)

parties prenantes et de mieux définir le rôle des divers acteurs dans les politiques et plans de développement national. Toutefois, dans nombre de pays, la participation est, en général, fonction des conditions fixées dans le DSRP et il convient de l'institutionnaliser.

La nature spécifique du processus de participation dans le cadre du DSRP et le caractère balbutiant des institutions de la démocratie représentative dans nombre de pays africains posent également problème. Par exemple, dans nombre de cas, le Groupe de réflexion a constaté que les parlements ne participaient pas à l'élaboration des DSRP. En dépit de leurs insuffisances, les parlements sont bien placés pour assurer la transparence et le respect du principe de l'obligation redditionnelle dans la prise de décisions et examiner l'efficacité avec laquelle les dépenses publiques sont effectuées. Ainsi, il convient d'associer les parlements à l'élaboration des DSRP. Pour ce faire, le concours que les partenaires apportent aux programmes de formation des parlementaires, en ce qui concerne l'élaboration de la politique économique et l'analyse du budget, revêt une grande importance.

Harmoniser les politiques des partenaires et les objectifs des programmes de réduction de la pauvreté ainsi que les cycles de planification nationaux. Bien que les partenaires aient effectivement affirmé qu'ils voulaient changer, aligner et harmoniser l'assistance des donateurs de façon qu'elle s'inscrive dans le cadre des DSRP, les progrès ont été décevants dans ce domaine. Les représentants des pays africains sont déçus par le grand nombre de difficultés qui continuent d'alourdir le coût des transactions avec les partenaires extérieurs. En outre, l'imprévisibilité des flux d'aide et le décalage entre les déboursements de l'APD et les cycles budgétaires des pays bénéficiaires rendent difficiles l'élaboration de plans à moyen terme, ce qui est un problème grave, en particulier pour les pays qui sont tributaires de l'APD pour plus de la moitié de leur budget.

Plusieurs pays africains ont toutefois mis en place des mécanismes novateurs avec les partenaires pour résoudre ces problèmes. Plusieurs facteurs revêtent une importance cruciale :

- La volonté politique des gouvernements de conclure des accords de partenariat à moyen terme;
- La capacité des gouvernements de traduire les indicateurs, les objectifs et les engagements à moyen terme en objectifs annuels permettant d'évaluer les progrès accomplis;
- L'engagement d'approfondir les réformes en matière de gouvernance;
- L'existence de systèmes de gestion financière transparents et fiables qui répondent aux conditions financières liées à l'aide budgétaire.

En s'inspirant des leçons tirées de l'expérience du Groupe africain de réflexion dans les domaines examinés plus haut, on a engagé les préparatifs en vue d'une grande session plénière africaine parrainée par la CEA sur l'ampleur et le contenu d'une stratégie de réduction de la pauvreté « optimale » dans le contexte africain. Outre le document élaboré à l'intention du Groupe de réflexion, les participants à la réunion plénière s'inspireront des travaux empiriques et des travaux de synthèse actuels sur les stratégies de croissance favorables aux pauvres ainsi que de l'expérience nationale en ce qui concerne les stratégies de réduction de la pauvreté. La réunion plénière permettra d'élaborer le cadre de la « deuxième génération » de stratégies de réduction de la pauvreté.

Amélioration des fondamentaux macroéconomiques

Les fondamentaux macroéconomiques de l'Afrique ont continué à s'améliorer en 2003. Dans l'ensemble, les gouvernements ont réduit leur déficit budgétaire et atteint plus fréquemment leurs objectifs en ce qui concerne la mobilisation des recettes, géré leur système fiscal plus

efficacement, en consacrant les dépenses publiques aux services sociaux et en améliorant la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle en ce qui concerne la fiscalité. Ils mettent également en place de meilleures règles en matière de passation de marchés et améliorent leur système de vérification des comptes.

L'inflation a légèrement augmenté, passant de 9,3% à 10,6% en 2002, ce qui s'explique par l'augmentation des prix des produits alimentaires provoquée par les mauvaises conditions météorologiques dans certaines régions d'Afrique, le renchérissement des importations de pétrole et la dépréciation monétaire dans plusieurs pays. Le déficit courant des pays de la région a diminué, passant de 1,6% du PIB en 2002 à 0,7% du PIB en 2003, en raison du renchérissement du pétrole et des produits de base ainsi que de l'augmentation des envois de fonds des travailleurs. La décision prise récemment par la Banque du Ghana de mettre en place un Comité de la politique monétaire traduit la volonté du Gouvernement de créer un cadre judicieux de formulation de politiques. En Afrique du Sud, l'adoption d'un régime ciblant

l'inflation permet également de mieux gérer l'économie.

Le Cadre de dépenses à moyen terme est un instrument permettant d'améliorer la gestion du budget et les résultats. Nombre de pays africains ont commencé à élaborer des cadres de dépenses à moyen terme, mais doivent relever de redoutables défis pour les mettre en œuvre (encadré 4).

Amélioration de la transparence des systèmes monétaires et financiers

Un des éléments importants de la transparence des politiques monétaires et financières est la fourniture rapide d'informations précises, complètes et détaillées sur celui qui prend ces décisions, la façon dont elles sont prises, les objectifs poursuivis, les résultats attendus et

Encadré 4: Le Cadre de dépenses à moyen terme, un instrument perfectionné pour renforcer la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle

Le Cadre de dépenses à moyen terme est un instrument permettant d'élaborer et d'analyser les budgets nationaux dans un cadre intégré propre à l'élaboration de politiques de développement bien définies sur les plans social et économique. Pour la communauté internationale, il s'agit d'un instrument approprié pour établir un lien entre les objectifs des politiques et les activités de planification et de budgétisation. Cette approche est aussi nécessaire pour renforcer la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle dans le processus de budgétisation. Comme les DSRP, le Cadre de dépenses à moyen terme, est considéré comme le moyen de traduire les priorités en matière de réduction de la pauvreté en programmes de dépenses publiques dans un cadre macroéconomique et budgétaire pluriannuel cohérent.

En Ouganda, le Cadre de dépenses à moyen terme a permis d'établir la liste des secteurs protégés et de limiter ainsi l'imprévisibilité des crédits budgétaires alloués aux secteurs moins prioritaires. Au Rwanda, en raison d'une volonté politique plus forte, les priorités définies dans le DSRP figurent dans le Cadre de dépenses à moyen terme et les plans d'investissements nationaux. Toutefois, il apparaît de plus en plus que le Cadre de dépenses à moyen terme présente bien des défis à relever pour les pays africains, à savoir notamment :

- **Les contraintes liées aux capacités.** Le Cadre de dépenses à moyen terme exige des compétences techniques qui manquent au continent, en ce qui concerne l'établissement des coûts des priorités, le suivi des dépenses et l'élaboration de budgets et de systèmes de vérification des comptes transparents.
- **Ampleur limitée.** Pour les gouvernements africains, le grand nombre d'éléments non négociables tels que les salaires et les pensions, limite les possibilités de fixer des priorités, ce qui ne permet pas d'entreprendre de nouvelles activités.
- **Imprévisibilité des flux d'aide.** L'imprévisibilité de l'assistance des donateurs n'incite pas à fixer le coût de projets qui ne seront probablement pas financés.
- **Résistance.** L'opacité des systèmes de gestion financière profite à certains groupes spécifiques, qui pourraient résister en usant de tactiques dilatoires ou de mauvais procédés ou bien par un refus net.

la façon dont les structures sont constituées. Plusieurs pays africains tels que le Botswana, le Lesotho, Maurice et la Namibie ont réussi, dans une certaine mesure, à assurer la transparence de leurs politiques monétaires.

La Banque du Botswana veille à la transparence en publiant, chaque année, une déclaration de politique monétaire qui souligne les objectifs de ses politiques monétaires et anti-inflationnistes. Les ajustements du taux bancaire sont annoncés ainsi que les raisons qui expliquent et justifient cette mesure. La Banque explique et justifie de façon détaillée la politique de taux de change et fournit des informations sur le panier de devises utilisé pour calculer le taux de change. Toutefois, elle ne précise pas la pondération exacte des différentes monnaies utilisées pour calculer le taux de change. Elle demande aux banques commerciales et aux établissements de crédit de lui fournir, pour les communiquer au public, les détails de tous les frais à payer pour le fonctionnement des comptes et des autres services rendus.

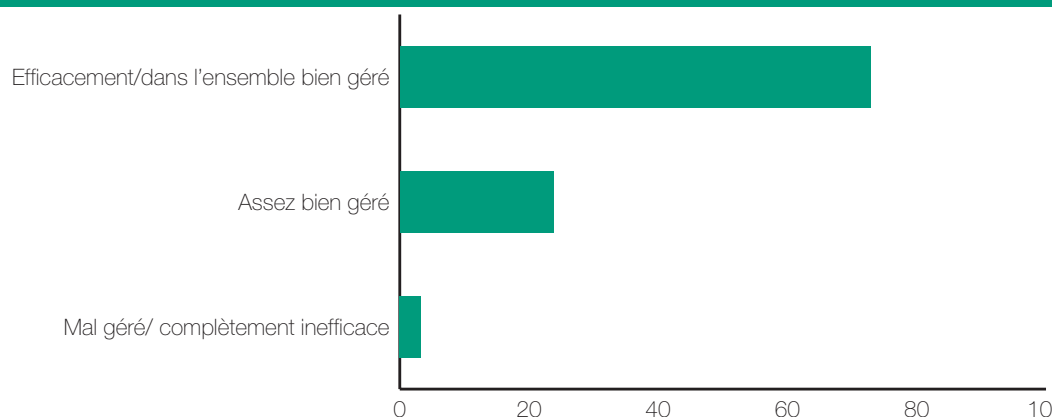
Au Lesotho, la Banque centrale est chargée de formuler et de mettre en œuvre la politique monétaire. Le Comité technique chargé d'élaborer la politique de taux de change, créé en 1998,

procède à une analyse technique et formule des recommandations à l'intention de la Banque du Lesotho sur les politiques monétaires et de change. Il dirige également l'application de toutes les décisions concernant la politique monétaire et de change prises par le Conseil d'administration de la Banque. Dans le cadre de ses activités, la Banque du Lesotho se consulte avec le Ministère des finances pour renforcer la transparence et le principe de l'obligation redditionnelle. Elle publie également des indicateurs économiques, tous les jours et toutes les semaines, ainsi que des rapports trimestriels et annuels qui font l'objet d'une large distribution.

La Banque de Maurice assure la transparence dans la formulation de la politique monétaire en informant le public des objectifs et des instruments de la politique et de toutes modifications des procédures. Le cadre juridique, institutionnel et économique de la Banque, les objectifs des politiques ainsi que les données et les informations sur les politiques monétaires et financières sont communiqués rapidement au public sous une forme facile à comprendre. Les états financiers de la Banque de Maurice contiennent beaucoup d'informations sur ses opérations financières. La Banque publie régulièrement des informations sur les activités des banques commerciales, des

Le Botswana, le Lesotho, Maurice et la Namibie ont réussi, dans une certaine mesure, à assurer la transparence de leurs politiques monétaires.

Figure 9: Efficacité du système fiscal sud-africain
Pourcentage des experts interrogés



Note : Étant donné que la plus grande partie de l'analyse se fonde sur des opinions, il convient de faire preuve d'une grande prudence en comparant la situation dans différents pays, car l'environnement politique, social et économique diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Les tableaux que dressent les travaux de recherche sur les opinions ne donnent qu'une idée de l'état de la gouvernance dans chaque pays, en se fondant sur le point de vue des citoyens de chaque pays au moment des travaux.

Source : Étude du groupe d'experts de la CEA sur la gouvernance

banques offshore et des établissements non bancaires recevant des dépôts.

La Namibie assure la transparence des systèmes monétaires et financiers en souscrivant et en appliquant intégralement le Code de bonnes pratiques sur la transparence des politiques monétaire et financière du FMI, auquel elle a souscrit et qui recense les bonnes pratiques que doivent suivre les banques centrales et autres organismes financiers en matière de transparence. La Banque de Namibie a créé un comité chargé d'examiner la mesure dans laquelle ses pratiques sont conformes aux normes fixées dans le Code. Le Comité a estimé que la Namibie se conformait déjà aux nombreuses dispositions et, pour les zones floues, il a recommandé diverses mesures, qui ont été adoptées par la suite.

6 Dans quatre pays seulement, plus de 40% des personnes interrogées ont estimé que le système fiscal était assez efficace et bien géré.

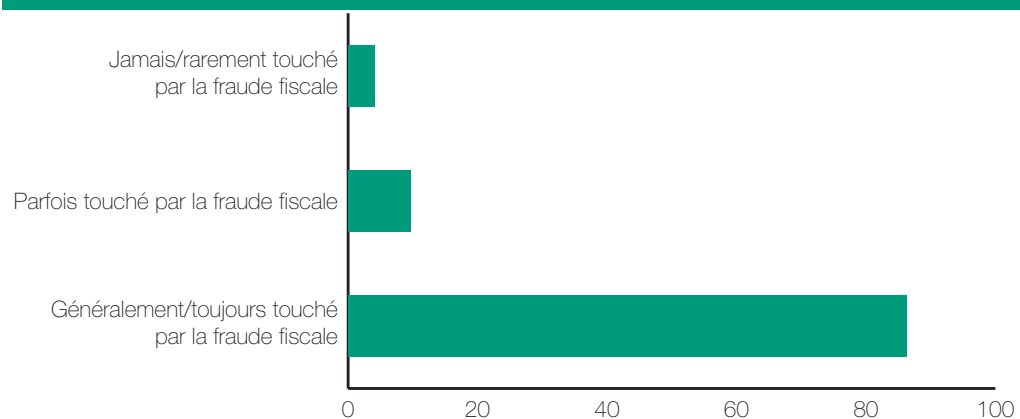
Corruption: un fléau pour la bonne gestion économique

La fraude fiscale et la corruption dans le domaine de la fiscalité, phénomène généralisé dans nombre de pays africains, ont pour effet de réduire les recettes publiques et la capacité des États de fournir les services de base, ce qui ne favorise pas la transparence et une bonne gestion économique. Dans quatre pays seulement, plus de 40% des personnes

interrogées ont estimé que le système fiscal était assez efficace et bien géré. En Afrique du Sud, 73% des experts interrogés partageaient cet avis (figure 9). Au Nigéria, 84% ont indiqué que le système fiscal se caractérisait par la fraude fiscale et la corruption (figure 10). Toutefois, le Gouvernement nigérian, comme nombre d'autres gouvernements africains, s'efforce de lutter contre la corruption et de réduire les coûts élevés qu'elle entraîne (encadré 5).

Nombre de pays africains s'emploient à lutter contre la corruption en créant des commissions de lutte contre ce fléau et en adoptant une législation rigoureuse pour y mettre un terme. Au Botswana, le Gouvernement a créé la Direction de la lutte contre la corruption et les crimes économiques. Au Nigéria, les autorités ont mis en place la Commission des crimes financiers et autres délits économiques connexes ainsi que la Commission de lutte contre la corruption. Toutefois, la corruption continue d'entraver la mise en œuvre de politiques économiques judicieuses et le bon fonctionnement des institutions publiques. Dans son Indice de perception de la corruption en 2003, Transparency International a attribué à tous les pays africains une note inférieure à la note moyenne de cinq, ce qui révèle un niveau élevé de corruption. Même la Tunisie, classée trente-neuvième selon l'Indice

Figure 10: Corruption et fraude fiscale dans le système fiscal nigérian
Pourcentage des experts interrogés



Note: Because much of the analysis is based on perceptions, considerable caution should be exercised in cross-country comparisons, since the political, social and economic environment differs significantly from one country to another. The perceptions research provides a picture of the state of governance in each country only as perceived by citizens of each country at the time of the research.

Source: ECA governance expert panel study.

Encadré 5: Promouvoir la transparence et lutter contre la corruption : un nouveau partenariat entre le Nigéria et le G-8

L'engagement pris par les pays du G-8 d'établir un partenariat avec le Nigéria en vue de mettre en œuvre l'initiative « Nigéria Transparency Compact » (Accord sur la transparence au Nigéria) a redonné une nouvelle impulsion aux efforts que déploie le Gouvernement nigérian pour lutter contre la corruption. Ce dernier a lancé un vaste programme de lutte contre la corruption dans tous les secteurs de l'économie et de la vie publique.

Transparence budgétaire et fiscale. Le processus de formulation et de présentation, de consultation, de mise en œuvre et de suivi de l'exécution du budget s'accompagne de l'adoption de règles claires et de la fixation des rôles et des responsabilités. Pour ce faire, il convient de prendre les mesures suivantes:

- Faire en sorte que le budget soit mieux compris du public et donner les explications nécessaires à cet égard en publiant l' « ABC du budget »;
- Publier les montants alloués mensuellement aux trois pouvoirs qui constituent le gouvernement;
- Mettre en place un groupe constitué de représentants de la société civile et du secteur privé pour suivre, en tant qu'organisme indépendant, la mise en œuvre des programmes dans le cadre de la réforme économique;
- Renforcer la capacité du Bureau du Vérificateur général des comptes pour assurer une meilleure synergie avec le Comité du contrôle public du Sénat;
- Examiner les principales dépenses publiques pour déterminer l'efficacité opérationnelle avec laquelle elles sont effectuées.

Marchés publics et législation. Les procédures de passation de marchés ont été redéfinies pour qu'elles soient conformes aux normes ou aux appels d'offres internationaux, l'accent étant mis sur la transparence, la concurrence et le rapport coût-qualité. Le Gouvernement élabore actuellement, pour examen par le Parlement, un projet de loi visant à créer un organisme fédéral de réglementation des marchés, en vue de fixer les règles d'adjudication et d'administration des marchés, ainsi que le règlement des différends y relatifs.

Institutions de lutte contre la corruption. Le Gouvernement a créé plusieurs institutions de lutte contre la corruption qui seront renforcées et dotées des capacités, du financement et des pouvoirs nécessaires, à savoir:

- La Commission indépendante de lutte contre la corruption;
- La Commission des crimes économiques et financiers;
- La Commission de la cybercriminalité;
- Le Bureau chargé du code de conduite.

Source : Commission du G-8, 2004

de corruption de Transparency International, avait une note égale à 4,9, ce qui était encore élevé. Le Cameroun, l'Angola, le Kenya et le Nigéria, dont les notes sont inférieures à 2, sont parmi les 12 pays les plus corrompus du monde.

Les nouvelles législations, les nouveaux organismes gouvernementaux et commissions chargés de lutter contre la corruption et de

réduire les cas de corruption ont eu moins d'impact que prévu lors de leur mise en place, qui a souvent fait l'objet de beaucoup de publicité⁵. La seule solution consiste à réformer la gestion du secteur public, un travail de longue haleine. Les causes profondes de la corruption résident dans le dysfonctionnement des institutions publiques. Les campagnes de lutte contre la corruption ne sauraient remplacer les

**Nombre de
pays africains
s'emploient à lutter
contre la corruption
en créant des
commissions de
lutte contre ce fléau
et en adoptant
une législation
rigoureuse pour y
mettre un terme.**

tâches difficiles que sont la réforme du secteur public et le renforcement des capacités.

Dans quelques pays (par exemple, au Botswana), l'organisme de lutte contre la corruption appuie l'action des principales institutions publiques qui, elles-mêmes, fonctionnent assez bien. Dans d'autres pays, les organismes de lutte contre la corruption ont servi principalement à des objectifs politiques, à savoir amadouer les citoyens et les donateurs. Les cas les plus difficiles, qui laissent pourtant bien augurer de l'avenir, sont peut-être les cas où ces organismes remplacent temporairement l'État dans la lutte contre la corruption. Il faut, dans ces cas, une très forte volonté politique de la part des responsables politiques. Le cas échéant, la meilleure approche, même à moyen terme, consiste à renforcer les diverses institutions et les différents mécanismes de contrôle. Il en est ainsi, en particulier, en ce qui concerne la gestion des recettes des industries extractives (encadré 6).

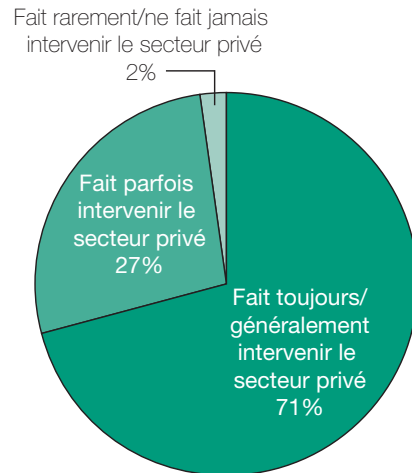
Les nouvelles législations, les nouveaux organismes gouvernementaux et commissions chargés de lutter contre la corruption et de réduire les cas de corruption ont eu moins d'impact que prévu

Le secteur privé est de plus en plus encouragé mais le niveau des investissements demeure peu élevé

Le secteur privé se développe rapidement dans nombre de pays africains grâce à l'adoption de mesures destinées à encourager l'investissement privé : élimination des obstacles d'ordre administratif à l'enregistrement des entreprises privées, protection des droits de propriété, octroi d'exonérations fiscales, attribution de terrains pour l'implantation d'industries, création de zones franches industrielles, amélioration de l'infrastructure et de la sécurité.

La quasi-totalité des pays africains ont maintenant élaboré des codes d'investissement. En 1998, le Gabon a élaboré une charte des investissements garantissant la liberté d'investissement et la libre circulation des capitaux ainsi qu'une justice égale pour tous les opérateurs économiques. Il a également créé une zone franche sur l'île de Mandji. Le Gouvernement kényen accorde une exonération d'impôt temporaire de 25 ans pour les investissements dans la zone franche industrielle et appliquera un taux d'imposition de 25% au cours des 10 années suivantes. Il accorde également des dégrèvements d'impôts sur les sociétés pour les activités suivantes : élevage, agriculture, transformation des produits halieutiques, produits laitiers et huile alimentaire. Dans la charte de

Figure 11: Bonne participation du secteur privé à l'élaboration des politiques à Maurice



Source : Enquête d'experts de la CEA sur la gouvernance à Maurice

l'investissement qu'il a adoptée en 1995, le Gouvernement marocain a pris des mesures d'incitation fiscale en faveur des investisseurs et autorise le libre transfert des bénéfices et des capitaux. En outre, il fournit des subventions aux zones industrielles et encourage la création de centres financiers et de zones de promotion des exportations. À Maurice, le secteur privé participe activement à la formulation de la politique économique, bonne pratique dont doivent s'inspirer les autres pays africains (figure 11). Dans 14 pays, environ un tiers des personnes interrogées estiment que le secteur privé participe toujours à la formulation de politiques concernant les questions de développement.

Faire des affaires en Afrique peut toutefois être un véritable casse-tête (tableau 1). Au Mozambique, il ne faut pas moins de 14 procédures et 153 jours pour lancer une affaire et 18 procédures et 540 jours pour faire exécuter un contrat. Au Tchad, il faut 19 procédures et 75 jours pour lancer une affaire, et 52 procédures et 526 jours pour faire exécuter un contrat. En revanche, au Botswana, il ne faut que 11 procédures et 108 jours pour lancer une affaire, et 26 procédures et 154 jours pour faire exécuter un contrat. Les pays africains devront réformer leurs procédures administratives et juridiques s'ils veulent que leur secteur privé soit plus efficace.

Encadré 6: Promouvoir la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle dans le secteur minier

Au cours de la prochaine décennie, les recettes tirées du pétrole augmenteront sensiblement en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. En ce qui concerne le seul Nigéria, les recettes dépasseront 110 milliards de dollars entre 2004 et 2010. Au cours de la même période, les recettes de l'Angola atteindront 43 milliards de dollars, celles de la Guinée équatoriale, environ 10 milliards de dollars et celles du Tchad, un peu plus de 2 milliards de dollars. Grâce à ces recettes importantes, ces États pourront renforcer leurs institutions économiques et politiques, réduire la pauvreté, accroître les possibilités de développement et, pour la première fois de leur histoire, partager, dans une large mesure, la richesse nationale entre les citoyens.

L'avenir de ces pays sera fonction de l'importance des recettes qu'ils tireront du pétrole et de l'utilisation qu'ils en feront en fin de compte. Au moment où en Afrique l'accent est mis sur la transparence et le respect de l'obligation redditionnelle dans le cadre du Mécanisme d'évaluation intra-africaine du NEPAD, les pays riches en énergie d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale peuvent utiliser ces apports importants de ressources financières à des fins de développement dans la transparence, en tant que moyen de normaliser leur situation internationale, de lutter contre la corruption, de promouvoir l'état de droit, de montrer leur adhésion aux nouvelles normes que constitue le respect de l'obligation redditionnelle et d'établir de nouveaux partenariats, aux plans interne et externe, avec des institutions qui s'emploient à promouvoir des réformes. La communauté internationale a également intérêt à contribuer à la réalisation de cet objectif.

Elle devrait veiller à ce que les ressources pétrolières de l'Afrique soient bien utilisées pour améliorer l'indice de développement humain des citoyens de ces pays, qui se trouvent au bas du classement. Bien que la production pétrolière de l'Afrique soit relativement modeste, celle de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale est une source d'approvisionnement de plus en plus importante au niveau mondial, en particulier en raison de la situation géopolitique au Proche-Orient. Le calcul des risques pour l'économie mondiale est simple : si la situation demeure stable dans les pays africains producteurs de pétrole, ces derniers deviendront des fournisseurs fiables de pétrole et de gaz. Si ces pays connaissent des troubles internes, il s'ensuivra des chocs pour l'économie mondiale. Les risques de violence, la criminalité, l'ampleur de la corruption, la violation des droits de l'homme et la mauvaise répartition des richesses sont symptomatiques d'une mauvaise gestion des richesses tirées de l'énergie, ce qui caractérise nombre de pays africains.

La communauté internationale doit, tout en s'intéressant au pétrole et aux autres secteurs miniers, veiller à ce que les revenus soient gérés efficacement et équitablement. Elle devra, entre autres mesures, exercer des pressions sur les compagnies, sur les sociétés transnationales pour qu'elles prennent les mesures suivantes :

- Révéler l'importance des primes à la signature et des nouveaux contrats ;
- Éliminer la corruption lors de l'octroi de concessions ou de l'autorisation de mise sur le marché de produits;
- Établir des comptes précis et complets des recettes et des dépenses publiques.

Le projet d'oléoduc reliant le Tchad au Cameroun devrait servir de modèle pour la gestion des revenus pétroliers. Il y a convergence à cet égard des initiatives régionales, multilatérales et bilatérales, qui ont pour objet de promouvoir la transparence des finances publiques.

Malgré l'engagement pris par les gouvernements africains de rechercher une croissance et un développement alimentés par le secteur privé et leurs tentatives d'attirer des capitaux nationaux et étrangers, les résultats ont été limités. En 2003, le flux net

d'investissements étrangers directs (IED) à destination de l'Afrique sub-saharienne a été de 8 milliards de dollars, loin des 39 milliards vers l'Amérique latine et les Caraïbes, des 14 milliards vers les pays d'Europe centrale et orientale et des 89 milliards vers l'Asie et le

Tableau 1: Faire des affaires en Afrique

Comment les pays africains se situent-ils par rapport au Bangladesh, par exemple, où il faut 7 procédures et 30 jours pour lancer une affaire, et 15 procédures et 270 jours pour faire exécuter un contrat?

Pays	Lancer une affaire		Faire exécuter un contrat	
	Procédures	Jours	Procédures	Jours
Afrique du Sud	9	38	26	277
Algérie	14	26	49	407
Angola	14	146	47	1011
Bénin	8	32	49	570
Botswana	11	108	26	154
Burkina Faso	13	135	41	458
Burundi	11	43	51	512
Cameroun	12	37	58	585
Congo	8	67	25	525
Côte d'Ivoire	11	58	47	560
Égypte	13	43	55	410
Éthiopie	7	32	30	420
Ghana	12	85	23	200
Guinée	13	49	44	306
Kenya	12	47	25	360
Lesotho	9	92	49	285
Madagascar	13	44	29	280
Malawi	10	35	16	277
Mali	13	34	28	340
Maroc	5	11	17	240
Mauritanie	11	82	28	410
Mozambique	14	153	18	540
Namibie	10	85	31	270
Niger	11	27	33	330
Nigéria	10	44	23	730
Ouganda	17	36	15	209
République centrafricaine	10	14	45	660
République démocratique du Congo	13	155	51	909
Rwanda	9	21	29	395
Sénégal	9	57	36	485
Sierra Leone	9	26	58	305
Tanzanie	13	35	21	242
Tchad	19	75	52	526
Togo	13	53	37	535
Tunisie	9	14	14	27
Zambie	6	35	16	274
Zimbabwe	10	96	33	350

Source : Banque mondiale, *La pratique des affaires en 2005, tableaux de pays* (Banque mondiale, Washington, 2004)

Pacifique. Et encore, ce montant déjà limité s'est concentré sur un petit nombre de pays⁶.

