LES DÉFIS MAJEURS AUXQUELS L'AFRIQUE EST CONFRONTÉE

MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

MAEP

Secrétariat du MAEP Octobre 2017

Remerciements

La présente étude a été préparée sous la supervision générale du professeur Eddy Maloka, DG du Secrétariat du MAEP. La recherche a été menée par le professeur Melaku Desta, Conseiller technique principal du DG du Secrétariat du MAEP, alors que l'Institut sud-africain des Affaires internationales (SAIIA) a grandement contribué à la réalisation de la recherche. Certains membres du personnel du Secrétariat du MAEP ont apporté des contributions utiles pendant le déroulement de l'étude. Par ailleurs, les membres du Panel d'éminentes personnalités du MAEP ont accordé un intérêt particulier à ce rapport et y ont fortement contribué. La réunion des participants du groupe d'experts qui s'est tenue à Kigali au Rwanda, du 14 au 15 septembre 2017, à l'effet de valider le rapport préliminaire a apporté des remarques utiles et constructives pour l'amélioration de cette version, lesquelles ont été dûment intégrées dans la version finale. La CEA a joué un rôle-clé dans l'exécution de ce projet couronné de succès, notamment le financement de la réunion de validation des experts. En fin de compte, S.E. Yoweri Kaguta Museveni, Président de la République d'Ouganda, nous a accordé le privilège de lui présenter la version préliminaire et de bénéficier de ses conseils avisés, et ses collaborateurs nous ont grandement soutenus et ont fait montre de professionnalisme. Nous saisissons cette occasion pour les en remercier.

Avis de non responsabilité :
Cette étude est publiée sous la responsabilité exclusive du DG du Secrétariat du MAEP. Les avis et opinions qui y sont contenus ne doivent pas être considérés comme étant ceux des Etats membres ou des organes du MAEP.

TABLE DES MATIÈRES

LES DÉFIS MAJEURS AUXQUELS L'AFRIQUE EST CONFRONTÉE 1
REMERCIEMENTS 2
AVIS DE NON RESPONSABILITE
PREFACE
ACRONYMES 6
RESUME ANALYTIQUE 7
CONTEXTE 7
OBJECTIF DE L'ETUDE
METHODOLOGIE 7
PORTÉE DE L'ÉTUDE 8
STRUCTURE DU RAPPORT .....
RESULTATS 9
CONCLUSION 11
PROCHAINES ETAPES 11
INTRODUCTION 12
DEFI 1: DESORIENTATION IDEOLOGIQUE 14
CONCEPT 14
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DE LA DESORIENTATION IDEOLOGIQUE ? 15
LE BILAN DU MAEP A CE JOUR SUR LA DESORIENTATION IDEOLOGIQUE 16
Clivages ethniques, religieux et culturels 16
Résultats de l'enquête : 18
FIGURE 1: GERER LA DIVERSITE ETHNIQUE, CULTURELLE ET RELIGIEUSE 18
Le Genre 18
Résultats de l'enquête : 20
FIGURE 2: GERER L'INCLUSION DU GENRE 20
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DE LA DESORIENTATION IDEOLOGIQUE ? 20
DEFI 2: INGERENCE DANS LE SECTEUR PRIVE 21
CONCEPT 21
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DE L'INGERENCE DANS LE SECTEUR PRIVE ? 22
LE BILAN DU MAEP A CE JOUR SUR DE L'INGERENCE DANS LE SECTEUR PRIVE 23
RESULTATS DE L'ENQUETE : 25
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DE L'INGERENCE DANS LE SECTEUR PRIVE ? 25
DEFI 3: ETATS ET INSTITUTIONS FAIBLES 26
CONCEPT 26

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DES ETATS ET INSTITUTIONS FAIBLES ? 26
L'armée 27
L'élaboration des politiques 29
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DES ETATS ET INSTITUTIONS FAIBLES ? 29
DEFI 4: MARCHES FRAGMENTES, ACCES AU MARCHE ET EXPANSION ..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
CONCEPT ..... **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DES MARCHES FRAGMENTES, DE L'ACCES AU MARCHE ET DE L'EXPANSION ? 30
Progrès récents enregistrés dans le domaine d'une intégration écoomique plus étroite 32
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DES MARCHES FRAGMENTES, DE L'ACCES AU MARCHE ET DE L'EXPANSION ? 34
DEFI 5: DEFAUT D'INDUSTRIALISATION ET FAIBLESSE DE LA VALEUR AJOUTEE 35
CONCEPT 35
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU DEFAUT D'INDUSTRIALISATION ET DE LA FAIBLESSE DE LA VALEUR AJOUTEE ? 35
Le contexte international 36
Dépendance vis-à-vis des produits de base 36
RESULTATS DE L'ENQUETE : 37
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU DEFAUT D'INDUSTRIALISATION ET DE LA FAIBLESSE DE LA VALEUR AJOUTEE ? 37
DEFI 6: INFRASTRUCTURES SOUS-DEVELOPPEES 37
CONCEPT 37
FIGURE 4: ESTIMATION DES BESOINS DE FINANCEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES EN AFRIQUE, 2010 (MILLIARDS $) 38
Que fait le MAEP au sujet des infrastructures sous-développées ? 39
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DES INFRASTRUCTURES SOUS-DEVELOPPEES ? 39
DEFI 7: SOUS-DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES 40
CONCEPT 40
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ? 40
Santé 42
TABLE 3: CAUSES DE DECES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE, 2014 42
Education 43
TABLE 4: PROPORTION DES ENFANTS SCOLARISES MAIS QUI N'APPRENNENT PAS 44
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ? 45
DEFI 8: SOUS-DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE 45
CONCEPT 46
QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ? 46
Propriété foncière 48
QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ? 49

DEFI 9: SOUS-DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES SERVICES **49**

CONCEPT 49

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES SERVICES ? 49

Services bancaires *50*

Tourisme *53*

TABLEAU 5: ARRIVEES DE TOURISTES INTERNATIONAUX EN AFRIQUE, 2000-2014 (MILLIONS) 53

TABLEAU 6: NIVEAU DE DEVELOPPEMENT DU TOURISME EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE 54

QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU SOUS-DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES SERVICES ? 54

DEFI 10: UN SERVICE PUBLIC INERTE **54**

CONCEPT 55

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU SERVICE PUBLIC INERTE ? 55

La Charte africaine sur le Service et l'Administration publics : une Opportunité à saisir pour le MAEP *57*

QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU SERVICE PUBLIC INERTE ? 58

DEFI 11: ATTAQUES CONTRE LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE **58**

CONCEPT 58

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DES ATTAQUES CONTRE LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE ? 59

Elections *60*

Constitutionalisme et règle de droit *61*

QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE –AU SUJET DES ATTAQUES CONTRE LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE ? 63

DEFI 12: ABSENCE DE MOBILISATION DE RESSOURCES NATIONALES, AVEC UN ACCENT SUR LES RECETTES FISCALES TIREES DES RESSOURCES NATURELLES **63**

CONCEPT 63

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DU MANQUE DE MOBILISATION DE RESSOURCES NATIONALES ? 63

RESULTATS DE L'ENQUETE 65

QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DU MANQUE DE MOBILISATION DE RESSOURCES NATIONALES ? 65

DEFI 13: INEGALITES STRUCTURELLES D'ACCES AUX OPPORTUNITES **66**

CONCEPT 66

QUE FAIT LE MAEP AU SUJET DES INEGALITES STRUCTURELLES D'ACCES AUX OPPORTUNITES ? .....

RESULTATS DE L'ENQUETE 69

QUE PEUT FAIRE LE MAEP – OU QUELLES AUTRES MESURES PEUT-IL PRENDRE – AU SUJET DES INEGALITES STRUCTURELLES D'ACCES AUX OPPORTUNITES ? 70

CONCLUSION **70**

NECESSITE D'UNE PERSPECTIVE INTEGREE 70

LA CAPACITE DU MAEP A APPORTER D'AUTRES CONTRIBUTIONS 70

PROCHAINES ETAPES 72

Préface

Alors que le MAEP prépare la célébration de son 15ème anniversaire en mars 2018, c'est avec un immense plaisir, une grande fierté et un sens des responsabilités que le Secrétariat du MAEP publie *Les Défis majeurs auxquels l'Afrique est confrontée* aujourd'hui. Ce rapport nourrit des ambitions nobles : il pose des questions difficiles, essaie d'y apporter des réponses et propose les étapes à suivre.

Les problèmes traités sont bien connus de tous ; il s'agit des défis auxquels l'Afrique fait face ; des défis auxquels nos vies individuelles et communes sont confrontées ; ces défis qui nous maintiennent en arrière, mettent un frein à nos vies et sapent nos espoirs. Il faut y apporter des réponses. A qui devrait-on encore faire savoir que ces problèmes, tels que le sous-développement des infrastructures ou de l'agriculture, la mauvaise capacité de prestations de services ou le défaut d'industrialisation, le manque d'accès aux opportunités ou les conflits et la violation des droits de la personne constituent des défis qui entravent le développement de l'Afrique ? Ils font partie de notre vie quotidienne.

Beaucoup de choses ont été dites au sujet de chacun de ces défis par les décideurs, les érudits, les chercheurs et promoteurs du développement, les diplomates, les hommes d'État, les leaders communautaires et tous ceux qui s'intéressent au mode de vie de l'Africain moyen. Fort de ce qui précède, l'on pourrait se poser la question suivante : pourquoi avons-nous encore besoin d'un autre document volumineux sur les questions qui font déjà partie de notre vie quotidienne et qui ont déjà fait l'objet de tant de déclarations et de documents ? J'ai la conviction que le présent rapport apporte une valeur ajoutée en abordant ces questions anciennes et bien connues sous un angle particulier, peut-être même une perspective unique – poser une question simple mais profonde : que peut faire le MAEP, le cas échéant, pour permettre de surmonter ces défis bien connus et bien établis auxquels le continent fait face ? Telle est la contribution principale de ce rapport.

Le point de départ du présent rapport est la thèse selon laquelle la plupart de ces défis sont essentiellement des défis de gouvernance. En surface, il peut sembler qu'il s'agit des défis liés à la construction d'une autoroute ou d'une école ou d'un hôpital ou à des techniques d'exploitation minière ou de fabrication. Cependant, nous savons tous qu'aucune technologie ni aucun investissement ne peut faire face à ces défis tant que les efforts fournis ne sont pas soutenus par certains principes fondamentaux de bonne gouvernance.

Et si la gouvernance est tant au centre de tous ces défis, il est logique que nos dirigeants se soient tournés vers le MAEP pour solliciter son expertise. Somme toute, le MAEP est pratiquement et certainement l'initiative la plus courageuse et la plus novatrice lancée par ces dirigeants – en réalité, il s'agit de tout groupe d'hommes et de femmes d'État de toute partie du monde. A ce titre, lorsque cette responsabilité nous a été confiée par nos dirigeants, à savoir réexaminer ces défis continentaux anciens et établis, dans l'optique d'identifier des points d'entrée liés à la gouvernance qui permettraient de relever ces défis, nous avons travaillé sans réserve pour produire ce rapport.

Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, nous avons examiné les outils et processus du MAEP, conduit un examen global de tous les 17 Rapports d'évaluation de pays et leurs rapports d'étape, consulté nos parties prenantes par le biais des questionnaires semi-structurés, présenté les différentes étapes du projet de rapport lors de diverses assemblées générales constitutives et réunions de groupes d'experts et exploité les avis recueillis dans le cadre de toute cette démarche pour produire ce rapport. Et le produit final est hautement gratifiant. Il examine non seulement chacun des défis sous l'angle du MAEP, mais il propose également les mesures à prendre concernant chaque défi dans le cadre du MAEP en forme de (1) cible potentiel, des évaluations axées sur les défis dans les pays disposés à les mener sans contrainte, et (2) éclairer le renouvellement en cours des outils et processus du MAEP, notamment le Questionnaire d'auto-évaluation par les pays, avec les recommandations qui en découlent.

J'aimerais saisir cette occasion pour remercier mes collègues pour leur travail acharné et leur implication dans la préparation du présent rapport, sans oublier la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique pour avoir facilité la validation du projet de rapport par des experts. J'aimerais aussi rendre hommage au leadership de S.E. Yoweri Musevini, Président de la République d'Ouganda, lui qui a initié cette idée et supervisé le développement de ce projet jusqu'à sa phase actuelle.

Pr Eddy Maloka
DG, Secrétariat du MAEP
Novembre 2017, Midrand (Afrique du Sud)

RÉSUME ANALYTIQUE

Contexte

Le présent rapport s'inspire de deux exposés présentés par S.E. Yoweri Kaguta Museveni, Président de la République d'Ouganda, lors de deux différentes rencontres du Forum des Chefs d'État et de gouvernement des pays participants au MAEP : le 23ème Forum du MAEP tenu en juin 2015 à Johannesburg en Afrique du Sud et le 25ème qui a eu lieu en août 2016 à Nairobi au Kenya.
Dans ce qu'il a appelé les « Onze (11) défis auxquels l'Afrique est confrontée », le Président Museveni a identifié les problèmes qui devaient être résolus afin que l'Afrique s'engage dans la voie d'une transformation durable. En outre, il a précisé qu'il s'agissait là des « domaines pertinents d'évaluation » dans le cadre du MAEP qui « devraient faire l'objet d'examen et être considérés comme partie intégrante de l'outil [du MAEP] ».[1]
Les 11 défis énumérés dans la liste dressée par le Président sont :

- la désorientation idéologique ;
- l'ingérence dans le secteur privé ;
- le sous-développement des infrastructures ;
- la faiblesse des États, en particulier des institutions telles que l'armée, la police, etc. ;
- la fragmentation, l'accès limité et la faible expansion des marchés ;
- le défaut d'industrialisation et la faiblesse de la valeur ajoutée ;
- le sous-développement des ressources humaines ;
- le sous-développement de l'agriculture ;
- le sous-développement du secteur des services ;
- les attaques contre la démocratie et la gouvernance ;
- l'inertie du service public.

Le Président a passé au peigne fin chaque défi, expliquant pourquoi chacun d'eux plombe les efforts de l'Afrique en faveur de la transformation socio-économique, et a conclu par une recommandation spécifique au MAEP : « lorsque les pays font l'objet d'évaluation par les pairs, il est important de voir les avancées réalisées dans la levée de ces obstacles ».[2]
L'exposé du Président a été chaleureusement accueilli par ses pairs, qui ont apporté d'autres éclairages sur les défis énumérés. Une autre question soulevée pendant les travaux menés lors du Sommet, d'abord par S.E. Macky Sall, Président du Sénégal, portait sur la faible mobilisation des ressources intérieures en Afrique, avec un accent particulier sur les maigres recettes fiscales générées par les abondantes ressources naturelles du continent.
Le Forum du MAEP a salué l'exposé du Président Museveni et les interventions des autres Chefs d'Etat et de gouvernement. Il a ensuite instruit le Secrétariat du MAEP de préparer un rapport pour leur prochaine réunion. C'est au cours des débats internes menés au Secrétariat du MAEP qu'un 13ème défi a été identifié, celui des inégalités structurelles dans l'accès aux opportunités.
En réponse aux instructions du Forum du MAEP, le présent document a été produit sous la supervision générale du professeur Eddy MALOKA, Directeur général du Secrétariat du MAEP.

Objectif de l'étude

Cette étude a pour objectif majeur d'examiner les aspects de la gouvernance liés à ces défis sous l'angle du MAEP, d'explorer dans quelle mesure le MAEP s'y prend déjà et de proposer les moyens par lesquels le MAEP pourrait œuvrer davantage dans l'optique de relever ces défis à plus long terme.

Méthodologie

Le rapport a été principalement préparé sur la base de la recherche documentaire, en s'appuyant particulièrement sur les 17 rapports d'évaluation de pays (REP) existant au moment où l'étude était réalisée. D'autres sources consultées sont, entre autres, les rapports institutionnels et de la littérature académique. Au bout du compte, une enquête a été menée en ligne, avec des questionnaires administrés à environ 1000 acteurs clés dans le domaine de la gouvernance en Afrique, y compris à des professionnels du MAEP dans plusieurs États membres. A l'issue de cet exercice, près de140 réponses

[1] Document de travail, p. 2.
[2] Document de travail, p. 12

écrites ont été recueillies. Il est vrai que l'exercice n'était pas censé être un sondage scientifique, et même si la subdivision était impossible, il a permis de rassembler les avis de multiples acteurs à travers le continent. Le rapport a également été enrichi par un examen approfondi des normes de gouvernance du MAEP et de l'Agenda 2063, qui ont défini le contexte des analyses.
Compte tenu de ses objectifs limités, le présent rapport ne prétend pas fournir un compte rendu complet des conclusions du MAEP sur chaque défi dans chaque pays participant au Mécanisme sur le continent. Mais, il donne un aperçu des problèmes majeurs liés à chacun des défis (avec des illustrations) et explore de possibles solutions dans le cadre du MAEP.

Portée de l'étude

Chacun des défis est d'une extrême importance pour le développement de l'Afrique. Par ailleurs, ces questions ont fait l'objet d'une attention particulière dans la documentation sur les politiques de développement au cours des décennies écoulées. L'objectif du présent rapport n'est donc pas de produire une étude volumineuse de plus sur ces contraintes. Au contraire, et suivant les indications données plus haut, il vise principalement à déterminer à quelle proportion ces défis ont été abordés par les outils et processus du MAEP et les mesures à prendre à l'effet de mieux équiper le Mécanisme afin qu'il traite ces questions de manière plus systématique et plus exhaustive à travers le processus d'évaluation des activités par les pairs. Ainsi, la portée du présent rapport est limitée, à dessein, à l'examen de ces questions plutôt vastes, suivant les perspectives du MAEP.

Structure du rapport

L'analyse des défis est structurée comme suit : premièrement, elle essaye d'interpréter, de comprendre, de conceptualiser et d'expliquer chaque défi. Il convient de noter à ce stade que des propositions ont été faites en vue de la révision du titre de chaque défi afin de refléter au mieux le contenu. Cependant, après un examen approfondi, nous avons choisi de maintenir les titres initiaux et de faire des commentaires dans les sections respectives pour donner l'image la plus claire possible de chaque défi. Deuxièmement, l'analyse examine les réalisations du MAEP à ce jour au sujet de chaque défi. Troisièmement, elle examine ce qui peut davantage être fait au sujet de chaque défi dans le cadre du MAEP et la démarche à adopter. Cette structure à trois niveaux constitue donc notre cadre analytique pour toute l'étude.