Les pays africains doivent adopter une approche plus globale pour attirer les investissements et

stimuler le secteur privé (encadré 7). Pour améliorer les investissements, il faut notamment réduire la course aux avantages personnels en s'attaquant à la corruption, supprimer les facteurs d'incertitude dans le secteur commercial et établir la crédibilité

Encadré 7: Pourquoi est-il si difficile d'améliorer le climat de l'investissement?

Le climat de l'investissement s'améliore dans de plus en plus de pays, et des États aussi divers que la Chine, l'Inde et l'Ouganda jouissent des bienfaits d'une croissance accélérée et d'une moindre pauvreté. Mais malgré ces avantages considérables, les progrès sont souvent lents et ardues en Afrique. Pourquoi en est-il ainsi ?

Accès limité au financement

La difficulté la plus commune réside dans l'accès à un financement fiable et peu onéreux. Peu d'entreprises en Afrique disposent de prêts bancaires et d'autorisations de découvert, ce qui les oblige à avoir recours à leurs propres ressources pour leurs besoins d'investissement et de capital de roulement. Même lorsque des prêts bancaires sont disponibles, les taux d'intérêt sont élevés et une garantie d'un montant bien supérieur est demandée, qui couvre souvent les biens meubles. Le problème semble être lié au fait que la terre n'est pas acceptable comme garantie en raison de l'absence de droit de pleine propriété, problème répandu dans la région. Le crédit fournisseur pourrait faciliter les transactions commerciales, mais il n'est pas courant à cause d'un manque d'informations et des difficultés rencontrées pour faire respecter les contrats. Dans plusieurs pays, le gouvernement s'arroge les ressources bancaires disponibles, au détriment des entreprises privées. En fin de compte, à l'exception du Nigéria et de quelques pays d'Afrique orientale et australe, les banques commerciales n'ont pas un rôle important lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises.

Instabilité macroéconomique et incertitudes politiques

La plupart des pays africains sont loin de disposer d'un environnement macroéconomique propice au développement du secteur privé. Les incertitudes découlant de l'inflation et de la volatilité des taux de change augmentent les coûts des transactions et empêchent les entreprises de planifier leurs activités futures. D'importants déficits budgétaires et extérieurs aggravent le risque de crise, en particulier dans les pays engagés dans des conflits.

Les marchés financiers internationaux accordent de faibles cotes de crédit à la plupart des pays qui n'ont pas une réputation établie en matière de gestion solide de l'économie. La privatisation et la commercialisation de grandes entreprises publiques n'ont pas beaucoup avancé dans de nombreux pays. La corruption qui caractérise les processus réglementaires de la privatisation a souvent fait que des monopoles publics inefficaces ont été cédés à des propriétaires privés, sans transformation de la structure du marché. Les entreprises appartenant à l'État continuent à occuper une part prépondérante du marché dans de nombreux secteurs, ce qui limite la concurrence.

Faiblesse de l'infrastructure

La qualité de l'alimentation en électricité, des transports et des télécommunications varie considérablement. La longueur des délais pour obtenir une ligne téléphonique terrestre est un problème. La lenteur des raccordements et la fréquence des pannes de courant obligent de nombreuses entreprises à installer des générateurs inefficaces et non rentables. Peu d'entreprises considèrent que les transports sont un obstacle, mais les coûts sont généralement élevés.

(voir page suivante)

**Les pays
africains
doivent adopter
une approche plus
globale pour attirer
les investissements
et stimuler le
secteur privé**

Encadré 7 (suite)

Peu d'interaction avec le gouvernement

Le chevauchement des compétences des autorités fédérales, nationales et locales conduit à l'imposition arbitraire de taxes et d'impôts. D'autres problèmes sont dus à la lenteur des remboursements d'impôts, à l'incohérence et au manque de transparence du calcul des taxes sur les chiffres d'affaires et des impôts sur les bénéficiaires, même si elles sont conçues pour inciter à l'investissement. L'administration douanière s'est améliorée dans certains pays, mais les délais de dédouanement sont encore trop long.

Source : Eifert et Ramachandran, 2004 7

Les progrès de la privatisation des entreprises publiques ont été inégaux

des politiques publiques, accroître la confiance du public dans les marchés et les entreprises, et veiller à ce que les interventions des pouvoirs publics et des institutions soient fonction des conditions, capacités et priorités locales.

Des privatisations inégales

Des programmes de désinvestissement de l'État ont été mis au point pour vendre des entreprises publiques à des entrepreneurs privés, nationaux et étrangers, par différents moyens. Certains pays en sont à un stade avancé alors que d'autres ont seulement conçu les règles de base et les mettent en œuvre progressivement. Les privatisations sont généralement motivées par une volonté de promouvoir l'efficacité économique, des avantages budgétaires et des objectifs généraux de développement comme l'affermissement du marché des capitaux et la facilitation des échanges technologiques.

Les progrès de la privatisation des entreprises publiques ont été inégaux (encadré 8). Sur les 3 796 opérations de privatisation effectuées par les pays africains, d'un montant estimé à 7,9 milliards de dollars, l'Afrique du Sud représente 31% en valeur, suivie par la Zambie à 11%, la Côte d'Ivoire 10%, le Ghana 8%, le Sénégal 5%, l'Égypte 4% et l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc, le Nigéria et la Tanzanie environ 3% chacun (Banque mondiale, 2001 b).

Les problèmes de la privatisation en Afrique sont notamment l'aggravation du chômage et l'augmentation des coûts des biens et services. Dans certains cas, la privatisation n'a fait que remplacer des monopoles d'État par des monopoles privés, avec tous les inconvénients

que ces derniers comportent et aucun des avantages des systèmes précédents.

Ces conséquences négatives, la plupart à court terme, montrent que les pays africains doivent accroître leurs capacités pour tirer parti de tous les avantages de la privatisation. Comment faire? En mettant en place des mécanismes de protection sociale, en permettant la concurrence dans l'économie et en créant un environnement politique et juridique favorable à la croissance économique et à la répartition équitable des fruits de cette croissance, autant d'actions qui exigent, notamment, la réforme et le développement des institutions chargées de la planification et l'adoption de règlements à l'appui de la privatisation.

L'amélioration de la prestation des services est désormais une priorité mais les résultats sont encore limités

En moyenne, 36% des ménages interrogés ont répondu que les services assurés par les collectivités locales étaient très bons ou bons, 38% satisfaisants et 24% médiocres. Mais les différences sont notables entre les pays (graphique 12). Au Burkina Faso, 62% des personnes interrogées ont estimé que la qualité des services publics était très bonne ou bonne. En République-Unie de Tanzanie, 46% ont estimé qu'elle était satisfaisante et au Cameroun 41% l'ont jugée médiocre ou très médiocre.

L'instruction élémentaire, les soins de santé, l'eau et le développement rural figurent en première place des programmes de réduction de la pauvreté et de développement de nombreux pays africains, ainsi que le

Encadré 8: La privatisation de Kenya Airways – un exemple à suivre pour d'autres compagnies aériennes africaines

Soucieuse d'étendre ses services et d'assurer des liaisons Est-Ouest et Nord-Sud, Kenya Airways (KQ) fait tout son possible pour devenir un réseau de classe mondiale avant 2005. Depuis sa privatisation en 1996, KQ a pu réaliser des économies, fournir une meilleure qualité de service et se rattacher à un vaste réseau. Pour ce faire, la compagnie a connu une croissance soutenue et a réussi à relativement bien gérer les conséquences du 11 septembre 2001. Les recettes ont augmenté de 2% au cours des six mois suivants, pendant que le nombre de passagers augmentait de 11%. Durant la même période, la compagnie a réduit certaines dépenses de capital non essentielles et limité le recrutement de nouveaux employés.

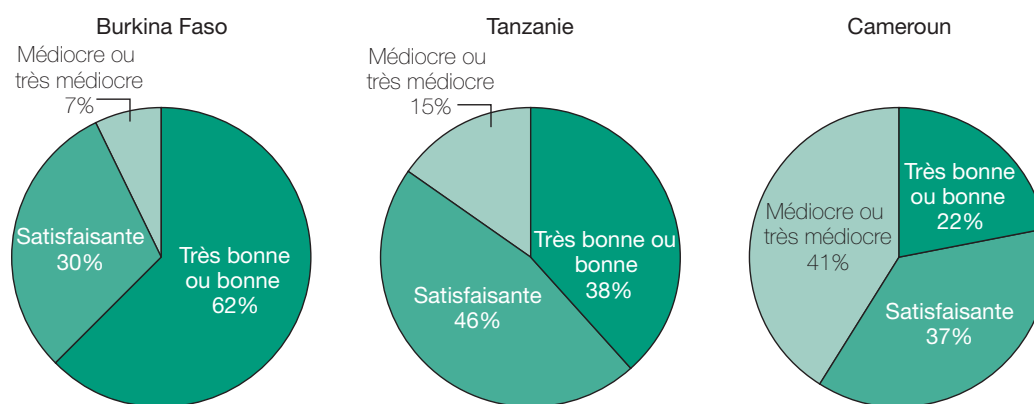
Résultat, la privatisation a considérablement amélioré la fiabilité et les résultats de KQ, désignée « Compagnie aérienne africaine de l'année » par une revue professionnelle en juin 1999. Après avoir investi 150 millions de dollars dans l'achat de quatre nouveaux Boeing 737 et de nouveaux Boeing 777, KQ est désormais le principal transporteur pour les vols entre l'Europe et l'Afrique et les vols intra-africains. Desservant près de 40 destinations et assurant plus de 1 500 liaisons hebdomadaires en coopération avec son principal partenaire KLM, on considère que KQ opère au même niveau que les principales compagnies aériennes du monde.

Source : CEA, à partir de sources officielles.

développement à l'initiative des communautés (encadré 9). De nouveaux partenariats public-privé apparaissent, permettant de multiplier les choix, de promouvoir l'efficacité et d'améliorer l'accès aux services. Le Botswana, l'Afrique du

Sud, la Namibie et Maurice sont bien placés en ce qui concerne l'éducation, l'assainissement, l'alimentation en eau et la santé. A l'autre bout du spectre, on trouve l'Éthiopie, la Gambie et le Tchad.

Figure 12: La qualité des services publics est très variable



Note: L'analyse reposant pour beaucoup sur des perceptions, il convient de faire preuve d'une grande prudence dans les comparaisons entre pays car les conditions politiques, économiques et sociales diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. L'étude des perceptions dépeint l'état de la gouvernance dans chaque pays tel qu'il est perçu par les habitants au moment de l'enquête.

Source: Enquête auprès des ménages sur la gouvernance, effectuée par la CEA

De nouveaux partenariats

public-privé

apparaissent,

permettant de

multiplier les choix,

de promouvoir

l'efficacité et

d'améliorer l'accès

aux services.

Encadré 9: Développement à l'initiative des communautés au Cameroun

Un programme national de vulgarisation agricole au Cameroun a constitué la première instance de participation des communautés dans le cadre d'un projet pilote couvrant une centaine de villages. Des experts du Bénin, du Mali et de Madagascar (pays spécialistes de la participation des communautés) sont venus enseigner de nouvelles aptitudes aux formateurs camerounais. Ces derniers ont ensuite encouragé les villages à se regrouper pour définir les principaux problèmes, fixer des priorités et demander un appui à cet égard aux responsables du programme. La participation des communautés ne devait porter que sur la vulgarisation agricole. Mais une fois organisées, les communautés ont utilisé leur nouveau pouvoir pour adresser d'autres doléances aux autorités locales concernant l'amélioration des écoles, des routes, de l'alimentation en eau et d'autres problèmes locaux.

La réussite du projet a enthousiasmé les spécialistes locaux, convaincu les ministres et les responsables venus sur place et renforcé le contrôle, par le Cameroun, du développement à l'initiative des communautés. Une réussite nette et visible sur le terrain a été le meilleur moyen de surmonter la résistance face au changement.

Bien qu'aucune ressource supplémentaire n'ait été fournie par les donateurs ou le Gouvernement, le projet pilote a eu de bons résultats. Les communautés ont réussi à obtenir des ressources des élites locales et des communes. Les villages organisés en groupe ont pu exercer des pressions sur les maires et d'autres responsables pour qu'ils s'attachent à réduire le détournement des fonds vers des objectifs non prévus au budget et à mieux utiliser les ressources déjà allouées. Cela dit, il était évident que la validité de cette initiative exigeait des ressources supplémentaires à l'appui de l'exécution des plans d'action, de la mise en place de capacités communautaires et du renforcement des collectivités locales.

Grâce à ce succès, le développement à l'initiative des communautés est devenu un exercice à l'échelle du pays : le Ministère de la planification a décidé d'en faire un exercice multisectoriel et le projet pilote est passé de 100 villages à près de 250 et la prochaine phase devrait porter sur 4 000 villages. L'objectif à moyen terme est la couverture des 13 000 villages du pays. Cela prendra 4 à 5 ans et demandera des ressources supplémentaires et un renforcement des capacités.

Source: Banque mondiale, 2004b.

Le respect des droits de l'homme s'améliore, malgré des exceptions flagrantes

La plupart des pays africains ont adhéré aux principaux instruments internationaux, traités et conventions relatifs aux droits de l'homme et au cadre régional de protection de ces derniers. L'Acte constitutif de l'Union africaine compte parmi ses principaux objectifs la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples dans le respect de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres instruments internationaux pertinents. L'un des principes directeurs de l'Union est le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance. Une étape majeure dans la protection des

droits de l'homme en Afrique a été franchie en février 2004 avec la ratification, par les États membres de l'Union africaine, de l'instrument portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Les constitutions de nombreux pays africains contiennent des dispositions cruciales relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit. Les dirigeants comme les peuples reconnaissent de façon générale que ces valeurs sont le fondement d'une société intègre. Pour atteindre cet objectif, de nombreux pays africains ont créé des institutions de contrôle chargées de protéger et de promouvoir les droits de l'homme [commissions nationales des droits de l'homme, protecteur public (en Afrique du Sud), commissions de

lutte contre la corruption, inspecteurs généraux du gouvernement et médiateurs] pour aider les citoyens à obtenir des réparations en cas de violation des droits de l'homme. Par ailleurs, des régimes d'aide juridique ont été créés pour que les défavorisés puissent avoir accès à des services juridiques à moindre coût, voire gratuitement en cas d'indigence, par exemple au Nigéria, au Ghana, au Sénégal et en Gambie.

Mais l'écart est grand entre les perceptions et les réalités. Au Botswana, 88% des experts interrogés ont répondu que leurs dirigeants respectaient l'état de droit. Par contre, 69% des sondés au Swaziland ont indiqué que leurs dirigeants respectaient rarement ou ne respectaient jamais l'état de droit et la légalité dans le pays (graphique 13). En Namibie, à Maurice, au Sénégal, au Maroc, au Lesotho, au Bénin, en Afrique du Sud et au Ghana, on constate également un respect appréciable de l'état de droit. Mais au Kenya, en Éthiopie, au Tchad, au Zimbabwe et au Malawi, l'attachement des institutions publiques à l'état de droit suscite des doutes.

Les forces de l'ordre sont parfois coupables de violations des droits de l'homme

Les forces de police et les autorités carcérales

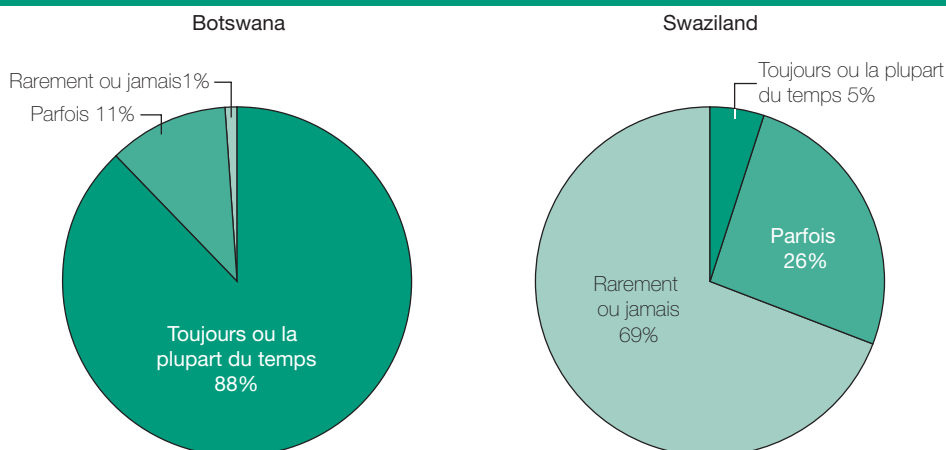
violent les droits de citoyens avec impunité dans plusieurs pays. Ces institutions, en particulier la police, se livrent à des actes de torture, commettent des exécutions extrajudiciaires et sont coupables de sévices sur des suspects en attente de jugement. Par exemple, en Afrique du Sud, « l'Independent Complaints Directorate » a fait observer dans son rapport de 2001 que la torture et les mauvais traitements dont étaient victimes les criminels présumés de la part de la police restaient un grave problème malgré le bilan relativement bon du Gouvernement en matière de droits de l'homme. Les habitants des pays suivants : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Tchad et Zambie n'ont guère confiance dans les organes chargés de l'application des lois. C'est pour cela qu'au lieu de signaler à la police des violations des droits de l'homme ou d'entamer des poursuites, les citoyens font appel à des tribunaux traditionnels, aux chefs locaux ou à des institutions et groupes communautaires d'arbitrage.

Les droits des femmes et des enfants ne sont toujours pas convenablement protégés

Un nombre important de gouvernements africains ont adopté ou ratifié des cadres importants

Les forces de police et les autorités carcérales violent les droits de citoyens avec impunité dans plusieurs pays.

Figure 13: Respect de l'état de droit par les dirigeants – élevé au Botswana, faible au Swaziland



Note: L'analyse reposant pour beaucoup sur des perceptions, il convient de faire preuve d'une grande prudence dans les comparaisons entre pays car les conditions politiques, économiques et sociales diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. L'étude des perceptions donne une image de l'état de la gouvernance dans chaque pays tel qu'il est perçu par les habitants au moment de l'enquête.

Source: Enquête d'experts sur la gouvernance, effectuée par la CEA.

de promotion des droits des femmes ou y ont adhéré, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui est l'une des principales conventions en la matière. Toutefois, la nature non contraignante de toutes les déclarations régionales et sous-régionales adoptées par les États limite les possibilités qu'ont les citoyennes de la région d'exiger officiellement la protection de leurs droits.

Les constitutions de nombreux pays africains interdisent la discrimination fondée sur le sexe. Pour donner quelques exemples, la Constitution de la République du Ghana de 1992 contient des dispositions précises garantissant l'égalité de tous devant la loi. L'article 17 prévoit expressément la protection contre toutes les formes de discrimination et enjoint à l'État de prendre des mesures pour mettre un terme à toutes formes de discrimination pour des motifs de sexe, de race, de couleur, d'ethnie, de religion, de croyance ou de statut socioéconomique. L'article 35, à ses paragraphes 5 et 6, fait obligation à l'État de mettre un terme à toutes les formes de discrimination par des réformes législatives et des mesures positives, alors que l'article 27 énonce les droits des femmes. La Constitution éthiopienne stipule que tous les citoyens sont égaux devant la loi et ont droit, sans discrimination, à une protection égale garantie par la loi.

Un grand nombre d'États africains font des efforts louables pour promulguer des lois tenant compte

des sexospécificités. Ces progrès majeurs dans la législation ont porté sur l'égalité des femmes dans le mariage, y compris la protection contre le viol conjugal ; l'égalité des femmes en ce qui concerne les droits d'acquisition de biens mobiliers et immobiliers; les droits salariaux des femmes, comme un salaire égal pour un travail de valeur égale, des allocations de maternité, ainsi que des mesures positives et la protection contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

Malgré la législation mise en place pour protéger les femmes, ces dernières subissent encore diverses atteintes à leur personne et des violations de leurs droits. Les femmes sont également victimes de violence sexiste. Elles souffrent d'une discrimination ancrée dans la société au sujet de la propriété foncière et de l'héritage, de conditions pénibles de travail et du rôle traditionnel dominant des hommes. En République-Unie de Tanzanie, la Constitution prévoit des mesures correctives qui sont censées rectifier les déséquilibres historiques dans le partage du pouvoir; toutefois, la même Constitution reconnaît des droits et pratiques coutumiers dans les domaines du mariage, de l'héritage, ainsi que des droits de succession et de propriété. Ces lois et pratiques coutumières sont bien connues pour leur caractère discriminatoire envers les femmes. Les gouvernements africains ne sont pas parvenus à fournir une protection juridique accessible ; ce sont principalement les ONG qui s'en sont chargées.

**Les femmes,
subissent
encore diverses
atteintes à leur
personne et des
violations de leurs
droits.**

Partie 2

Instauration d'un État africain compétent et responsable

L'élément central de la bonne gouvernance est un État démocratique compétent, un État enraciné dans la volonté publique, dont la légitimité repose sur le processus démocratique et dont les institutions favorisent l'intérêt général. Le Botswana, Maurice et l'Afrique du Sud, États démocratiques relativement compétents et dotés d'une bonne gouvernance, ont mieux favorisé le développement économique et humain que des pays n'ayant pas ces caractéristiques. Au contraire, la Sierra Leone, le Libéria, la Somalie et le Soudan ont connu des troubles, l'instabilité et un déclin économique et social général. La bonne gouvernance exige donc un État démocratique compétent ainsi qu'une société civile dynamique et un secteur privé novateur. Elle n'est pas un phénomène instantané mais un processus durable, une œuvre inachevée que tous les pays, développés et en développement, s'efforcent de mener à bien. Elle est le produit de décisions délibérées prises par les gouvernements dans leur gestion et leur conception de l'avenir.

La principale tâche de tous les gouvernements africains consiste à développer les moyens et le sens des responsabilités des institutions publiques. Cette section définit dix domaines clef auxquels les décideurs africains doivent s'intéresser.

- Renforcement des parlements;
- Approfondissement des réformes juridiques et judiciaires pour protéger les droits de propriété et garantir l'indépendance des tribunaux ;
- Amélioration de la gestion du secteur public ;
- Amélioration de la prestation des services publics ;
- Suppression des obstacles à l'entreprise privée ;
- Exploitation du potentiel des technologies de l'information et de la communication à l'appui du gouvernement ;
- Développement de médias responsables ;
- Utilisation de modes traditionnels de gouvernance pour promouvoir le développement et faire exécuter les contrats ;

- Lutte contre le sida pour mettre un terme à ses effets nuisibles sur la gouvernance, et sur le développement en général ;
- Sensibilisation des partenaires à la nécessité de respecter leurs engagements.

Renforcement des parlements

Les corps législatifs de la plupart des pays africains sont encore faibles et marginalisés. Leur autonomie, qui est pourtant inscrite dans la constitution, est souvent menacée par le pouvoir exécutif, par le biais de pressions, de contreparties financières, voire d'actes d'intimidation. Le faible niveau d'éducation et le manque d'envergure des législateurs dans de nombreux pays limitent leur efficacité. Par exemple, en Éthiopie, moins du quart des parlementaires sont allés au-delà de l'enseignement secondaire. Le niveau d'études ne devrait pas être un obstacle pour être candidat à une élection, mais une norme minimale devrait être fixée pour que les élus aient les connaissances et les capacités intellectuelles nécessaires pour remplir leur mandat.

Les commissions parlementaires sont également faibles, en partie à cause du manque d'envergure des législateurs et de l'absence de spécialistes et de services d'appui compétents. Ils faut absolument renforcer les capacités de ces commissions pour qu'elles assurent un soutien adéquat à la fonction législative. Il convient de recruter des professionnels compétents et convenablement formés, de constituer une bibliothèque disposant des ressources nécessaires et contenant des documents de référence et des bases de données concernant des questions législatives et d'organiser des sessions de formation à l'intention des députés.

On trouvera ci-après les mesures recommandées pour renforcer le contrôle parlementaire dans les pays africains:

- Améliorer les capacités des professionnels au service des législateurs et des commissions parlementaires ;
- Simplifier et améliorer l'accès des citoyens aux séances parlementaires, notamment en tenant ces séances non pas au parlement mais sur la scène publique, en particulier pour les questions d'importance nationale ;

- Créer un forum de discussion parlement-société civile pour que les organisations de la société civile puissent enrichir les travaux du parlement. Cela permettrait d'améliorer leurs relations mutuelles et la qualité de l'élaboration des lois ;
- Veiller à ce que les législateurs membres de différentes commissions parlementaires aient les connaissances nécessaires dans les domaines dont ils s'occupent ;
- Encourager la formation permanente des parlementaires à propos des différents aspects des responsabilités législatives afin d'améliorer leurs capacités ;
- Créer une base de données et d'informations de qualité pour le parlement, portant sur différents aspects de la gouvernance et sur les institutions du pays.

Approfondissement de la réforme juridique et judiciaire

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des tentatives de réformes passées. Premièrement, les nouvelles lois doivent rendre compte des réalités du milieu institutionnel, y compris le statut des institutions de mise en œuvre (secteur judiciaire, ministère de la justice, police et organisme de réglementation). Lorsque les institutions chargées d'appliquer une nouvelle loi sont corrompues, techniquement incompétentes ou insuffisamment indépendantes du pouvoir politique, la loi doit compenser ces anomalies. Deuxièmement, la mise en œuvre peut être facilitée si la coutume est incorporée dans la législation. Les coutumes étant des normes que les citoyens respectent déjà, leur intégration dans la législation nationale ne risque pas de créer des problèmes de mise en œuvre. Troisièmement, un processus de réforme transparent et ouvert peut réduire l'opposition à une nouvelle loi et faciliter son application.

Autre enseignement, l'absence de réformes institutionnelles parallèles tend à empêcher tout progrès de la réforme judiciaire. Par exemple, les réformes de la police et des services du procureur sont indispensables et si, elles ne sont pas menées à bien, l'amélioration du secteur judiciaire sera plus difficile. La plupart des efforts sont axés

sur l'amélioration des tribunaux, mais certains portent sur d'autres mécanismes de règlement des différends. L'arbitrage, la médiation et d'autres méthodes peuvent canaliser les différends vers des instances privées au lieu des tribunaux. Mais pour que les méthodes privées remplacent efficacement l'intervention des tribunaux, les parties doivent être incitées à leur soumettre leur litige et être liées par la décision. Dans le monde des affaires, une bonne réputation constitue souvent une incitation en ce sens.

Comment renforcer la capacité du système judiciaire ?

- En garantissant son autonomie et en l'isolant de pressions émanant du pouvoir exécutif ou d'autres branches du gouvernement ;
- En assurant le financement indépendant du secteur judiciaire, avec un règlement financier précis et un système de vérification des comptes ;
- En modernisant les tribunaux, notamment par l'automatisation de certaines procédures ;
- En encourageant d'autres mécanismes de règlement des différends, comme les juges de paix ;
- En resserrant les liens entre les tribunaux modernes et coutumiers, par l'intégration de ces derniers dans le système judiciaire et en veillant à ce que leur personnel soit compétent et crédible.

Amélioration de la gestion du secteur public

Dans la plupart des pays africains, la capacité des institutions du secteur public et la prestation des services publics se sont détériorées alors que les économies ont stagné ou chuté à partir du début des années 70. Les programmes d'ajustement structurel des années 80 et 90 se sont accompagnés de tentatives d'amélioration des résultats du secteur public mais on reconnaît qu'elles ont échoué dans une large mesure, les réductions draconiennes des premières années d'ajustement ayant laissé des gouvernements exsangues. Dans le même temps, on s'accorde sur le fait que l'amélioration des résultats

La bonne gouvernance

exige un État

démocratique

compétent ainsi

qu'une société

civile dynamique

et un secteur privé

novateur.

du secteur public – qui est tributaire d'une augmentation des capacités, d'une amélioration des incitations et d'un meilleur fonctionnement des institutions publiques – est un élément indispensable de la bonne gouvernance et un moteur du développement socioéconomique. Que faut-il faire ?

La réforme du secteur public doit être élaborée en fonction des caractéristiques du pays. Les pays sont différents en ce qui concerne leur volonté politique, leurs capacités administratives et leur capacité institutionnelle d'asseoir durablement les réformes. De même, les réformes du secteur public diffèrent par leur ampleur. Certains programmes se limitent au renforcement des capacités ou à des modifications institutionnelles dans une partie du secteur public. D'autres visent des réformes globales de la structure du secteur public, le renforcement des capacités et des modifications institutionnelles à différents niveaux, comme les attributions et les traitements de la fonction publique.

Pour avancer, il faut une appropriation et un contrôle politiques des programmes et budgets nationaux. Cela veut dire rattacher les plans nationaux, comme les DSRP, au budget, notamment par une évaluation réaliste des coûts des politiques et des programmes prévus. Cela se fait de plus en plus souvent. Il est toutefois beaucoup plus difficile de garantir la participation totale d'un cabinet bien informé, et, par exemple, de la commission du budget du parlement⁸. Dans quelques pays, comme le Bénin, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda, le cabinet participe pleinement à l'élaboration du budget, qui est le principal instrument d'affectation des ressources publiques et de prestation des services conformément aux priorités nationales.

Certains des problèmes de la fonction publique touchent aussi le parlement, le secteur judiciaire et le service public en général. Ces problèmes sont notamment la faiblesse des incitations et le manque de possibilités de formation.

Comme pour tous les problèmes économiques et sociaux des pays africains, il n'y a pas de remède miracle pour renforcer les capacités des institutions du service public et améliorer les résultats du secteur. Seul un effort à long terme,

bien pensé et durable, adapté à chaque pays, pourra réussir. On trouvera ci-après les principaux éléments d'un tel programme :

- Réévaluer le rôle du secteur public, et le réduire ou l'augmenter selon que de besoin, pour instaurer un État compétent ; par exemple, réduire le nombre de ministères et employer davantage de médecins et d'infirmiers.
- Mettre à jour et faire appliquer des lois et des règlements visant à atténuer l'arbitraire dans l'administration.
- Simplifier considérablement les formalités administratives afin d'en réduire les lourdeurs et de limiter les risques de malversations et de corruption ;
- Lancer un programme accéléré visant à améliorer les salaires et autres primes d'incitation dans le secteur public afin de restaurer le moral et l'intégrité. L'argent nécessaire à ces augmentations de salaire proviendra de sources autres que le budget, c'est à dire les réductions d'emplois dans la fonction publique, la lutte contre les fuites de capitaux et l'abandon de certains projets grandioses ;
- Inciter les donateurs à financer l'assistance technique par un soutien budgétaire permettant d'améliorer les salaires et autres primes d'incitation en faveur des fonctionnaires. Les programmes d'assistance technique isolés – liés ou non à un projet - n'ont pas donné les résultats escomptés ;
- Refondre les systèmes d'évaluation du personnel et veiller à la réalisation effective et au suivi des évaluations annuelles. Il faudra en outre élaborer et mettre en application - unité par unité - des programmes de stages de perfectionnement et de formation à long terme pour les fonctionnaires ;
- Trouver les moyens de combler les déficits de qualifications en faisant appel au savoir-faire de la Diaspora. Par exemple, les médecins de la Diaspora pourraient offrir leurs services pendant de courtes périodes, gratuitement ou à des tarifs réduits ;

**L'amélioration
des résultats
du secteur public
est un élément
indispensable de la
bonne gouvernance
et un moteur du
développement
socioéconomique.**

- Faire une utilisation plus efficace des pôles nationaux et régionaux. Les instituts spécialisés dans la recherche et la science de la décision au niveau national et régional pourraient être utilisés plus systématiquement par les gouvernements aux fins de la prestation de services techniques et consultatifs à un coût considérablement réduits par rapport aux tarifs appliqués par les expatriés.

Toutes ces activités pourraient s'appuyer sur le partage des connaissances et les partenariats en matière de recherche entre les réseaux professionnels, ainsi qu'entre ces réseaux et les principaux utilisateurs de ces connaissances, notamment les décideurs, les milieux universitaires, les sociétés privées et les organismes de la société civile. Du reste, c'est précisément ce que la CEA a proposé pour le Forum africain des réseaux de connaissances. Ce Forum a pour but de créer un réseau des instituts de recherche et d'analyse de politiques, les ancrant aux universités par le biais de l'Association des universités africaines et les reliant par des pôles de communications. Le Forum procèdera également à la conception et à la création de bases de données communes permettant d'améliorer la qualité et la quantité de données et de soutenir le travail interdisciplinaire. En outre, il élaborera et mettra à jour régulièrement un annuaire de chercheurs et de réseaux de recherche africains.

Améliorer la prestation de services sociaux

La prestation de services sociaux efficaces est une tâche ardue. La décision de faire assurer la prestation d'un service par le secteur public ou par le secteur privé - ou par les deux à la fois - est un choix difficile. L'augmentation des dépenses sociales ne garantit pas non plus l'efficacité de la prestation de services, ni l'accès des couches pauvres de la population à ces services.

Dans de nombreux cas, ce sont les riches et la classe moyenne qui bénéficient le plus des dépenses publiques affectées aux services sociaux, les pauvres en étant exclus. Lorsque les services sont fournis par le secteur public, ils sont généralement de mauvaise qualité, principalement en raison de l'absence de chaîne de responsabilité entre les prestataires et les clients. Ces derniers n'ont aucun contrôle direct sur les prestataires publics, en dehors de l'influence qu'ils peuvent avoir

sur les orientations de politique générale données à ces institutions par les décideurs ou les organismes chargés de recueillir les plaintes du public. Le choix et la concurrence sont ainsi les principaux éléments du pouvoir dont disposent les pauvres.

La décentralisation de la prestation des services publics vers les structures ou collectivité locales est un moyen important de rapprocher davantage les politiciens et les décideurs des clients et de rendre plus efficace la prestation de services. Cependant, la décentralisation n'est pas une panacée. En effet, si les structures locales sont dominées par les élites locales et que les pauvres sont marginalisés, la décentralisation peut favoriser le népotisme, le clientélisme et les gaspillages des ressources publiques. Trois éléments sont essentiels à la décentralisation pour une prestation de services efficace. Il s'agit tout d'abord de la nature et de la capacité des établissements locaux de prestation de services, ensuite de l'étendue de l'influence et du pouvoir des populations sur les processus électoraux et politiques de la localité et, enfin, de la diffusion de l'information. En effet, des populations bien informées des institutions et services existants sont mieux à même de demander des comptes.

Les spécialistes de la réforme ne devraient pas croire que la décentralisation est toujours le meilleur choix pour effectuer un changement à court et à moyen termes. Ils devraient plutôt tenir compte des avantages et de la praticabilité d'une large gamme de stratégies de rechange aux fins du développement du sens des responsabilités.

Il existe plusieurs manières pour le service public d'intégrer le secteur privé dans le système de prestation de services, notamment la sous-traitance et la déréglementation pour permettre aux entrepreneurs privés de fournir ces services. La prestation de services par le secteur privé n'est pas une pratique nouvelle en Afrique. Parallèlement au service public, l'approvisionnement en eau est fourni par le secteur privé par le biais de travailleurs du secteur informel et de petits entrepreneurs dans de nombreuses villes et campagnes en Afrique. Il en est de même des services de santé dans plusieurs pays africains.

Cette situation présente deux défis. Il faudra premièrement s'assurer que les pauvres

Dans de nombreux cas, ce sont les riches et la classe moyenne qui bénéficient le plus des dépenses publiques affectées aux services sociaux, les pauvres en étant exclus.

bénéficient de ces services - éventuellement grâce à des subventions destinées à rendre les services accessibles aux pauvres. Il s'agit en second lieu d'exercer un bon contrôle réglementaire de la qualité et des normes des services. Les organisations nongouvernementales peuvent également jouer un rôle primordial dans la prestation de services par le secteur privé (encadré 10). Dans de nombreux pays, les organismes religieux construisent et gèrent des dispensaires pour les populations des zones rurales où les services publics sont quasiment inexistantes.

En résumé, l'Afrique devrait tirer les leçons ci-après de l'expérience internationale en matière de décentralisation sectorielle des services publics :

- Tous les prestataires doivent être soumis à une obligation de résultats.
- L'autorité et la responsabilité doivent être clairement définies. De même, des informations sur les résultats doivent être fournies de manière transparente et compréhensible.
- Les décideurs doivent adopter un raisonnement à long terme car les vrais changements en

Encadré 10: Solutions de rechange à l'éducation de base en Éthiopie

L'Éthiopie est un grand pays avec une population hétérogène. Les niveaux d'instruction sont bas : seuls 24% des enfants achèvent le cycle primaire. Il y a très peu d'écoles dans les régions pauvres et éloignées : environ 30% seulement des enfants de 10 ans ont accès à l'école en zone rurale. Cependant, les innovations récentes financées par des ONG montrent que d'autres méthodes sont possibles pour assurer l'accès de ces enfants à l'école.

Des programmes exécutés par six ONG indiquent comment augmenter le nombre d'écoles même dans des régions éloignées - à un coût raisonnable et sans en sacrifier la qualité. L'ONG ActionAid a proposé d'adapter en Éthiopie des modèles d'école utilisés par le Comité du Bangladesh pour le progrès rural et depuis lors, plusieurs autres ONG ont financé des programmes semblables. Les écoles partagent plusieurs caractéristiques :

- La réduction de la durée du programme officiel d'études de quatre à trois ans.
- La rationalisation du programme d'études pour réduire les cas de répétition et pour éliminer les éléments considérés comme inadaptés aux besoins locaux.
- L'utilisation de méthodes didactiques faisant appel à la participation des enfants, telles que les chansons ou l'enseignement en groupes.
- L'élaboration d'un calendrier reflétant les jours et périodes approuvés par la communauté.
- L'incitation à la participation des membres de la communauté au contrôle de l'assiduité des instituteurs et des élèves.
- Le ciblage de la taille des classes à environ 35 élèves.
- Le recrutement d'instituteurs et d'instituteurs-adjoints locaux avec des rémunérations inférieures à celles des instituteurs professionnels.
- L'augmentation des dépenses pour les manuels et autres matériels didactiques, la formation et les contrôles.

Les résultats sont prometteurs. Les enfants qui vont dans ces écoles poursuivent leur scolarité jusqu'aux classes supérieures. Par ailleurs, l'enseignement semble plutôt bien se dérouler. Les résultats obtenus en deuxième année sont de 20% supérieurs à ceux des écoles publiques, et les résultats en quatrième année sont à peine inférieurs, bien que les élèves soient issus des familles plus pauvres. Tous ces résultats sont obtenus à un faible coût par élève.

Des questions restent cependant posées, notamment au sujet de l'augmentation du nombre de ces programmes pour les rendre accessibles à un plus grand nombre d'enfants, d'autant plus que ces initiatives ont été couronnées de succès grâce au concours de quelques individus dynamiques.

Source: Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 2004.

Le choix et la concurrence sont ainsi les principaux éléments du pouvoir dont disposent les pauvres.

termes de gouvernance, de responsabilité et d'impact sont lents à réaliser.

- Les spécialistes des réformes doivent rester ouverts à un large éventail de stratégies pour renforcer la responsabilité.
- Les services doivent être à la portée des pauvres, qu'ils soient fournis par le secteur public ou par le secteur privé.
- Des structures de contrôle réglementaire efficaces doivent être créées et chargées de veiller à la qualité des services.

Élimination des goulets d'étranglement dans le secteur privé

La plupart des pays africains mettent en œuvre des stratégies qui favorisent l'économie de marché. Un bon nombre de ces pays ont vu leur situation macroéconomique et leur cadre réglementaire nettement s'améliorer. Or, les possibilités qu'offrent le secteur privé en Afrique demeurent inexploitées et le rapport des investissements privés au PIB reste le plus bas de toutes les régions dans le monde.

Deux commissions internationales de haut niveau - la Commission sur les mouvements de capitaux vers l'Afrique et la Commission de l'ONU sur le secteur privé et le développement - ont effectué récemment une analyse détaillée des défis qui se posent au développement du secteur privé en Afrique et des obstacles que l'on rencontre dans la recherche des solutions aux problèmes prioritaires. À cet égard, plusieurs contraintes grèvent le coût des transactions dans la région. Elles sont liées à l'instabilité macroéconomique, aux incertitudes politiques, à l'insuffisance de l'infrastructure physique, au manque d'accès aux services bancaires et aux capitaux d'investissement et aux lourdeurs dans les procédures et réglementations régissant la création et le fonctionnement des entreprises.

Les mesures suivantes doivent être prises dans l'immédiat si l'on veut améliorer durablement les conditions d'investissement aux niveaux national et régional:

- Mettre en application des réformes macroéconomiques de nature à résoudre les

problèmes de volatilité des taux de change et de forte inflation ;

- Favoriser des politiques et des réglementations cohérentes qui permettent de créer un environnement microéconomique stable et définir les étapes à suivre pour éliminer les lourdeurs dans les procédures et les réglementations régissant la création et le fonctionnement des entreprises, lourdeurs qui posent d'énormes difficultés aux sociétés;
- Concevoir un ordonnancement approprié des politiques et des actions du gouvernement en vue d'orienter le programme de réformes dans la bonne direction et pour donner un signal fort au secteur privé en ce qui concerne la détermination du gouvernement;
- Concevoir un train de mesures d'incitation clairement définies et transparentes en vue de faciliter des investissements nationaux et étrangers;
- Lutter efficacement contre les irrégularités et les incohérences de toutes sortes, ainsi que le manque de transparence dans le système fiscal et régime douanier;
- Procéder à la réforme du secteur financier et élargir la gamme d'instruments de financement mis à la disposition du secteur privé.

Promotion de la cybergouvernance

Dans de nombreux pays africains, l'information devient plus décentralisée et plus facilement accessible, ce qui accroît la transparence et l'efficacité dans la conduite des affaires publiques. En outre, plusieurs initiatives relatives à l'administration en ligne ont permis d'accroître l'efficacité et l'utilité des services bureaucratiques basés sur l'information (encadré 11).

Grâce aux technologies de l'information et de la communication, Ces technologies ont également pour effet de moderniser le fonctionnement des gouvernements, en améliorant et en actualisant les systèmes et procédures internes avant même que les transactions électroniques ne soient introduites auprès des citoyens et des entreprises. La notion de gouvernement en ligne renvoie à trois grands types de relation, à savoir entre les différents

Les mesures suivantes doivent être prises dans l'immédiat si l'on veut améliorer durablement les conditions d'investissement aux niveaux national et régional

services gouvernementaux, entre les pouvoirs publics et les entreprises et entre les pouvoirs publics et les citoyens.

La relation entre les différents services gouvernementaux, qui est le fondement même de l'administration en ligne, implique le partage des données et la réalisation d'échanges électroniques entre les acteurs gouvernementaux. Ces échanges interviennent au sein même des organismes nationaux et entre eux, ainsi qu'entre les niveaux national, régional, départemental et local.

La relation entre les pouvoirs publics et les entreprises permet à celles-ci de répondre sur Internet aux appels d'offre pour la fourniture de biens et de services aux gouvernements. Lorsque les entreprises peuvent entrer en concurrence de cette manière, les prix ont tendance à baisser,

tandis que la transparence des contrats limite la corruption.

Le troisième mode de relation, à savoir entre les pouvoirs publics et les citoyens, facilite les démarches des administrés auprès des services gouvernementaux, ce qui, de l'avis de certains observateurs, constitue l'objectif premier de l'administration en ligne. Les procédures en ligne concernant les licences ou les permis, les certificats, le paiement des impôts et l'enregistrement des biens fonciers font gagner du temps aux citoyens grâce à une meilleure prestation de services. Elles facilitent également l'accès à l'information publique, par le biais de sites Web et de bornes interactives.

Cela dit, l'administration en ligne est un instrument coûteux qui exige une volonté politique forte

Encadré 11: Les technologies à l'appui de la réforme en Afrique

Les technologies de l'information et de la communication ont de fortes incidences sur le fonctionnement des pouvoirs publics. En voici quelques exemples :

- **Le Parlement tanzanien, le Bunge, espère qu'un nouveau site Web destiné à expliquer son rôle figurera bientôt parmi les sites les plus visités du pays. Ce système d'information parlementaire en ligne a pour but de rendre la politique plus compréhensible et plus accessible au public;**
- **Le Gouvernement camerounais s'appuie sur les TIC pour moderniser son système fiscal. Grâce à Internet, les citoyens et les entreprises auront accès à des informations cruciales sur la réglementation fiscale, ce qui favorisera la réduction des coûts et l'amélioration du recouvrement des impôts;**
- **La Gambie a commencé à élaborer un projet pilote d'administration en ligne destiné à faciliter l'échange de données et d'informations relatives à la gestion financière et économique, principalement aux Ministères des finances et des affaires économiques, au Cabinet du Président, aux Ministères de la santé et de l'éducation, ainsi que dans les collectivités locales. Ce projet, initialement prévu sous forme d'intranet, sera renforcé par l'ajout d'un portail d'information sur l'Internet, ouvert au grand public; au niveau local, il y aura également un service d'information radiophonique destinée à améliorer les relations entre les citoyens et les autorités locales;**
- **En Égypte, le portail de l'administration en ligne offre désormais une source d'information unique reliée à plus de 700 services de différents ministères et organismes gouvernementaux. On peut consulter et régler en ligne ses factures de téléphone et d'électricité;**
- **Au Nigéria, une organisation de la société civile appelée West African NGO Network utilise l'Internet dans le cadre de la lutte contre la corruption. Son site Web - www.antigraft.org, the Anti Corruption Internet Database (ACID) - contient des informations et des données sur la corruption au Nigéria; il a pour mission de faciliter l'accès aux informations gouvernementales, de renforcer la responsabilité et de réduire le secret qui entoure l'action gouvernementale.**

Source : Fonctionnaires de la CEA.

L'administration en ligne offre au secteur public de nouveaux dispositifs organisationnels, ce qui a une incidence notable sur la responsabilité et la transparence.

et soutenue. Le défi que doivent relever les gouvernements consiste à accepter que leurs opérations soient passées au crible par les citoyens, en transformant leurs opérations et en rendant leur action plus transparente et davantage centrée sur la population. La voie à suivre est celle-ci :

Les pays devraient élaborer une politique de l'information et de la communication de nature à favoriser l'accès de la majorité de la population aux outils modernes d'information tels que la radio, le téléphone et l'Internet;

- Les gouvernements doivent lever les restrictions imposées à l'accès libre des citoyens à l'information et encourager les investissements et initiatives privés dans le secteur des technologies de l'information et de la communication;
- Les institutions de la gouvernance, notamment le parlement, le pouvoir exécutif et la bureaucratie d'État, devraient adopter les technologies modernes de l'information et de la communication dans leurs activités quotidiennes, comme cela est encouragé en Afrique du Sud et à Maurice.

La réalisation de tous ces objectifs exige un cadre politique et réglementaire propice aux technologies de l'information et de la communication.

Promotion de médias responsables

Tout le monde s'accorde sur l'importance du rôle de surveillance que les médias ont à jouer, notamment pour ce qui est d'exposer les cas de corruption, de dénoncer les abus de pouvoirs, de défendre les droits de l'homme et de promouvoir la transparence démocratique par le biais d'un contrôle efficace des élections. Certes, d'importants progrès ont été accomplis dans de nombreux pays d'Afrique au cours de la décennie écoulée, mais des défis de taille restent à relever. En premier lieu, les médias africains se doivent d'être réellement compétents et capables d'accomplir leur tâche principale, qui est de fournir régulièrement au public des informations exactes et objectives. En second lieu, la liberté d'expression reste un enjeu majeur dans la majorité des pays, peu d'entre eux disposant d'une loi sur la liberté de l'information. Il s'ensuit

que les journalistes sont souvent menacés d'être arrêtés simplement pour avoir accompli leur devoir d'information. Pour changer cette situation, il faut une action au niveau politique.

Bien que la majorité des médias en Afrique appartiennent encore à l'État, on assiste à l'avènement de nombreux médias privés. Ce pluralisme a souvent été salué comme une fin en soi. La plupart des journalistes estiment que, même si un professionnalisme strict et une culture de déontologie sont indispensables à des médias responsables et dynamiques, il n'appartient pas aux gouvernements de décider qui doit travailler comme journaliste.

L'avènement de médias crédibles, dynamiques et responsables en Afrique exige l'adoption des mesures ci-après :

- Instaurer un climat propice à une activité journalistique libre de toute ingérence politique;
- Favoriser l'adoption de lois sur la liberté d'expression et d'information;
- Renforcer la capacité des médias à réaliser des analyses et des reportages (approfondis) sur les enjeux du développement et les questions sociales;
- Encourager une culture de formation professionnelle continue sur les aspects techniques de la profession, ainsi que sur les questions juridiques et autres;
- Encourager la mise au point de directives que tous les médias doivent suivre pour garantir la fourniture d'une certaine quantité et d'une certaine qualité de nouvelles et d'informations jugées nécessaires pour le « bien public »;
- Mettre en place des cadres efficaces pour garantir la responsabilité des médias, le respect de normes minimales de professionnalisme et l'autorégulation au sein de la profession.

Tirer parti de la gouvernance traditionnelle

Dans de nombreuses zones rurales d'Afrique, les chefs traditionnels constituent le lien entre les populations et les formes modernes de

Tout le monde s'accorde sur l'importance du rôle de surveillance que les médias ont à jouer

gouvernement élu. Un grand nombre de modes traditionnels de gouvernance et d'administration locale sont en conformité avec les principes de base de la démocratie moderne ou se sont adaptés aux réalités politiques contemporaines, en particulier en matière de règlement des différends. Certains systèmes coutumiers peuvent certes être considérés comme dépassés et incompatibles avec le développement économique, mais il serait judicieux de s'appuyer sur leur autorité et leurs structures pour favoriser le développement et alléger le fardeau qui pèse sur des gouvernements financièrement exsangues (Encadré 12).

Lutte contre le sida

En 2003, quelque 2,3 millions d'Africains sont morts du SIDA, tandis que le nombre de personnes infectées par le VIH est estimé à 3,4 millions, ce qui porte à 29,4 millions le nombre de personnes vivant avec le virus. Sans un accès à des médicaments antirétroviraux efficaces, la plupart de ces personnes mourront au cours des dix prochaines années, s'ajoutant aux 19,2 millions d'Africains décédés des suites de cette pandémie depuis le début des années 80 (Encadré 13).

À travers toute l'Afrique, le VIH/sida crée un cercle vicieux fait de frustration sociale, de privation économique et de déchéance humaine, ce qui, à son tour, crée un environnement propice à la propagation du virus. La pandémie associe ces trois problèmes au sein d'une combinaison exceptionnelle et particulièrement dévastatrice. En premier lieu, elle tue des personnes qui sont au plus fort de leur vie active (généralement le groupe d'âge des 15 à 49 ans), ce qui a pour effet de réduire très sensiblement l'espérance de vie, de diminuer les effectifs de la population active et de détruire le capital social et culturel intergénérationnel. En deuxième lieu, en détruisant le capital intergénérationnel, elle affaiblit la capacité des générations futures de maintenir les acquis en matière de développement. En troisième lieu, il résulte de ce qui précède une érosion systématique de la capacité de l'État de reconstituer les ressources humaines indispensables au développement socioéconomique durable et à la gouvernance politique (Encadré 14).

Par son évolution et son impact, la pandémie amène manifestement à se poser de profondes

À travers toute l'Afrique, le VIH/sida crée un cercle vicieux fait de frustration sociale, de privation économique et de déchéance humaine

Encadré 12: Promotion de partenariats avec les autorités traditionnelles au Ghana

Le Ghana, par exemple, met à l'essai des méthodes visant à améliorer la participation de communautés rurales éloignées et démunies aux activités de développement et à mieux cibler les contributions des autorités traditionnelles en matière de développement socioéconomique.

- **Premièrement, le Gouvernement renforce la capacité des chefs, reines mères et chefs de village des régions de l'Asanteman Council et de l'Akem Abuakwa Traditional Council de participer aux activités destinées à améliorer la santé des populations et à lutter contre le VIH/sida au sein des communautés;**
- **Deuxièmement, il fournit les ressources nécessaires à la remise en état des infrastructures d'enseignement primaire de base dans certaines zones rurales démunies des communautés de l'Asanteman Council, tout en instaurant un partenariat entre les autorités traditionnelles et les pouvoirs publics, aux fins de la fourniture d'un enseignement de base de qualité;**
- **Troisièmement, il renforce les capacités financières et managériales des secrétariats des deux Conseils et leur donne les moyens d'assurer le développement communautaire;**
- **Quatrièmement, il appuie les efforts que déploient les deux Conseils pour préserver et exploiter leur héritage culturel – en développant les activités scolaires relatives au patrimoine culturel et les partenariats entre les communautés et les entreprises – dans le domaine notamment de l'écotourisme. Toutes ces actions nécessitent la révision, la codification et la diffusion des lois traditionnelles ainsi que l'amélioration de l'accessibilité et de l'efficacité des tribunaux traditionnels.**

Encadré 13: L'impact dévastateur du sida

Il est difficile d'appréhender dans l'abstrait l'impact dévastateur du sida sur l'Afrique. Quelques exemples permettent cependant de mesurer cet impact :

- Au Malawi, jusqu'à 25% des fonctionnaires tomberont gravement malades ou mourront du sida entre 1995 et 2005;
- En Zambie, les enseignants meurent à un rythme qui excède la capacité annuelle des instituts de formation pédagogique;
- Au KwaZulu-Natal, environ 68 000 des 75 000 enseignants actuels disparaîtront du système d'ici 2010 (à cause du sida et du débauchage de personnel);
- Au Kenya, environ 75% des décès au sein des forces de police sont liés au sida;
- En Zambie, la province du Nord, relativement épargnée par la sécheresse, a vu son agriculture de base minée par la propagation du VIH/sida. Ayant produit plus de 1,2 million de sacs de 90 kg de maïs par an au cours de la décennie écoulée, elle a récemment vu sa production chuter à seulement 350 000 sacs par an.

Source : Banque mondiale 2001, Badcock-Walters 2001, Banque mondiale 2001, CVGA 2004.

Toutefois, le tableau n'est pas entièrement sombre, comme le prouvent les faits encourageants récemment survenus sur le continent.

questions qui touchent à l'organisation de la vie sociale, économique et politique dans tous ses aspects. Par exemple, comment les États ayant de forts taux de prévalence peuvent-ils continuer à fournir les services publics essentiels (protection sociale et santé) et à préserver les structures cruciales (parlement, fonction publique et métiers de base) devant la baisse de l'espérance de vie et l'aggravation de la mortalité dans la majorité de la population active? De même, comment les communautés et les familles continueront-elles à fonctionner lorsque tant de parents meurent de la pandémie ou sont occupés à enterrer leurs enfants et que les grands-parents en sont réduits à élever les enfants de leurs enfants?

Toutefois, le tableau n'est pas entièrement sombre, comme le prouvent les faits encourageants récemment survenus sur le continent. C'est ainsi que selon ONUSIDA, les taux de prévalence ont quelque peu baissé dans plusieurs pays, même si les personnes vivant avec le VIH/sida sont plus nombreuses sur le continent. Les prix des médicaments baissent à un rythme rapide, ce qui accroît l'accès aux traitements. Parce qu'ils mesurent mieux l'impact économique et social de la pandémie, les dirigeants africains, la société civile africaine et les partenaires de développement sont davantage conscients de l'urgence de la situation. La production nationale d'antirétroviraux commence au Nigéria et au Botswana. Des ressources financières nouvelles et importantes

sont dégagées au moment même où l'accès facilité aux traitements encourage et incite les gens à faire le test du sida.

Au vu de ces efforts encourageants, l'Afrique a les moyens de relever les défis posés par le VIH/sida. Cependant, il reste beaucoup à faire pour réduire davantage les taux de prévalence et maintenir les acquis. Pour cela, il faut combler le manque de connaissances sur les réalités du terrain. En effet, on constate dans tous les pays africains que les populations sont très peu au courant des incidences de la pandémie sur les professionnels compétents et expérimentés de toutes les branches d'activité. En outre, aucun pays ne semble avoir commencé à s'attaquer, de manière globale, aux problèmes de planification de ressources humaines que pose la pandémie, ni à se demander s'il existe ou non, sur place ou à l'étranger, les moyens permettant de faire face aux besoins des générations futures en matière de compétences et de formation.

Par conséquent, la mission de la Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique consiste principalement à chercher à comprendre en quoi la pandémie, par ses effets multiples, affectera la capacité des États africains de préserver et de promouvoir les cadres sociaux, politiques et économiques, ainsi qu'à proposer aux décideurs des solutions pour renforcer la lutte contre le SIDA.

Encadré 14: Examen de l'ensemble des incidences du sida

La Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique, créée par le Secrétaire général de l'ONU et présidée par le Secrétaire exécutif de la CEA, constitue la première instance au sein de laquelle le continent le plus touché par le VIH/sida peut examiner l'étendue et les probables incidences de cette pandémie. Les travaux de la Commission sont avant tout destinés à mobiliser l'engagement politique des principaux décideurs au sein des gouvernements africains. D'important travaux de recherche appuieront ces activités de mobilisation ainsi que l'élaboration d'orientations ayant pour but d'aider les gouvernements africains à mieux lutter contre le VIH/sida.

La Commission a pour mandat de produire des données, de préciser la nature des choix à opérer par les gouvernements africains et de contribuer à renforcer la formulation et la mise en œuvre de politiques et de programmes propres à endiguer la pandémie.