Résultats

L'étude révèle que même si le MAEP offre une méthodologie et un cadre solides pour atteindre ses objectifs, sa mise à jour complète nécessite un certain nombre de petites réformes qui, prises collectivement, valent leur pesant d'or. S'agissant particulièrement des 13 défis, s'il est vrai que les Rapports d'évaluation de pays du MAEP les couvrent pratiquement tous, certains défis font l'objet d'un examen plus approfondi que d'autres. Les spécificités peuvent être résumées pour chaque défi comme suit :

Défi 1 : Désorientation idéologique

La désorientation idéologique est définie dans ce contexte comme la discrimination basée essentiellement sur trois caractéristiques de la personne humaine : l'origine ethnique ou tribale, la croyance religieuse ou le sexe. Ce qui a été qualifié de désorientation idéologique ici concerne donc essentiellement les divisions sociétales et le chauvinisme. Vue sous cet angle, la désorientation idéologique constitue un problème généralisé en Afrique depuis la fin du colonialisme. Dans son rapport, le MAEP traite de la désorientation idéologique en profondeur, créant ainsi une base solide pour des dialogues sociaux éclairés sur cette question. Le travail abattu par le MAEP sur cette question reste solide. Toutefois, un processus du MAEP redynamisé pourrait apporter une valeur ajoutée de trois manières au moins : (i) l'analyse et les recommandations relatives aux pays évalués peuvent être plus précises, plus spécifiques et plus en harmonie avec les codes et normes consentis ; (ii) le MAEP pourrait aider à développer des techniques de mesures quantitatives dans ce domaine ; (iii) les organes du MAEP devraient réfléchir avec minutie aux hypothèses idéologiques en vigueur lorsqu'elles entreprennent des évaluations.

Défi 2 : Ingérence dans le secteur privé

Malgré l'importance d'un secteur privé intérieur robuste pour l'avenir du continent, son développement n'a pas été l'objet de l'attention qu'il mérite de la part des politiques ou des décideurs. Le MAEP peut faire mieux dans ce domaine de trois manières au moins : (i) en contribuant à combler l'insuffisance d'information, notamment les détails sur le harcèlement dont le secteur privé fait l'objet et d'autres obstacles comme le défaut de mise en œuvre des dispositions commerciales et

douanières convenues, en particulier au sein des communautés économiques régionales (CER) ; (ii) en procédant à une évaluation approfondie d'un ou de deux des plus grands défis auxquels le secteur privé est confronté et dresser une liste des mesures et de meilleures pratiques recommandées à soumettre à l'examen des États membres; (iii) en servant de forum pour permettre au secteur privé d'exprimer, de manière plus ciblée, ses préoccupations au gouvernement.

Défi 3 : Sous-développement des infrastructures

Dire que les infrastructures sont essentielles pour le développement est une lapalissade. Le MAEP examine les contraintes infrastructurelles dans la partie consacrée au développement socioéconomique du questionnaire d'auto-évaluation, et les rapports d'évaluation de pays lui accordent une place prépondérante. Par exemple, les infrastructures inadéquates sont présentées comme un obstacle au développement des entreprises dans la plupart des rapports. Toutefois, alors que le financement des infrastructures demeure un frein majeur en Afrique, un défi encore plus redoutable porte sur le défaut de capacité institutionnelle à effectuer une analyse des besoins, à préparer et évaluer les appels d'offre, et la malédiction qu'est la corruption généralisé dans la chaîne des valeurs des projets infrastructurels. Il s'agit là des aspérités face auxquelles le MAEP peut apporter des contributions plus significatives. Le MAEP pourrait, par exemple : (i) commencer à considérer les infrastructures comme un défi à part entière qui nécessite une solution au lieu de suivre la tradition du Mécanisme qui analyse les infrastructures uniquement en termes d'effets néfastes du défaut d'infrastructures sur l'activité économique ; en réalité les infrastructures pourraient être traitées comme des problèmes transversaux qui affectent tous les domaines thématiques ; (ii) accorder une attention particulière aux problèmes financiers et non financiers, et parfois de gouvernance, auxquels se heurtent les programmes infrastructurels ; (iii) inclure dans le questionnaire d'auto-évaluation des pays des discussions sur ce qui empêche les pays africains de combler les déficits infrastructurels.

Défi 4 : Faiblesse des États et des institutions

Bien qu'il s'agisse d'une question dont la sensibilité politique est évidente, particulièrement quand il s'agit des services de sûreté de l'État et de son rôle dans un État fragile, le MAEP a attiré à plusieurs reprises l'attention sur les violations associées aux forces de sécurité, intégrant ainsi ce problème dans les débats publics. Le MAEP peut envisager d'aller plus loin dans ce domaine, par exemple en compilant les statistiques sur les délits et en les publiant régulièrement et à temps. Compte tenu de la nature transfrontalière de la plupart des conflits contemporains en Afrique, le MAEP pourrait servir de plateforme aux chefs d'État et de gouvernement et aux pouvoirs publics pour examiner de telles questions et explorer des options pour une éventuelle solution collective.

Défi 5 : Fragmentation, accès limité et faible expansion des marchés

L'intégration régionale et le commerce sont d'une importance avérée pour le MAEP, et le processus d'évaluation permet de traiter ces questions en profondeur. Toutefois, malgré l'importance de l'intégration africaine pour l'avenir de l'Afrique, il existe quelques points dans l'agenda de gouvernance de l'Afrique qui semblent fermés aux contributions des populations ordinaires. Le MAEP pourrait aider à combler cette lacune importante d'au moins trois manières : (i) sensibiliser le public au sujet de l'importance de l'intégration régionale ; (ii) collecter, analyser et disséminer des données sur les progrès de l'intégration régionale ; (iii) utiliser le Forum du MAEP pour faire pression sur les pays afin qu'ils respectent leurs engagements en matière d'intégration régionale.

Défi 6 : Défaut d'industrialisation et faiblesse de la valeur ajoutée

Le MAEP traite cette question dans le cadre de son analyse, de la conception et de la mise en œuvre des politiques économiques en vue du développement durable. Un certain nombre de textes de l'UA, du traité d'Abuja à l'Agenda 2063, mettent également l'emphase sur l'impérieuse nécessité du secteur manufacturier en Afrique. Le MAEP pourrait renforcer son rôle dans ce domaine : (i) en identifiant et examinant dans les détails certains obstacles à la réalisation des objectifs de la politique d'industrialisation dans ses États membres ; (ii) en vulgarisant les meilleures pratiques dans le domaine de la politique et de la pratique industrielle, y compris par le biais du « pôle de connaissance » du MAEP prévu à cet effet et (iii) en offrant une plateforme supplémentaire afin que les États membres coordonnent leurs actions dans les négociations internationales, notamment dans le domaine du commerce et de l'investissement, qui peuvent avoir un impact direct sur leurs politiques et leurs objectifs nationaux en matière d'industrialisation.

Défi 7 : Sous-développement des ressources humaines

Le MAEP a effectué un travail louable en identifiant les difficultés auxquelles les pays africains sont confrontés dans ce domaine, concernant notamment l'éducation et les services de santé dans les pays évalués. En s'appuyant sur ces acquis, le MAEP peut (i) chercher à explorer et à expliquer les facteurs possibles du déficit de développement humain en Afrique ;

(ii) envisager la recherche des solutions à ces problèmes qui sont propres à un environnement aux ressources limitées, notamment en collaboration avec des universités africaines, des groupes de réflexion et des institutions de recherche.

Défi 8 : Sous-développement de l'agriculture

Certes les rapports du MAEP examinent en profondeur les problèmes de l'agriculture et de la politique foncière, mais ne sont pas exhaustifs. Les normes de gouvernance du MAEP reconnaissent l'importance de l'activité agricole pour l'Afrique et visent à promouvoir un secteur agricole modernisé et productif. Elles encouragent également la coopération et l'harmonisation des efforts dans le secteur agricole entre les pays africains. Cependant, le MAEP a la capacité de faire mieux dans ce domaine. A titre d'exemple, le MAEP n'a pas recherché une meilleure coordination et une synergie avec le NEPAD et son programme PDDAA ; il devrait le faire à l'avenir. Il devrait également reconnaitre la Déclaration de Maputo de 2003, réaffirmé et souligné davantage dans la Déclaration de Malabo de 2014, comme une norme de gouvernance pertinente selon laquelle les pays seront évalués dans le cadre du MAEP.

Défi 9 : Sous-développement du secteur des services

Les services financiers tels que les banques et les assurances qui apportent un appui essentiel et l'intermédiation pour l'investissement dans des secteurs importants de l'économie, et les services tels que le tourisme, le divertissement et le transfert des technologies qui sont des produits de l'ère moderne sont concernés par ce défi. Un aspect essentiel de tels services est qu'ils ont tendance à dépendre plus du pool de compétences existant dans un pays que des ressources naturelles. Les rapports d'évaluation de pays du MAEP identifient régulièrement les principaux problèmes auxquels les pays sont confrontés dans ce secteur des services, et la majorité des défis restants portent sur la mise en œuvre des politiques, y compris la redynamisation des systèmes éducatifs et de formation professionnelle. Cependant, il existe encore des possibilités immenses pour que le MAEP contribue à relever les défis de mise en œuvre en favorisant la collaboration transfrontalière, l'apprentissage mutuel et l'harmonisation des politiques, des réglementations, des structures et processus institutionnels entre ses États membres.

Défi 10 : Inertie du service public

Un service public efficace est essentiel et constituerait l'élément central d'une gouvernance efficace. Le service public a la lourde responsabilité de veiller à l'application quotidienne des lois, des règlements et des politiques dans tous les secteurs de la vie publique. En effet, le succès des ambitieux programmes africains et internationaux, à l'instar de l'Agenda 2063 et des objectifs de développement durable (ODD) sur le continent africain dépend de manière significative de la capacité des services publics à élaborer des modalités de mise en œuvre et à les exécuter dans les délais fixés. Les rapports du MAEP ont systématiquement mis en évidence les principaux problèmes que rencontre le service public, mais le rôle du MAEP pourrait être plus décisif. Le MAEP : (i) pourrait consacrer plus d'attention à l'identification des réussites et en les présentant comme exemple ; (ii) devrait inclure dans sa liste des normes et codes pertinents, la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration adoptée par la 16ème Session ordinaire du sommet des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine le 31 janvier 2011 à Addis-Abeba en Ethiopie ; et (iii) considérant qu'il reste deux ratifications pour que la Charte entre en vigueur (car ratifiée jusqu'à présent par 13 pays alors qu'il en faut 15), le MAEP pourrait penser au lancement d'une campagne à l'effet d'encourager les États à ratifier la Charte dans le cadre de ses efforts de sensibilisation en faveur de la mise en place d'un service public efficace sur le continent.

Défi 11 : Attaques contre la démocratie et la gouvernance

L'une des avancées majeures engrangées en Afrique depuis les années 1990 reste la tenue régulière d'élections comme moyen de choisir démocratiquement des gouvernements. Encourager la démocratie est intrinsèque à l'initiative du NEPAD. La démocratisation était perçue comme un indicateur essentiel de la détermination du continent à s'attaquer aux problèmes de gouvernance. À l'essentiel, la démocratisation représentait une opportunité pour les peuples d'Afrique de devenir des citoyens et non des sujets, de prendre leur destin en main et non le laisser au gré de ceux qui sont au pouvoir. Sur ces questions, les rapports d'évaluation de pays du MAEP sont détaillés et assez directs dans leur majeure partie. Étant donné que la démocratisation et le constitutionnalisme touchent à l'exercice du pouvoir, ce sont des questions politiques sensibles, et le MAEP est à féliciter pour avoir été à même de les examiner et d'identifier les faiblesses. Le MAEP devrait continuer dans la même lancée, sans crainte ni favoritisme. Toutefois, le Forum du MAEP doit jouer son rôle de supervision et veiller à l'application des recommandations approuvées dans le processus d'évaluation.

Défi 12 : Mobilisation des ressources nationales

Le financement du développement de l'Afrique a toujours été l'objet d'une vive contestation. Sa dépendance des partenaires au développement étrangers a soulevé des questions sur le niveau de maîtrise par le continent de son programme de développement. Certains affirment également qu'une dépendance des financements extérieurs a contribué à

la rupture de la chaîne de reddition des comptes qui devrait exister entre les citoyens et les États. Une autre préoccupation soulevée est celle de savoir si les fonds publics du continent bénéficient des revenus issus de l'exploitation de ses richesses et ressources naturelles. Ce problème fait l'objet d'une faible expression directe au MAEP, bien que la question de mobilisation des ressources soit traitée dans le domaine thématique GGE. Compte tenu de l'engagement limité du MAEP dans ce domaine, le Mécanisme, en tant qu'outil de recherche et d'amélioration de la gouvernance, pourrait faire l'objet d'une meilleure utilisation à cet égard. L'ensemble des connaissances sur l'état des contrats d'exploitation et de la gouvernance des ressources reste incomplet, et le MAEP pourrait jouer un rôle précieux dans la collecte d'informations au niveau des pays. Il s'agirait entre autres, des dispositions des contrats, de leur fonctionnement réel et de la question de savoir s'ils sont appropriés au développement. La gestion des ressources est un domaine où le partage de l'information serait précieux, étant donné qu'il s'agit d'un problème commun sur le continent. La compréhension des meilleures pratiques et l'alignement mutuel aux codes et incitations à l'investissement (dans le contexte de l'intégration régionale) doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Défi 13 : Inégalités structurelles dans l'accès aux opportunités

Les sociétés africaines peuvent être affligées par des défis de développement précis ; toutefois, ces goulots d'étranglement ne sont pas répartis de manière égale dans toutes ces sociétés. Des groupes précis, qu'importe leur description, seront plus touchés par la pauvreté et auront un plus faible accès aux opportunités. S'assurer que ces différences ne se transforment pas en blocages permanents du progrès pour les populations relativement moins riches ou défavorisées, notamment les groupes minoritaires, est un volet du développement qui doit faire l'objet d'un examen. L'accent est mis dans ce contexte sur le statut socio-économique et la volonté de s'assurer que le statut d'un individu à la naissance ne détermine pas sa destinée. Toutefois, cet aspect du développement, encore appelé mobilité sociale, n'est pas suffisamment couverte dans les rapports d'évaluation de pays du MAEP, du moins pas directement. Pourtant, de nombreuses informations ont été recueillies dans le cadre du processus d'évaluation du MAEP, qui aident à expliquer les lacunes du continent à cet égard. Il s'agit d'un problème important pour l'Afrique et le MAEP devrait s'efforcer d'intégrer plus systématiquement et explicitement cette question dans son travail.

Conclusion

La présente étude a mis en relief chaque défi faisant l'objet d'une analyse distincte. Il importe de noter qu'en réalité, il est très difficile de séparer l'impact de certains défis de celui des autres. Pour cette raison, des concepts identiques ou similaires relatifs aux multiples défis apparaissent. Il en découle que les défis ont un impact cumulatif sur le développement de l'Afrique qui dépasse la « somme de leurs parties ». Faire face à l'un des goulots d'étranglement (ou, examiner un facteur de l'un d'eux) aurait probablement un impact au-delà de son champ d'expression immédiat. Les effets d'entrave sont importants, et c'est une excellente raison pour faire de l'élimination de ces défis un objectif pour l'Afrique.

Prochaines étapes

Les prochaines étapes dans la réalisation de cette étude et ses recommandations sont, entre autres : (i) le développement des indicateurs avec un questionnaire distinct du MAEP, et le test de cet outil dans des pays pilotes sélectionnés. L'objectif est de faire suivre cette étude d'un rapport sur la performance des « pays pilotes par rapport à chacun des 13 défis ; et (ii) l'intégration des leçons apprises par rapport à chaque défi dans les processus de renouvellement des outils du MAEP en cours, y compris le questionnaire d'auto-évaluation des pays et les processus d'évaluation.

Introduction

Combler le retard de développement de l'Afrique est, depuis des décennies, la préoccupation majeure des dirigeants, des décideurs et des peuples africains en général. L'Afrique aspire, au même titre que toute autre région du monde, à la stabilité, à la prospérité, et à l'amélioration des conditions de vie de ses populations. Au cours des trois dernières décennies, le continent a eu un aperçu des possibilités qui s'offrent à lui. Des élections pluralistes, des taux de croissance économique élevés, d'importants investissements étrangers, des révolutions technologiques et un optimisme croissant ont substitué la vision désuète d'une Afrique considérée comme le « continent du désespoir » par la vision d'une « Afrique en essor ».[3]

Cependant, ce processus est loin d'être achevé. En dépit des progrès enregistrés sur le continent, l'Afrique demeure confrontée à d'énormes défis. Par exemple, le progrès économique impulsé en Afrique à grand renfort d'investissements n'a pas pu mettre fin aux graves privations observées sur le continent. Certes, les élections pluralistes sont désormais la règle, mais elles se déroulent dans un contexte hostile à la concurrence équitable.

Comment devrions-nous relever ces défis ? En théorie, un consensus a émergé – codifié par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) – sur le fait que les systèmes et pratiques de gouvernance déterminent le futur du continent. Le document du NEPAD a ainsi déclaré :[4]

> « Les leaders africains ont tiré, de leurs propres expériences, la leçon que la paix, la sécurité, la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et une saine gestion économique sont les ingrédients du développement durable. Ils s'engagent par conséquent à travailler, individuellement et collectivement, à la promotion de ces principes dans leurs pays, leurs sous-régions et sur le continent. »

Ce serment est réitéré dans l'Agenda 2063, le plan de développement de l'Afrique sur les cinq prochaines décennies. De portée globale, l'Agenda 2063 repose sur sept aspirations majeures :[5]

- une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ;
- un continent intégré, politiquement uni et ancré dans les idéaux du panafricanisme et de la renaissance de l'Afrique ;
- une Afrique de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, de la justice et de l'État de droit ;
- une Afrique pacifique et sûre ;
- une Afrique dotée d'une identité, de valeurs et d'une éthique culturelle forte ;
- une Afrique dont le développement est axé sur les personnes, notamment ses jeunes et ses femmes, et qui prend soin des enfants ; et
- une Afrique qui s'impose sur la scène mondiale comme un acteur et un partenaire solide, unifié, résilient et influent.

Pour réaliser ces objectifs, une réforme des systèmes et pratiques de gouvernance en Afrique est capitale. À cet égard, l'initiative la plus éminente et la plus remarquable est le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), l'outil d'auto-évaluation de la gouvernance conçu par le continent. Ses attributions sont décrites de la manière suivante : [6]

Le but majeur du MAEP est de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques susceptibles de promouvoir la stabilité politique, une forte croissance économique, le développement durable et une intégration économique sous-régionale et continentale plus rapide à travers le partage d'expériences, le renforcement des approches réussies et des meilleures pratiques, l'identification des lacunes et l'évaluation des besoins en vue du renforcement des capacités.