Outre des mesures visant à aider les gouvernements à mieux appréhender les menaces que la pandémie fait peser sur le développement à long terme, le rapport final pourrait contenir les recommandations ci-après :

- Renforcer et soutenir les responsables nationaux de la lutte contre le sida;
- Justifier, par des raisons socioéconomiques et éthiques, l'amélioration des soins donnés aux personnes vivant avec le VIH/sida, notamment en expliquant que le traitement est non seulement crucial pour freiner les pertes en ressources humaines mais également essentiel à la prévention;
- Exhorter les responsables à tous les niveaux, de l'État central aux collectivités locales, à s'engager résolument à lutter contre la stigmatisation et la discrimination dont sont victimes les personnes vivant avec le VIH/sida, ainsi qu'à mettre au point des programmes durables concernant le VIH/sida;
- Réformer les principes organisationnels de l'État, afin d'atténuer l'impact du VIH/sida sur les structures étatiques;
- Élaborer une stratégie continentale relative à la fourniture de médicaments génériques pour le traitement des maladies liées au VIH/sida;
- Harmoniser les efforts internationaux visant à lutter contre le VIH/sida, de façon à éviter les doubles emplois;
- Faire en sorte que les groupes vulnérables tels que les orphelins et les fillettes soient protégés contre le VIH/sida;
- Encourager les gouvernements à mettre en place les mécanismes permettant à la société civile et au secteur privé de contribuer de manière cohérente à la lutte contre le sida, par le biais de partenariats public/privé.

Source : Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique

Obliger les partenaires à respecter leurs engagements

Le partenariat pour le développement a joué, et continuera de jouer un rôle significatif dans le progrès économique de l'Afrique. L'assistance a connu des succès importants en Afrique, notamment le financement de l'accès élargi aux services de base, la création de variété de cultures à haut rendement, la lutte contre le paludisme et d'autres maladies, l'éradication de la cécité des rivières en Afrique occidentale et de la variole dans le monde entier. De nombreuses infrastructures ont été créées dans tout le continent grâce à

l'appui des partenaires. De même, le soutien la communauté internationale a été très important dans la fourniture de l'aide humanitaire d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflit. L'appui financier et technique des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux a été primordial dans les réformes de la gouvernance et de la gestion économique dans de nombreux pays africains, permettant à ceux-ci de réaliser des taux de croissance respectables.

Cependant, le cadre de la coopération pour le développement et les problèmes liés aux actuelles

relations entre fournisseurs et bénéficiaires de l'aide suscitent un mécontentement mutuel. En général, la coopération internationale pour le développement en Afrique n'a pas été à la hauteur des attentes. Il y a eu un certain nombre de grands espoirs, de grandes promesses, d'objectifs non réalisés, et de frustrations parmi les bénéficiaires. Alors que la communauté de donateurs a tendance à se plaindre du manque de volonté politique de la part des bénéficiaires et de la mauvaise exécution des programmes, les pays africains ont dû supporter le poids des coûts de transaction élevés en raison des conditionnalités onéreuses des donateurs, du caractère imprévisible de l'aide, de la multitude des rapports et des conditions du marché, de l'aide conditionnelle et des préférences des donateurs pour une assistance liée à des projets.

Il reste encore beaucoup à apprendre sur l'efficacité du développement. L'on n'accorde pas assez d'attention aux conditions à remplir au niveau national pour la réforme des orientations et l'utilisation efficace de l'aide, l'appropriation par les Africains des politiques et des programmes étant la condition préalable pour la réussite. L'on constate aujourd'hui que le bilan est fait avec une franchise sans précédent, de même que la définition des meilleures pratiques et l'élaboration de nouveaux modes de coopération. Les partenaires doivent enregistrer des progrès tangibles pour ce qui est de respecter les engagements pris, en assurant le suivi des indicateurs ci-après, conformément à la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation* de février 2003 (encadré 15).

La coopération internationale pour le développement en Afrique n'a pas été à la hauteur des attentes.

Encadré 15: Indicateurs de suivi des progrès

Quantité de l'aide

- **Le respect des engagements pris à Monterrey et de ceux du G-8, et la réalisation de l'objectif d'une APD représentant 0,7% du PNB.**
- **La mobilisation des flux d'aide pour permettre à l'Afrique d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.**

Qualité de l'aide

- **Un appui prévisible, mesuré par la quantité d'aide canalisée par les cadres de dépenses à moyen terme.**
- **Le degré d'intégration des ressources d'APD dans le système budgétaire du pays bénéficiaire.**
- **Les efforts des partenaires pour réduire les coûts de transaction, les résultats se mesurant à l'aune du degré d'harmonisation de leur aide avec les priorités nationales et avec les cycles de planification nationale.**
- **Les efforts des partenaires pour harmoniser leurs procédures de décaissement.**
- **La mesure dans laquelle l'aide est liée à l'acquisition des biens nécessaires dans les pays donateurs.**
- **L'harmonisation des évaluations effectuées par les pays donateurs avec les cycles nationaux des contrôles sectoriels et financiers.**
- **L'harmonisation du cadre d'établissement des rapports.**

Cohérence des politiques des donateurs

- **Le degré de cohérence des politiques des partenaires en matière d'aide, d'accès au marché et d'allègement de la dette, avec les Objectifs du Millénaire pour le développement.**
- **Le niveau d'accès préférentiel au marché pour les produits africains.**
- **Le niveau des tarifs, l'état et les variations des subventions des produits agricoles.**
- **Le niveau de la réduction de la dette.**
- **La comptabilité de la durabilité de la dette avec la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.**

Encadré 16: Corruption, récupération des capitaux et aide donateurs

La recherche de la solution au problème de la corruption relève principalement de la responsabilité des Africains eux-mêmes. Cependant, la contribution des partenaires de développement de l'Afrique peut être très importante. Il s'agira pour eux :

- **De veiller à ce que les sociétés des pays occidentaux respectent les principes de transparence et de responsabilité dans les pays africains et s'abstiennent d'actes de corruption désignés par l'élégant euphémisme de « cadeaux de la société ».**
- **De favoriser la transparence dans le système bancaire international pour empêcher les fonctionnaires indélébiles de déposer des fonds détournés dans des banques des pays occidentaux.**
- **D'appuyer les organisations de la société civile (y compris les médias) qui contribuent aux enquêtes, aux révélations et aux sanctions visant la corruption.**
- **D'apporter une assistance technique et logistique aux commissions de lutte contre la corruption et aux autres institutions créées par l'État pour lutter contre la corruption.**

Dans la lutte contre la corruption, il est clair qu'une attention doit être accordée à la fois à l'application des lois – en adoptant des lois et en poursuivant effectivement les contrevenants – et à la prévention – en corrigeant les lacunes des systèmes qui favorisent la corruption. Les donateurs peuvent y contribuer en améliorant les approches opérationnelles.

Les donateurs peuvent également contribuer à la restitution des biens illégalement acquis. Cela est important pour la mobilisation et la location des ressources nécessaires au développement, ainsi que pour la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable.

Il convient également, dans le contexte de la responsabilité mutuelle, de mettre en place un mécanisme permettant un suivi systématique des actions menées par les pays africains et leurs partenaires pour améliorer les résultats des programmes de développement. Pour leur part, la CEA et l'OCDE ont mis en place un cadre pour l'examen mutuel de l'efficacité du développement dans le contexte du NEPAD, sur la base d'un nombre restreint d'indicateurs revêtant une importance stratégique pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide et des résultats des programmes de développement.

Le premier rapport sur cet examen mutuel sera disponible d'ici juin 2005, à temps pour son examen par la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA et par le Comité de mise en œuvre des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Ce rapport sera également examiné lors de la réunion du Groupe de haut niveau de l'OCDE et du Forum sur le partenariat africain (G-8/NEPAD). Le rapport de suivi concernant la Déclaration de Rome sera examiné lors de la deuxième réunion du Forum de haut niveau sur l'harmonisation, prévue début 2005.

Les jeunes Africains et les défis de la gouvernance

Dans plusieurs pays africains, le chômage touche près du tiers de la population active et les jeunes représentent plus de la moitié des chômeurs. Le chômage et le sous-emploi constituent des problèmes de taille en matière de gouvernance, car ils provoquent un sentiment d'exclusion sociale et portent un coup à l'estime de soi. Le défi en matière de gouvernance ne consiste pas seulement à créer des emplois mais également à donner aux jeunes les moyens d'entreprendre des activités économiques stables et, partant, de participer aux principaux processus politiques et sociaux.

La participation de la jeunesse aux processus de gouvernance est essentielle non seulement parce que les jeunes sont les principaux bénéficiaires des politiques judicieuses mises en œuvre et les dirigeants de demain, mais également parce que nombre d'entre eux jouent déjà un rôle décisif au sein de leur propre communauté ou pays. Les jeunes hommes et femmes sont d'excellents entrepreneurs et innovateurs, qui créent des emplois pour d'autres jeunes ainsi que pour les adultes. Dans les deux pays ravagés par la guerre que sont le Libéria et la Sierra Leone, les jeunes ont

endossé le manteau de pacificateur, mobilisant les autres en faveur de la paix et de la reconstruction.

Améliorer la gouvernance pour faire face aux besoins de la population exige la prise en compte des préoccupations des jeunes lors de la formulation des politiques publiques. Ainsi, les énergies, les rêves et les sous-cultures dynamiques des jeunes devraient contribuer à mettre en place et à renforcer des systèmes de gouvernance fondés sur les droits et la paix, du niveau communautaire jusqu'à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

Les jeunes étant l'avenir de la gouvernance africaine - en fait, l'avenir de l'Afrique -, le cinquième Forum pour le développement de l'Afrique sera centré sur la jeunesse et le leadership au XXIème siècle (Encadré 17).

Instauration d'un partenariat pour renforcer les capacités en matière de gouvernance en Afrique

Le continent ne pourra pas accomplir de progrès notables en matière de gouvernance si rien n'est fait rapidement pour combler les déficits de capacité recensés dans le cadre de notre étude.

De nombreux efforts ont été déployés ces dernières années - certains sont d'ailleurs en cours - pour renforcer les capacités de l'Afrique dans différents secteurs, notamment les travaux de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, le Consortium pour la recherche économique en Afrique et le Réseau «Gestion

des politiques de développement». Toutes ces instances ont apporté des contributions notables et utiles dans leurs domaines respectifs.

Pour sa part, la CEA a réalisé une étude d'envergure et mis au point un plan d'action sur le renforcement des capacités essentielles dans tous les domaines. Ce plan a été approuvé par la Conférence des ministres africains chargés de la planification et du développement économique, en 1997. Toutefois, aucun mécanisme de mise en œuvre n'a été créé.

C'est dans le but de créer un tel mécanisme que les gouverneurs africains de la Banque mondiale ont proposé, en 1998, un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique. Dans le cadre de cette initiative, les gouverneurs ont préconisé un programme d'action quinquennal exhaustif visant à combler les déficits de capacité dans les secteurs public et privé, la société civile, l'enseignement supérieur et les institutions de formation. La plupart des idées contenues dans cette initiative recoupent les priorités définies dans la présente étude et les mesures recommandées pour bâtir des États compétents en Afrique.

Dans cette initiative, l'accent est mis sur la nécessité d'une appropriation authentiquement africaine, l'importance de la réforme du secteur public, le renforcement des capacités du secteur privé et des organisations de la société civile, ainsi que la nécessité primordiale de développer et d'exploiter tout le potentiel des institutions de formation, de recherche et de technologie de

Améliorer la gouvernance pour faire face aux besoins de la population exige la prise en compte des préoccupations des jeunes lors de la formulation des politiques publiques.

Encadré 17: Jeunesse et leadership au XXIème siècle

Au cours du cinquième Forum pour le développement de l'Afrique, prévu à Addis-Abeba du 15 au 19 juin 2005, la jeunesse sera placée au centre du programme de développement de l'Afrique.

Les objectifs sont les suivants :

- **Exposer les raisons qui militent en faveur de la participation active et effective des jeunes aux programmes de développement de l'Afrique;**
- **Inculquer aux jeunes les idéaux de la démocratie, de la tolérance et de la responsabilité;**
- **Aider à donner aux jeunes d'Afrique le sentiment fort d'un destin commun;**
- **Définir les principaux éléments d'une stratégie visant à faire renaître un espoir durable chez les jeunes Africains;**
- **Identifier les piliers d'une politique nationale intégrée sur la jeunesse;**
- **Élaborer un cadre régional pour l'épanouissement de la jeunesse.**

l'information. On y expose également une structure institutionnelle cohérente, reliant les niveaux international, régional et national, ainsi que des mécanismes de financement novateurs aux fins de la mise en œuvre des programmes proposés.

Au niveau international, il a été proposé de mettre en place un groupe du Partenariat et un secrétariat du Partenariat afin de piloter le programme. Au niveau régional, le secrétariat du Partenariat examinerait les propositions de programmes régionaux qui lui seraient soumises et qui seraient de nature à répondre aux besoins de plusieurs pays. Au niveau national, les gouvernements africains participants ont été invités à créer des secrétariats pour le renforcement des capacités, qui seraient chargés de coordonner, à l'échelle nationale, les efforts multisectoriels de donateurs multiples et qui feraient office de principal point de contact de la communauté des donateurs en ce qui concerne l'initiative. Il était également envisagé que ces secrétariats soient chargés d'associer pleinement au processus le secteur privé et la société civile.

En ce qui concerne le financement, un fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités devait distribuer les ressources du programme sous forme de subventions en faveur des projets approuvés. Ce fonds était censé venir en complément des ressources existantes consacrées au renforcement des capacités en Afrique, l'accent étant mis sur un certain nombre d'interventions prioritaires.

Un plan de mise en œuvre détaillé a également été élaboré. Malheureusement, le Partenariat n'a jamais été mis en œuvre tel qu'il avait initialement été conçu, principalement en raison de l'absence de tout mécanisme d'exécution.

Dans le même ordre d'idées, le PNUD propose aujourd'hui un institut africain pour la gouvernance, ayant pour but de favoriser le développement

humain sur le continent grâce à la promotion d'une meilleure compréhension de la gouvernance et à la mobilisation de ressources humaines et matérielles. Un des principaux objectifs aura trait à l'échange de données d'expérience et de pratiques optimales. Cette initiative, qui vient renforcer l'arsenal d'instruments à notre disposition dans cette lutte, mérite notre soutien. Cela dit, l'ampleur du problème exige des réponses d'une envergure beaucoup plus grande que celle des tentatives réalisées à ce jour. Les efforts doivent également dépasser le seul cadre du secteur public, pour se concentrer sur les besoins du secteur privé et de la société civile.

Le plan d'action initial du Partenariat, se fondant sur nos travaux antérieurs, contient des informations très détaillées sur les capacités requises dans tous les secteurs : public comme privé, et société civile. Dans les circonstances actuelles, il est manifeste que l'approche du Partenariat, ou une variation sur ce thème, s'impose plus que jamais comme une nécessité. Aussi convient-il de procéder à un examen détaillé de cette initiative et de voir comment un programme global de grande envergure visant à développer les capacités en matière de gouvernance peut être élaboré sur des bases similaires dans un avenir proche.

Le programme en question doit être audacieux, intersectoriel et global. Pour qu'il soit couronné de succès, les dirigeants africains doivent s'engager à axer sa mise en œuvre sur les résultats et encourager toutes les parties prenantes aux niveaux national et régional à s'approprier le processus. Outre cette hauteur de vue, cet engagement et cette maîtrise du processus, il faudra impérativement le soutien de la communauté internationale, étant donné les contraintes financières qui empêchent les pays de la région de faire face aux coûts massifs du renforcement des capacités en Afrique

**6 Outre cette
hauteur de vue,
cet engagement et
cette maîtrise du
processus, il faudra
impérativement
le soutien de la
communauté
internationale**

« L'époque où l'Afrique mettait ses problèmes sur le compte du passé est aujourd'hui révolue. Il nous appartient désormais de faire table rase de ce passé, avec le concours de ceux qui sont disposés à s'associer à cette renaissance du continent. Nos dirigeants de la nouvelle génération savent que nous devons prendre en main notre propre destinée et que nous nous extirperons de nos problèmes uniquement grâce à nos propres efforts, en partenariat avec ceux qui nous veulent du bien. »

—Nelson Mandela
Prix Nobel de la paix

Notes

1. Document relatif au NEPAD, (2001) p. 17.
2. OUA (2002).
3. Pour un examen détaillé de la méthodologie, voir l'Annexe 2.
3. Le processus électoral constitue le principal moyen de bâtir une démocratie représentative. Il a pour principaux éléments le système des partis, les commissions électorales, les lois électorales et la gestion des élections et des différends qui en découlent.
4. CEA 2003 : p. 5
5. Kpundeh (2004)
6. CNUCED (2004).
7. Eifert et Ramachandran, (2004)
8. Garnet et Plowden (2004)

Références

- Equator Principles. 2003. "A Framework for Financial Institutions to Manage Environmental and Social Issues in Project Financing." [www.equator-principles.com/]
- Extractive Industries Review. 2003. "Consultation on the Future Role of the World Bank in Extractive Industries." [www.eireview.org/]
- Abrahamsen, R. 2002. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Londres: Zed Books.
- Badcock-Walters, Peter. 2001. "HIV/AIDS Impact on Education in Africa: An analysis of Conferences, Workshops, Seminars, Meetings and Summits Focusing on HIV/AIDS Impact on Education in Africa—December 1999 to June 2001" réunion biennale de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), Arusha, Tanzanie, 7–11 octobre.
- Banque mondiale. 2004a. *La pratique des affaires en 2005*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale 2004b. *Rapport sur le développement dans le monde, 2005: Un meilleur climat de l'investissement pour tous*. Washington.
- Banque mondiale. 2003. *Rapport sur le développement dans le monde, 2004: Des services pour les pauvres*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001a.. "Costs of Scaling HIV Program Activities to a National Level in Sub-Saharan Africa Methods and Estimates." AIDS Campaign Team for Africa.

- Washington. Banque mondiale. 2001b. *Rapport sur le développement dans le monde, 2002: Des institutions pour les marchés*. Oxford: Oxford University Press.
- Bujra, A., et S. Adejumbi, eds. 2002. *Breaking Barriers, Creating New Hopes: Democracy, Civil Society and Good Governance in Africa*. Trenton, New Jersey: Africa World Press.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) 2003. *Rapport économique sur l'Afrique 2003: Accélérer le rythme du développement*. Addis-Abeba: CEA.
- Charmes, J. 1999. "Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence." Document de travail pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001*. Washington, Banque mondiale.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2003. "Rapport sur l'investissement dans le monde, 2004." Genève: Nations Unies.
- Commission du G-8. 2004. "Compact to Promote Transparency and Combat Corruption: A New Partnership between the G8 and Nigéria." Adopté au 30ème sommet du G-8 tenu du 8 au 10 juin à Sea Island, Géorgie (Etats-Unis).
- Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique (CVGA), 2004. "Effects of HIV/AIDS and Food Security, Commission on HIV/AIDS and Governance." CEA, document de travail pour la réunion interactive de CVGA 2004. Addis-Abeba: CEA
- Cuddington, J.T et J.D Hancock, 1994. « Assessing the Impact of AIDS on the Growth Path of the Malawian Economy." *Journal for Development Economics* 43 (2): 363-68.
- Eifert, Benn et Vijaya Ramachandran. 2004. "Competitiveness and Private Ssector Development in Africa: Lessons from Investment Climate Assessments." Région Afrique, Banque mondiale, Washington.
- Feng-Yi. 2003. *Democracy, Governance, and Economic Performance: Theory and Evidence*. Cambridge, Massachussets, (États-Unis) : MIT Press.
- Garnett, Harry et William Plowden. 2004. "Cabinets, budgets and poverty: Political commitment in poverty reduction", dans Brian Levy et Sahr Kpundeh, eds., *Building State Capacity in Africa*. Washington, : Banque mondiale

- Gershberg, Alec I. et Donald R. Winkler. 2004. "Education in Africa: A Review of Recent Policy and Practice." dans Brian Levy et Sahr Kpundeh, eds., *Building State Capacity in Africa*. 2004. Washington, Banque mondiale.
- Hellman, Joel S., Geriant Jones, et Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition." Policy Research Working Paper 2444. Washington, Banque mondiale.
- IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). 2002. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA.
- — —. 2002a. *Voter Turnout Since 1945*. Stockholm: IDEA.
- Kpundeh, Sahr. 2004. "Process Intervention Versus Structural Reforms: Institutionalizing Anti-corruption Reforms in Africa." dans Brian Levy et Sahr Kpundeh, eds. *Building State Capacity in Africa*. Washington: Banque mondiale.
- Organisation des Nations Unies. 2002. "Résolution 57/244 de l'Assemblée générale, Décembre 2002." New York, Nations Unies.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2003. *Rapport mondial sur le développement humain, 2003: les Objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. Oxford: Oxford, Royaume-Uni, University Press.
- Saraff, Maria et Moortaza Jiwanji. 2001. *Beating the Resource Curse: The Case of Botswana*. Environmental Economics Series 83. Washington, Banque mondiale
- Université d'Addis-Abeba. 2003. *Monitoring Progress towards Good Governance in Ethiopia*. Regional and Local Development Studies, Université d'Addis Abeba.



Annexe 1

Projet de la CEA sur la bonne gouvernance: travaux préparatoires, méthodologie et mise en œuvre

La Commission économique pour l'Afrique a conçu ce projet à la fin des années 90 afin de donner suite au nouveau consensus sur le rôle central de la bonne gouvernance dans le programme de développement et le progrès de l'Afrique, ainsi qu'aux appels répétés pour une amélioration durable de la situation de la gouvernance en Afrique.

Le projet a été mené en plusieurs phases; à la fin de l'année 2003, il s'étendait à 28 pays :

Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Egypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maurice, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud, Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

Il est prévu d'y ajouter 12 autres pays en 2006.

Travaux préparatoires

Pour conceptualiser le projet, la CEA a organisé une série d'ateliers en 1999, mettant à contribution l'expertise présente au sein et hors du continent, consultant largement les universités, les institutions de recherche et les organisations compétentes, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque africaine de développement (BAfD), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et bon nombre d'autres. Les objectifs étaient les suivants :

- S'entendre sur les composantes de la bonne gouvernance sous toutes ses formes, en tenant compte de la diversité culturelle et historique, ainsi que des autres facteurs sociopolitiques qui caractérisent l'ensemble du continent africain. L'élaboration d'une liste qualitative et quantitative d'indicateurs servant à évaluer la gouvernance a été recommandée;
- Définir des critères d'évaluation et de suivi de la gouvernance au regard des disparités historiques, sociopolitiques et économiques entre les États africains. La nécessité de mettre en place un mécanisme dynamique visant à procéder périodiquement à une

évaluation transnationale de la prestation des États africains est ainsi devenue centrale au progrès de la bonne gouvernance au sein du continent;

- Définir les moyens de favoriser et de pérenniser l'appropriation et le respect par l'Afrique des normes et pratiques de bonne gouvernance, en conformité avec les réalités africaines. La recherche du consensus entre les différentes parties intéressées, particulièrement entre la société civile et l'État, a été jugée essentielle ;
- Renforcer les capacités de recherche dans le domaine de la gouvernance.

Méthodologie

Un instrument de recherche comprenant trois composantes a été mis au point, l'objectif étant d'obtenir des informations sur l'état de la bonne gouvernance en Afrique, au regard de la situation politique, économique et sociale de chaque pays. Les trois composantes de la recherche étaient les suivantes :

- Une étude d'opinion effectuée avec un groupe national d'experts dont le nombre variait entre 70 et 120 dans les pays associés au projet. Dans chacun des 28 pays en question, les membres du groupe d'experts ont été choisis avec soin, de façon à garantir la représentativité en termes d'âge, de catégorie sociale, d'éducation et de domaine de qualification, d'orientation politique, de représentation du secteur privé, des organisations de la société civile et des groupes ethniques, régionaux et religieux, sans oublier l'équilibre entre les sexes.

L'instrument de recherche était « à la carte » et il avait été conçu et affiné par des groupes de distingués experts sur l'Afrique lors de conférences tenues à la CEA en septembre 1999, mars 2000 et avril 2001, puis soumis à un essai préalable en Afrique du Sud et au Bénin avant le lancement véritable du projet en octobre 2001 ; la recherche portait sur les points suivants : (i) la représentation politique, notamment le système politique, l'équilibre des pouvoirs, la liberté et la sécurité des partis

politiques, la crédibilité du processus électoral, (ii) l'efficacité et la transparence des institutions, notamment l'efficacité des trois pouvoirs de l'État, l'exécutif étant particulièrement mis en évidence, (iii) les droits de la personne et l'état de droit, (iv) les organisations de la société civile : leur indépendance, le cadre dans lequel elles fonctionnent et leur efficacité et (v) la gestion de l'économie, particulièrement les politiques d'investissement, le système fiscal et les effets de la corruption. Une fois rassemblées, les données obtenues de chaque étude des groupes d'experts ont été de nouveau soumises à un contrôle de qualité rigoureux visant à garantir leur cohérence et leur fiabilité.

- Une enquête nationale par sondage basée sur un échantillon aléatoire à deux degrés comprenant de 1000 à 3000 ménages à travers l'Afrique, afin d'avoir une tranche représentative de la population (paysans, citadins, pauvres, classe moyenne, éduqués et illettrés) et de se faire une idée de la perception que l'on a des principaux problèmes nationaux et de l'accessibilité, de la pertinence et de l'efficacité des services publics.

Le questionnaire utilisé pour les enquêtes nationales auprès des ménages était également « bloqué » et avait été conçu conjointement par des experts de la CEA et des partenaires extérieurs pétris d'expérience en recherche dans des enquêtes connexes effectuées dans plusieurs pays. Toutefois, les enquêtes nationales ont été entièrement confiées aux collaborateurs de recherche dans chaque pays participant, mais la CEA a procédé à un contrôle de qualité strict pour vérifier que les enquêtes avaient couvert l'ensemble du pays et que l'aspect scientifique et l'exécution étaient de qualité.

Dans chaque pays, l'enquête par sondage auprès des ménages a été effectuée, soit en étroite collaboration avec le Bureau national de la statistique, soit avec le principal expert en échantillonnage de ce bureau. Il s'agissait de faire en sorte que la base d'échantillonnage, la stratification et le matériel d'enquête officiels soient utilisés, ce qui accentue la crédibilité des résultats définitifs des enquêtes partout et à

tous les niveaux. Conformément aux normes en matière d'enquêtes scientifiques, les détails de la méthode d'échantillonnage, les marges d'erreur, les copies de tous les instruments de recherche et d'autres informations pertinentes sont fournis dans les annexes de tous les rapports des pays.

- Une recherche documentaire d'informations circonstanciées et de données précises pour compléter les points de vue du groupe d'experts et les enquêtes nationales auprès des ménages.

Mise en œuvre du projet

Préparation et test préalable des instruments de recherche

La préparation des instruments de recherche a été achevée au milieu de l'année 2001. Ils ont ensuite fait l'objet, au Bénin en août 2001 et en Afrique du Sud en septembre 2001, d'un test préalable qui a conduit à de légères modifications destinées à garantir leur validité et la solidité de leur base technique.

Choix des institutions collaboratrices

Seules des institutions nationales ont été envisagées pour la réalisation des études. Des missions d'évaluation des capacités ont été effectuées dans le but de déterminer les institutions de recherche qui devaient participer à une mise en concurrence très serrée, ce qui a abouti au choix d'un partenaire unique ou d'un groupe de partenaires par pays.

Ateliers préalables au lancement

Les institutions de recherche retenues ont été invitées à un atelier préalable au lancement tenu à la CEA en octobre 2002. D'une durée de trois jours, il devait leur permettre de se familiariser avec la méthodologie et garantir ainsi les possibilités de comparaison des modalités de la recherche entre pays, et de convenir du plan de travail de chaque pays sur la base du plan directeur proposé par la CEA.

Ateliers nationaux de lancement

Chaque pays a tenu un atelier national de lancement avec des représentants des pouvoirs publics, la société civile et d'autres groupes de parties intéressées, pour présenter le projet, créer

les conditions nécessaires pour une mise en œuvre appropriée et assurer l'appropriation au niveau national.

Rapports des pays

Les institutions collaboratrices ont collecté les données et obtenu le feu vert de la CEA en termes de contrôle de la qualité ; elles ont analysé les données et établi un rapport national. La CEA a fourni la supervision technique pour garantir la conformité avec les instructions minutieuses données, ainsi qu'avec les plans de travail et le cadre de présentation des rapports convenus, puis elle a examiné les conclusions finales.

Ateliers nationaux des parties prenantes et ateliers sous-régionaux

Les rapports des pays ont été présentés lors d'ateliers nationaux pour les parties prenantes, organisés dans chaque pays, puis à l'occasion de trois ateliers sous-régionaux subséquents (Afrique du Nord et Corne de l'Afrique, Afrique de l'Est et Afrique australe, Afrique de l'Ouest et Afrique centrale) organisés en novembre et décembre 2003.

Calcul des indices

Les indices sont uniquement basés sur les données de l'étude effectuée par le groupe d'experts, qui comprend 83 indicateurs regroupés par thème par les spécialistes de la CEA. Certains indices partiels ne s'excluent pas mutuellement.

Le calcul de l'indice général s'effectue à l'aide de tous les 83 indicateurs pour chaque pays. Les autres pays n'ont pas d'influence sur l'indice général d'un pays donné. Chaque indice reflète le sentiment des personnes influentes dans chaque pays.

Les données de l'étude du groupe d'experts sont utilisées pour définir 23 indices partiels de gouvernance pour des groupes d'indicateurs. Chaque indice de gouvernance est calculé sur la base de scores moyens qui sont pris ensemble, puis transformés par changement d'échelle pour ramener chacun à une fourchette commune de 0 à 100. La méthode est facile à comprendre. Un indice proche de 100 est le reflet de la bonne gouvernance telle que perçue par les personnes influentes dans les pays respectifs concernés. Les comparaisons entre pays sont à éviter dans la

mesure où il existe de sérieux facteurs qui militent contre leur validité.

Rubriques pour le calcul des indices

Représentation politique

Système politique. Pluralisme démocratique, mode de désignation de l'exécutif, mode d'élection du parlement, mécanisme de participation à la prise de décisions, acceptation du cadre démocratique, crédibilité du système électoral

Équilibre des pouvoirs. Mode d'élection du parlement, composition des assemblées régionales, équilibre des pouvoirs en vertu de la constitution, indépendance du système législatif, contrôle législatif, indépendance du système judiciaire

Liberté/sécurité des partis politiques. Mode d'élection du parlement, composition des assemblées régionales, composition des assemblées locales, mécanisme de participation à la prise de décisions, acceptation du cadre démocratique, crédibilité du système électoral, légitimité de l'autorité électorale, sécurité des élections, accès aux médias publics

Indépendance, crédibilité et transparence du processus électoral. Crédibilité du système électoral, crédibilité de la loi électorale, légitimité de l'autorité électorale, neutralité de l'autorité électorale, sécurité des élections, accès aux médias publics, transparence des élections, supervision des élections

Efficacité et obligation redditionnelle des institutions

Efficacité du système législatif. Équilibre des pouvoirs en vertu de la constitution, indépendance du système législatif, efficacité du système législatif, contrôle législatif, pertinence du débat parlementaire, poids de l'opposition parlementaire, corruption au sein du système parlementaire, indépendance du système judiciaire, indépendance de l'exécutif

Efficacité du système judiciaire. Indépendance du système législatif, indépendance du système judiciaire, mode de nomination des juges, accès aux tribunaux, accès à la justice, corruption au sein du système judiciaire, indépendance de l'exécutif

Droits de l'homme et état de droit

Droits de la personne. Mécanisme de participation à la prise de décisions, acceptation du cadre démocratique, accès aux tribunaux, accès à la justice, respect des droits de la personne, efficacité des rapports sur les droits de la personne, notification des violations des droits de la personne, notification des violations des droits de la femme, mesures contre les violations des droits de la personne, mesures contre les violations des droits de la femme, efficacité des organisations de surveillance

Respect de l'état de droit. Équilibre des pouvoirs en vertu de la constitution, respect de l'état de droit par les dirigeants, respect des droits de la personne par la police, confiance du citoyen dans les organes de maintien de l'ordre, surveillance des violations commises par la police et dans les prisons, surveillance par les OSC des violations commises par la police et dans les prisons, sanctions pour les violations des droits de la personne commises par la police, participation au règlement des conflits, indépendance des organisations de surveillance par rapport au pouvoir exécutif, pratiques et politiques publiques de facilitation, équité du système fiscal, effets du système fiscal sur les investissements locaux, effets du système fiscal sur les investissements étrangers

Organes chargés de l'application des lois. Critères de recrutement des agents de maintien de l'ordre, composition des forces de police, formation de la police, équipement de la police, indépendance des organisations de surveillance par rapport au pouvoir exécutif, efficacité des organisations de surveillance

Pouvoir exécutif

Gestion de l'État. Indépendance du système législatif, indépendance du système judiciaire, indépendance du pouvoir exécutif, répartition des postes de responsabilité, corruption au sein de l'exécutif, sens des responsabilités de la fonction publique, obligation redditionnelle du gouvernement, efficacité des services publics, sens des responsabilités des collectivités locales, affectation des ressources, capacités des collectivités locales, efficacité du gouvernement

Transparence, sens des responsabilités et accessibilité de la fonction publique. Règles de gestion de la fonction publique, sens des responsabilités de la fonction publique, image de la fonction publique, obligation redditionnelle du gouvernement, affectation des ressources, capacité de réaction du gouvernement

Efficacité des services gouvernementaux. Efficacité des services gouvernementaux, accès aux services gouvernementaux, pertinence des services pour les pauvres, pertinence des services pour les femmes, sens des responsabilités des collectivités locales, affectation des ressources, capacité de réaction du gouvernement

Structures de décentralisation. Sens des responsabilités des collectivités locales, affectation des ressources, capacités des collectivités locales, participation de la communauté, capacité de réaction du gouvernement

Indépendance des organisations de la société civile et des médias. Indépendance des organisations de la société civile, rôle des organisations de la société civile dans la gestion des conflits, rôle des organisations de la société civile dans la promotion de la transparence et du sens des responsabilités, indépendance des médias

Gestion de l'économie

Pouvoir incitatif des politiques d'investissement. Soutien incitatif au secteur privé, soutien gouvernemental au secteur privé, environnement favorable pour le secteur privé, participation du secteur privé à la prise de décisions, pratiques et politiques publiques de facilitation, effets de la criminalité sur les affaires, partenariat entre les secteurs public et privé

Politiques fiscales favorables aux investissements. Efficacité des services publics, environnement propice pour le secteur privé, effets du système fiscal sur les investissements locaux, effets du système fiscal sur les investissements étrangers, effets du système fiscal sur les affaires

Efficacité du système fiscal et corruption. Équité du système fiscal, efficacité dans le recouvrement des taxes, évasion fiscale, corruption dans le recouvrement des taxes, transparence du système fiscal

Lutte contre la corruption

Corruption au sein du système législatif, accès à la justice, corruption au sein de l'appareil judiciaire,

corruption au sein du pouvoir exécutif, efficacité des services publics, accès aux services publics, corruption dans le recouvrement fiscal.

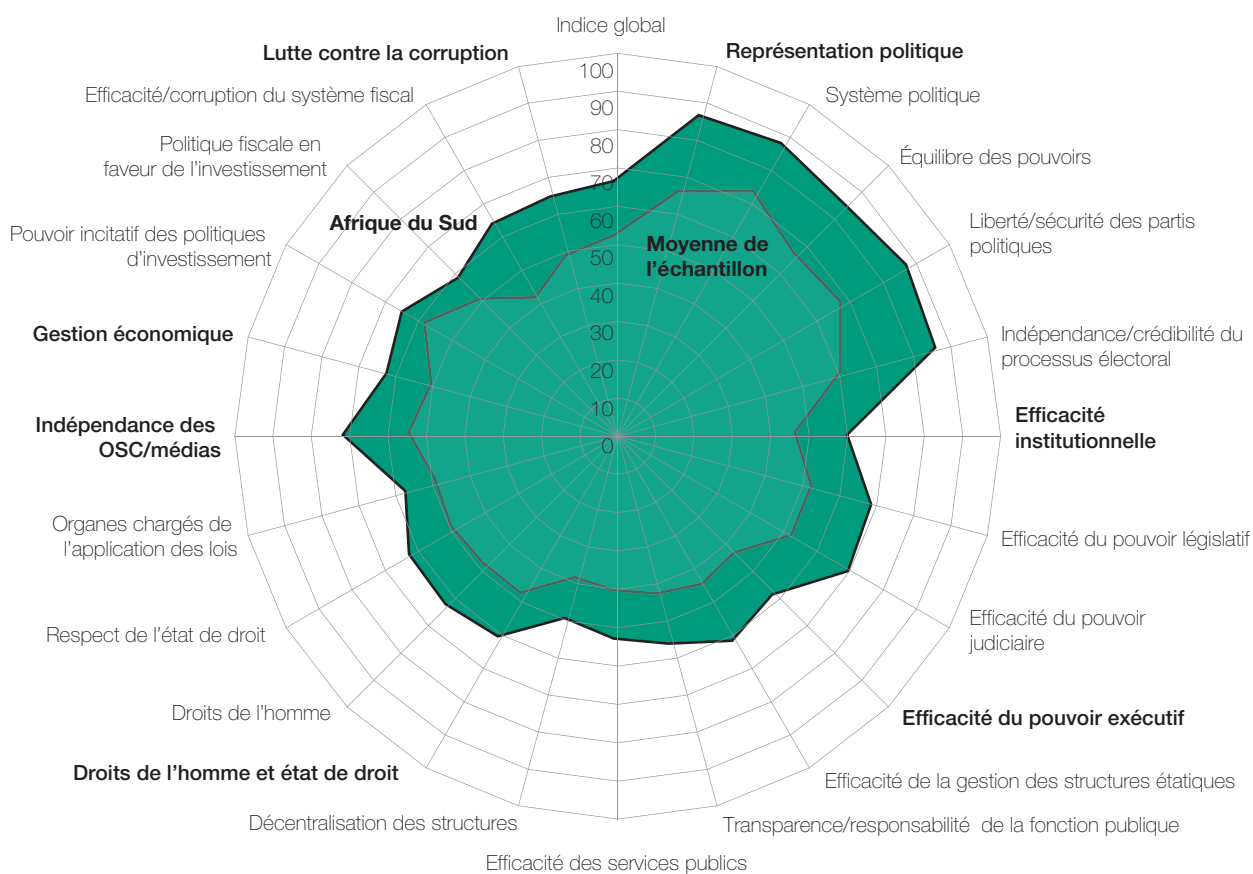
Institutions de recherche collaboratrices

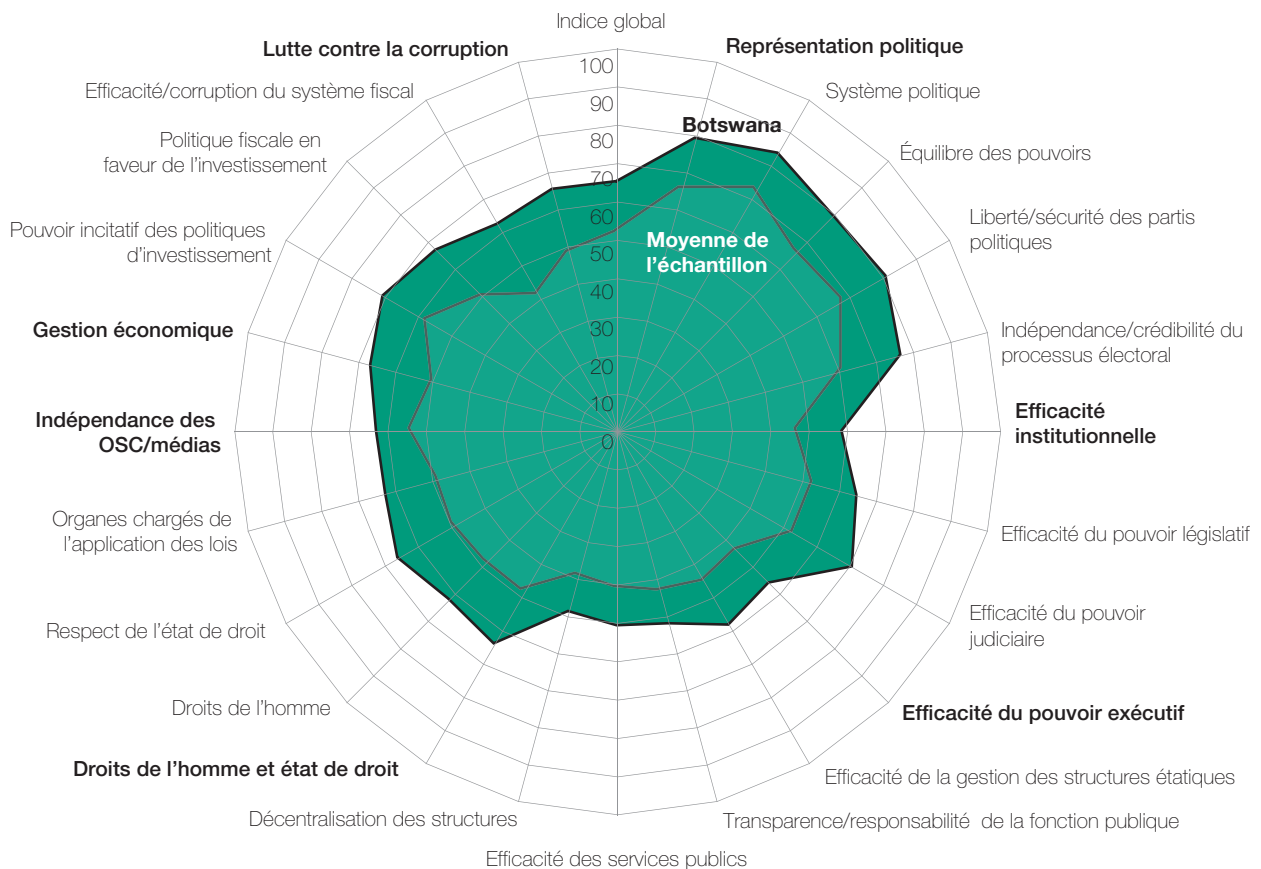
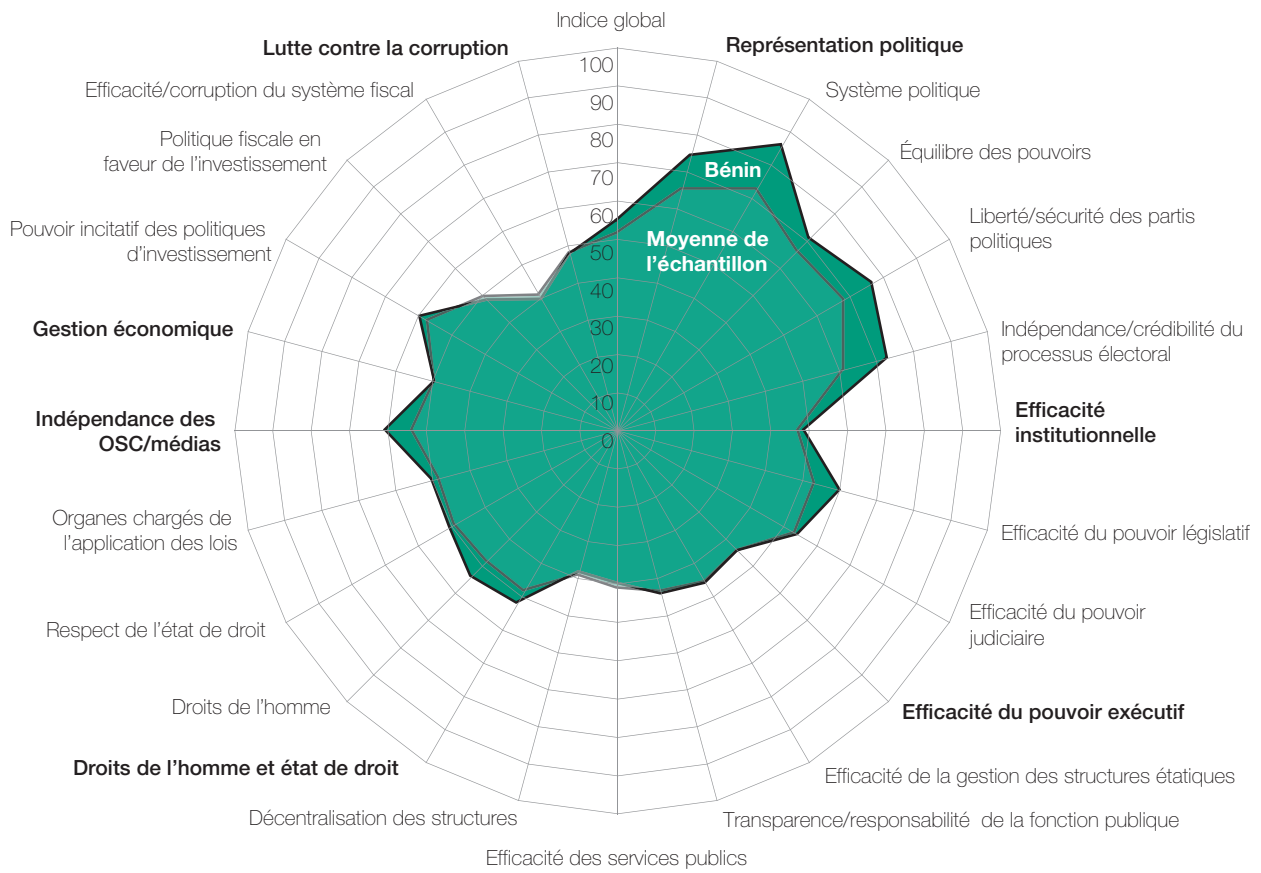
Voici, pour les 28 pays couverts par le projet de la CEA sur l'Evaluation et le suivi des progrès réalisés sur la voie de la bonne gouvernance, la liste des institutions nationales partenaires qui ont conduit les enquêtes au niveau des pays, établi les rapports nationaux sur la gouvernance et joué le rôle de facilitations des consultations nationales entre parties prenantes.

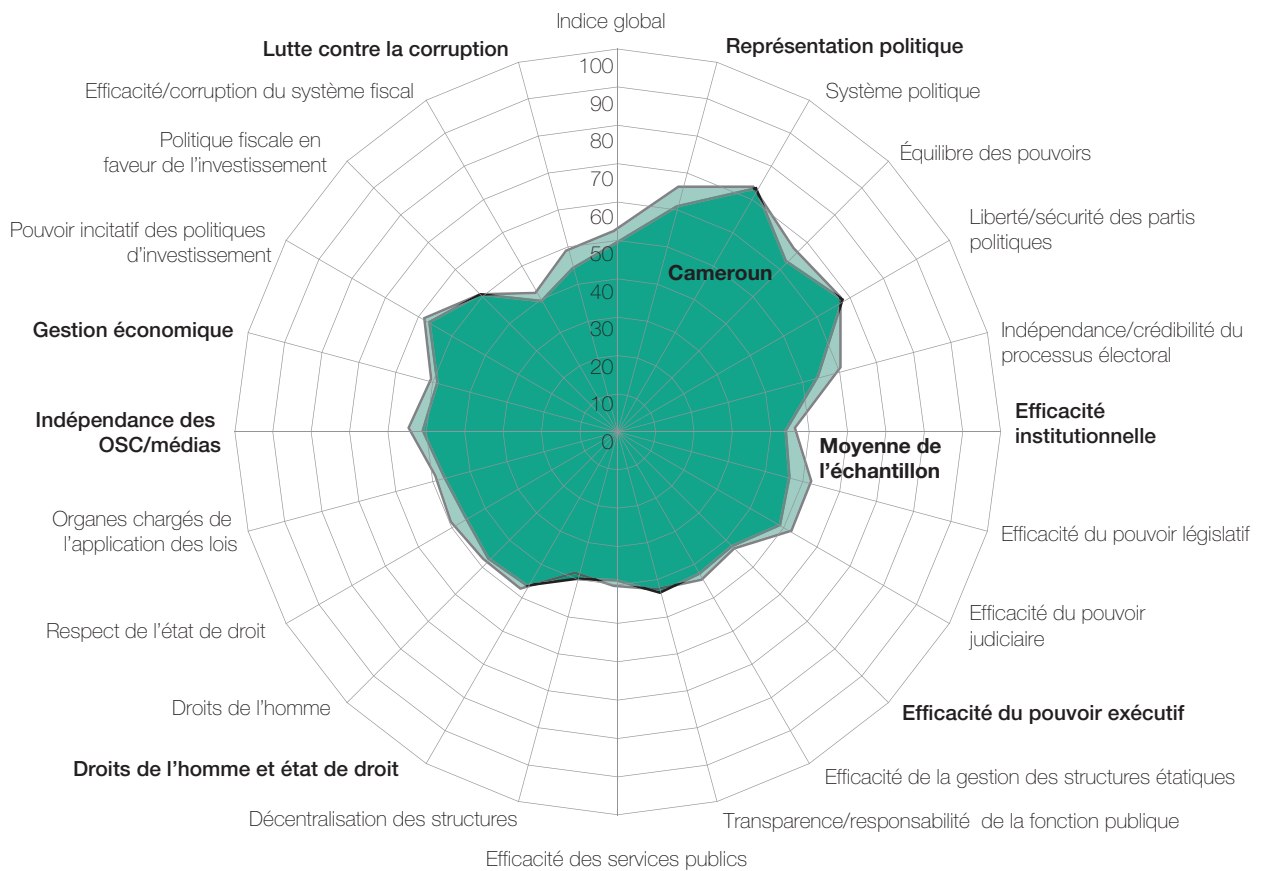
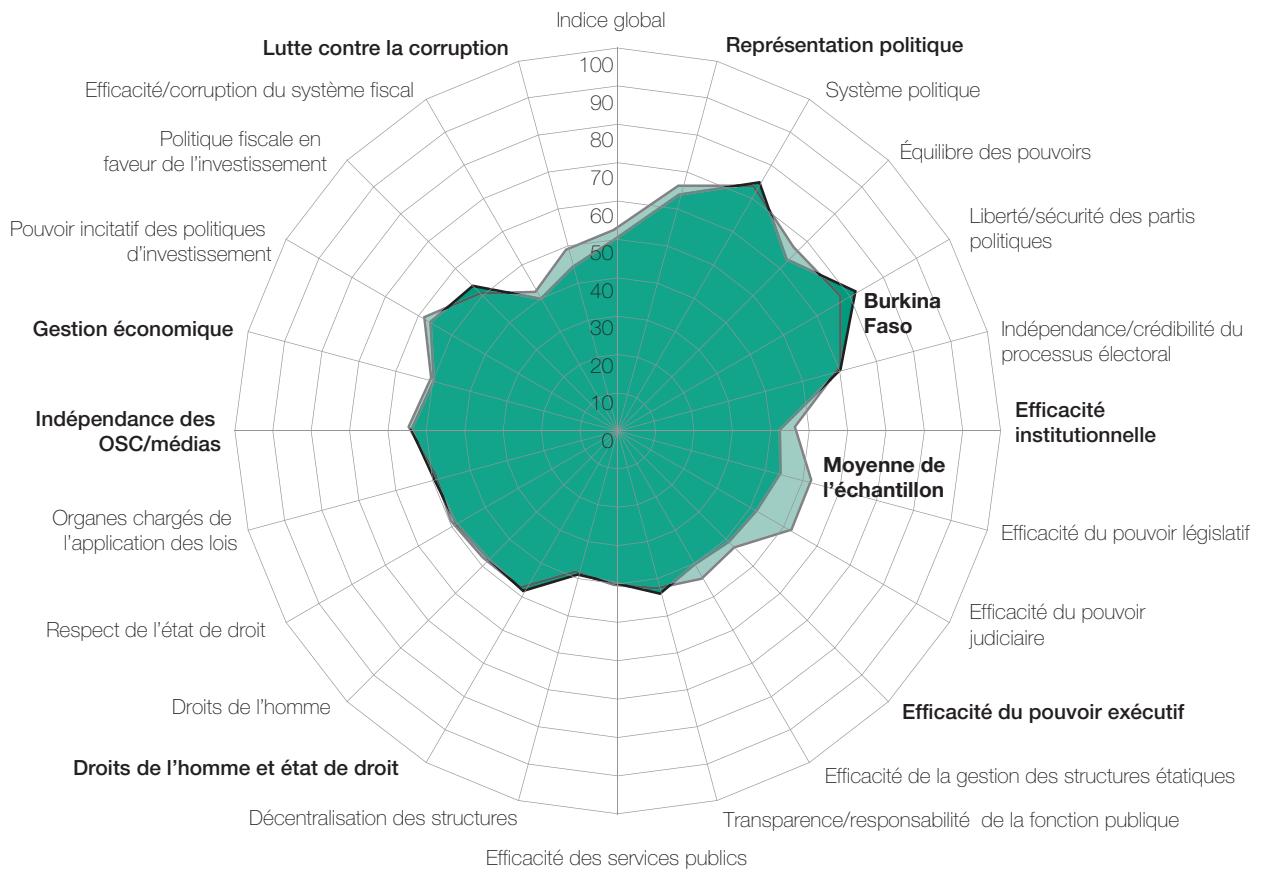
Pays	Institution de recherche
Afrique du Sud	The Institute of Democracy in South Africa
Bénin	Cellule d'Analyse de Politique Economique
Botswana	Botswana Institute for Development Policy Analysis
Burkina Faso	Centre pour la gouvernance Démocratique
Cameroun	Centre d'Etudes et de recherche en Economie Gestion
Tchad	Recherche & Actions pour le Développement Société Anonyme
Egypt	Faculty of Economics and Political Science, Cairo University
Ethiopie	Regional and Local Development Studies, Addis Ababa University
Gabon	Institut Sous-Régional Multisectoriel de Technologie Appliquée de Planification et d'Evaluation de Projets
Gambie	University of The Gambia
Ghana	Ghana Center for Democratic Development
Kenya	African Center for Economic Growth
Lesotho	Institute of Southern African Studies
Mali	Koni Expertise
Malawi	Center for Social Research
Maurice	Stra Consult
Mozambique	Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto superior de Realções Internacionais Center for Strategic and International Studies
Maroc	Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement
Namibie	Multidisciplinary Research and Consultancy Center
Nigéria	Development Policy Center
Niger	Cabinet d'Etudes, de Recherches, Conseils, Analyse et Prospective
Ouganda	Center for Basic Research
Rwanda	Consortium formé de BEATER SARL et UNR: Faculté des sciences Economiques, Sociales et de gestion
Sénégal	Institut Africain pour la Democratie
Swaziland	Uniswa Consultancy and Training Centre
Tanzanie	Department of Political Science and Public Administration
Zambie	Centre for Policy Research & Analysis
Zimbabwe	Southern African Political Economy Series Trust