En octobre 2017, le MAEP avait déjà publié des Rapports d'évaluation de pays (REP) sur 17 des 36 États partis au mécanisme. Quatre autres rapports sont achevés et attendent leur publication officielle. Il s'agit d'études intensives menées dans les pays ayant fait l'objet de l'évaluation. Elles identifient et analyses les défis et les prouesses de gouvernance de ces pays, sous le prisme des quatre domaines thématiques : démocratie et gouvernance politique (DGP), gouvernance et gestion économiques (GGE), gouvernance des entreprises (GE) et développement socioéconomique (DSE). Elles comprennent également une section réservée aux questions transversales.

Le présent rapport est le fruit de deux exposés présentés par S. E. Yoweri Kaguta Museveni, Président de la République d'Ouganda, lors de deux réunions différentes du Forum du MAEP des Chefs d'État et de gouvernement des pays partis au MAEP : le 23ème Forum du MAEP qui s'est tenu en juin 2015 à Johannesburg en Afrique du Sud, et le 25ème Forum du MAEP tenu en août 2016 à Nairobi au Kenya.

---

[3] Ces expressions ont ostensiblement fait la Une de l'hebdomadaire *The Economist*, en mai 2000 et en décembre 2011 respectivement.

[4] OUA, *Document-cadre du NEPAD*, 2001, p. 16

[5] CUA, *Document-cadre de l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons* (Addis-Abeba, septembre 2015), pp. 2-21

[6] OUA, *'Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)'*, AHG/235, 8 juillet 2002, para. 3.

Dans ce qu'il a appelé les « Onze (11) défis auxquels l'Afrique fait face », le Président a identifié les problèmes devant être examinés pour que l'Afrique emprunte la voie de la transformation durable. De plus, il a indiqué qu'il s'agissait des « domaines d'évaluation pertinents » qui « devraient être examinés et abordés dans le cadre de l'outil du [MAEP] ».[7]

Les 11 défis contenus dans la liste du Président sont les suivants :

- la désorientation idéologique ;
- l'ingérence dans le secteur privé ;
- le sous-développement des infrastructures ;
- la faiblesse des États, en particulier des institutions telles que l'armée, la police, etc. ;
- la fragmentation, l'accès limité la faible expansion des marchés ;
- le défaut d'industrialisation et la faiblesse de la valeur ajoutée ;
- le sous-développement des ressources humaines ;
- le sous-développement de l'agriculture ;
- le sous-développement du secteur des services ;
- les attaques contre la démocratie et la gouvernance ;
- l'inertie du service public.

Le Président a traité chacun de ces défis en profondeur, expliqué pourquoi chacun d'eux sape les efforts de transformation socio-économiques de l'Afrique et conclu avec une recommandation spécifique au MAEP selon laquelle « lorsque les pays sont évalués par les pairs, il est important d'évaluer le chemin parcouru pour ce qui est de l'élimination de ces défis ».[8]

L'exposé du Président a été chaleureusement accueilli par ses Pairs, qui l'ont davantage enrichi et donné plus de clarifications au sujet des défis évoqués. Une autre question soulevée lors des travaux menés lors du Sommet, d'abord par le Président Macky Sall du Sénégal, portait sur la faible mobilisation des ressources intérieures en Afrique, avec un accent sur les maigres recettes fiscales générées par les abondantes ressources naturelles du continent.
Le Forum du MAEP a salué l'exposé du Président Museveni et les interventions des autres chefs d'État et de gouvernement ; il a ensuite instruit le Secrétariat du MAEP de préparer et soumettre un rapport sur les défis pour leur prochaine réunion. C'est au cours des débats internes menés au Secrétariat du MAEP qu'un 13ème défi a été identifié, celui des inégalités structurelles dans l'accès aux opportunités.
La plupart, sinon l'ensemble, des treize défis couverts dans le rapport rentrent dans l'un ou l'autre domaine thématique ou des questions transversales abordées par le MAEP. Par conséquent, ces défis peuvent être fondamentalement considérés comme des questions de gouvernance qui compromettent la capacité de l'Afrique à tirer le meilleur parti des opportunités disponibles. En effet, le président Museveni a choisi d'utiliser le Forum du MAEP comme plateforme d'expression de ses idées et propositions parce que convaincu que ces questions relèvent du champ d'application du MAEP et devraient être pleinement intégrées dans ses outils et processus. Dans cet esprit, le président Museveni a proposé un ensemble d'actions à prendre en rapport avec le MAEP :

- Évaluer la méthodologie et le questionnaire du MAEP pour les rendre plus ciblés et plus adaptés aux défis actuels et émergents du continent.
- Évaluer et rationaliser le processus du MAEP, afin d'éviter les retards injustifiés dans la production des rapports d'évaluation.
- Les recommandations du MAEP devraient être davantage axées sur quelques grands défis et des solutions à fort impact dans les pays.
- Le Panel du MAEP devrait approfondir ses engagements auprès des leaders et des parties prenantes, afin de mieux comprendre les problèmes et les solutions potentielles pour chaque pays.
- Le Forum du MAEP devrait identifier les champions régionaux dotés d'un mandat d'établissement de rapports pendant les sommets.

Le présent rapport cherche à examiner ces défis. Il a été préparé avec la ferme conviction que l'Afrique a le pouvoir de les relever et qu'en le faisant, le continent enregistrera d'immenses coefficients de multiplication du développement. Le rapport voudrait démontrer comment les outils et processus du MAEP pourraient être mis à contribution pour éclairer les politiques qui feront avancer l'Afrique. A cette fin, le rapport est structuré de la manière suivante : premièrement, il essaie d'interpréter, de comprendre, de conceptualiser et d'expliquer chaque défi. Il convient de noter à ce stade que des propositions ont été faites concernant la révision des titres de chaque défi afin qu'ils reflètent mieux le contenu des défis. Cependant, après un examen minutieux, l'option du maintien des initiaux a été adoptée et des commentaires sont fait dans les sections

[7] S.E. Yoweri Kaguta Museveni, Président de la République de l'Ouganda, *Révision du processus du MAEP : (Outil et méthodologie) : les 11 défis auxquels l'Afrique fait face (Document de travail présenté lors du 25ème Forum du MAEP tenu à Nairobi (Kenya), le 26 août, ci-après dénommé le Document de travail)*, p. 2.
[8] Document de travail, p. 12.

respectives pour donner l'image la plus claire possible de chaque défi. Deuxièmement, le rapport cherche à savoir, le cas échéant, ce que le MAEP fait aujourd'hui au sujet de chaque défi. Troisièmement, il recherche les mesures prises par le MAEP – ou les mesures supplémentaires qu'il peut prendre – pour relever chaque défi dans le cadre du MAEP et la voie à suivre pour y parvenir. Cette structure tripartite forme ainsi le cadre analytique de l'ensemble de l'étude. En fin de compte, alors qu'il importe d'aborder chacun de ces défis, il est clair que des pays particuliers leur donneront un ordre de priorité différent.

Méthodologie

L'élaboration du rapport s'est principalement fondée sur une recherche documentaire, largement inspirée des 17 rapports d'évaluation de pays (REP), qui ont tous été consultés. D'autres sources documentaires ont également été consultées, notamment les rapports institutionnels et les publications universitaires pertinentes. Par ailleurs, étant donné qu'il s'agit des problèmes africains, l'étude ne s'est pas limitée aux États partis au MAEP ou aux rapports produits par le MAEP. Les documents et publications des États extérieurs au MAEP ont été consultés pour avoir l'image la plus complète de ces défis sur le continent. Surtout, les résultats de recherche fournis par le SAIIA ont permis de mener une enquête en ligne où des questions posées à près de 1000 parties prenantes dans le domaine de la gouvernance en Afrique ont donné lieu à environ 140 réponses. Il est vrai que le sondage n'avait pas une visée scientifique, mais un bon nombre de parties prenantes ont rempli le questionnaire en fournissant aux lecteurs des perspectives des personnes engagées et impliquées dans le MAEP. Le rapport a également été enrichi par un compte-rendu sur les normes de gouvernance du MAEP et sur l'Agenda 2063, qui a servi de cadre aux analyses.

Compte tenu de son objectif limité, à savoir examiner le niveau de résolution de ces défis par le MAEP et identifier les mesures que le Mécanisme peut prendre pour y remédier plus efficacement, le rapport ne prétend pas donner un compte-rendu exhaustif des résultats du MAEP pour chaque défi et pour chacun des pays membres du MAEP sur le continent. Au contraire, le rapport cherche à fournir un aperçu des principales questions relatives à chaque défi, en proposant parfois des exemples illustrés, et à explorer des pistes de résolution dans le cadre du MAEP.

En dernier lieu, il convient de noter que ces défis ne sont pas totalement indépendants les uns des autres. Il existe en effet un lien étroit et une grande dépendance entre eux. Pour cela, les débats sur les divers défis ont des renvois vers ceux qui traitent d'un objet étroitement lié.

Défi 1 : Désorientation idéologique

Concept

La « désorientation idéologique », telle que décrite par le Président Museveni, renvoie aux divisions politisées de la société et aux tensions qu'elles créent. Décrivant ce défi comme le premier des 11 défis de la liste originale, le président Museveni a fait l'observation suivante :

« Ce défi se traduit par le tribalisme et le sectarisme et le machisme. En Afrique, ces formes de discrimination ont entraîné des conflits et des guerres qui ont freiné le développement du continent depuis son indépendance il y a 50 ans. L'Afrique devrait combattre avec la dernière énergie, sans aucune tolérance, ceux qui promeuvent le sectarisme et le machisme. C'est ce qui explique les excellents résultats de l'Ouganda en termes d'émancipation de la femme et la paix qui règne dans le tout le pays. »[9]

La désorientation idéologique est définie dans ce contexte comme la discrimination basée essentiellement sur trois caractéristiques de la personne humaine : l'origine ethnique ou tribale, la croyance religieuse ou le sexe. Vue sous cet angle, la désorientation idéologique constitue un problème généralisé en Afrique depuis la fin du colonialisme. Comme Francis Deng l'a souligné, les États de l'Afrique postcoloniale se sont construits avec des frontières délimitées sur des cartes par des personnes situées à des milliers de kilomètres, sans tenir compte des aspects ethnographiques, culturels ou religieux des populations, et en séparant parfois des familles issues du même pays. Après le départ des puissances coloniales, les frontières qu'elles avaient instituées ont été adoptées, en grande partie, avec peu ou pas du tout de modifications. Comme Deng l'explique :

Aujourd'hui la quasi-totalité des conflits africains revêt une dimension ethno-régionale. Même les conflits qui semblent dénués de toute velléité ethnique impliquent des factions et des alliances bâties sur des liens ethniques. Les analystes développent l'une des deux opinions suivantes sur le rôle de l'ethnicité dans ces conflits. Certains y voient une source de conflit, tandis que d'autres la considèrent comme un outil utilisé par les entrepreneurs politiques pour promouvoir leurs ambitions. En réalité, les deux avis se valent. L'appartenance ethnique, surtout lorsqu'elle est combinée à l'identité

[9] *Document de synthèse,* p. 2.

territoriale, est une réalité qui est indépendante des manœuvres politiques. Dès lors, soutenir que les groupes ethniques sont des instruments involontaires de manipulation politique reviendrait à sous-estimer une réalité sociale fondamentale. D'autre part, l'ethnicité apparaît clairement comme une ressource au service de la manipulation et de l'entrepreneuriat politique.[10]

Que fait le MAEP au sujet de la question de la désorientation idéologique ?

Le MAEP fait un traitement systématique et exhaustif de la question de la « désorientation idéologique ». Généralement décrites comme « une gestion de la diversité » au sens du MAEP, les principales questions sont largement examinées dans le cadre des enquêtes du MAEP, et peuvent être réparties en deux groupes. La première partie traite de ce qu'on pourrait appeler les identités « communautaires » – race, ethnicité et religion – et relève du domaine thématique « Démocratie et gouvernance politique » (DGP), notamment dans l'Objectif 3 sur la prévention et la gestion des conflits intra et interétatiques. La deuxième partie porte sur le genre, qui est directement abordé dans l'Objectif 6 du domaine DGP sur la promotion et la protection des droits de la femme ; mais les questions de genre sont aussi évoquées dans le questionnaire, ce qui a permis l'intégration de la question dans les REP. Dans certains cas, ces deux parties sont également traitées dans des analyses transversales discrètes, qui seront évoquées ci-dessous.

Il est clair que cette section est étroitement liée au Défi n° 11 portant sur les « attaques contre la démocratie et la gouvernance ».

Les normes de gouvernance du MAEP fournissent un cadre détaillé et intensif permettant d'identifier les objectifs finaux de la politique liée aux deux dimensions de ce défi : identités communautaires et genre.

Identités communautaires : pour régler la question des « identités communautaires », les normes suivantes sont particulièrement pertinentes :

- UA, Déclaration du NEPAD sur la Démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises (2002, Durban, Afrique du Sud) ;
- OUA, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981, Nairobi, Kenya)
- OUA, Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1999)
- OUA, Déclaration et plan d'action pour la promotion et la protection des droits de l'homme (1999, Grand Bay, Maurice)
- OUA, Protocole d'accord, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- ONU, Convention sur les droits de l'enfant (1989, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. (1992, New York, É.-U)
- ONU, Pacte international sur les droits civils et politiques (1966, New York, É.-U.)
- ONU, Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966, New York, É.-U.)
- ONU, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondée sur la religion ou la conviction (1981, New York, É.-U.)
- Unesco, Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre (1978, Paris, France)

Au sens large, ces normes présentent une vision de la société dans laquelle les droits de l'homme sont respectés et où la participation et la représentation démocratique sont protégées. Toutes ces normes se résument à la notion d'équité – que la société est un forum commun pour tous et que chacun de ses membres peut prétendre à la même valeur morale et au même engagement politique. Les différences culturelles et les intérêts particuliers des groupes minoritaires des sociétés doivent être respectés. Les pays sont tenus de reconnaître les dangers liés à l'exploitation des identités, et la mobilisation fondée sur des motifs sectaires doit être découragée. Il n'y a pas de place pour les idéologies et les théories qui professent la supériorité ou l'infériorité naturelles d'un groupe quelconque. Comme l'indique le Protocole d'accord de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique en 2002 : « La vie politique devrait être dénuée de tout extrémisme ». La coopération entre les États pour la protection des minorités et l'épanouissement de leur vie culturelle doit être encouragée. En outre, les États devraient honorer leurs obligations de présentation de rapports (par exemple, en relation avec la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples). Le droit des enfants issus des groupes minoritaires

[10] Deng FM, '*Ethnicity: an African predicament*', 1er juin 1997, https://www.brookings.edu/articles/ethnicity-an-african-predicament/.

à pratiquer et à connaître leur culture doit être respectée. L'éducation doit favoriser le respect et la tolérance au sein des communautés qui composent la population d'un pays (et pour d'autres peuples).

Le Genre bénéficie aussi d'une place de choix dans les normes, reflétant ainsi la priorité que l'Union africaine et l'OUA lui ont accordée pendant une longue période. Les normes suivantes, émanant de l'UA et de l'ONU, sont particulièrement intéressantes :

- UA, Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (2003, Maputo, Mozambique)
- ONU, Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949, New York, É.-U.)
- ONU, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, New York, É.-U.)
- ONU, Convention sur les droits politiques de la femme (1952, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes (1993, New York, É.-U.)
- Quatrième Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes, Déclaration et Plateforme d'action de Beijing (1995, Beijing, China)
- Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution sur le rôle des femmes dans les conflits (2000, New York, É.-U.)

Ces normes promeuvent la vision d'une égalité absolue entre les sexes et le droit des femmes de jouir de leur vie de citoyennes égales et à part entière. Les droits des femmes comme membres de la famille humaine et citoyennes doivent être respectés. Les femmes doivent pleinement bénéficier de l'égalité politique, participer à la gouvernance à tous les niveaux, jouir de l'égalité devant la loi, y compris dans les questions liées au mariage, aux droits de propriété, au travail et à l'héritage. À certains égards, notamment en ce qui concerne le mariage, ces normes peuvent remettre en question les pratiques culturelles. C'est pourquoi certaines conventions régionales emploient un langage spécifique pour s'adapter aux sensibilités culturelles. L'article 6 du Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, en fait une bonne illustration en présentant la monogamie comme le « meilleur » et non le seul régime matrimonial.

La Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes propose une description assez exhaustive et concise de la responsabilité des gouvernements. L'article 3 dispose ainsi que :

> Les États parties doivent prendre toutes les mesures appropriées, y compris les mesures législatives, dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, pour favoriser le développement et l'épanouissement global des femmes, dans le but de leur garantir l'exercice et le bénéfice des droits humains et des libertés fondamentales sur un pied d'égalité avec les hommes.

Les identités communautaires et la question du genre revêtent une importance cruciale dans l'Agenda 2063, qui prend au sérieux le potentiel déstabilisateur du conflit sectaire. Tous ces efforts sont renforcés par la prise de conscience que l'Afrique sera toujours exposé aux conflits si certains groupes se considèrent comme dominés et marginalisés, et le continent aura de la peine à se développer si le potentiel de plus de la moitié de sa population est dilapidé.

Bilan du MAEP sur la désorientation idéologique

Cette section examine le bilan du MAEP sur la désorientation idéologique sur la base des rapports d'évaluation de pays comme source primaire.

Les clivages ethniques, religieux et culturels

Plusieurs rapports d'évaluation de pays, notamment ceux du Rwanda[11], du Bénin[12], du Kenya[13], de l'Afrique du Sud[14], du Nigeria[15], du Mali[16], de l'Éthiopie[17], etc., reconnaissent que faute d'en faire une gestion appropriée, la diversité ethnique et religieuse peut devenir un facteur destructif et déstabilisateur des pays. Les normes du MAEP ne considèrent pas la diversité en soi comme un problème ; c'est plutôt son exploitation à des fins politiques qui peut s'avérer dangereuse.[18]

---

11 REP du Rwanda, p. 22 et 23.
12 REP du Bénin, para. 91, p. 55 (entre autres occurrences).
13 REP du Kenya, para. xvi, (entre autres occurrences).
14 REP de l'Afrique du Sud, para. 3,135, p. 27 (entre autres occurrences).
15 REP du Nigeria, para. 5.1, p. 19 (entre autres occurrences).
16 REP du Mali, para. 7.4, p. 20 (déclarant : « L'ethnicité est sans doute un facteur potentiel d'aggravation de la crise dans le Nord, et a certainement contribuer à intensifier les hostilités en 2006. »).
17 REP de l'Éthiopie, para. 88, p. 64 (entre autres occurrences).
18 REP du Rwanda, p. 129 ; REP du Kenya, p. 53.

Les rapports du MAEP ont identifié diverses manifestations du défi de la diversité dans la sphère de la gouvernance. Des exemples comprennent « les parties politiques à coloration ethnique et régionale »[19], les conflits liés à la reconnaissance culturelle, religieuse et linguistique[20], et les différends entre les groupes (et alliances de groupes) sur le contrôle des ressources et du pouvoir.[21] Certains REP font état ou allusion à des perceptions de domination ethnique.[22] En outre, le rapport d'évaluation de l'Afrique du Sud souligne que l'accès inégal aux ressources entre les groupes de différentes races (qui est lui-même un facteur des conflits passés et de la discrimination) exacerbe les ressentiments.[23]

La citoyenneté est une préoccupation connexe. Elle se définit comme la relation d'un peuple avec l'État et le sentiment d'appartenance qui en résulte, ainsi que l'action politique qu'il peut y exercer. Osita Agbu présente la citoyenneté comme l'un des problèmes majeurs dont pâtissent plusieurs pays africains. Il soutient que l'idéal de la citoyenneté nationale pour tous a été dilué par la mobilisation ethnique, qui a été utilisée pour tronquer les droits à la citoyenneté de certaines personnes, et a entraîné des conséquences désastreuses.[24]

Ce débat sur la citoyenneté en alimente un autre sur l'identité religieuse de certains États du continent. Cette question est certes abordée par le MAEP, mais elle souffre d'une incohérence notable. Le REP de la Zambie, par exemple, s'inquiète de la désignation du pays comme une « Nation chrétienne », en faisant remarquer que cela pourrait être une source de discrimination, et recommande que : « La qualification de la Zambie comme une Nation chrétienne et la référence aux valeurs chrétiennes doivent être supprimée de la constitution. »[25]

Toutefois, même si la Constitution algérienne « a adopté l'Islam comme la religion d'État »[26], le REP de l'Algérie ne fait aucun commentaire négatif sur la nature islamique du pays.[27] Et plus généralement, plusieurs États africains se considèrent comme le creuset de valeurs culturelles et religieuses particulières, posant ainsi le problème de la compatibilité ou de l'incompatibilité de ces orientations avec la citoyenneté pour tous.

Plus généralement, tandis que les problèmes d'orientation idéologique sont décrits plus en détail dans les REP du MAEP, l'articulation des solutions potentielles est le plus souvent vague et difficile à traduire en actions politiques concrètes. Les recommandations sont généralement formulées dans un langage très général. Le rapport d'évaluation du Kenya, par exemple, a recommandé que le Gouvernement « mette sur pied un cadre solide et durable pour la gestion de la diversité ».[28] Cependant, il n'est prévu aucun moyen de matérialisation de cet objectif.

---

19 REP du Bénin, p. 55.

20 REP de l'Algérie, p. 64 ; REP de la Tanzanie, p. 218.

21 REP du Nigeria, p. 322 ; REP du Kenya, p. 241.

22 REP du Rwanda, p. 129 ; REP de l'Ouganda, p. 297 ; REP de la Sierra Leone, p. 346 ; REP de l'Éthiopie, p. 66 (évoquant la nécessité « d'instaurer des valeurs démocratiques et une culture politique appropriées permettant d'empêcher la ré-inféodation par un groupe national ou une coalition de groupes nationaux et ethniques »).

23 REP de l'Afrique du Sud, p. 288.

24 Voir Agbu OA, *Ethnicity and Democratisation in Africa: Challenges for politics and development*, Nordiska Afrika Institute, 2011.

25 REP de la Zambie, p. 279.

26 REP de l'Algérie, pp. 65.

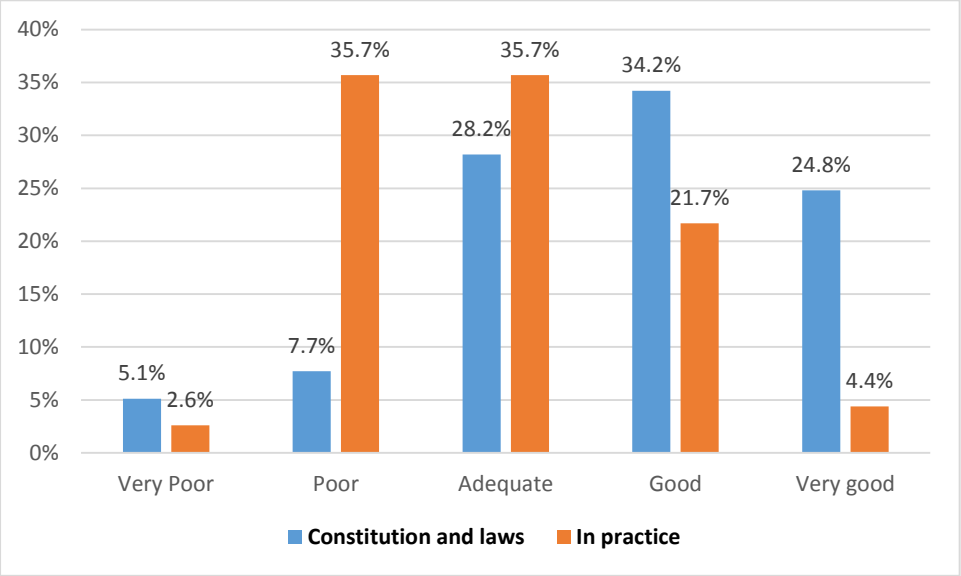
27 REP de l'Algérie, pp. 65, 78.

28 REP du Kenya, p. 66.

Résultats de l'enquête

Les réponses à l'enquête réalisée pour la présente étude suggèrent que les garanties constitutionnelles et juridiques en place sur le continent sont adéquates, voire idéales pour promouvoir l'inclusion dans un contexte de clivages sectaires. Cependant, ces garanties ne trouvent pas une application pratique.

Figure 1 : Gérer la diversité ethnique, culturelle et religieuse



Source : Enquête sur les principales parties prenantes de la gouvernance en Afrique, novembre 2016

Le Genre

Aujourd'hui, un consensus se dégage autour du leadership de l'Afrique par rapport à la nécessité de résoudre la désautonomisation fondée sur le genre. Plusieurs normes du MAEP traitent explicitement cette question. Les REP renvoient l'image de la marginalisation, qui nait le plus souvent des préjugés et des pratiques culturelles.[29] Les déterminants culturels de la discrimination à l'égard des femmes, notamment les stéréotypes hérités et transmis par la tradition, font partie du cadre conceptuel profondément ancré dans la société et, presque par définition, il faut un effort persistant à long terme pour les combattre.[30]

L'une des expressions les plus extrêmes de la marginalisation des femmes dans la société est la violence conjugale. Cette question est évoquée dans plusieurs REP.[31] C'est un problème sérieux qui est profondément ancré dans plusieurs sociétés patriarcales où l'homme est perçu comme le chef de la famille et possède un droit supposé d'exercer l'autorité sur la femme. Les femmes, moins scolarisées et soumises à des conditions moins favorables, sont particulièrement vulnérables, notamment en raison du manque de ressources et d'opportunités de quitter les relations abusives.[32] Des études menées en Afrique du Sud mettent en cause la banalisation des violences conjugales et le succès mitigé des systèmes d'application de la loi et de la justice dans l'éradication de ces violences, en mettant en exergue les obstacles administratifs.[33]

Outre la subordination des femmes au sein de la société, il existe d'autres facteurs de discrimination formelle et légale à l'égard des femmes. Les exemples sont légions. Par exemple, en Sierra Leone, les femmes ne peuvent pas transmettre leur citoyenneté à leur époux étrangers, tandis que les maris le font pour leurs femmes étrangères.[34] En Algérie, des aspects du Code de la famille sont critiqués par certaines parties prenantes parce qu'ils n'accordent pas une véritable égalité aux femmes.[35] En Zambie, un certain niveau de discrimination est autorisé à l'égard des femmes dans la constitution du pays

29 REP du Ghana, pp. 27, 117 ; REP du Nigeria, p. 118 ; REP de la Tanzanie, p. 101 ; REP du Lesotho, p. 82 ; REP du Mozambique, pp. 133, 134 ; REP de la Sierra Leone, p. 351.

30 PNUD, *Rapport 2016 sur le développement humain en Afrique : accélérer la mise en œuvre de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes en Afrique* (New York, 2016), p. 100.

31 REP du Ghana, p. 37 ; REP de l'Ouganda, p. 102 ; REP du Lesotho, p. 86 ; REP du Mozambique, pp. 135-36 ; REP de la Zambie p. 85.

32 Voir True J, 'The political economy of violence against women in Africa', Open Society Initiative for Southern Africa, 30 Mars 2015.

33 Vetten L, *Domestic violence in South Africa*, Institute for Security Studies Policy Brief 71, Novembre 2014.

34 REP de la Sierra Leone, p. 352.

35 REP de l'Algérie, pp. 106 -107.

(sur les questions de droit privé, de droit coutumier, d'héritage et de dévolution de la propriété).[36] Le REP du Kenya souligne que le droit successoral favorise les hommes[37] – même si la constitution de 2010 consacre l'égalité des genres dans tous les domaines, avec des exceptions pour les tribunaux islamiques.[38] En dernier lieu, le REP de l'Ouganda note que la loi foncière de 1998 prive les femmes du droit à la propriété foncière, mesure qui « met à mal leur droit d'égalité en vertu de la loi. »[39]

Alors que l'héritage est la voie royale vers la propriété immobilière, quatorze pays d'Afrique appliquent encore des régimes d'héritage discriminatoires.[40] L'indice de l'égalité des genres en Afrique est une référence particulièrement utilisée, qui permet de mettre en exergue les résultats du MAEP. Tandis que des engagements formels vis-à-vis de la parité des sexes sont la norme en Afrique (aussi bien dans les constitutions nationales que dans les instruments internationaux), il existe encore de flagrantes exceptions.

Les exceptions au principe de non-discrimination sont monnaie courante dans les constitutions et la législation africaines. Dans des domaines tels que la propriété matrimoniale, l'héritage, la propriété foncière et le travail, les femmes ne bénéficient pas de leurs pleins droits de citoyennes. Il existe neuf pays où une femme mariée ne peut pas faire une demande de passeport au même titre que son mari, et 15 pays où une femme mariée n'est pas libre de choisir son lieu de résidence. Dans 35 pays, les femmes mariées sont tenues par la loi d'obéir à leurs époux. Les lois formelles sont renforcées ou, dans certains cas, ignorées par les pratiques traditionnelles et les normes culturelles qui favorisent la subordination des femmes aux hommes. Les règles coutumières régissant le mariage, l'héritage et la propriété immobilière sont le plus souvent formellement exemptées des dispositions non-discriminatoires contenues dans les constitutions nationales. Par conséquent, la participation des femmes à la vie sociale et économique continue d'être assurée par leurs maris et leurs pères.[41]

Une évaluation des lois et institutions des pays africains présente une image préoccupante. Sur les 52 pays sous étude, plus de la moitié enregistrent une note inférieure à la moyenne des notations du rapport (sur une échelle de 0 à 100, 100 représentant la note parfaite). Même les pays les mieux notés d'Afrique ont encore beaucoup de progrès à faire. Avec 69,1, Maurice enregistre la meilleure note en Afrique. Huit pays affichent une note inférieure à 20.

Ces inconvénients culturels, institutionnels et parfois juridiques se traduisent par le déficit général de participation des femmes aux structures de prise de décisions et aux postes de pouvoir.[42] Le REP du Ghana commente : « Très peu de femmes occupent des postes de prise de décision dans les composantes économiques, politiques et sociales de la société ghanéenne, et elles rencontrent de sérieux problèmes et obstacles à leur implication en politique et dans la vie publique. »[43]

Toutefois, des signes encourageants apparaissent à travers le continent. Les quotas de représentation des femmes dans les structures de prise de décision sont notés avec satisfaction dans plusieurs REP. Des sièges au parlement sont réservés aux femmes au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda (et même en Afrique du Sud, même s'il s'agit d'une initiative du partie politique dominant).[44] Même s'il y a encore de nombreux progrès à réaliser, il existe un engagement explicite pour renverser la situation dans un grand nombre de pays africains.

L'un des facteurs importants qui complique la formulation des réponses aux problèmes de genre est l'absence de données fiables. Une étude récente sur le genre et le MAEP souligne qu'en l'absence de données ventilées par sexe, il est difficile de conduire des analyses solides, d'élaborer des politiques appropriées et de procéder à leur évaluation. Des données fiables et dissociées « permettent de comprendre comment les politiques, les lois et les programmes ont été conçus et leur impact différentiel sur les hommes et les femmes, dans l'optique de comprendre leurs implications sur le genre et de proposer des mesures visant l'égalité des sexes.[45]

---

36 REP de la Zambie, p. 120.

37 REP du Kenya, p. 235.

38 République du Kenya, *Constitution du Kenya*, 2010, Sec. 24 (4)

39 REP de l'Ouganda, p. 77.

40 Banque mondiale, *Les femmes, l'entreprise et le droit 2016 : parvenir à l'égalité* (Washington DC, 2015) p. 13.

41 Banque africaine de développement, *Autonomiser les femmes africaines : Plan d'action, Indice de l'égalité des genres en Afrique 2015* (Abidjan 2015), p. 23

42 REP du Burkina Faso, p. 378 ; REP du Bénin, pp. 294, 312 ; REP du Kenya, p. 235.

43 REP du Ghana, p. 23.

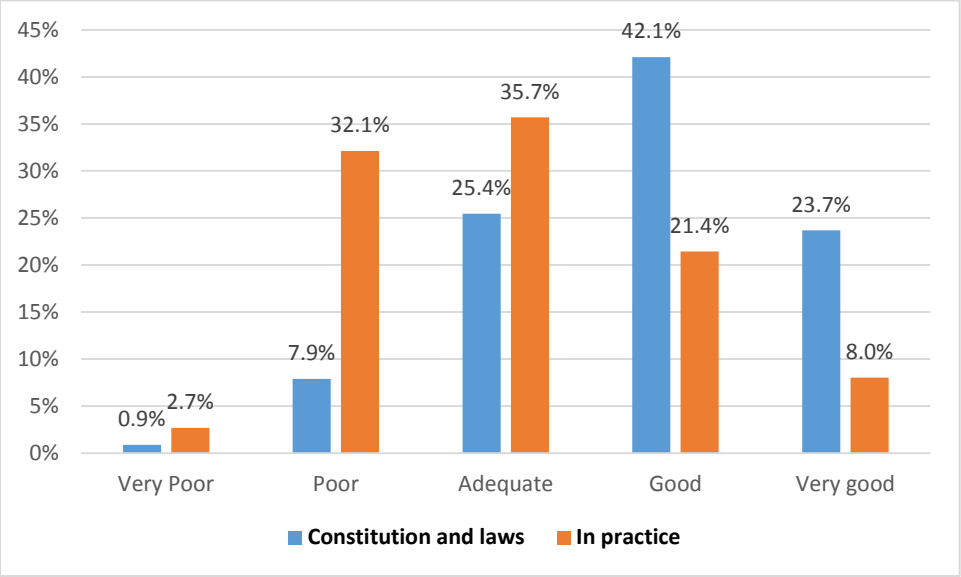
44 REP du Rwanda, p. 47 ; REP de l'Ouganda, pp. 63, 99 ; REP de la Tanzanie, pp. 100, 207-209.

45 Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Egalité des genres et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs* (Addis-Abeba, 2016), p. 82.

Résultats de l'enquête

Les répondants à l'enquête en ligne réalisée pour cette étude tendent à être satisfaits des mesures constitutionnelles et juridiques favorables à l'inclusion des femmes ; deux tiers d'entre eux les jugent « bonnes », voire « très bonnes », alors que moins de 10 % les considèrent comme étant « mauvaises » ou « très mauvaises ». L'impact pratique de ces lois pour renforcer le rôle des femmes dans la société est largement vu d'un mauvais œil. À peine plus d'un tiers des répondants juge cette démarche « appropriée », tandis qu'un autre tiers la considère comme « mauvaise » ou « très mauvaise ».

Figure 2 : Gérer la prise en compte des questions de genre



Source : Enquête sur les principales parties prenantes de la gouvernance en Afrique, novembre 2016

Il est par conséquent évident de voir des lacunes graves entre les aspirations et les principes formulés dans les instruments juridiques formels, y compris les constitutions d'une part et leur mise en œuvre effective d'autre part.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet de la désorientation idéologique ?

Comme mentionné plus haut, le MAEP traite déjà largement ces questions, créant ainsi les conditions d'une conversation sociétale informée autour d'elles. Le rapport du MAEP sur ce défi est par conséquent pertinent. Par ailleurs, un processus du MAEP réorganisé peut apporter une valeur ajoutée au moins à trois niveaux :

1. L'analyse et **les recommandations relatives aux pays sous étude seront plus précises et plus spécifiques**. Les normes pertinentes liées à ce défi offrent des orientations utiles et spécifiques sur les politiques et les pratiques, mais elles ne sont pas systématiquement respectées. Les dispositions discriminatoires contenues dans la législation sont facilement identifiables pendant les évaluations du MAEP. Actuellement, les recommandations ont une tendance générale, elles invitent par exemple les États à augmenter le nombre de femmes dans les parlements, ou à s'assurer que tous les groupes sont représentés dans les institutions gouvernementales aux niveaux national et local. Les analyses effectuées par le MAEP pourraient indiquer, dans chaque loi, les dispositions qui violent l'esprit ou la lettre des normes de gouvernance auxquelles le pays sous étude a souscrit. Si le défi se situe au niveau de la mise en œuvre ou de l'application – comme c'est souvent le cas –, les rapports d'évaluation pourraient identifier les lacunes spécifiques et offrir les options spécifiques et détaillées que le pays doit prendre en considération.
2. Le MAEP pourrait contribuer à **la conception des techniques de mesures quantitatives dans ce domaine.** Tandis que l'essentiel du contenu traité par le MAEP se prête intuitivement aux méthodes qualitatives (entretiens, analyse du discours, etc.), leur quantification peut être un outil utile pour évaluer les progrès. S'appuyer sur la représentation des femmes dans les parlements ou dans d'autres institutions offre un guide, somme toute rudimentaire et

imparfait. En collaboration avec les institutions pertinentes telles que le Programme des Nations Unies pour le développement ou la Fondation Mo Ibrahim, et aussi certaines des autorités compétentes des pays membres en matière de statistiques, le MAEP peut explorer la possibilité de maintenir une base de données fonctionnelle sur l'égalité des genres et dans les relations intergroupes, qui pourrait être hébergée dans le Pôle des connaissances proposé du MAEP. Les pays pourraient appliquer efficacement les statistiques à leurs débats d'orientation politique et à l'élaboration des politiques.