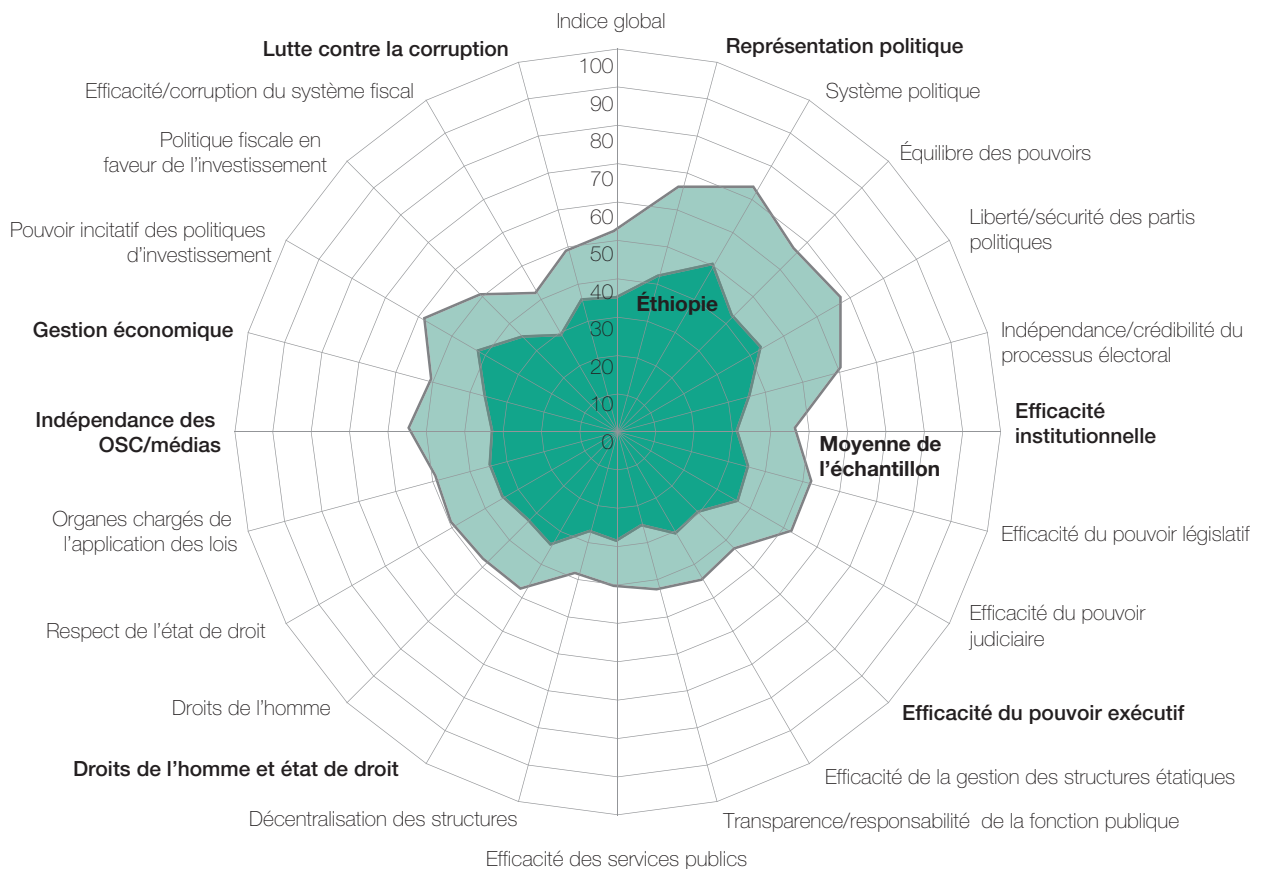
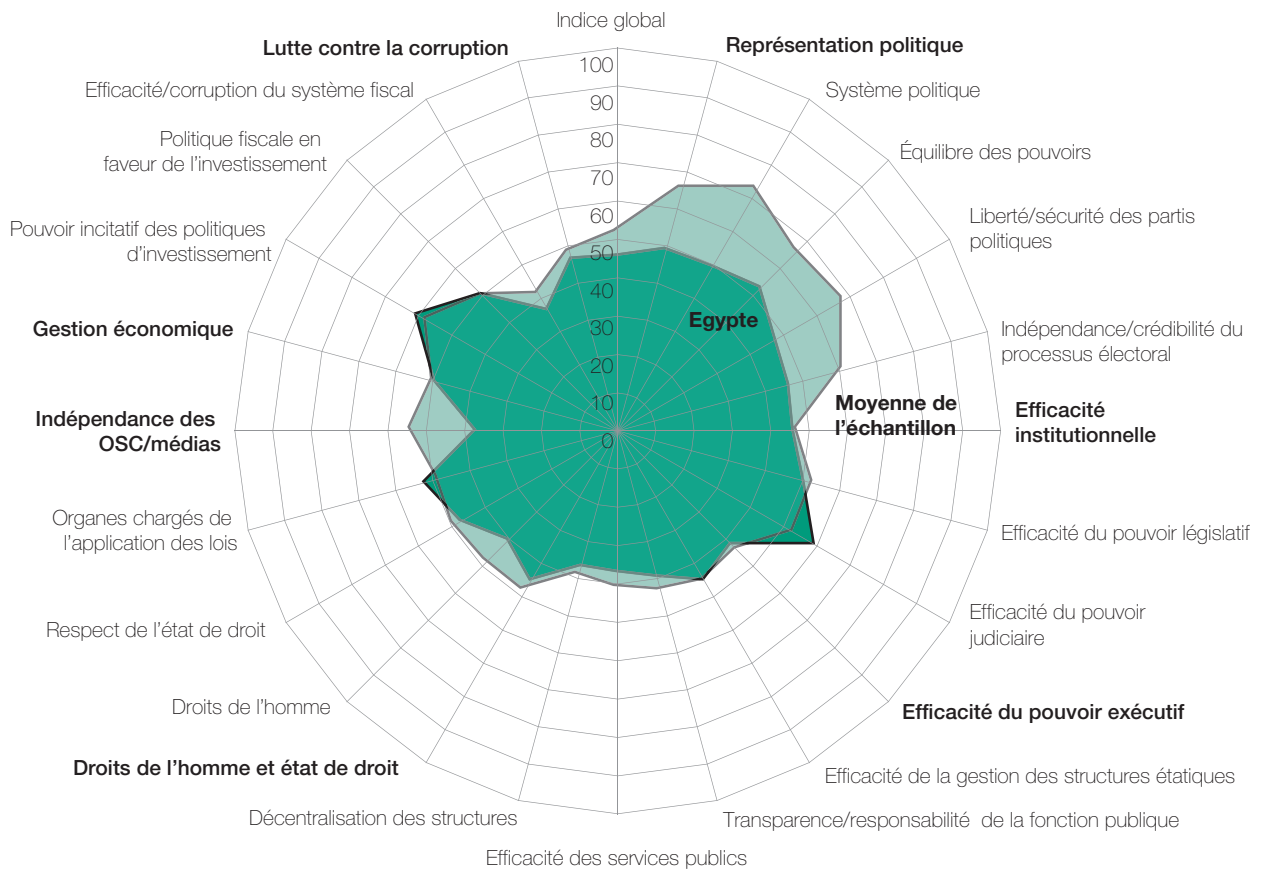
Annexe 2

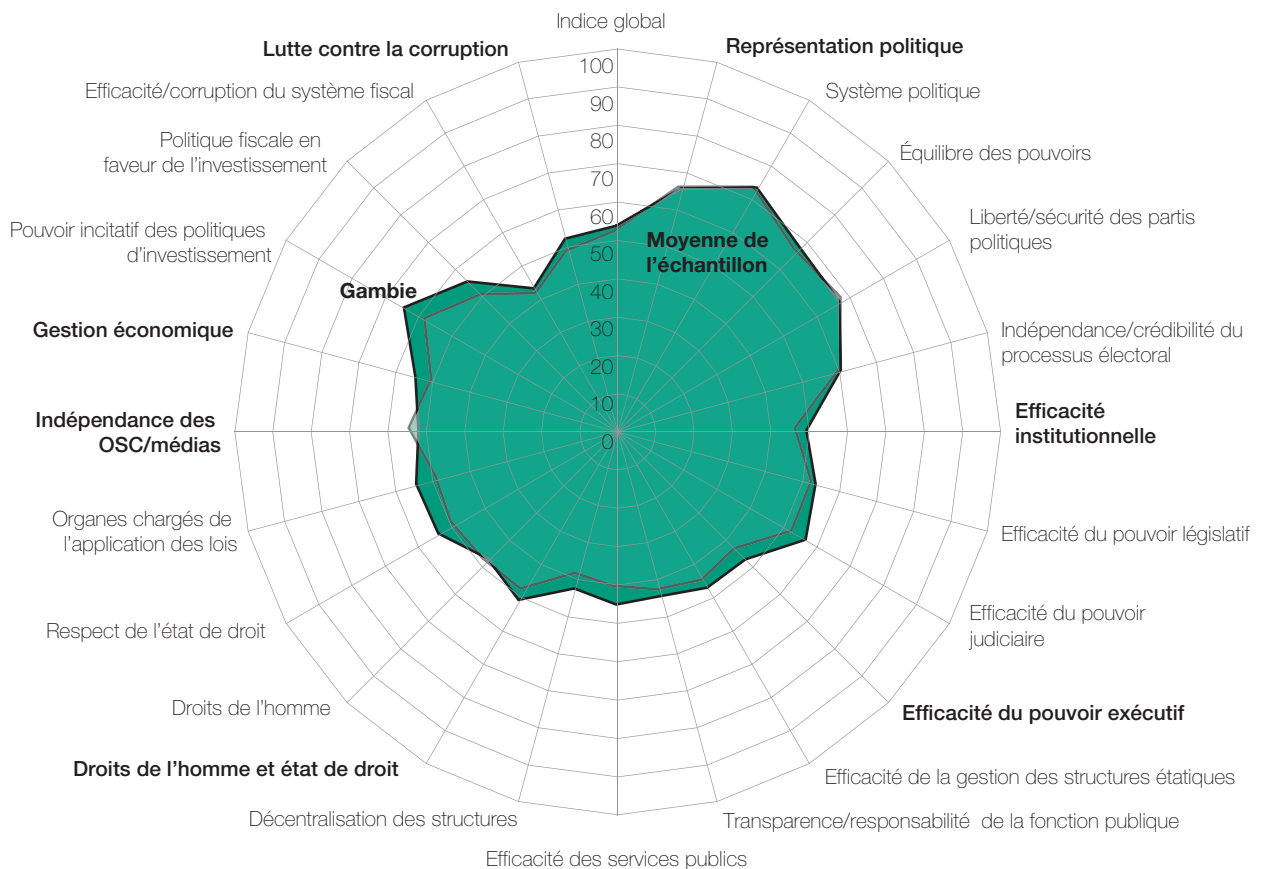
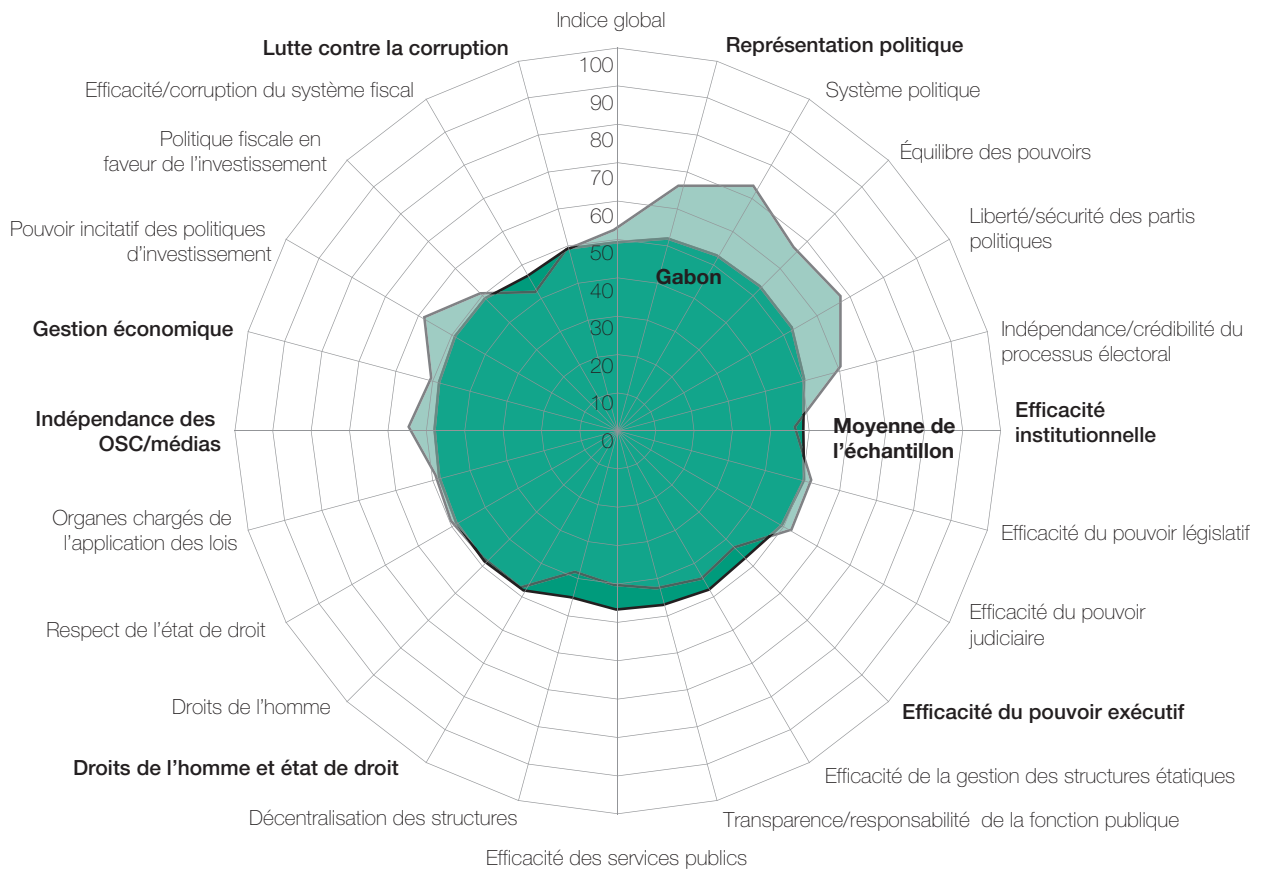
Indicateurs de la gouvernance en Afrique

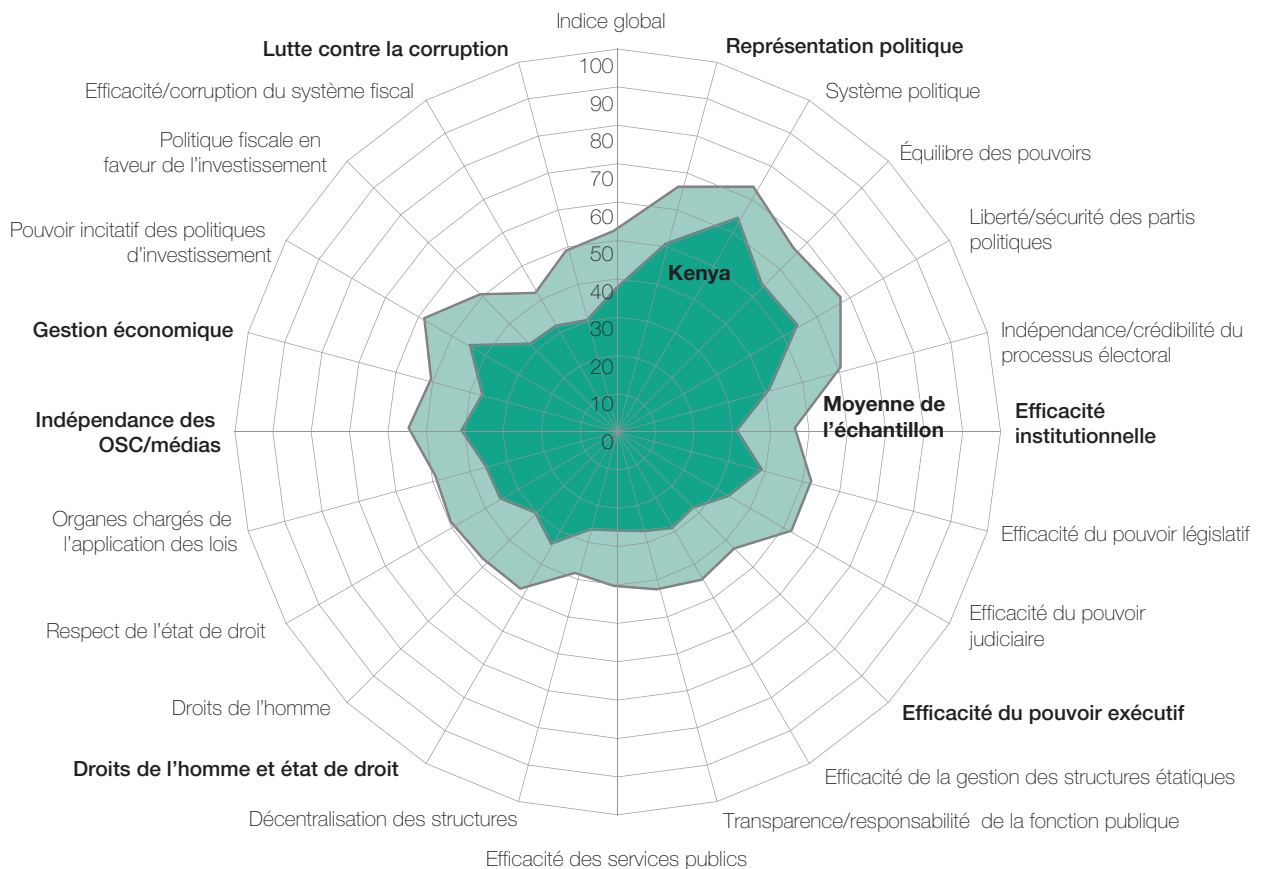
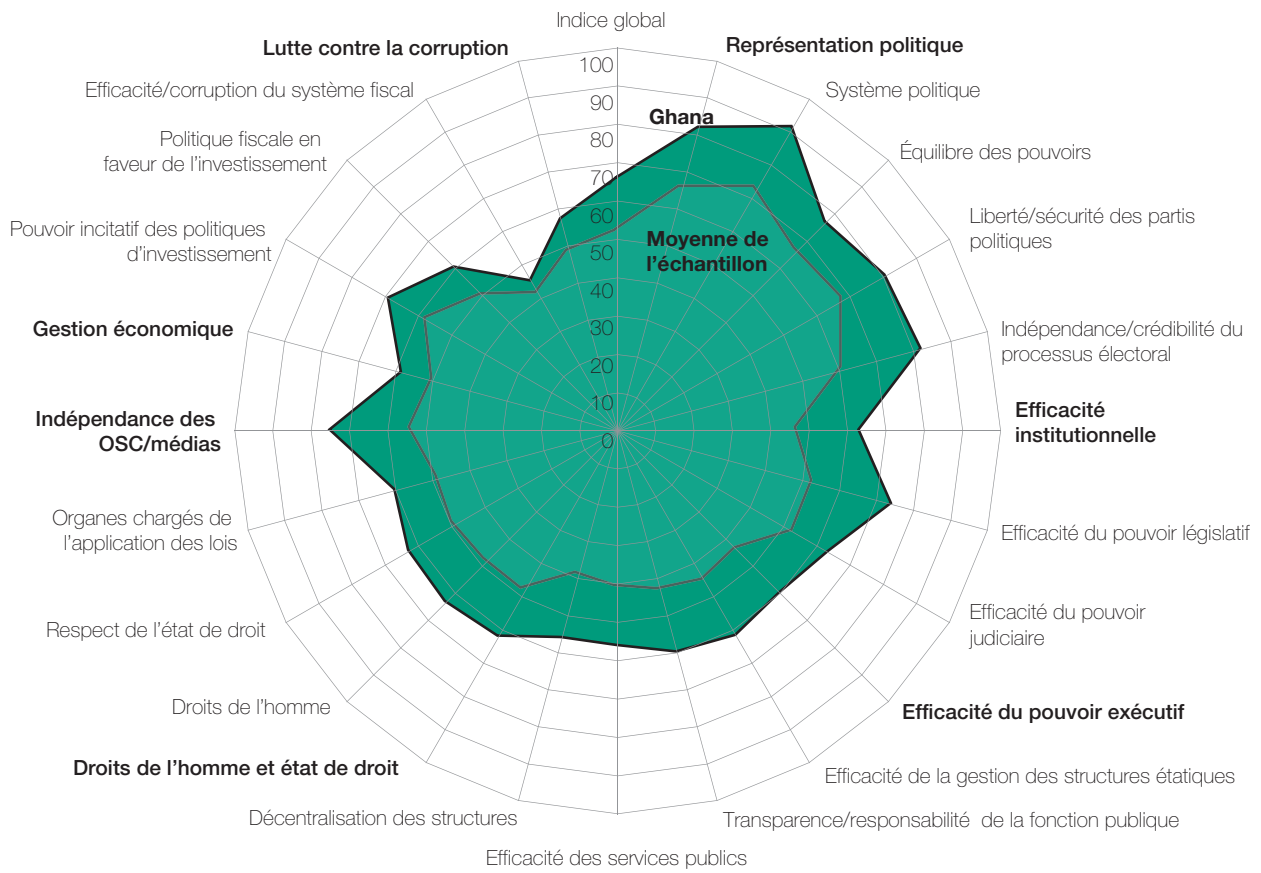


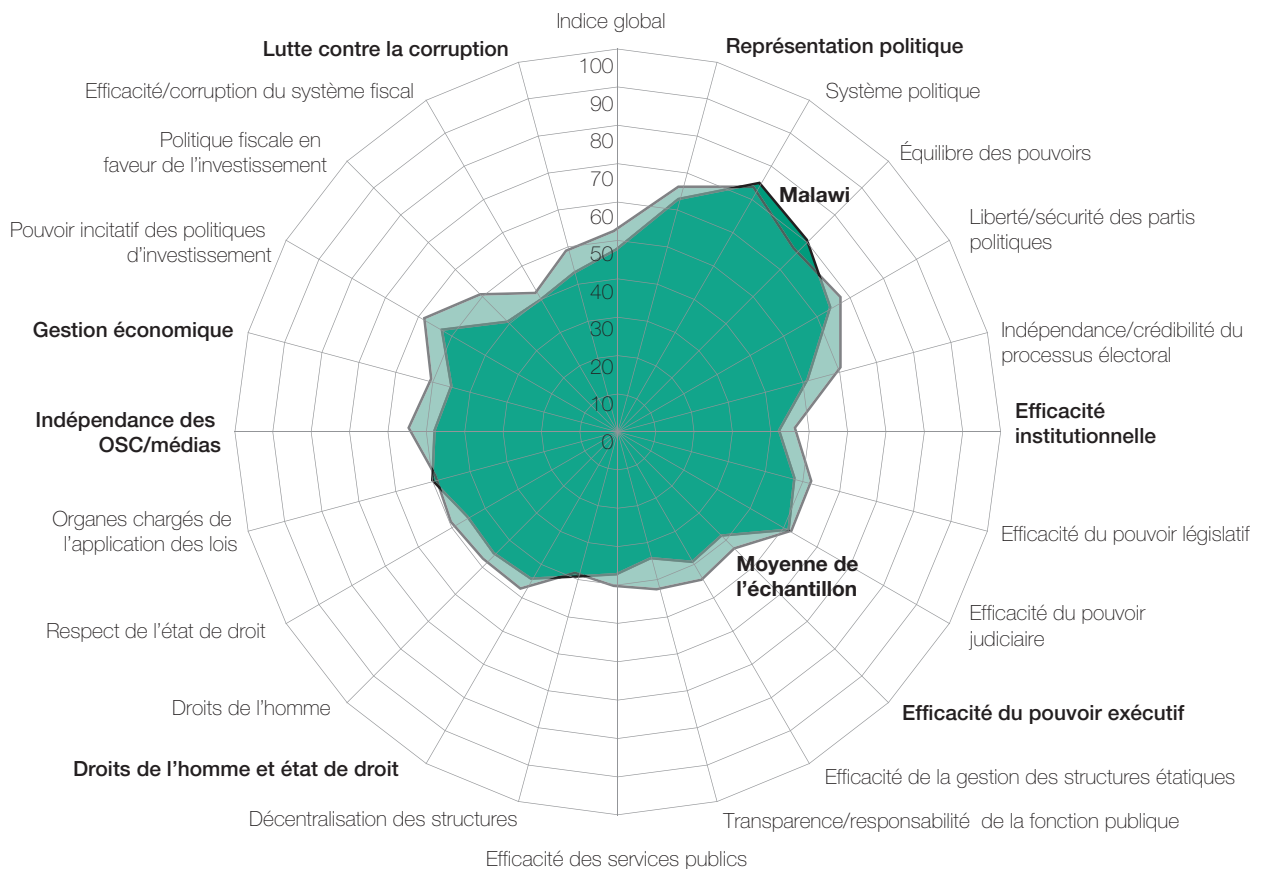
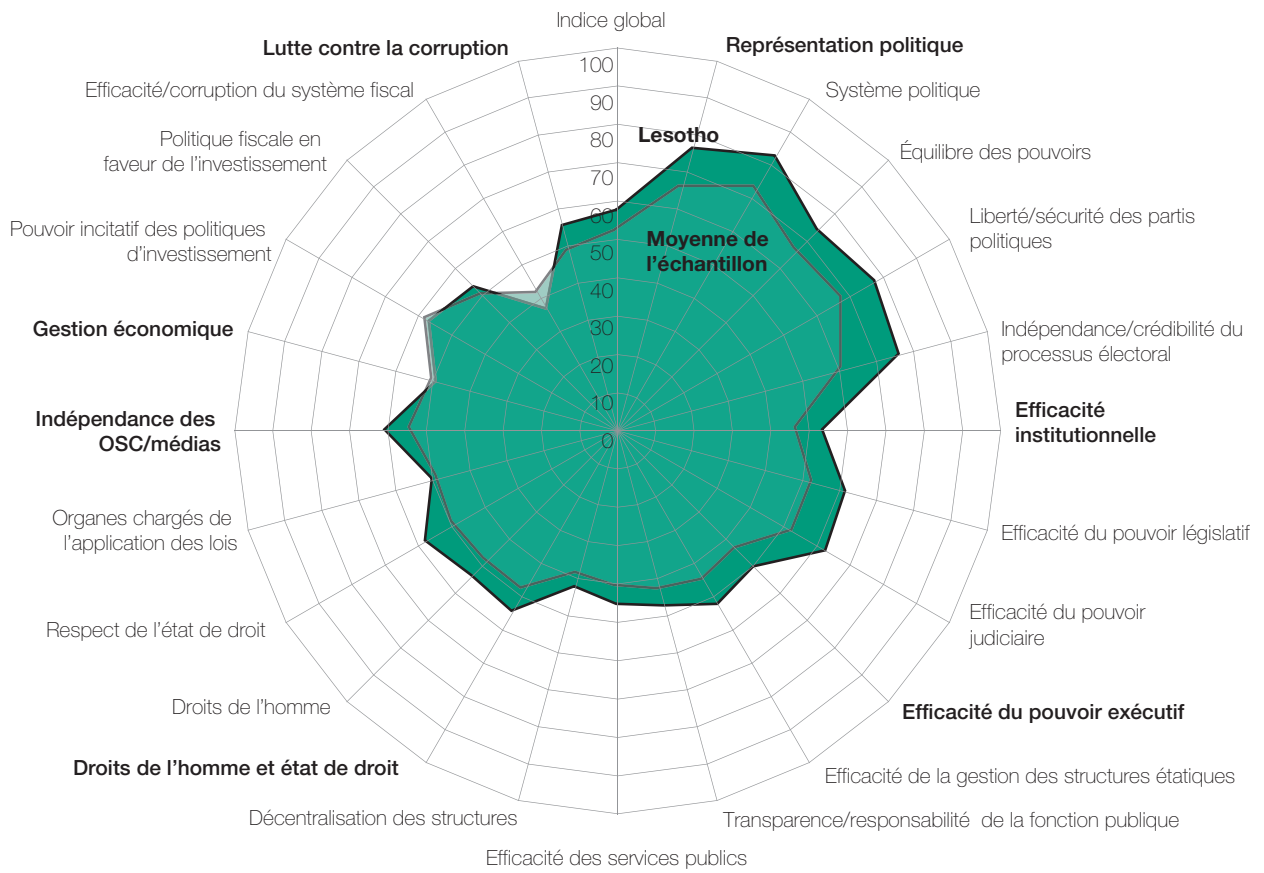


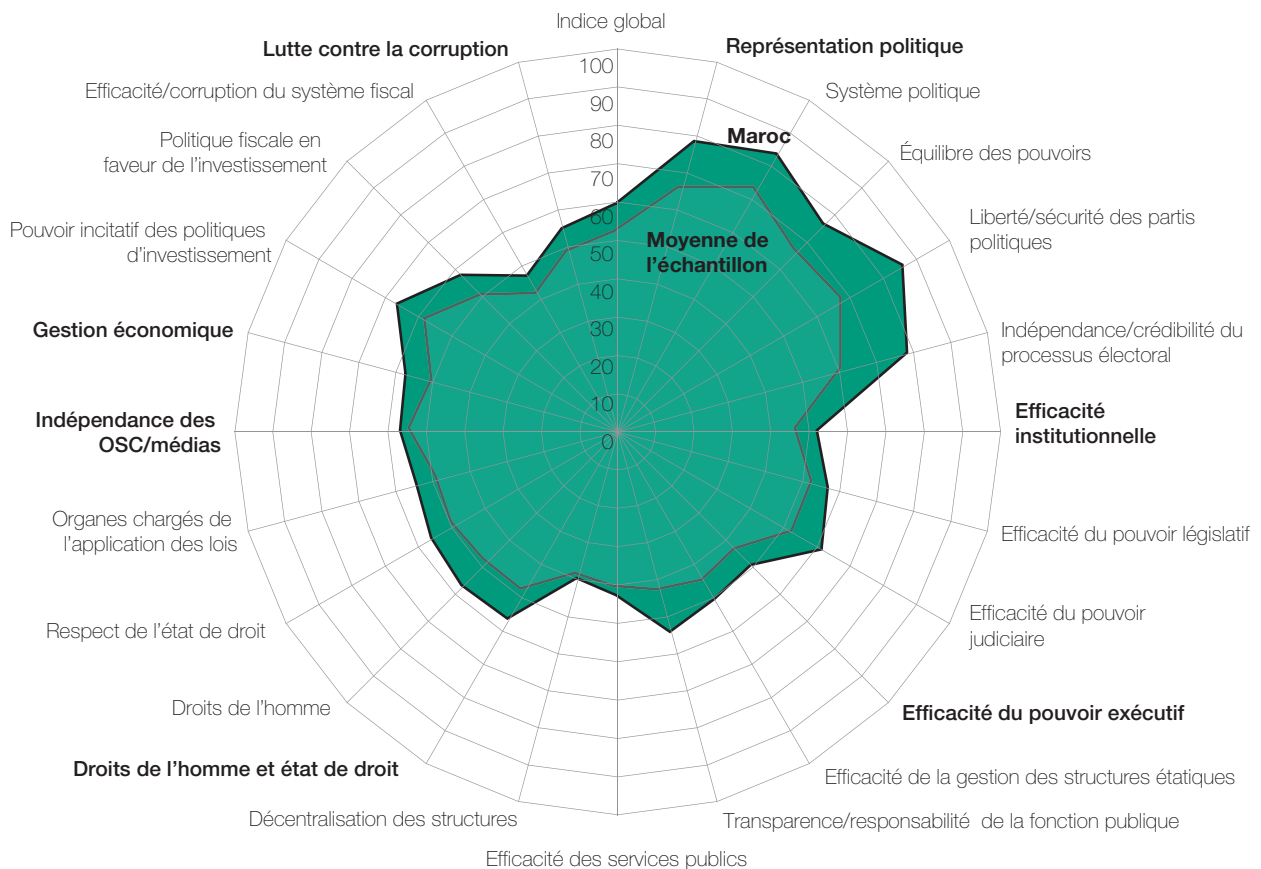
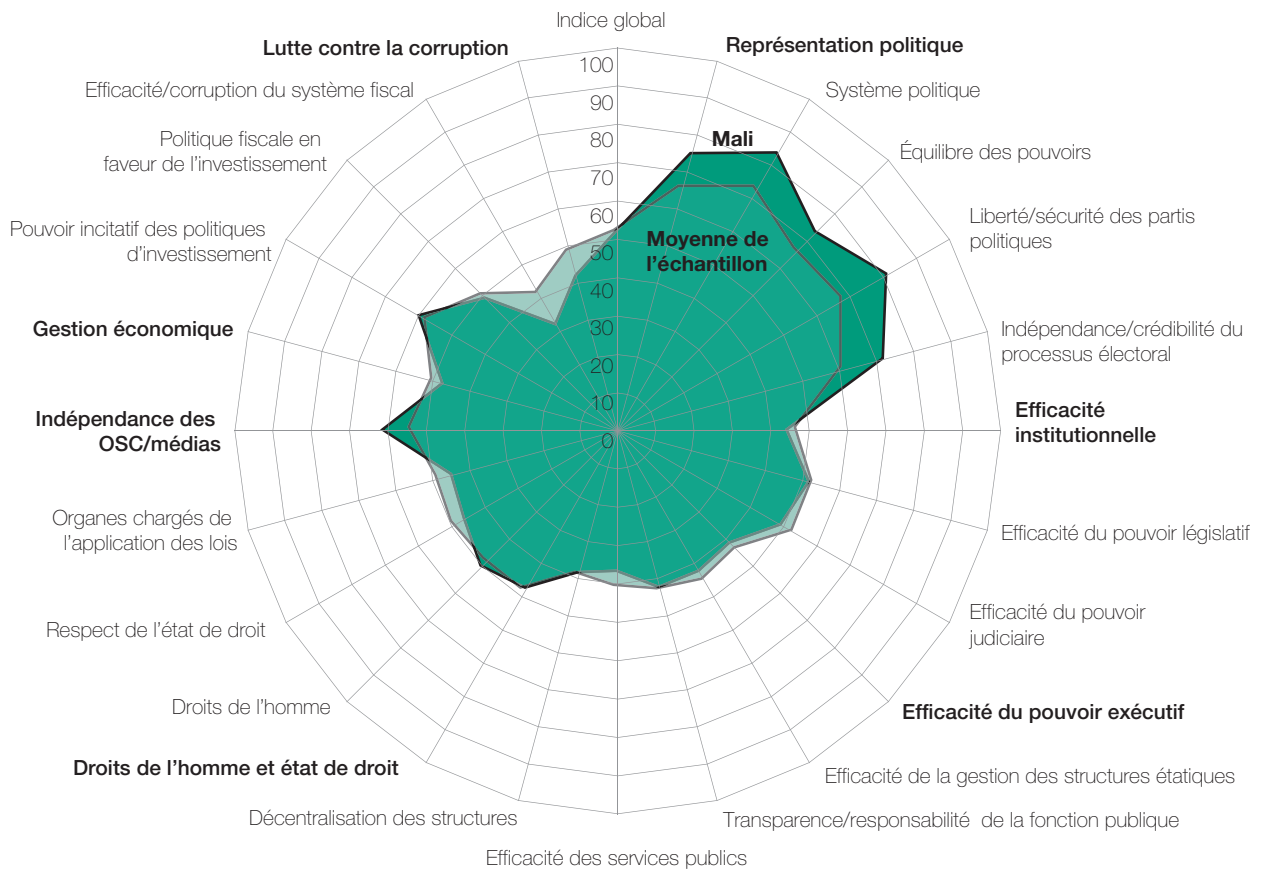