3. Le MAEP devrait **réfléchir sur ses normes et codes pour plusieurs raisons, y compris sur le moyen de mettre en œuvre l'Agenda 2063 et d'autres normes émergentes.** L'Agenda 2063 et les objectifs de développement durable (ODD) représentent des « macro-initiatives » d'envergure qui offrent un critère utile permettant de mesurer l'impact de la gouvernance. Il serait souhaitable d'inclure dans les rapports futurs des commentaires distincts sur les actions des pays en rapport avec l'Agenda 2063 et les cibles des ODD, et d'identifier les succès spécifiques en matière de gouvernance (programmes, etc.) qui ont apporté une contribution dans ce sens. Le MAEP devrait également développer une réflexion sur des questions qui ont déjà été soulevées autour de ce défi. Il s'agit d'une question conceptuelle à laquelle ce rapport ne prétend pas proposer une solution, il la met juste en évidence pour un examen futur. Par exemple, est-il inapproprié qu'un pays africain se définisse par sa religion ? Est-il acceptable pour le droit coutumier d'un État de pratiquer la discrimination à l'égard des femmes ? Sinon, le système du MAEP devrait-il adopter des positions fermes ? Le MAEP devrait-il appeler au changement ou simplement prendre acte de cette préoccupation ? Toutes ces questions et d'autres questions semblables doivent trouver des réponses claires et cohérentes ; et ces réponses doivent être ancrées dans les normes communes.

Défi 2 : Ingérence dans le secteur privé

Concept

Le Président Museveni a introduit ce sujet en s'inspirant de l'expérience de son propre pays, lorsque l'ancien président Idi Amin « avait déguerpi la communauté indienne de l'Ouganda en 1972 », une communauté que le Président Museveni a décrit comme une « classe d'entrepreneurs ».[46] Le Président Museveni a utilisé le concept de « persécution » du secteur privé pour expliquer la véritable raison pour laquelle les pays riches en ressources naturelles tels que l'Ouganda, restent à la traîne des grandes économies asiatiques telles que la Corée du Sud et Singapour qui, en comparaison, sont dépourvus de ressources naturelles. Selon le Président, le secteur privé est « un moteur de croissance et doit être encouragé, réglementé et soutenu pour garantir le développement économique d'un pays ». En même temps, le Président reconnaît également que l'État a un rôle à jouer, non seulement en préparant le terrain pour favoriser la concurrence et le succès au sein du secteur privé, mais aussi en intervenant directement dans l'économie à travers des entreprises publiques opérant dans les secteurs stratégiques. Il a conclu cette section en insistant sur le fait que « les pays membres du MAEP devraient, par conséquent, être évalués sur leur aptitude à promouvoir le secteur privé comme moteur de croissance ».[47]

En réalité, le secteur privé national est sous-développé en Afrique. Motivé en parti par des considérations idéologiques, le harcèlement du secteur privé est resté une pratique répandue en Afrique jusqu'à une époque récente. Par la suite, ce facteur, entre autres, a longtemps été la cause des performances économiques mitigées et parfois décevantes de l'Afrique. Pour renverser cette tendance, la mise en place d'un secteur privé résilient – surtout le secteur privé intérieur – est une étape cruciale de l'agenda de développement du continent aujourd'hui. Fait encourageant, le *Global Entrepreneurship Monitor* estime que l'attitude de l'Afrique à l'égard de l'entrepreneuriat compte parmi les plus positives du monde.[48]

Parallèlement, nous devons reconnaître que la structure des économies nationales africaines présente une diversité extrême, dans laquelle un grand nombre d'entreprises du secteur informel, souvent des microentreprises fonctionnant aux côtés d'un petit

---

46 *Document de synthèse,* p. 2.

47 *Document de synthèse,* p. 2.

48 Kelly D, S Singer and M Herrington, *Global Entrepreneurship Monitor: 2015/16 Global Report*, 2016, pp. 117-118. La réaction des Africains aux questions relatives à l'attractivité de l'entrepreneuriat comme choix de carrière et le statut accordé aux entrepreneurs sont les attitudes les plus positives sur tous les continents.

nombre de petites et moyennes entreprises indigènes régulièrement enregistrées et, dans de nombreux cas, un nombre encore plus petit de grandes multinationales. Il va donc sans dire que l'ingérence et le harcèlement du gouvernement les affectent toutes. Il apparaît clairement que les plus petites sont les plus vulnérables, parce que ne possédant pas les ressources nécessaires pour se défendre convenablement. Il leur manque aussi l'accès politique qui est souvent, et ce facilement, à la portée des grandes entreprises. En conséquence, il est probable que l'ingérence dans le secteur privé ait un impact disproportionné sur les plus petits hommes d'affaires et les potentiels hommes d'affaires du continent, retardant ainsi la croissance d'un milieu d'affaires résilient. Il est à noter que ce défi se rapporte aux Défis n° 4 (fragmentation, accès limité et faible expansion des marchés), n° 5 (défaut d'industrialisation et faiblesse de la valeur ajoutée), n° 8 (sous-développement de l'agriculture), n° 9 (sous-développement du secteur des services), et n° 10 (inertie du service public).

Que fait le MAEP au sujet de l'ingérence dans le secteur privé ?

Le questionnaire du MAEP ne s'attarde pas sur la question de l'ingérence dans le secteur privé ou du harcèlement à son égard, mais s'intéresse à la contribution potentielle du secteur privé et les défis qu'elle pose. Cette question est particulièrement prononcée dans le domaine thématique Gouvernance d'entreprise (GE), et surtout dans l'Objectif 1 : *Promouvoir un environnement propice et un cadre réglementaire effectif aux entreprises et autres entités*.

Toutefois, lorsque les dirigeants africains ont créé le MAEP, sa mission initiale était de « promouvoir le respect et la mise en œuvre des engagements contenus dans cette Déclaration », une référence à la *Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise de 2002*.[49] Au nombre des instruments reconnus comme une norme de gouvernance, figure le *Document-cadre du NEPAD* de 2001, qui traite spécifiquement et abondamment du secteur privé. Le Document-cadre reconnaît, entre autres, « le besoin urgent de créer des conditions propices aux investissements dans le secteur privé par les investisseurs locaux et étrangers ».[50] Les objectifs du NEPAD dans ce domaine particulier comprennent la nécessité de « garantir un environnement propice et sûr aux activités du secteur privé, avec un intérêt particulier pour les entrepreneurs locaux », de « promouvoir les investissements directs étrangers et les échanges, en mettant l'accent sur les exportations » et de « créer de micro, petites et moyennes entreprises, y compris dans le secteur informel. »[51]

Outre le *Document-cadre du NEPAD,* plusieurs autres documents s'intéressent à la question de l'ingérence dans le secteur privé, quoique indirectement, en accordant une large préférence aux mesures appropriées prises par l'État. Elles comprennent :

- UA, Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003, Maputo, Mozambique)
- Banque des règlements internationaux, Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique (janvier, 2001, Bâle, Suisse)
- FMI, Code révisé des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale (2001, Washington DC, USA)
- OUA, Protocole d'accord, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OECD, Directives sur la gouvernance des entreprises publiques (2005, Paris, France)
- ONU, Convention contre la corruption (2003, New York, USA)

Toutes ces normes envisagent des économies dans lesquelles : (i) le secteur privé est respecté et protégé par l'État de droit, fonctionne de façon éthique et bénéficie d'une relation de collaboration avec l'État ; (ii) les pouvoirs publics font preuve de transparence et d'intégrité ; (iii) les entreprises publiques existent et fonctionnent sans bénéficier d'avantages indus par rapport au secteur privé, et (iv) le secteur privé est reconnu comme un moteur essentiel de l'activité économique.

Pour citer une fois de plus la *Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise* :

> La mondialisation et la libéralisation ne dispensent pas le gouvernement de sa responsabilité vis-à-vis du développement socioéconomique. Elles pointent simplement vers un autre type de gouvernement. Nous nous engageons par conséquent à encourager de nouveaux partenariats entre le gouvernement et le secteur privé ; une nouvelle répartition des missions dans laquelle le secteur privé sera le véritable moteur de la croissance économique, tandis que les gouvernements se concentreront sur le développement des infrastructures et la création d'un environnement macroéconomique. Cela inclut le renforcement et l'amélioration de la

[49] Voir la *Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise* (AHG/235 (XXXVIII), Annexe I), para. 28.

[50] *Document-cadre du NEPAD*, para. 145, p. 37.

[51] *Document-cadre du NEPAD*, para. 163, p. 46.

qualité des ressources humaines et la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat pour guider la formulation et l'exécution de la politique économique.

Ces objectifs trouvent leur expression dans l'Agenda 2063 :[52]

> Le continent africain, jusqu'ici caractérisé par des économies de marché à faible revenu, abritera des pays à économies de marché dynamiques affichant un revenu intermédiaire à élever. L'amélioration des revenus et la création d'emplois, surtout grâce à la croissance du secteur privé entraîneront l'éradication de la pauvreté. À cette prouesse s'ajoutera la réduction des écarts de revenu entre les zones rurales et urbaines, entre les hommes et les femmes, afin de créer des sociétés plus inclusives et plus solidaires.
>
> Néanmoins, comme le reconnaît l'Agenda 2063, le secteur privé en Afrique se trouve encore à un stade embryonnaire.[53] Cela implique que les gouvernements doivent agir de manière à favoriser le développement du secteur privé au lieu de le torpiller.

Le bilan du MAEP à ce jour sur l'ingérence dans le secteur privé

Tout en signalant la croissance récente enregistrée par le secteur privé,[54] certains REP mettent en exergue les défis auxquels ce secteur est confronté. Ces défis proviennent d'une multitude de sources : soit des politiques et des législations officielles fastidieuses, soit de la corruption ou d'une mise en œuvre simplement inefficace. Cependant, les obstacles les plus importantes naissent des problèmes de gouvernance. Le premier rapport d'évaluation du Kenya présente les principales menaces au climat des affaires dans le pays : les conséquences de la mauvaise qualité du service dans la fonction publique, la corruption et le blanchiment d'argent, le manque de capacités et de compétences, l'insécurité grandissante, et des facteurs économiques tels que le délabrement des infrastructures, la pression fiscale élevée et la non-disponibilité des capitaux.[55]

Dans un contexte où les pires formes de harcèlement sont monnaie courante, la plupart des entreprises africaines doivent certes composer avec des formes de harcèlement localisé, sporadique et moins généralisé, mais tout aussi avilissant. Ce phénomène ne saurait être dissocié des problèmes de gouvernance habituels, notamment l'inefficacité et l'inefficience de la fonction publique. Les entreprises ont très souvent besoin d'autorisations, de licenc

es et autres documents officiels, et l'incapacité de l'administration à les fournir dans les délais génère d'autres défis, soulignés dans plusieurs REP.[56] C'est également l'occasion pour les responsables publics d'extorquer de l'argent et des faveurs des opérateurs économiques. Le commerce transfrontalier, qui est généralement assuré par les petits commerçants du secteur informel, est ainsi victime du harcèlement et des extorsions auxquels se livrent les agents des douanes.[57] Le respect des obligations fiscales peut se compliquer en raison de la complexité de la législation en la matière, l'incompréhension du système fiscal par les fonctionnaires des impôts, et l'attitude agressive et coercitive affichée par les administrations.[58]

La corruption est un défi particulier. Il impose des contraintes aux revenus des entreprises et introduit un facteur d'imprévisibilité dans leur fonctionnement. Il est également une illustration concrète du harcèlement évoqué par le Président Museveni. Dans cette optique, le rapport d'évaluation du Burkina Faso présente la fraude et la corruption comme les principales entraves à l'activité commerciale,[59] et condamne le harcèlement que subissent les transporteurs routiers.[60] Le rapport du Kenya évoque les plaintes déposées par les entreprises pour dénoncer le harcèlement financier que leur font subir les fonctionnaires.[61] Le rapport du Nigeria, quant à lui, fait référence « au fléau de la corruption » qui constitue « l'obstacle le plus imposant et le plus redoutable à la réalisation de l'inestimable potentiel de développement du Nigeria ».[62] En effet, le défi que représente la corruption est décrié et abondamment

52 Agenda 2063, p. 4,
53 Agenda 2063, p. 46.
54 Exemple : REP de la Tanzanie, p. 115.
55 REP du Kenya, p. 164.
56 REP de l'Ouganda, pp. 170, 182 ; REP du Ghana, p. 85 ; REP de l'Algérie, p. 95 ; REP du Bénin, p. 191-192 ; REP du Kenya, p. 166.
57 Brenton P, et al *Risky Business: Poor Women Cross-Border Traders in the Great Lakes Region of Africa* (Africa Trade Policy Notes, no. 11, January 2011); Mwaniki J, 'The Impact of Informal Cross-Border Trade on Regional Integration in SADC and Implications for Wealth Creation', SARPN (Southern African Regional Poverty Network, undated) http://www.sarpn.org/documents/d0001002/CFA-Mwaniki_CORN.pdf.
58 PWC, *Africa: managing risks, maximising reward* (2nd ed. Africa Tax Survey, September 2013); SBP, *Priming the soil: small business in South Africa, Headline report of SBP's SME Growth Index* (November 2011); SBP, *Growth and competitiveness for small business in South Africa, Headline report of SBP's SME Growth Index* (February 2014).
59 REP du Burkina Faso, p. 237.
60 REP du Burkina Faso, p. 258.
61 REP du Kenya, p. 174.
62 REP du Nigeria, pp. 330 -331.

débattu dans la quasi-totalité des REP du MAEP,[63] à l'exception du Rwanda qui est cité en exemple dans le rapport du MAEP pour « l'élimination quasi totale de la corruption ».[64]

Une opinion instructive de ce problème peut être tirée du Rapport sur la compétitivité mondiale (RCM). Basé sur un sondage mené auprès d'opérateurs économiques (et représentant ainsi les avis de cette population), ce rapport propose une perspective intéressante sur l'expérience de la conduite des affaires dans les pays sous étude. Il utilise une échelle de 1 à 7 (7 étant le meilleur score et 1 le pire) pour évaluer une série de facteurs. Des groupes de ces facteurs sont ensuite combinés afin d'obtenir des notes pour une série de douze « piliers » qui constituent des déterminants importants de la compétitivité des pays. Une fois combinés les uns avec les autres, ils produisent une note globale qui décrit le niveau de compétitivité globale des pays.

Les informations présentées dans le dernier RCM (2016-2017) permettent de souligner les difficultés auxquelles le secteur privé africain est confronté dans ses rapports avec les pouvoirs publics. Les institutions, qui incluent les administrations, les systèmes judiciaires, les services de sécurité, etc. enregistrent de faibles notes et sont classées, pour la plupart, dans la dernière moitié du classement mondial. Ce rapport met en exergue les difficultés que le dysfonctionnement institutionnel cause aux entreprises, même des exceptions subsistent comme au Rwanda. Les principales préoccupations évoquées par les répondants sont probablement plus illustratrices. La corruption figure au premier rang de ces préoccupations, ce qui suggère que l'extorsion et les pots de vin compromettent gravement la conduite des affaires.

D'une manière générale, d'importants efforts restent à consentir pour améliorer le climat des affaires en Afrique. Cela suppose l'adoption de lois et de systèmes qui ciblent des objectifs précis, réalisés de manière à imposer le moins de coûts indirects possibles sur les entreprises, et qui prête le moins possible le flanc aux ingérences injustifiées. Dans la plupart des cas, les antécédents d'hostilité idéologique entre les États et le secteur privé ont laissé une marque résiduelle. C'est l'avis du rapport d'évaluation de l'Algérie.[65] Cette réalité trouve sa meilleure expression en Île Maurice, qui a une longue histoire de politiques gouvernementales favorables aux entreprises.[66] Comme l'indique son rapport d'évaluation, « le climat des affaires à Maurice est caractérisé par l'ouverture et une politique favorable aux entreprises et tournée vers l'extérieur ».[67] C'est exceptionnel. Dans d'autres cas, le secteur privé est réduit, mal organisé et s'efforce d'apporter une cohérence sur les questions politiques et de gouvernance.

63 L'expression « le fléau de la corruption », outre le REP du Nigeria, a également été utilisé dans d'autres REP, à l'instar de celui du Mozambique (p.223), du Lesotho (p. 81), de l'Éthiopie (p. 166), du Bénin (REP p. 153), du Burkina Faso (p. 168), de l'Algérie (p. 416) et du Mali (p. 22) où la corruption est également qualifiée de « phénomène endémique » qui a « atteint des proportions préoccupantes ») ; l'Afrique du Sud (REP p. 7) parle du « vice de la corruption » ; la Sierra Leone (REP 23) est décrite comme un pays ayant « un long et douloureux passé de corruption » ; la Zambie souffre d'une « forte prévalence de la corruption », qui a poussé le Président Michael Chilufya Sata à déclarer que « le public a perdu toute confiance en la capacité de la Commission de lutte anti-corruption (ACC) à lutter contre ce fléau » (REP de la Zambie pp.33 et 358) ; à l'Île Maurice (REP p.17), « la corruption est un sérieux problème dans le pays » ; etc.

64 REP du Rwanda (p. 225).

65 REP de l'Algérie, p. 200.

66 REP de Maurice, pp. 69, 117, 229, 233, 245.

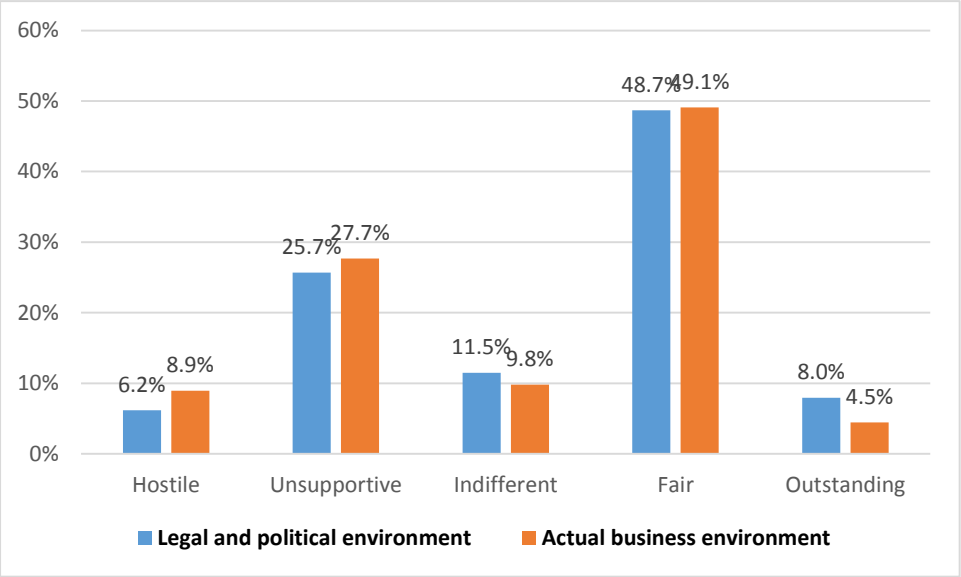
67 REP de Maurice, p.243.

Résultats de l'enquête

Il est intéressant de noter que selon le sondage, le climat des affaires sur le continent est assez solidaire de l'activité des entreprises, aussi bien sur le plan des textes que dans la réalité. Plus de la moitié des répondants ont qualifié le système juridique et politique, et l'environnement quotidien des affaires comme étant « équitables » ou « exceptionnels ». Cependant, plusieurs autres se sont plaints de la conjoncture économique générale, y compris les problèmes d'infrastructure et de gouvernance

.

Figure 3 : Quel est l'état de l'environnement des affaires ?



Source : Enquête sur les principales parties prenantes de la gouvernance en Afrique, novembre 2016

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet de l'ingérence dans le secteur privé ?

En dépit de l'importance d'un secteur privé intérieur robuste pour l'avenir du continent (il a encore besoin d'être développé dans plusieurs pays), le développement du secteur privé ne reçoit pas des autorités politiques et publiques l'attention qu'il mérite. Le MAEP peut mettre en œuvre les mesures ci-après pour contribuer à régler ce problème.

1. L'une des principales préoccupations concerne **l'insuffisance d'informations,** qui entrave le développement des entreprises privées en Afrique. Les enquêtes du MAEP se sont avérées particulièrement utiles, en mettant en exergue des informations pertinentes, mais elles peuvent faire encore mieux. Comprendre la pression exercée sur le secteur privé et la présenter de manière objective et systématique peut contribuer à combler un grand fossé informationnel. Toutefois, cette démarche nécessite des enquêtes plus ciblées et plus spécifiques sur cette question. A tout le moins, il serait nécessaire de sonder les expériences des hommes et femmes d'affaires et les avis des analystes des systèmes de gestion ou des spécialistes de l'analyse économique. Concrètement, la démarche inclurait probablement la modification du questionnaire pour examiner ce phénomène. Même si la formulation actuelle du questionnaire prévoit l'examen de ces questions (le domaine thématique relatif à la Gouvernance d'entreprise inclut l'examen du cadre réglementaire, par exemple), l'examen de cette question peut nécessiter l'inclusion des questions plus directes à cet effet. Par exemple, si le questionnaire devait inclure la question suivante : « De quelles manières les actions du gouvernement appuient-elles ou entravent-elles le fonctionnement des entreprises ? », la réponse fournirait assurément un fondement probatoire solide sur lequel le Panel peut faire reposer ses recommandations.
2. En rapport avec ce qui précède, bien qu'il soit improbable, pour le MAEP, d'examiner en

détail chacun des défis auxquels le secteur privé est confronté, il est possible de mener une **évaluation approfondie** d'un ou de deux défis majeurs et de proposer des mesures correctives détaillées. L'évaluation pourrait, en partie, être menée lors de la recherche de base initiale qui soutient les Missions d'évaluation de pays, et les défis peuvent faire l'objet d'un sondage approfondi dans le cadre des missions nationales. Ces analyses devraient être rendues publiques, probablement par le biais du Pôle de connaissances proposé.

3. Les entreprises du continent n'ont généralement pas « **voix au chapitre** » lorsqu'il s'agit d'influencer sensiblement la formulation des politiques publiques. Bien sûr, le MAEP ne peut pas y arriver tout seul, mais il peut contribuer à offrir une plateforme aux institutions naissantes, telles que les nouvelles chambres de commerce, surtout celles qui représentent les petites entreprises, qui sont plus vulnérables au harcèlement. Une contribution modeste du MAEP pourrait consister à rechercher activement de telles associations professionnelles pour recueillir leurs avis sur l'état du climat des affaires et les questions de gouvernance y afférentes. Certainement, cette démarche permettrait d'améliorer leur profil et de leur donner des outils qui leur permettront de participer aux débats d'orientation politique.

Défi 3 : Faiblesse des États et des institutions

Concept

Il est vrai que le titre peut sembler large, mais ce défi se limite strictement à la capacité des États à faire face aux menaces sécuritaires, en mettant l'accent sur les services de sécurité de l'État. La force des institutions est une composante essentielle de la capacité des États à gérer et à résoudre les conflits, à résister aux menaces à la sécurité, à faire appliquer la loi et l'ordre, et à mettre en œuvre la politique nationale. Comme le Président Museveni l'a déclaré :[68]

> Les menaces à la paix et la sécurité internationales naissent généralement dans les États les plus faibles du monde. Ces pays peuvent être en proie à une multitude de menaces sécuritaires transnationales qu'ils génèrent, y compris le terrorisme, la prolifération des armes, le crime organisé, les maladies infectieuses, la dégradation de l'environnement et les conflits civils qui franchissent les frontières. Voilà pourquoi la consolidation des armées est très importante, surtout pour les pays situés dans des zones agitées. Il s'agit d'un aspect important de la gouvernance et de la reconstruction des économies qui sortent d'un conflit comme la nôtre.

Certes la résilience de toutes les institutions est importante, mais le nœud de l'analyse du Président Museveni repose dans l'état du dispositif de sécurité nationale : ses agences militaires, de sécurité et d'application de la loi. Ceci est d'autant plus important que le dysfonctionnement de ces institutions exerce un impact disproportionné sur le bien-être des citoyens. Des forces de sécurité inaptes ou indisciplinées non seulement minent le bouclier de la société, mais peuvent finalement devenir une menace pour les sociétés qu'elles sont censées protéger.

Il est intéressant de remarquer qu'à l'adoption du Document de Kampala en 1991 sous le leadership du Président Yoweri Museveni, alors président de l'OUA, et du Président Olusegun Obasanjo, alors président de la Fondation pour le leadership en Afrique (African Leadership Foundation), le défi majeur en Afrique était la constitution d'une armée forte, à telle enseigne que la « réduction des dépenses militaires » est devenue l'une des principes directeurs de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération (CSSDC).[69] Au bout du compte, il est à noter que cette section se rapporte aux défis n° 10 (inertie du service public) et 11 (attaques contre la démocratie et la gouvernance).

Que fait le MAEP au sujet de la faiblesse des états et des institutions ?

Le questionnaire du MAEP interroge sur les conditions qui génèrent les conflits. Dans le cadre de l'Objectif 3 sur la « Prévention et la gestion des

[68] *Document de travail*

[69] Le Document de Kampala invitait les États membres à réduire leurs dépenses militaires, « ce qui devait impliquer des réductions conséquentes, des limites d'effectifs et la baisse des dépenses liées au matériel militaire. » Voir *Document de Kampala* (1991), disponible sur http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/cssdca.pdf.

conflits intra et infra nationaux », il pose les questions suivantes :

- Quels sont les facteurs générateurs de conflits dans votre pays ? (Question 1) et
- Quels sont les mécanismes de prévention, de réduction et de gestion des conflits dans votre pays ? (Question 2)

De plus, dans la mesure où ces questions ont des implications sur tous les aspects de la vie sociopolitique, des preuves concrètes sont fournies dans les REP. Les normes du MAEP n'abordent généralement ces questions que de manière indirecte ; mais puisque certaines d'entre elles posent des problèmes de sécurité, elles influencent ce défi spécifique. Les normes pertinentes comprennent :

- UA, Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économie et d'entreprise (2002, Durban, Afrique du Sud)
- UA, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Déclaration et Plan d'action sur le contrôle, l'abus et le trafic illicite de drogues en Afrique (1996, Yaoundé, Cameroun)
- OUA, Déclaration de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement sur la Création, au sein de l'OUA, d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits (1993, Caire, Égypte).
- OUA, Déclaration sur le Cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Protocole d'accord, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Déclaration solennelle, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2000, Lomé, Togo)
- ONU, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949, Genève, Suisse)

Dans la plupart des cas, ces normes traitent de questions conceptuelles plus larges liées à la sécurité. La plupart d'entre elles ne les abordent que brièvement, faisant de la sécurité l'une des nombreuses questions traitées. Elles traduisent le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement (une thématique majeure après la vague de démocratisation que connaît le continent depuis les années 1990). Elles présentent une vision de la sécurité qui transcende les services de sécurité, et intègre la gouvernance, la diplomatie et le développement. La Déclaration du NEPAD, par exemple, envisage le renforcement des capacités des États à gérer les menaces sécuritaires, tandis que le Mémorandum du CSSDC requière le contrôle civil des affaires militaires. Certaines de ces normes impliquent également le professionnalisme et la discipline des services de sécurité.

Les normes ne traitent pas des aspects pratiques liés aux services de sécurité en Afrique, notamment leur organisation, leur formation ou leurs relations avec les autres composantes de l'État. Par conséquent, de modestes indications existent sur les mesures que doivent prendre les États, même si d'une manière générale, il sera juste de dire que la présence de services de sécurité efficaces et aptes est nécessaire. Il faudrait également noter qu'au moins une norme – le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique – recommande la réduction des dépenses militaires, afin d'accroître les financements sociaux. Ce défi doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie, afin d'articuler plus clairement les mesures qui doivent être prises au niveau national. Les REP proposent des analyses extensives du fonctionnement – et des échecs – des systèmes de sécurité des pays sous étude.

L'armée

La sécurité est un aspect majeur du développement de l'Afrique. Des forces de sécurité fortes et disciplinées sont un important gage de la stabilité de l'État, ainsi que des vies et des biens de son peuple. Or, tel n'est pas toujours l'attitude de l'armée dans les pays africains. Les armées africaines sont généralement réduites et mal équipées, alors même que l'Afrique fait face à de nombreuses menaces de sécurité. Les militaires sont censés résorber des situations de conflit auxquelles ils ne sont pas bien préparés. Ces contraintes peuvent illustrer le manque de ressources qui prévaut sur le continent, mais ils posent également un problème de volonté politique. En général, les autorités civiles se méfient de leurs armées et les privent de ressources, afin de réduire les capacités d'ingérence des militaires en politique.[70] Cette démarche sonne le glas du professionnalisme dans les services de sécurité. Ce manque de professionnalisme s'exprime de diverses manières, notamment par la politisation des services de sécurité, l'indiscipline et la corruption.

Le rôle de l'armée est abordé dans plusieurs rapports d'évaluation de pays du MAEP. Le rapport du Nigeria, par exemple, note que l'intervention de l'armée a été sollicitée dans des conflits violents, tels que l'insurrection dans le Delta du Niger et la guerre contre Boko Haram

[70] Wrong M, 'Why are Africa's militaries so disappointingly bad?', *Foreign Policy* (6 June 2014); Chuter D and F Gaub, *Understanding Africa's armies* (Rapport de synthèse No 27, Avril 2016), pp. 15-16.

dans le Nord. Tout en faisant remarquer que les forces de sécurité se conforment de plus en plus à la règle de droit,[71] il ajoute que : « La dépendance vis-à-vis de la police et de l'armée, au lieu d'améliorer la situation, l'a malheureusement dégradée. » La situation se complique davantage par l'omniprésence, dans des institutions-clés de l'État telles que l'armée, la police et le système judiciaire, d'intérêts ethniques qui finissent par enlever toute objectivité à l'action gouvernementale.[72] De même, le rapport d'évaluation du Lesotho s'attarde sur les efforts consentis pour placer l'armée sous le contrôle des civils et pour réformer la police, afin de lui donner les moyens de travailler efficacement dans une société démocratique.[73] Le rapport d'évaluation de l'Algérie observe que l'armée reste l'épine dorsale du pouvoir, et participe activement aux prises de décisions dans le cadre du rôle qui lui est assigné. Toutefois, le rapport souligne également que les forces de sécurité agissent parfois au mépris de la loi.[74] Il invite l'armée à jouer pleinement son rôle, afin de garantir la stabilité des institutions du pays.[75] Le rapport d'évaluation de la Zambie met en exergue le manque de contrôle sur l'armée qui se considère comme étant au-dessus de la loi et exempte du respect des lois financières.[76] Au Burkina Faso, des préoccupations sont exprimées au sujet des conflits qui ont éclaté entre les civils et l'armée. Ces conflits ne prennent pas la forme d'une violence organisée ou d'insurrections, mais reflètent plutôt l'indiscipline constatée dans les rangs. Le rapport commente :[77]

> Durant les réunions de la MEP (Mission d'évaluation de pays), il est apparu que ces conflits sont liés aux faiblesses du système dans le recrutement du personnel de défense et des forces de sécurité, aux lacunes constatées dans leur formation (notamment en matière de droits de l'homme), et à l'incapacité à maintenir la discipline et le respect des lois républicaines. Les discussions ont mené à une meilleure compréhension entre civils et forces de défense et de sécurité, et ont permis de formuler des propositions visant à éradiquer les conflits.

[71] REP du Nigeria, p. 91.
[72] REP du Nigeria, p. 86.
[73] REP du Lesotho, pp. 56-59.
[74] REP de l'Algérie, p. 74.
[75] REP de l'Algérie, p. 325.
[76] REP de la Zambie, p. 92.
[77] REP du Burkina Faso, pp. 90-91.

La police

Les forces de police ne sont pas dotées du même potentiel de déstabilisation et de violence que l'armée. Mais les nombreux contacts quotidiens entre les forces de police et les populations renforce la capacité de la police à travailler efficacement et à faire respecter la loi et l'ordre. À l'instar de l'armée, le mot-clé est le professionnalisme. Même si les REP ne n'attardent pas suffisamment sur les forces de police nationale, certains thèmes sont abordés.

C'est le cas de l'insuffisance des capacités de la police, notamment le manque d'équipement, de financement, de compétences ou de personnel. Pour citer quelques exemples, le rapport d'évaluation du Nigeria souligne le manque de capacités d'enquêtes[78] ; celui du Burkina Faso note que le déficit d'équipements et les effectifs réduits de la police ne lui permettent pas d'assumer ses fonctions[79], tandis que le rapport d'évaluation de la Zambie s'appesantit sur l'insuffisance des ressources accordées à la police.[80]

Comme c'est le cas pour l'armée, ces facteurs créent des conditions de travail difficiles, susceptibles d'avoir un impact disproportionné sur la paix et la stabilité d'une société. Les mauvaises conditions de travail poussent souvent le personnel de la police à adopter des comportements criminels, notamment la corruption et l'extorsion. Au Kenya, le REP a été marqué par la multitude de plaintes liées aux actes d'intimidation persistants et aux nombreux cas de petite corruption qui accablent la police. Le REP a constaté plusieurs plaintes liées à des procédures judiciaires interminables et à l'inévitable recours aux méthodes alternatives de résolution des différends.[81]

Les rapports publiés par l'Afrobaromètre révèlent un scepticisme considérable du public quant à l'intégrité et au professionnalisme des forces de polices. Environ 42 % des répondants issus de 34 pays d'Afrique estiment que la plupart ou tous les fonctionnaires de police sont corrompus, tandis que 38 % disent que seulement une partie de la police est corrompu. Les agents de police sont considérés par une bonne partie de la population comme les fonctionnaires les plus corrompus. Au même moment, le rôle déterminant joué par la police pour faire respecter la loi et maintenir l'ordre dans la société est très apprécié.[82]

Outre la corruption, d'autres fléaux gangrènent les services de police. On peut décrier les divisions ethniques,[83] les mauvais traitements infligés aux suspects,[84] le recours à la torture[85] et les comportements sexistes et misogynes[86] – ce dernier problème étant l'un des plus récurrents lorsqu'on traite des violences sexuelles et fondées sur le sexe. Plusieurs REP révèlent également des cas de partisannerie politique de la part des forces de police[87] – une tactique courante consiste à utiliser la discrétion qui leur est accordée pour interdire les rassemblements politiques des partis d'opposition. Le rapport d'évaluation du Nigeria résume la situation du pays, qui s'applique aussi à d'autres contextes, ainsi qu'il suit :[88]

> Une volonté plus manifeste d'améliorer l'efficacité de la police a produit des résultats positifs dans l'efficacité opérationnelle de la force, même si le taux de criminalité reste élevé. Aujourd'hui, les forces de sécurité sont plus soumises à l'État de droit et sont formellement inféodées à l'autorité civile. Toutefois, des lacunes subsistent, notamment en termes d'utilisation abusive des services de sécurité par les politiciens à des fins privées et personnelles.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet de la faiblesse des États et des institutions ?

Compte tenu des sensibilités qui entourent la sécurité de l'État, cette question est probablement l'une de celles où le MAEP, en tant que processus de consultation public élargi, a une marge de manœuvre réduite. Toutefois, le MAEP attire l'attention sur les abus reprochés aux forces de police, en insistant sur ces sujets dans les discussions publiques. Ce qui est un point positif. Il faudrait réfléchir aux deux points ci-après :

1. Le MAEP peut demander instamment **la collecte des statistiques sur le crime** au niveau national et leur diffusion régulière et opportune. Comme cela a été indiqué précédemment en rapport avec les autres questions, le manque de données fiables met sérieusement à mal la capacité de l'Afrique à planifier et exécuter sa politique. Ces données sont rarement disponibles en Afrique, ce qui complique le contrôle du crime. Au-delà de la pression exercée sur les États pour qu'ils

78 REP du Nigeria, p. 100.
79 REP du Burkina Faso, p. 108.
80 REP de la Zambie, p. 144.
81 REP du Kenya, p. 83.
82 Wambua PM, « La corruption de la police en Afrique crée un climat de méfiance, mais le soutien apporté aux forces de l'ordre reste fort », Afrobarometer Dispatch (N° 56, 2 novembre 2015).
83 REP du Nigeria, p. 86.
84 REP du Ghana, p. 26 ; REP de la Tanzanie, pp. 52, 55, 72.
85 REP de la Zambie, p. 103.
86 REP de l'Algérie, p. 108 ; REP de la Sierra Leone, p. 160.
87 REP de la Sierra Leone, pp. 82, 85 ; REP de la Zambie, p. 90.
88 REP du Nigeria, p. 91.

mettent au point leurs capacités statistiques, le MAEP devrait aussi inviter les pays déjà outillés à assister les autres, ce qui est conforme à l'esprit du MAEP.

2. Compte tenu de la **nature transfrontalière de la majorité des conflits** dans l'Afrique contemporaine, le MAEP peut explorer des options pour servir de plateforme aux Chefs d'État et autres responsables publics, afin d'aborder ces questions et planifier des éléments de réponse collective. Le MAEP pourrait en partie se servir des engagements réguliers lors du Forum des Chefs d'État et de gouvernement du MAEP. Il pourrait aussi recourir à son pouvoir de convocation (peut-être en collaboration avec d'autres structures de l'UA) pour organiser des séances d'échange d'informations et de réflexion, afin de faciliter la coopération entre les pays.