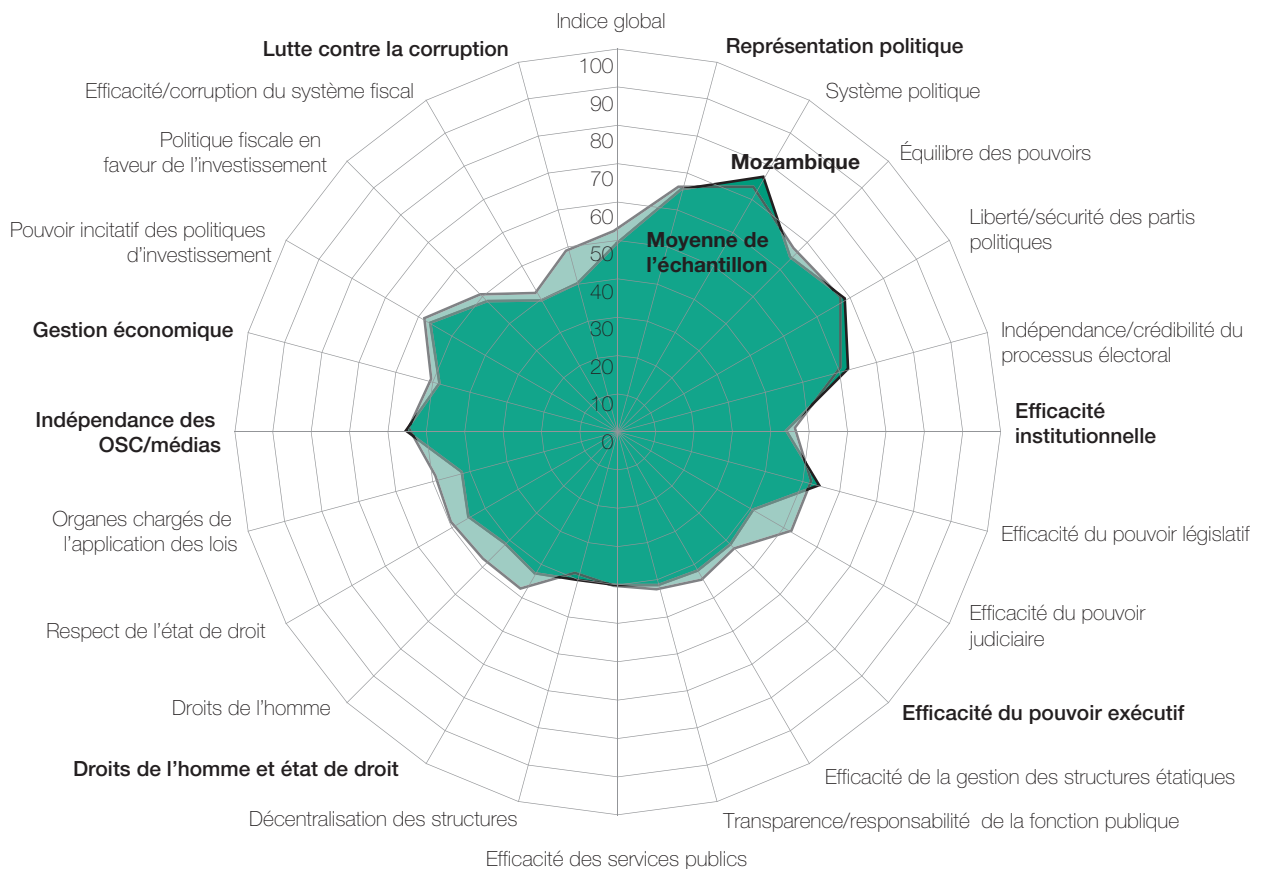
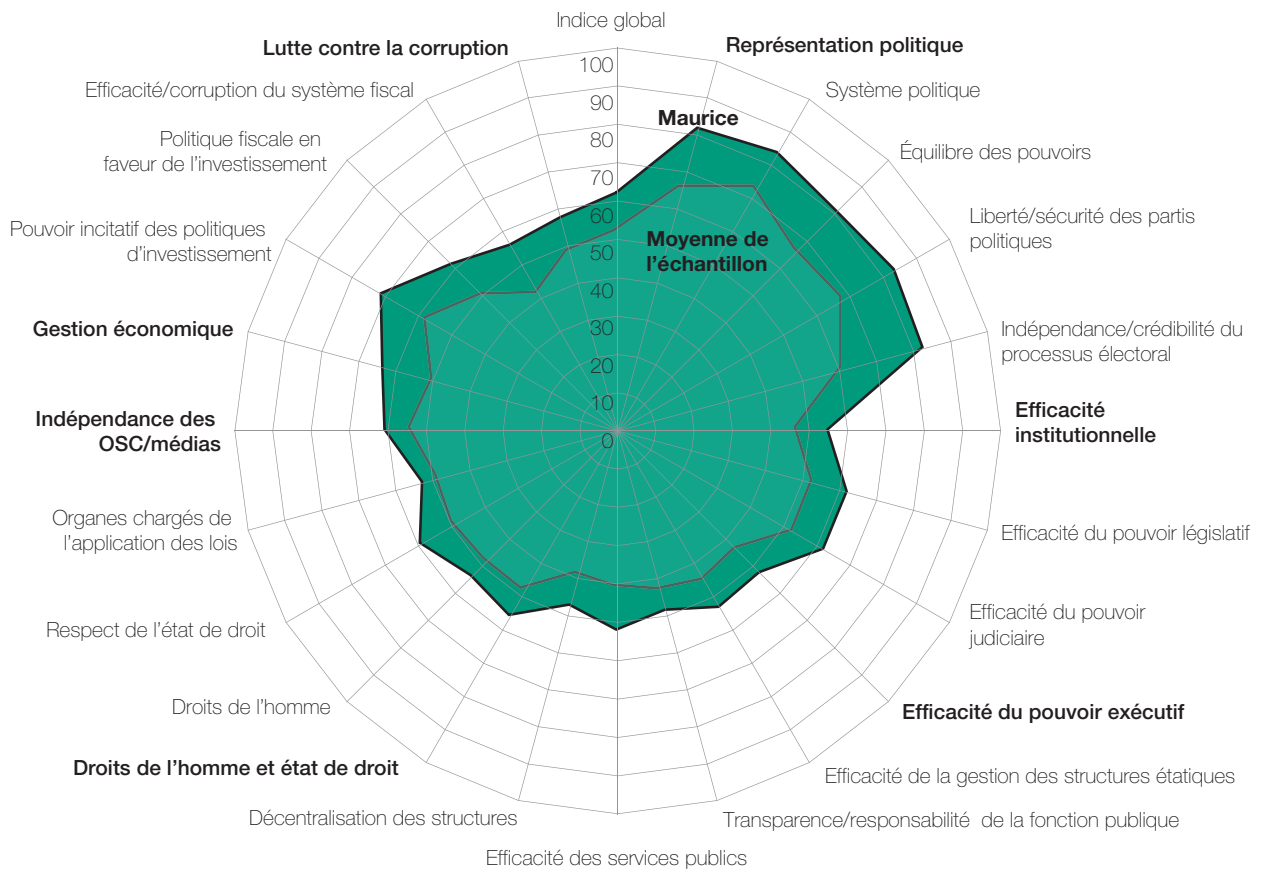


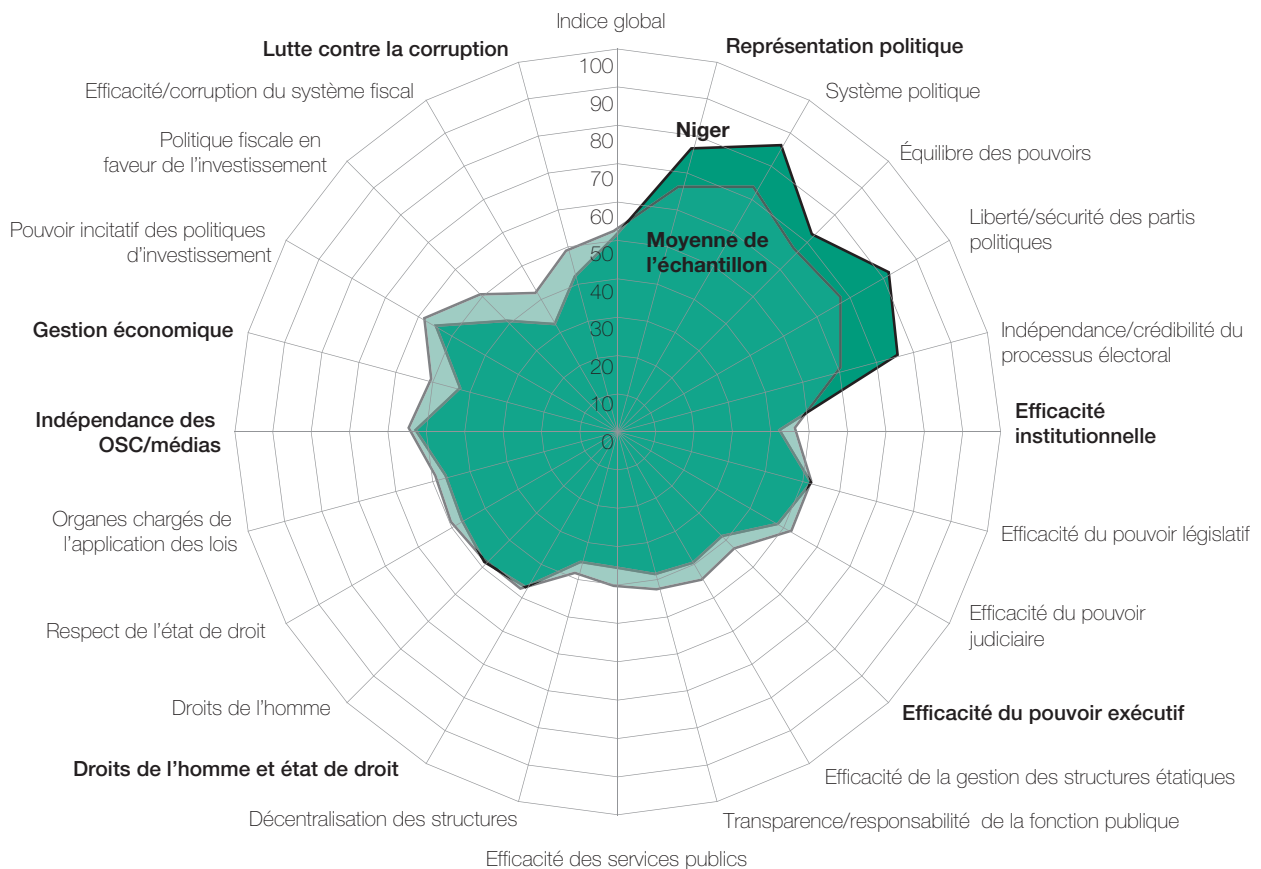
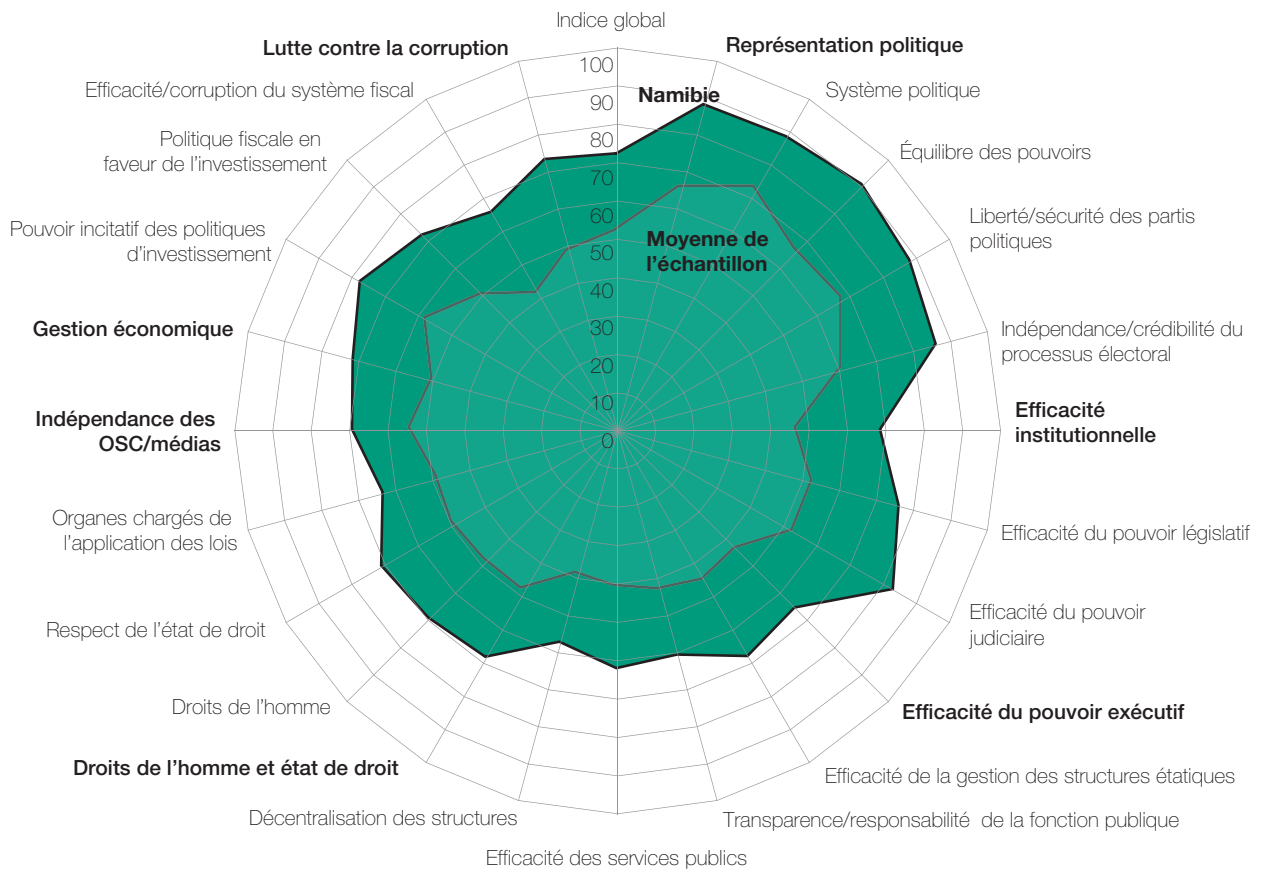


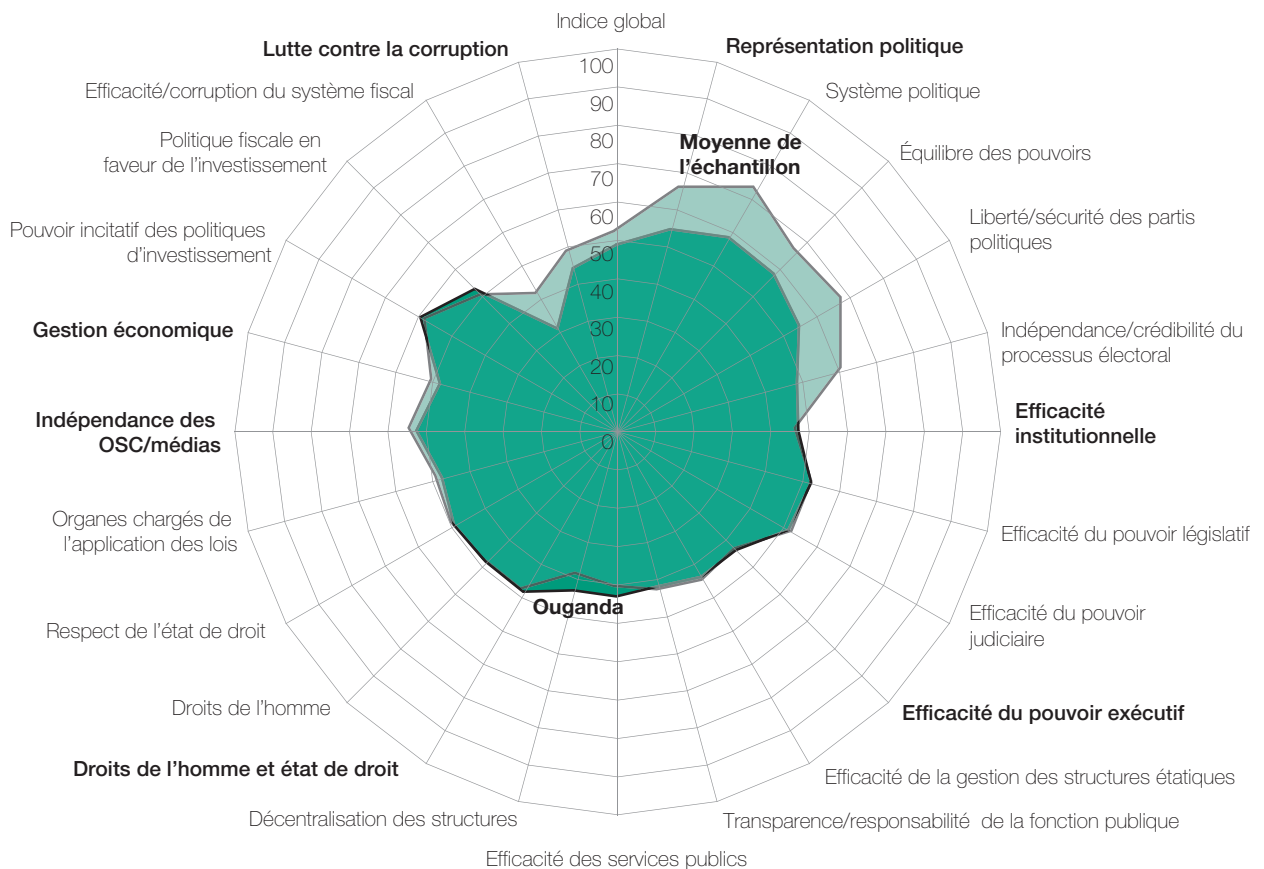
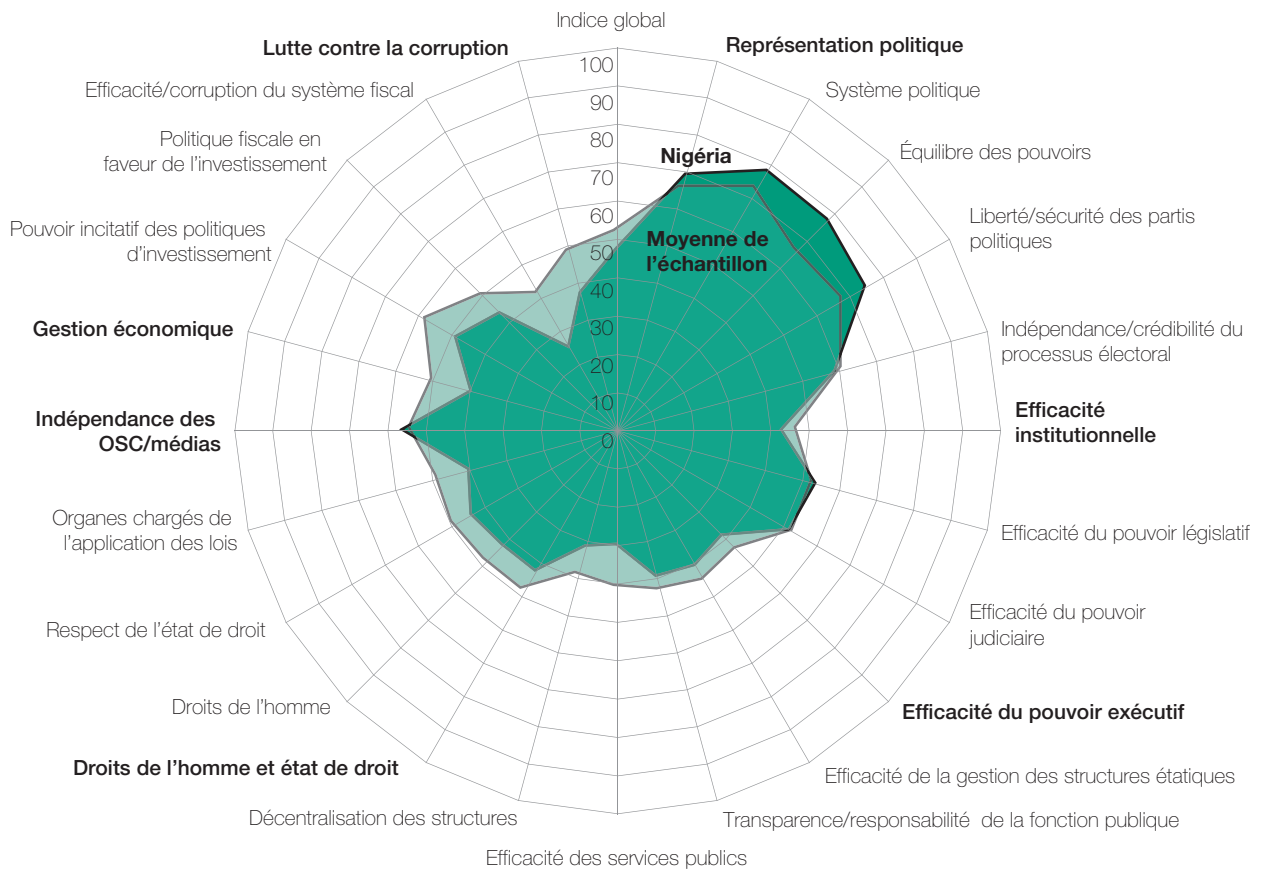


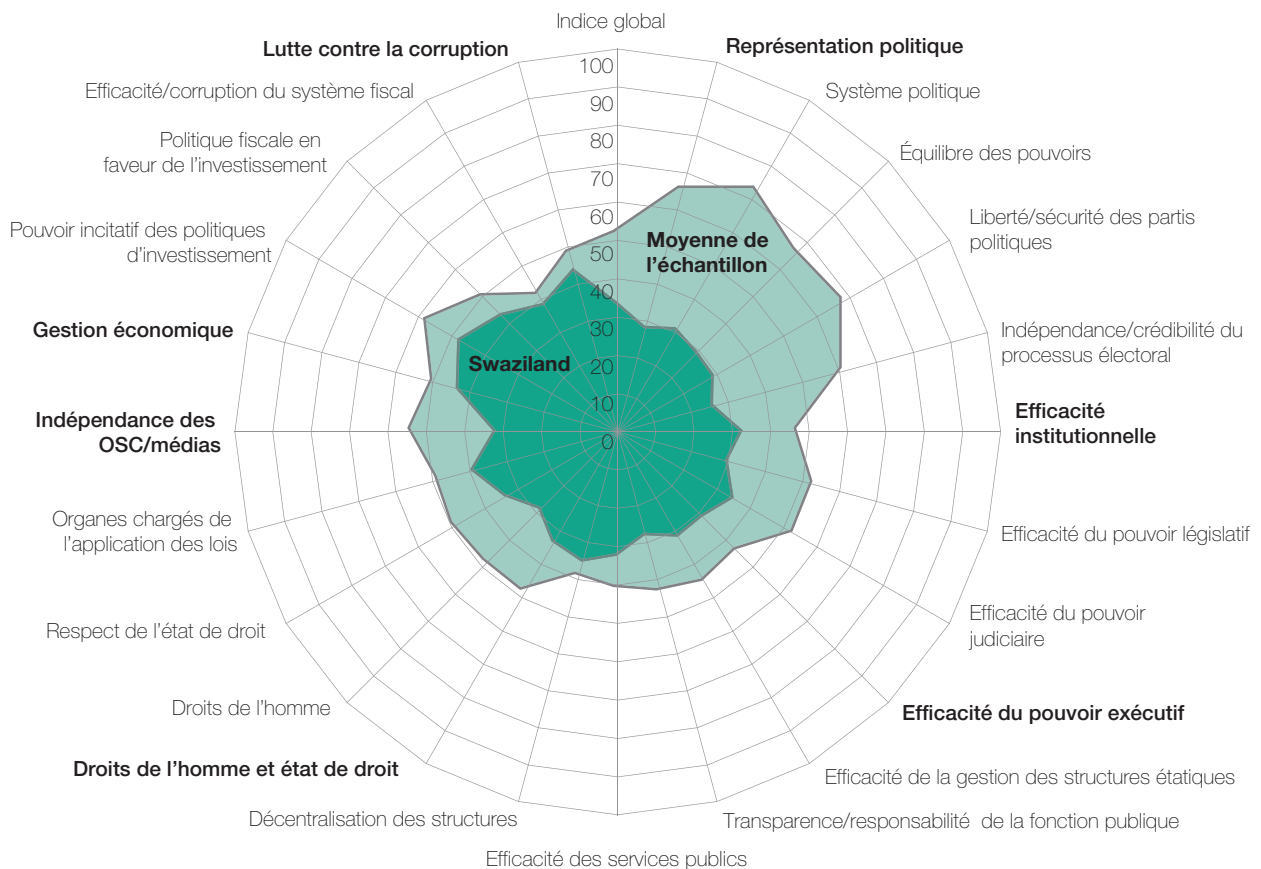
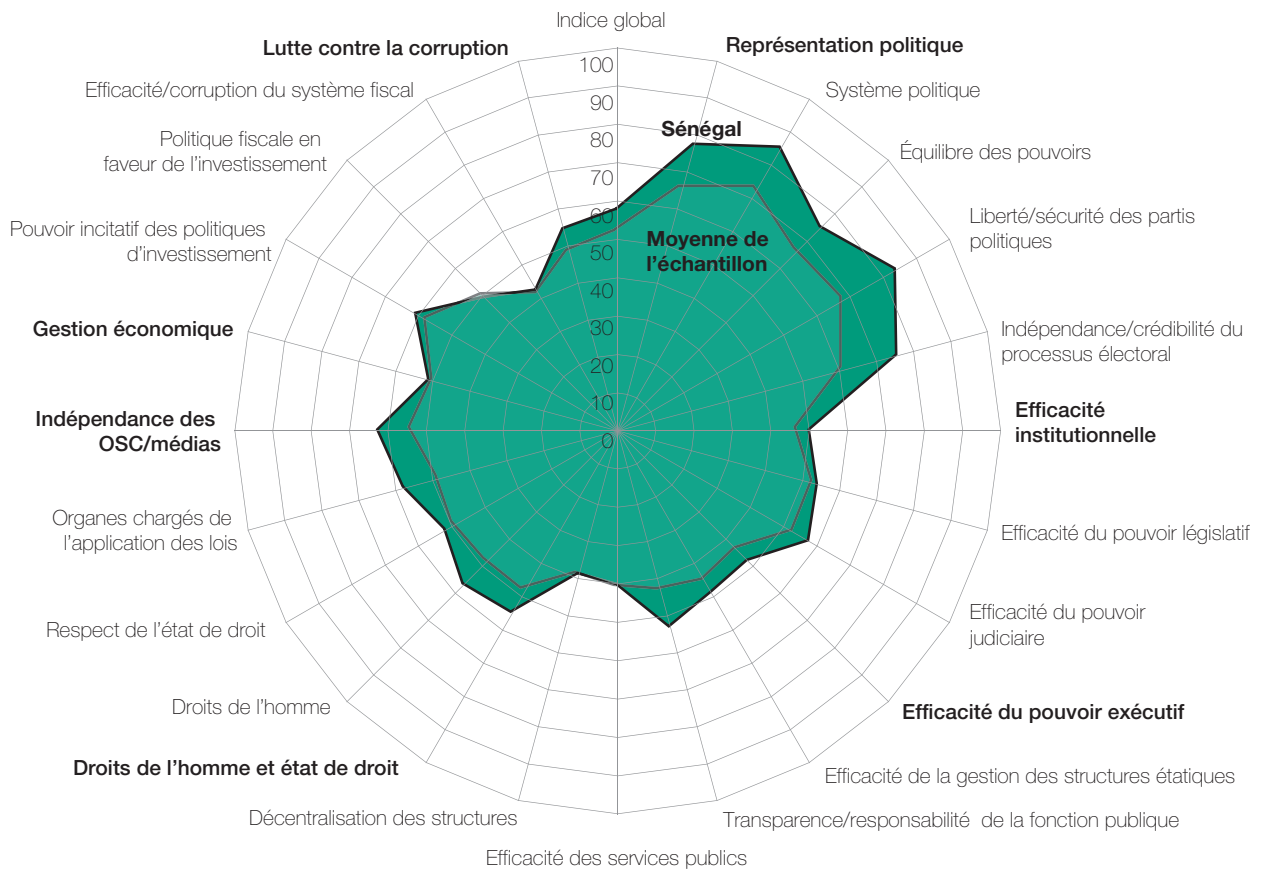