Défi 4 : Fragmentation, accès limité et faible expansion des marchés

Concept

La division de l'Afrique en une mosaïque de 55 États, dont certains sont caractérisés par la faiblesse de leur démographie et de leurs économies, s'avère être un frein à son développement. Sur le plan mondial, les pays ayant réussi ne cessent de regarder au-delà de leurs frontières, car plus vastes sont les marchés, plus grandes sont les opportunités. Reprenant le Président Museveni, l'économiste Paul Collier signale que :[89]

> Seuls les vastes marchés peuvent parvenir à l'échelle et à la spécialisation, pierres angulaires de la productivité. La plupart des pays africains ne représentent que de petits marchés ; aussi, le commerce avec d'autres pays est-il essentiel pour l'émergence de la prospérité. Le commerce international coule dans le sang de l'Afrique : déjà au 12ème siècle, les commerçants africains entretenaient des échanges sur de très longues distances. Pourtant aujourd'hui, de nombreux pays se trouvent isolés économiquement à cause des infrastructures de transport inadéquates auxquelles s'ajoutent des entraves bureaucratiques à la libre circulation commerciale.

L'Agenda 2063 envisage une Afrique qui représente une force sociale, politique et économique majeure dans le monde. Son ambition : l'intégration continentale et l'unité politique fondées sur les idéaux du panafricanisme et la vision de la Renaissance africaine.[90] Il s'agit là de la vision d'un continent uni sur le plan aussi bien politique qu'économique, ce qui crée un potentiel de développement considérable pour le continent. Au bout du compte, il est à noter que cette section se rapport aux défis n° 2 (Ingérence dans le secteur privé), n° 5 (Défaut d'industrialisation et faible valeur ajoutée), n° 6 (Sous-développement des infrastructures), n° 7 (Sous-développement des ressources humaines), n° 8 (Sous-développement de l'agriculture, n° 9 (Sous-développement du secteur des services) et n° 10 (Inertie du service public).

Que fait le MAEP au sujet de la fragmentation, de l'accès limité et de la faible expansion des marchés ?

Le MAEP se penche sur cette question dans le domaine thématique Gouvernance et gestion économiques (GGE). Il s'agit, en ce qui concerne l'Objectif 5 défini dans ce domaine thématique, d'« accélérer et renforcer l'intégration dans le domaine monétaire, commercial et de l'investissement ». Le processus d'évaluation de l'Objectif ci-dessus se fonde sur quatre questions à savoir :

- Question 1: « À quelle(s) organisation(s) économique(s) régionale(s) appartient votre pays et quels en sont les avantages ? »
- Question 2 : « Dans quel domaine et dans quelle mesure les politiques économiques de votre pays sont-elles alignées sur celles des CER que vous avez citées ? »
- Question 3 : « Quels sont les problèmes auxquels votre pays est confronté au sein des différentes CER dont il est membre ? Comment peuvent-ils être résolus ? »
- Question 4 : Quelle place occupent les transactions économiques informelles transfrontalières dans l'économie de votre pays ?

Par ailleurs, l'Objectif 6 vise à « élaborer et à mettre en œuvre des politiques en matière de commerce et d'investissement qui favorisent la croissance économique ». De plus, quatre des six questions contenues dans cet Objectif revêtent une pertinence directe pour l'intégration économique régionale. Ces questions sont :

[89] Collier P, *Reimagining the African continent, Mail and Guardian Online* (12 June 2015).

[90] Agenda 2063, pp. 10-12.

- Question 1 : « Les politiques de votre pays en matière d'investissement favorisent-elles la croissance économique ? »
- Question 2 : « Dans quelle mesure les autorités en charge des questions d'investissement dans votre pays coordonnent, échangent des informations et collaborent-elles avec leurs homologues d'autres pays ? »
- Question 3 : « Dans quelle mesure les politiques commerciales de votre pays favorisent-elles la croissance économique ? Quels en sont les résultats ? »

Tout cela prouve que l'intégration et le commerce au niveau régional demeurent au cœur de l'Initiative du MAEP. Dans cet esprit, l'intégration régionale est abordée sur la base d'un certain nombre de normes notamment :

- UA, Acte constitutif de l'UA (2000, Lomé, Togo)
- UA, Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprise (2002, Durban, Afrique du Sud)
- Conférence internationale sur la participation populaire au processus de redressement et de développement en Afrique, Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation (février 1990, Arusha, Tanzanie)
- OUA, Protocole d'accord, Conférence sur la Sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Déclaration solennelle, Conférence sur la Sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- ONU, Sommet mondial pour le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Ces normes et d'autres envisagent une Afrique de marchés intégrés d'abord au niveau régional puis, plus tard, continental en se servant des communautés économiques régionales (CER) comme pièces maitresses. Cela implique une libre – ou de plus en plus libre – circulation transfrontalière des biens, des services, des capitaux et des hommes en Afrique. Depuis notamment la conclusion du Traité d'Abuja en 1991, l'ensemble du projet consiste à parvenir à une intégration africaine par étape en vue de l'opérationnalisation d'une communauté économique africaine (CEA) à l'échelle du continent.[91] Du point de vue juridique, la CEA a été instituée par le Traité d'Abuja de 1991 qui prévoit en son article 2 que :

> « **Les Hautes Parties contractantes créent entre elles** une Communauté économique africaine (CEA). »

Se servant des CER comme pièces maitresses, le Traité d'Abuja visait la mise en place d'une CEA à part entière dans un délai maximal de 40 ans à partir de son entrée en vigueur à travers un processus en six étapes successives : (i) renforcement des CER continentales ; (ii) harmonisation des tarifs douaniers, etc. au sein des CER et coordination des activités entre celles-ci ; (iii) les zones de libre-échange et une union douanière créée au sein de chaque CER ; (IV) coordination et harmonisation des barrières tarifaires et non tarifaires entre les différentes CER en vue d'un tarif douanier continental commun ; (v) la mise en place d'un marché commun africain avec des politiques harmonisées à travers le continent et (vi) la consolidation du marché commun, la finalisation de l'harmonisation des CER, l'institution d'un marché unique et d'une union monétaire, la mise en place de structures dirigeantes de la Communauté.[92] Étant donné que le Traité est entré en vigueur le 12 mai 1994, la « période transitoire cumulée » prévue à l'article 6 (5) devrait courir jusqu'en 2034.

Toutefois, plusieurs décisions auraient dû être prises depuis ce temps en vue de l'accélération de la formation de la CEA. Par exemple, aux termes de la Déclaration de Sirte de 1999, le processus devait être accéléré en consolidant les CER appelées à constituer la fondation de la CEA et en raccourcissant les délais de mise en œuvre en vue de son achèvement[93]. De même, l'Acte constitutif de l'Union africaine visait à faire avancer l'agenda de l'intégration avec davantage d'ambition et d'agressivité. En reconnaissant l'abrogation induite de certaines dispositions du Traité d'Abuja, l'Acte constitutif dispose que « Les dispositions du présent Acte ont également préséance et remplacent les dispositions du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, qui pourraient être contraires au présent Acte ».[94] Très tôt, plusieurs difficultés sont apparues dans la traduction du programme d'intégration d'Abuja dans les faits, la plus importante étant, peut-être, la prolifération des CER sur le continent et le chevauchement et la multiplicité de l'adhésion des États au sein des CER.

---

[91] Voir OAU, Traité portant création d'une Communauté économique africaine, Abuja, Nigeria, 3 juin 1991.

[92] Voir Traité d'Abuja, article 6.

[93] OAU, Déclaration de Sirte, Quatrième session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, Sirte, Libye, du 8 au 9 septembre 1999.

[94] OUA, *Acte constitutif de l'Union africaine,* adopté par la trente-sixième session du Sommet des Chefs d'État et de gouvernement, Lomé, Togo, 11 juillet 2000.

Bien qu'il existe de nombreuses CER sur le continent, l'UA reconnait actuellement huit d'entre elles comme étant les piliers de l'intégration continentale : l'Union du Maghreb Arabe (UMA), la Communauté des États sahélo-sahariens, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). Chaque pays sur le continent est membre d'au moins une CER, certains appartenant même à deux ou plus. Des pays qui ont fait l'objet d'évaluation à travers le MAEP, seuls deux, l'Algérie et le Mozambique, ne font partie que d'un seul organisme ; chacun des autres se retrouve dans deux, trois ou quatre regroupements. Les progrès réalisés sur le chemin de l'intégration économique dans les différentes CER varient. En termes d'initiatives destinées à la mise en place des zones de libre-échange, des unions douanières et des marchés communs, la Communauté de l'Afrique de l'Est, la COMESA, la CEDEAO et la SADC semblent faire des progrès plus rapides que le CEN-SAD, la CEMAC et l'UMA. Plusieurs des rapports d'évaluation de pays – comme ceux de Maurice, de la Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie – révèlent que le chevauchement dans les adhésions constitue un obstacle aux efforts d'intégration. Il apparait que les choix nationaux quant à la CER à intégrer sont dictés par des calculs politiques sur le court terme et non par les décisions de l'Union Africaine.[95]

Les rapports d'évaluation de pays montrent que les difficultés de mise en œuvre de réformes complexes bloquent le processus d'intégration. Les rapports d'évaluation de l'Ouganda,[96] du Bénin[97] et de la Tanzanie[98], par exemple, abordent cette question. Certains pays font face à d'importants défis relatifs à la mise en œuvre de politiques aussi bien commerciales que de développement. Le rapport d'évaluation du Mozambique indique par exemple que pendant que le tourisme offre d'importantes perspectives économiques, le pays ne dispose d'aucune politique en matière de tourisme.[99] De la même manière, le rapport d'évaluation du Lesotho indique que le pays ne dispose non pas d'une politique commerciale « documentée », mais d'une politique implicite.[100]

Les considérations budgétaires ont également joué un rôle dans la conception des pistes d'intégration. Étant donné que l'intégration régionale nécessite généralement la réduction des tarifs, cela peut induire une réduction significative des recettes fiscales nationales, notamment dans certains des pays les plus petits et les plus pauvres du continent. De telles préoccupations sont contenues dans plusieurs REP. Le rapport d'évaluation du Rwanda par exemple fait état d'une chute des recettes douanières du fait de la mise en œuvre des engagements relatifs à la libéralisation du commerce au sein de la COMESA.[101] Des préoccupations concernant la perte de recettes douanières apparaissent aussi clairement dans les rapports du Ghana, du Kenya et de l'Ouganda.[102] En même temps, le rapport d'évaluation de l'Éthiopie indique que les préoccupations concernant une éventuelle perte de recettes ont retardé la décision de l'Éthiopie d'adhérer à la zone de libre-échange de la COMESA.[103] Au rang des défis d'intégration similaires, il y a les réflexes protectionnistes comme cela est notamment indiqué dans les rapports d'évaluation du Burkina Faso[104]et du Nigeria[105]. Le rapport d'évaluation de Maurice signale également des mesures commerciales prises contre certains produits sud-africains bien que les deux pays soient membres de la SADC.[106]

Les infrastructures constituent également un obstacle à l'intégration régionale. Comme le faisait remarquer un analyste, « un aspect trop négligé de l'intégration en Afrique est le lien qui existe entre l'intégration régionale et les infrastructures régionales de l'Afrique ».[107] Plusieurs REP signalent les obstacles qu'entraine la médiocrité des infrastructures sur l'activité commerciale, et donc sur l'intégration.[108] L'insuffisance des infrastructures de transport constitue un défi majeur qui est à l'origine de l'augmentation des coûts dans le commerce. Le rapport d'évaluation du Burkina Faso a identifié des obstacles physiques au commerce sous régional au rang desquels « le mauvais état des infrastructures de transport et la vétusté des camions utilisés dans le transport entre les États ».[109] Selon le rapport du Rwanda, de meilleures infrastructures sont essentielles si le pays ambitionne de gagner la

95 Ndomo A, *Communautés économiques régionales en Afrique : Un aperçu des progrès réalisés* (GTZ Study, May 2009) p. 10.
96 REP de l'Ouganda, p. 167.
97 REP du Bénin, pp. 176, 177.
98 REP de la Tanzanie, p. 136.
99 REP du Mozambique, p. 191.
100 REP du Lesotho, p. 131.
101 REP du Rwanda, p. 71.
102 REP du Ghana, p. 71; REP du Kenya, p. 96; REP de l'Ouganda, pp. 167, 165.
103 REP de l'Ethiopie, p. 171.
104 Par exemple, le REP du Burkina Faso (p. 237) décrit une « tendance persistante à la protection de la production ».
105 Par exemple, le REP du Nigeria (pp. 199-206) souligne une contradiction apparente entre l'engagement du Nigeria vis-à-vis de la libéralisation des échanges au sein de la CEDEAO, l'imposition d'importants droits à l'importation (dans certains cas, une taxe ad valorem de 150 % est imposée aux importations de produits agricoles) et l'interdiction d'exporter certains produits.
106 REP de Maurice, p. 224.
107 Jerome A & D Nabena, Infrastructures et intégration régionale en Afrique, de Levine DH & D Nagar (eds.), *Construction des régions en Afrique : les défis politiques et économiques* (New York : Palgrave McMillan, 2016), p. 90.
108 REP du Burkina Faso, p. 237 ; REP de la Sierra Leone, p. 217 ; REP Tanzanie, p. 136 ; REP de l'Ouganda, pp. 164, 167.
109 REP du Burkina Faso, p. 217.

réputation de destination compétitive pour les investissements.[110]

Les questions de sécurité et de stabilité compliquent également les projets d'intégration. Lorsque des menaces pèsent sur la sécurité et la stabilité d'un pays, ses voisins sont enclins à chercher à se protéger en limitant les contacts et en rendant plus difficile le passage aux frontières. Comme le mentionne un rapport de la CEA, la paix et la sécurité continuent de poser « des défis majeurs qui affectent l'intégration en Afrique et les efforts de développement ».[111]

Les conflits et l'insécurité sont abordés dans de nombreux rapports d'évaluation de pays, mais pas généralement en rapport avec l'intégration régionale. Le rapport d'évaluation de l'Ouganda contient des remarques sur cette question et indique que les relations entre le pays et la RDC – décrites comme « tendues et sujettes aux conflits » – sapent les efforts d'intégration dans la région.[112] Dr Mohammed Ibn Chambas, ancien président de la CEDEAO, estime que les crises sécuritaires ont détourné la CEDEAO de ses ambitions de développement depuis les années 1990.[113] Les crises dans la région du Sahel ont également miné le travail abattu par le CEN-SAD.[114] Le manque d'évolution dans la CEMAC a été attribué, au moins en partie, aux conflits dans plusieurs États membres.[115]

Récents progrès enregistrés en vue d'une intégration économique plus étroite

Quelques progrès majeurs largement postérieurs à la revue des rapports d'évaluation sont le lancement de l'initiative *Boosting Intra-African Trade* (Booster le commerce intra-africain (BIAT)), la zone de libre-échange tripartite (*Tripartite Free Trade Area* (TFTA)) et les négociations en vue de l'établissement d'une zone continentale de libre-échange. Toutes ces initiatives ont été lancées en juin 2015 par décision de l'Assemblée de l'UA.[116] Dès son institution, la Zone continentale de libre-échange comprendra 55 pays africains et plus d'un milliard de personnes. L'on comprend clairement l'importance de la Zone continentale de libre-échange en tant que moteur du développement et de la prospérité de l'Afrique. Des doutes ont toutefois été émis quant à la possibilité de sa conclusion dans des délais, notamment à la fin de l'année 2017, étant donné l'ensemble des questions et le nombre de participants. Étroitement liée à la Zone continentale de libre-échange, l'initiative BIAT reconnait que le commerce entre les pays du continent est limité, empêchant ainsi ce dernier de tirer parti des économies d'échelle. L'expansion du commerce à l'intérieur de l'Afrique produirait des gains significatifs. L'initiative BIAT propose une méthode qui se décline en sept « groupes de programmes » : la politique commerciale, la facilitation du commerce, la capacité de production, les infrastructures commerciales, le financement du commerce, l'information commerciale et l'intégration du marché.[117] Jusqu'ici, l'impact pratique de l'initiative BIAT semble avoir été négligeable. Selon une certaine analyse, les progrès réalisés ont été « décevants, lents et non coordonnés ».[118]

La TFTA conclue en juin 2015 rassemble la COMESA, la Communauté de l'Afrique de l'Est et la SADC en vue de la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2017 qui partira de l'Égypte au Nord jusqu'à l'Afrique du Sud au Sud, incluant la côte est-africaine et l'ensemble de l'Afrique australe. Elle englobera 26 pays avec plus de 630 millions d'habitants. Il reste à voir comment tout cela fonctionnera étant donné que de nombreux détails techniques restent à négocier et que la mise en œuvre n'a pas encore démarré. En plus de l'accord principal, la TFTA comprend 15 annexes qui traitent de sujets tels que la coopération douanière, la simplification et l'harmonisation des procédures et des documents commerciaux, les règles d'origine, les droits de propriété intellectuelle et les barrières non tarifaires. Selon un rapport circonstancié d'octobre 2016, beaucoup reste à faire – un certain nombre de pays n'ont même pas encore signé l'accord. Il reste à voir si en fin de compte, les délais en permettent la faisabilité et quel en sera l'impact réel lorsqu'elle atteindra la maturité.[119]

Toutefois, le potentiel de ce dispositif est encourageant. Le commerce au sein de cette région porte sur une plus grande quantité de biens à valeur ajoutée que celle

---

110 REP du Rwanda, p. 71.

111 CEA, *Les progrès de l'intégration régionale en Afrique, Septième session de la Commission des échanges, de la coopération et de l'intégration régionales* (Addis Abeba 2–3 juin 2011) p. 10.

112 REP de l'Ouganda, p. 56.

113 Wilson Center, Le Rôle de la CEDEAO dans la réalisation de l'intégration économique en Afrique de l'ouest (19 octobre 2007).

114 Nickels B, L'engagement du Maroc auprès de la Communauté du Sahel (3 janvier 2013).

115 Allison S, *Spelling out the need to unify*, 22 *Africa in Fact* (1er mai 2014), http://admin.gga.org/publications/africa-in-fact-may-2014-regional-integration-apart-at-the-seams.

116 Pour de plus amples informations, voir https://www.tralac.org/resources/by-region/cfta.html.

117 Commission de l'Union africaine et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Stimuler le commerce intra-africain : obstacles au commerce intra-africain, Projet de plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain et le Cadre pour l'accélération de la création d'une Zone de libre-échange continentale* (Addis Abeba, Ethiopie 23-30 janvier 2012).

118 Sommer L & D Luke, Comment la politique commerciale peut-elle servir à transformer le niveau de vie des Africains ? (Bridges Africa, 18 octobre 2016). Voir aussi CEA, Progrès réalisés par l'initiative 'Stimuler le commerce intra-africain et accélérer la création d'une Zone de libre-échange continentale (7 septembre 2016).