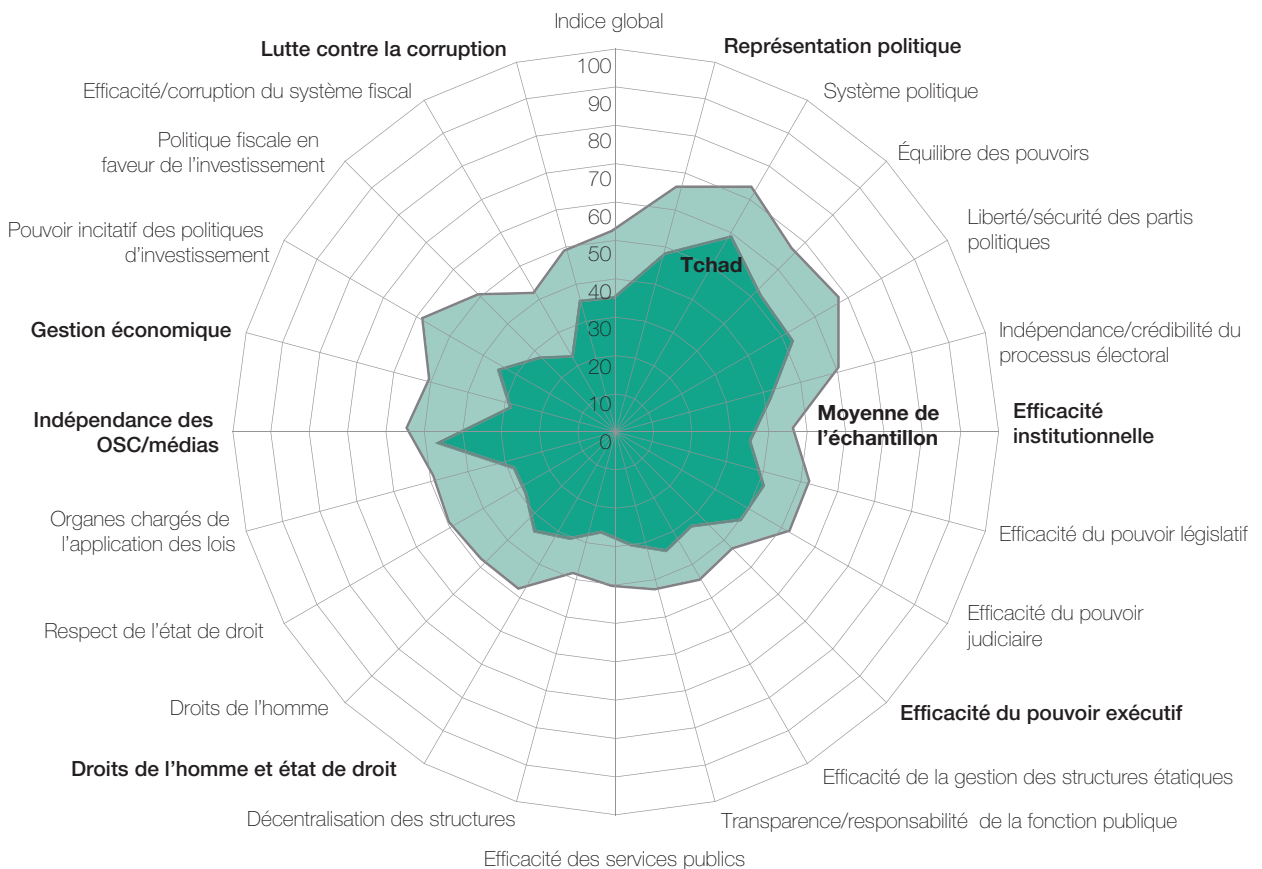
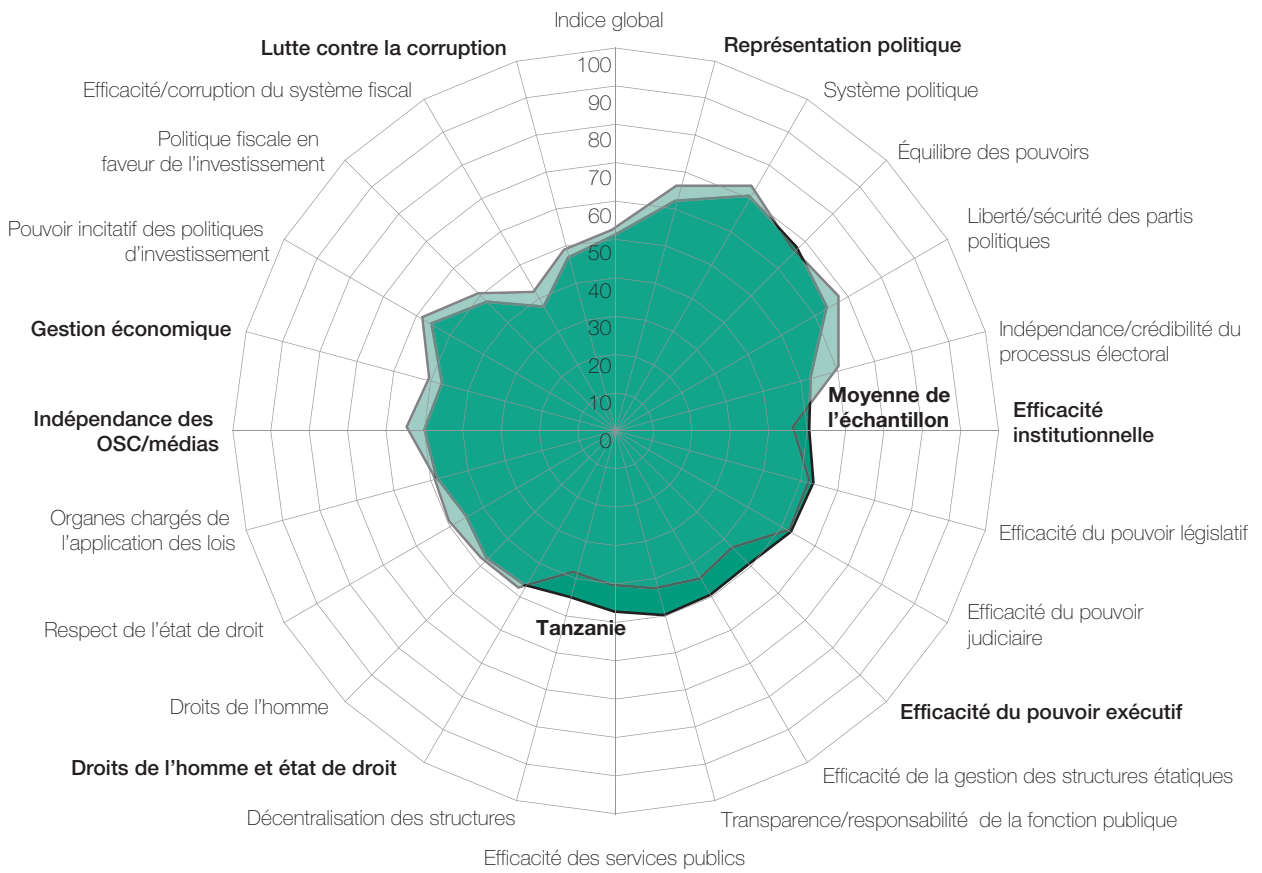


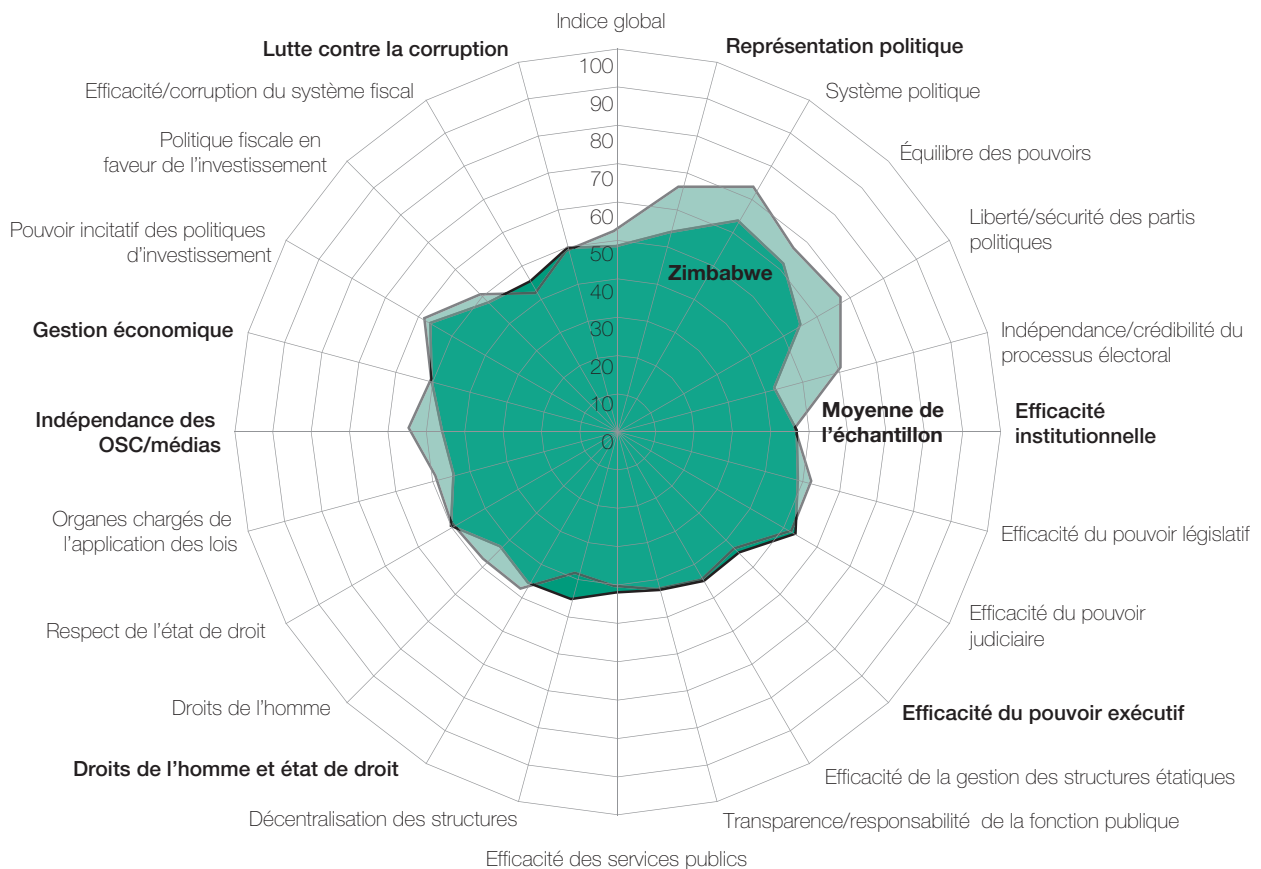
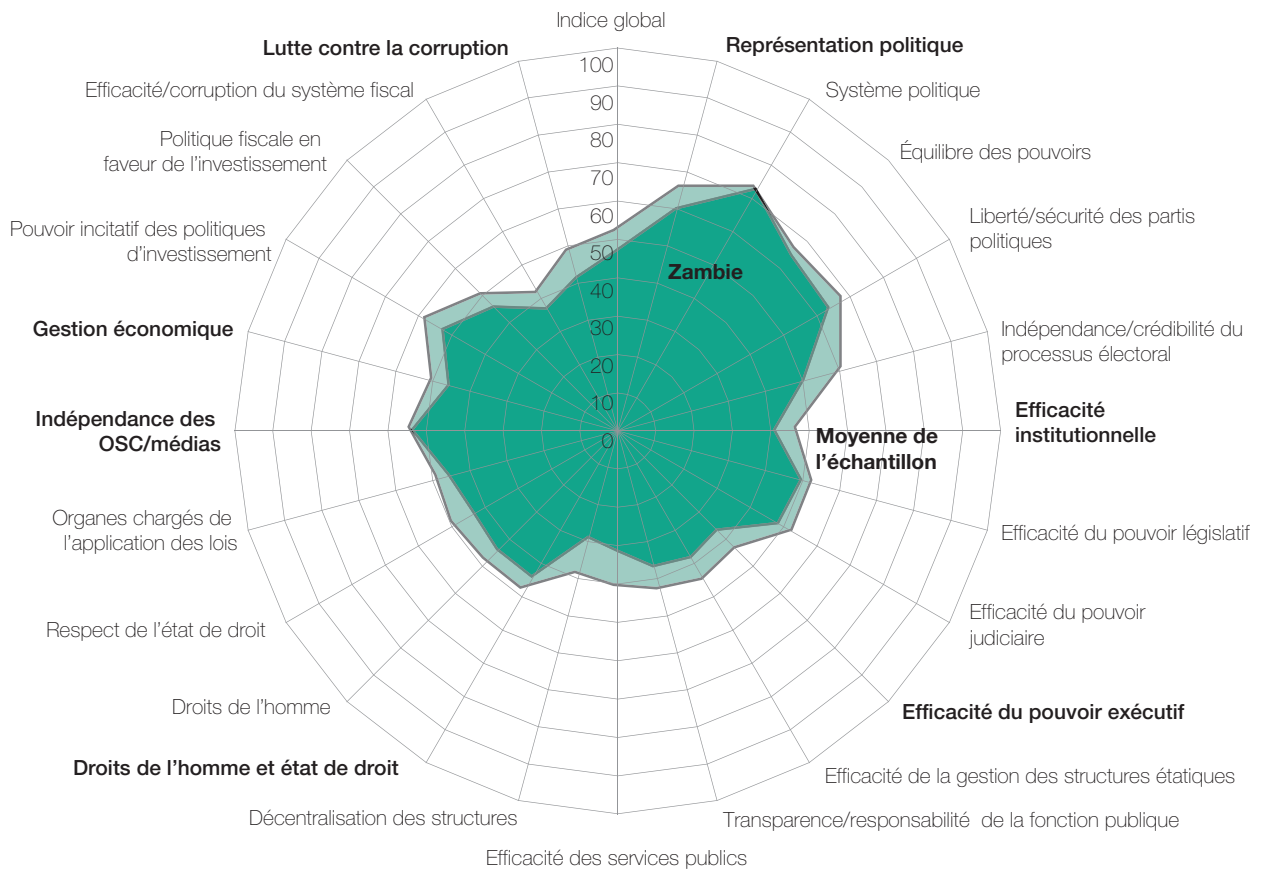












Annexe 3

Autres indicateurs de gouvernance

La Banque mondiale, sans doute l'un des plus gros utilisateurs d'indicateurs, a entrepris de rassembler des informations émanant de diverses sources pour établir des indices visant à permettre des comparaisons internationales des six catégories représentant différents aspects de la gouvernance : expression et obligation redditionnelle, stabilité politique et absence de violence, efficacité du gouvernement, qualité de la réglementation, état de droit et lutte contre la corruption. L'étude la plus récente de la Banque mondiale, en 2002, a été établie pour 199 pays en ce qui concerne l'expression et l'obligation redditionnelle et pour 186 pays au moins pour les cinq autres catégories.

L'Association internationale développement (IDA) utilise également des mesures des résultats à partir d'un système d'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), assorti de notes de 1 à 6 pour 20 critères répartis en quatre catégories : gestion économique, politiques structurelles, politiques de réduction des inégalités et gestion/institutions du secteur public. Le système est conçu pour étudier les droits de propriété et la gouvernance, la qualité de la gestion budgétaire et financière, l'efficacité de la mobilisation des recettes, l'efficacité des dépenses publiques, la transparence, l'obligation redditionnelle et la corruption.

Un autre ensemble d'indicateurs de la Banque mondiale figure dans son Rapport sur le développement dans le monde 1997, qui inclut des résultats d'études effectuées auprès d'investisseurs dans 67 pays. Le PNUD dispose lui aussi de son propre ensemble d'indicateurs et d'indices.

Les indicateurs du PNUD sont utilisés dans son Rapport sur le développement humain publié chaque année. Ces indicateurs ont été utilisés pour définir l'indicateur du développement humain (IDH) pour tous les pays, l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) pour les pays en développement, l'indicateur de la pauvreté humaine pour certains pays de l'OCDE, l'indicateur sexospécifique du développement humain et l'indicateur de l'habilitation des femmes. Comme l'IDA, le PNUD n'utilise pas d'indicateurs pour mesurer ou contrôler la gouvernance politique, mais il insiste dans son rapport de 2002 sur l'importance de l'exercice du pouvoir politique par le peuple.

Par ailleurs, la façon dont le PNUD a utilisé des indicateurs pour définir des indices a été l'objet de nombreux débats.

Au niveau gouvernemental, l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) utilise des indicateurs relatifs à la démocratie et à la gouvernance, conçus pour mesurer les résultats d'un pays et de ses programmes. Ces indicateurs relèvent de quatre catégories: i) l'état de droit, ii) les élections et les processus politiques, iii) la société civile et iv) la gouvernance. La portée des indicateurs d'USAID semble similaire à celle de la CEA.

Dans le même domaine, le Gouvernement des États-Unis, a placé la bonne gouvernance sur le devant de la scène en présentant, en novembre 2002, des plans détaillés d'allocation des ressources du Compte du défi du Millénaire (Millennium Challenge Account), qui représente un montant de cinq milliards de dollars par an, à des pays qui «gouvernent avec justice», «investissent dans la population» et «favorisent la liberté économique»; ces trois catégories se composent de 16 critères de performance et les données proviennent de la Banque mondiale, de sources nationales, du FMI, de Freedom House et du magazine Institutional Investor; la Banque mondiale et Freedom House ont fourni toutes les données de la catégorie «gouvernement avec justice».

La solvabilité des nations est encore mesurée par des organismes de notation comme Standard and Poor's, Moody's, International Country Risk Guide (ICRG) et Business Environmental Risk Intelligence (BERI). Ces sources servent également à la Banque mondiale, entre autres utilisateurs, à établir des indices portant sur différents aspects de la gouvernance.

Le Fonds monétaire international (FMI) utilise également, depuis 1995, un ensemble d'indicateurs de sa norme spéciale de diffusion des données (NSDD) pour surveiller les cotes de solvabilité des pays membres, en ce qui concerne l'accès au financement du FMI et aux marchés de capitaux internationaux. Cet exercice est principalement limité aux entreprises des pays développés ou relativement bien développés.

L'enquête sur la gouvernance dans le monde est une autre étude effectuée par l'Université des

Nations Unies à la fin de 2000 et au début de 2001 dans 22 pays décrits comme des « sociétés en transition », notamment le Togo, la République-Unie de Tanzanie et le Nigéria pour ce qui est de l'Afrique. La recherche a porté sur 30 indicateurs dans les six catégories de gouvernance ci-après : i) la société politique, ii) le pouvoir judiciaire , iii) le pouvoir exécutif, iv) la bureaucratie, v) la société civile et vi) la société économique.

Parmi les autres organisations non gouvernementales réputées qui utilisent des indicateurs, on peut citer Freedom House, qui évalue les progrès des droits politiques et des libertés civiques, et Transparency International qui établit un indice de perception de la corruption depuis 1995. L'indice de Transparency International pour 1999, qui utilisait des données provenant de 14 sources,

couvrait 99 pays contre seulement 41 en 1995. Plusieurs autres organisations, surtout dans les pays développés, utilisent des indicateurs à des fins diverses.

En Afrique, on peut citer l'Afrobaromètre, lancé en 1999 pour évaluer l'attitude des citoyens envers la démocratie, les marchés et la société civile dans les pays suivants : Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Lesotho, Malawi, Mali, Namibie, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. Ces douze pays ont également été inclus dans le projet de la CEA sur la gouvernance. L'Afrobaromètre est l'une des 25 sources de la Banque mondiale pour les rubriques i) expression et obligation redditionnelle, ii) efficacité du gouvernement et iii) lutte contre la corruption dans ses estimations de 2002 sur la gouvernance.

Annexe 4

Comparaison des indicateurs de la gouvernance en Afrique avec d'autres indicateurs de gouvernance

Les indicateurs de la gouvernance en Afrique découlent des données collectées dans l'étude du Groupe d'experts, qui contient 83 indicateurs des perceptions de l'élite nationale de chacun des 28 pays visés dans l'étude, répartis en 23 groupes.

Les 24 indicateurs de la gouvernance en Afrique (y compris l'indicateur global) ont été comparés avec dix indicateurs de gouvernance utilisés habituellement par la Banque mondiale, c'est-à-dire les cinq indicateurs liés à la gouvernance provenant de l'évaluation de la politique et des notions nationales (EPIN), la note moyenne de ces cinq indicateurs dans l'EPIN et les quatre indicateurs de gouvernance à l'échelle mondiale publiés par l'Institut de la Banque mondiale, qui portent sur l'état de droit, l'efficacité du gouvernement, la corruption et l'expression et l'obligation redditionnelle. Tous ces indicateurs ont été testés de façon empirique et se sont avérés utiles pour prédire différents aspects de la qualité de la gouvernance, aussi bien dans des régressions sur une base transnationale que dans des analyses propres à un pays.

Sur les 28 pays visés par les indicateurs de la gouvernance en Afrique, seuls 25 (23 en Afrique subsaharienne et 2 en Afrique du Nord) ont

les indicateurs correspondants de la Banque mondiale.

La plupart des indicateurs sont relativement bien corrélés (tableau A-4.1). Les principaux équivalents généraux des indicateurs de la gouvernance en Afrique étaient le critère 16 de l'EPIN sur l'état de droit et les droits de propriété et l'indicateur relatif à l'expression et à l'obligation redditionnelle de l'Institut de la Banque mondiale, suivis par les indicateurs d'efficacité du gouvernement et de l'état de droit. La corrélation la plus faible concernait les critères 18 et 19 de l'EPIN, ce qui n'est pas surprenant puisque les indicateurs de la gouvernance en Afrique ne portent pas sur les questions liées à la mobilisation des recettes (critère 18 de l'EPIN) et ne touchent que partiellement la gestion du secteur public et la fonction publique (critère 19 de l'EPIN). Il y a trois indicateurs évidents de milieu de l'étude : le critère 20 de l'EPIN (sur la corruption), la moyenne des indicateurs 16 à 20 de l'EPIN et l'indicateur de la corruption de l'Institut de la Banque mondiale.

Pour comparer les résultats à l'échelon national, chaque indicateur de la gouvernance en Afrique a été estimé au moyen de chacun des indicateurs EPIN/Institut de la Banque mondiale comme prédicteur. L'analyse des résidus normalisés

Tableau A4.-1 : Niveau de corrélation entre certains indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale et les indicateurs de la gouvernance en Afrique
(en pourcentage par niveau)

Indicateur	Corrélations avec 24 indicateurs de la gouvernance en Afrique dans chaque intervalle, en pourcentage de toutes les corrélations		
	Moins de 34%	34% à 66%	Plus de 66%
Notation de l'état de droit (WBI)	0	54	46
Notation de l'efficacité du gouvernement (WBI)	4	42	54
Notation de la corruption (WBI)	13	83	4
Notation de l'expression et de l'obligation redditionnelle (WBI)	0	46	54
Droits de propriété et gouvernance fondée sur des règles (EPIN 16)	0	29	71
Qualité de la gestion budgétaire et financière (EPIN17)	38	63	0
Efficacité de la mobilisation des recettes (EPIN18)	79	21	0
Qualité de l'administration publique (EPIN19)	83	17	0
Transparence, obligation redditionnelle et corruption (EPIN 20)	4	96	0
Moyenne des indicateurs de l'EPIN relatifs à la gouvernance	0	100	0

WBI : Institut de la Banque mondiale

EPIN : Évaluation de la politique et des institutions nationales

(Pearson) montre des valeurs aberrantes pour plusieurs pays (tableau A-4.2). Le résidu normalisé ou de Pearson est calculé ainsi : différence entre la valeur réelle et la valeur prédite, divisée par l'écart-type des résidus. Selon les indicateurs de la gouvernance en Afrique, l'Éthiopie, le Kenya, le Tchad, le Swaziland et, dans une moindre mesure, l'Égypte, sont nettement moins bien classés que l'EPIN, alors que des pays comme le Ghana, la Namibie et, dans une moindre mesure, la Gambie et le Zimbabwe sont nettement mieux classés que dans le cadre de

l'EPIN. Les pays « moins bien classés » ont des résultats plus cohérents pour différents indicateurs que les pays « mieux classés ».

Les instruments d'enquête étant utilisés par différents groupes de recherche dans chaque pays, il est impossible de comparer les résultats entre pays. Les résultats sont simplement une indication des perceptions dans un pays à un moment donné. Les indicateurs de la gouvernance en Afrique sont donc principalement exploitables pour des analyses par pays.

Tableau A4.-2: Proportion des résidus normalisés dont la valeur absolue est supérieure à 1
en pourcentage)

Pays	Pourcentage de résidus normalisés dont la valeur absolue est supérieure à 1	Pourcentage de tous les résidus normalisés négatifs	Pourcentage de tous les résidus normalisés positifs
Afrique du Sud	21%	5%	95%
Bénin	4%	28%	72%
Botswana	9%	25%	75%
Burkina Faso	8%	59%	41%
Égypte	34%	83%	17%
Éthiopie	83%	100%	0%
Gabon	13%	52%	48%
Gambie	38%	3%	98%
Ghana	70%	2%	98%
Kenya	59%	99%	1%
Lesotho	5%	19%	81%
Malawi	6%	75%	25%
Mali	16%	50%	50%
Maroc	18%	13%	87%
Maurice	11%	51%	49%
Mozambique	5%	58%	42%
Namibie	85%	0%	100%
Nigéria	17%	38%	62%
Ouganda	7%	55%	45%
Sénégal	10%	26%	74%
Swaziland	67%	93%	7%
Tanzanie	5%	58%	42%
Tchad	59%	100%	0%
Zambie	7%	77%	23%
Zimbabwe	36%	21%	79%