119 Chambre panafricaine de commerce et d'industrie, la *SADC, la CEA et le COMESA travaillent à la mise en place d'une Zone de libre-échange tripartite* (26 octobre 2016).

qu'elle échange avec le reste du monde.[120] Selon une analyse faite à partir de la modélisation économique, la TFTA a le potentiel pour dynamiser le commerce intra régional de 29 %. Les secteurs manufacturiers en bénéficieraient davantage, un résultat qui est appréciable, compte tenu de l'accent que la réflexion en matière de développement met sur la valeur ajoutée. Toutefois, en raison du niveau généralement modeste du commerce intra régional, ces changements représenteront au début une augmentation du rendement relativement faible. En fait, la présente étude prévient que l'abolition des tarifs et la libre circulation des biens doivent être complétées par d'autres mesures telles que la mise à niveau des infrastructures et l'élimination des barrières non tarifaires, afin de permettre à la TFTA de faire une différence de taille.[121]

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet de la fragmentation, l'accès limité et la faible expansion des marchés ?

Malgré l'importance de l'intégration régionale pour l'avenir de l'Afrique, et malgré l'investissement idéologique dans l'unité de l'Afrique, quelques questions concernant l'agenda de la gouvernance africaine semblent échapper à l'emprise des gens ordinaires. Dans ce sens, le MAEP pourrait jouer un rôle majeur d'au moins trois manières.

1. Les enquêtes du MAEP peuvent être utilisées comme des outils de **sensibilisation** sur l'importance de l'intégration régionale et ses évolutions. Le processus de consultation du MAEP est un cadre d'action à cet effet : une bonne stratégie médiatique nationale peut mettre en lumière les questions importantes mais sous-examinées, à travers des interviews, des enquêtes d'opinion sur commande, etc. Des documents courts, faciles à lire produits par le MAEP (probablement son Pôle de connaissances proposé), en mettant l'accent sur des thèmes précis – dans ce cas l'intégration régionale –, pourraient fournir aux décideurs, aux façonneurs d'opinions et aux citoyens ordinaires des renseignements sur les avantages prévus de l'intégration régionale, stimulant ainsi les conversations publiques.
2. Le MAEP peut être utile en tant que moyen de **collecte de données et de production de rapports sur les progrès enregistrés en matière d'intégration régionale,** de gestion d'une base de données ayant fait l'objet d'accords signés par les pays, etc., qui permettrait aux journalistes et aux chercheurs d'être au fait de ces évolutions et pour ainsi les vulgariser auprès du public africain. Ces informations peuvent être recueillies par les gouvernements participants et soumises au Secrétariat du MAEP qui, à son tour, les publie sur son site Web. Ainsi, elles seront facilement accessibles à tous et ce gratuitement.
3. Le Forum du MAEP pourrait servir de plateforme supplémentaire pour **pousser les pays à tenir leurs engagements en matière d'intégration**. L'on peut se rendre clairement compte que tous les pays africains ne traitent pas de l'intégration avec tout le sérieux que cela mérite. Le MAEP peut aider à améliorer cela. Deux méthodes permettraient d'y parvenir. La première consiste à utiliser les informations contenues dans les rapports d'évaluation de pays (REP) pour mettre en évidence ce qui est fait et les actions supplémentaires à mener. Il est nécessaire que les journalistes et les universitaires connaissent les informations contenues dans les REP, car ils s'en servent pour parler de l'intégration régionale et la vulgariser. La seconde méthode concerne les réunions du Forum du MAEP au cours desquelles les Chefs d'Etat et de gouvernement doivent se mettre au défi pour faire avancer l'intégration régionale.

4. Le MAEP peut également proposer de devenir l'**organe d'examen de la politique commerciale du CFTA** actuellement en cours de négociation. En effet, le MAEP jouit d'une grande expérience dans l'évaluation des politiques et de la gouvernance. En conséquence, il est bien placé pour offrir ce service. Cependant, les implications de cette énorme responsabilité capitale relative à la capacité du Secrétariat du MAEP doivent être prises en compte et faire l'objet de dispositions appropriées à l'avance.

---

[120] Luke D & Z Mabuza, Accord de libre-échange tripartite : un jalon du processus d'intégration de l'Afrique, *Bridges Africa* (23 juin 2015).

[121] Mold A & R Mukwaya, *Impacts de la Zone de libre-échange tripartite : vers une nouvelle géographie économique en Afrique du sud, de l'est et du nord ?* (Centre pour la recherche sur le développement économique et le commerce international, Document de recherche, 15/04, 2015).

Défi 5 : Défaut d'industrialisation et faiblesse de la valeur ajoutée

Concept

Il est important de placer l'Afrique dans la perspective d'une forte valeur ajoutée si l'on veut générer des richesses et multiplier des opportunités dont elle aura besoin à l'avenir et à mesure que sa population augmente et se développe. Le raisonnement intellectuel selon lequel l'Afrique ne peut pas atteindre un développement diversifié et durable sans l'industrialisation a été développé plusieurs fois dans les publications universitaires et institutionnelles, la dernière étant le rapport de la CEA publié en 2016 sur *la Politique industrielle transformatrice pour l'Afrique.*[122] Le leadership politique en Afrique a également approuvé l'idée de la nécessité de diversifier les produits agricoles extractifs et primaires. En effet, le Président Museveni attire l'attention sur l'échec du continent à utiliser ses ressources naturelles considérables pour stimuler la valeur ajoutée. Cette section se rapporte aux défis n° 2 (Ingérence dans le secteur privé), n° 4 (Fragmentation, accès limité et faible expansion des marchés), n° 5 (Défaut d'industrialisation et faible valeur ajoutée), n° 7 (Sous-développement des ressources humaines), n° 9 (Sous-développement de l'agriculture) et le n° 10 (Sous-développement du secteur des services).

Que fait le MAEP au sujet du défaut d'industrialisation et de la faiblesse de la valeur ajoutée ?

Le MAEP traite cette question dans le domaine thématique GGE où l'Objectif 1 met l'accent sur la conception et la mise en œuvre des politiques économiques en vue du développement durable et, plus précisément, lorsque la question 2 est formulée comme suit : « Quelles sont les politiques économiques sectorielles développées par votre pays et mises en œuvre en vue de promouvoir la croissance économique et le développement durable au cours des 5 à 10 dernières années et quelle a été leur efficacité ? »

Un certain nombre de normes renvoient à la nécessité d'industrialiser, les plus évidents et les plus importants étant :

- OUA, Protocole d'entente, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- ONU, Sommet mondial sur le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud).

Pour la plupart, les normes expriment l'engagement à l'industrialisation en termes de souhaits. Ces documents prévoient que l'Afrique développe et modernise son potentiel industriel, créant à la fois de petites et grandes entreprises multinationales. Les pays d'Afrique entreraient sur le marché mondial, en particulier dans les domaines où ils ont des avantages comparatifs, en adhérant aux organisations internationales de normalisation et en établissant les installations de test et de certification nécessaires. Le Protocole d'entente de la CSSDCA (bien que déjà vieux de plus d'une décennie maintenant) présente l'objectif suivant : « [Accroitre] la valeur ajoutée dans l'industrialisation sur le continent, passant des 17 % actuels à 25 % d'ici 2010. Pour les pays n'ayant pas atteint le niveau moyen de l'Afrique, doubler le niveau d'industrialisation tous les 10 ans jusqu'à ce qu'il atteigne la moyenne pour les pays d'Afrique. »

Pour sa part, l'Agenda 2063 considère le développement industriel comme un élément clé de l'avenir du continent. Sa vision est la suivante :[123]

> L'activité industrielle accélérée entraînera une part de production en 2063 dans le PIB qui connaitra une augmentation d'au moins 50 % et sa valeur ajoutée serait multipliée par cinq. Le secteur absorbera au moins 50 % des nouveaux entrants sur le marché du travail. Au moins 90 % de toutes les exportations agricoles seront traitées localement (valeur ajoutée). En 2063, la part des entreprises manufacturières axées sur la technologie dans la production industrielle totale augmentera de plus de 50 %. L'Afrique participera effectivement aux chaînes de valeur mondiales, pas au niveau le plus bas de la chaîne, mais au niveau le plus élevé.

Les pays considérés sont à différents stades de développement, dont les plus développés, notamment l'Afrique du Sud et Maurice, ont des secteurs industriels assez développés. Cependant, il est très juste de dire que, malgré un engagement quasi universel à diversifier les économies du continent, l'industrie sur le continent connaît encore des moments difficiles.

[122] Cf. CEA, *Politique Industrielle Transformative pour l'Afrique* (2016).

[123] Agenda 2063, p. 6.

Le contexte international

Une grande partie de l'Afrique a accédé aux marchés mondiaux pendant la période coloniale et placée en position de subordination, généralement pour fournir des produits primaires pour le traitement à l'étranger. L'échec de l'industrialisation (en dehors de quelques poches) au cours des dernières décennies s'est amplifié par un régime commercial mondial qui met l'accent sur l'ouverture, ce qui a permis de fermer certaines des avenues utilisées par les premiers pays industriels, telles que la protection tarifaire. Cela se vérifie tant au niveau multilatéral (en termes de règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), que bilatéral, ce qui limite naturellement la marge de manœuvre disponible pour que les pays conçoivent et mettent en œuvre leurs propres stratégies d'industrialisation. Par conséquent, les marchés africains sont relativement ouverts aux importations de produits manufacturés étrangers. Comme l'a souligné la CEA dans un rapport :[124]

> L'OMC est engagée dans la libéralisation commerciale et, en général, n'approuve aucun type d'intervention gouvernementale qui entraverait les flux commerciaux. À cette fin, l'organisation est l'un des principaux moteurs de la politique d'orthodoxie répandue qui soutient l'utilisation de la politique industrielle par les pays en voie de développement. Une prolifération parallèle d'accords bilatéraux et régionaux sur le commerce et l'investissement a encore élargi la portée de ces restrictions. Sanctionnés par l'OMC, ces accords ont généralement tendance à appliquer la libéralisation commerciale au-delà des niveaux convenus dans le cadre des engagements de l'OMC. Selon certains programmes, les pays développés ont même placé les problèmes non commerciaux comme condition d'un meilleur accès à leurs marchés par les pays en développement. Ces problèmes peuvent limiter davantage les efforts de la politique industrielle.

Comme le souligne le même rapport de la CEA, même si ces accords constituent une « menace sérieuse pour l'industrialisation des pays en développement..., la situation n'est pas totalement sombre au moins pour ce qui est des règles multilatérales ». Il existe de nombreuses mesures de politique industrielle qui peuvent encore être utilisées légalement. »[125] Les pays d'Afrique doivent tirer profit des flexibilités déjà intégrées dans ces accords. En effet, l'Afrique ne devrait pas considérer ces accords comme immuables. L'OMC, par exemple, est un forum de négociations quasi constantes, non seulement pour créer de nouvelles règles, mais aussi pour modifier celles existantes en vue de s'adapter à de nouvelles réalités et exigences. Pour réussir, l'une des priorités les plus urgentes de l'Afrique est de parler d'une seule voix pour défendre ses intérêts. Le MAEP peut servir de forum supplémentaire pour défendre cet objectif.

La dépendance à l'égard des produits de base

Selon la Banque africaine de développement (BAD), la dépendance à l'égard des produits de base de l'Afrique a historiquement produit des résultats défavorables contre le développement pour diverses raisons. Ces résultats sont les suivants :[126]

- l'augmentation des salaires réels et des taux de change qui sapent la compétitivité d'un pays typique des économies dépendantes des industries extractives (ce qu'on appelle le « mal hollandais ») ;
- la recherche des rentes, qui détourne l'énergie des activités productives ;
- la volatilité des prix et « asymétrie de l'ajustement » (il est plus facile d'augmenter les dépenses publiques que de les réduire) ;
- la création de marchés inflexibles du travail, des produits et des actifs ;
- les tensions entre les parties du pays disposant de ressources et celles qui n'en disposent pas.

Les conséquences négatives de la dépendance à l'égard des ressources sont largement traitées dans de nombreux rapports d'évaluation de pays du MAEP. Par exemple, le rapport d'évaluation du Nigeria souligne la dépendance excessive du pays à l'égard du pétrole et par conséquent la négligence d'une grande partie du reste de son économie, notamment le secteur industriel.[127] De même, le rapport de la Tanzanie relève le problème de la dépendance à l'égard des minéraux, qui sont des « ressources épuisables »,[128] tandis que la Zambie est décrite comme « une économie petite et ouverte qui dépend fortement des exportations minières, ce qui la rend vulnérable aux crises extérieures ».[129]

Le défi, bien sûr, est de savoir comment construire une économie durable grâce à des ressources épuisables. La BAD soutient que, par le passé, certains pays en développement riches en ressources ont essayé

[124] CEA, voir supra, note 119, p. 115

[125] CEA voir supra, note 119, p. 115.

[126] Rapport de la Banque africaine de développement, BAD 2007 (2007) pp. 96 à 97.

[127] REP du Nigeria, pp. 140, 159.

[128] REP de la Tanzanie, p. 117.

[129] REP de la Zambie, p. 142.

d'utiliser les rentes tirées des ressources pour financer des projets d'industrialisation. Cette stratégie était vulnérable aux fluctuations des prix, et lorsque les prix des produits de base ont chuté, les finances disponibles pour appuyer les programmes d'industrialisation ont également chuté.

Au niveau mondial, certains pays constituent de bons exemples car ils sont parvenus à transformer leurs ressources en actifs de développement et à éviter les pièges de la dépendance à l'égard des ressources. Il s'agit notamment du Canada, de la Norvège, du Chili et du Botswana.[130] La BAD précise que deux dynamiques expliquent le succès du Botswana à cet égard. La première est la diversification économique. La seconde est une politique budgétaire durable, qui a réduit les dépenses liées aux revenus. Tout ceci n'a été possible que grâce à des institutions solides et une bonne gouvernance.[131] Et c'est à ce niveau que le MAEP peut apporter sa contribution.

Résultats de l'enquête

Les facteurs décrits ci-dessus ont également été cités dans les réponses à l'enquête aux fins du présent rapport. Les réponses les plus importantes à la question sur les obstacles à l'industrialisation, à l'innovation et à l'activité à valeur ajoutée, étaient le manque de compétences et d'éducation, le manque de ressources financières et les obstacles à la gouvernance.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du défaut d'industrialisation et de la faiblesse de la valeur ajoutée ?

Bien qu'il n'y ait pas de solutions faciles pour ces défis, le MAEP peut aider de plusieurs façons.

1. En encourageant l'élaboration **de la politique industrielle** au niveau national. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre des efforts de vulgarisation des résultats des évaluations et du Forum du MAEP. Pour ce qui est du Forum, le soutien des pairs aux États participants en vue de l'élaboration de la politique industrielle serait d'une grande utilité.
2. En faisant une **référence explicite aux questions de politique industrielle dans le questionnaire** pour s'assurer qu'elle figure dans les rapports d'auto-évaluation des pays et les rapports d'évaluation finaux de pays ;
3. En considérant **les exemples probants** sur la politique et la mise en œuvre de l'industrialisation, à la fois au sein du continent et au-delà, et en utilisant le MAEP comme plateforme de diffusion **des meilleures pratiques** au profit de tous les pays d'Afrique ;
4. En **facilitant les conversations sur les politiques nationales et les accords institutionnels** favorables à une industrialisation réussie ; et
5. En se servant du MAEP comme plateforme **de sensibilisation des citoyens et leurs gouvernements** des pays africains à œuvrer de concert **dans le but de remodeler le régime du commerce international et de l'investissement, afin qu'il soit plus propice à l'industrialisation de l'Afrique.** Ce dernier objectif est vaste, ambitieux et, à ce titre, va au-delà de la portée du MAEP. Cependant, les réunions du Forum du MAEP et les interactions au sein de la Commission des Points focaux pourraient faciliter la formulation de stratégies africaines communes.

Défi 6 : Sous-développement des infrastructures

Concept

Les infrastructures sont indispensables à l'activité économique.[132] En réalité, tandis que la section précédente a présenté certains défis de gouvernance auxquels le secteur privé est confronté, les infrastructures constituent un défi pratique de taille. Comme la fait remarquer Jacqui Kew, « [L]e délabrement des moyens de transport et le manque d'électricité peuvent faire plus de mal à l'activité entrepreneuriale que n'importe quelle politique. » En ce qui concerne les petites entreprises en particulier, les coûts quotidiens sont très importants et l'insuffisance des services publics accroît indirectement les coûts qui leur sont imposés, ce qui a un lien direct avec leur structure des coûts. »[133]

---

130 Durns S, « Quatre pays qui briser la malédiction des ressources », *Global Risk Insights* (22 avril 2014).

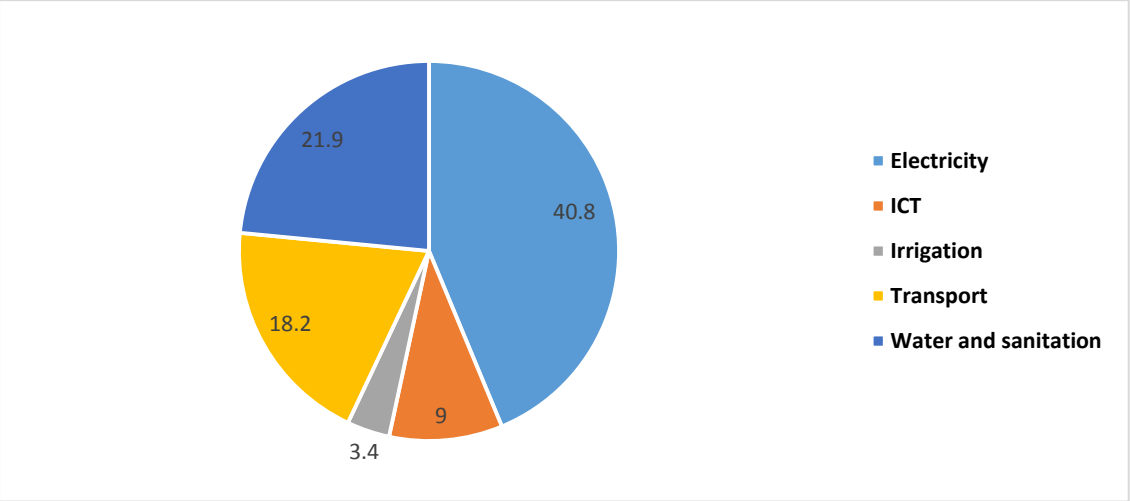
131 Meijia PX et V Castel, *Could Oil Shine like Diamonds? Comment le Botswana a-t-il évité la malédiction des ressources et ses implications pour une nouvelle Libye* (Complexe de l'économiste en chef de la BAD, octobre 2012) pp. 7 à 12.

132 Voir Terence Corrigan, *Rethinking infrastructure in Africa: A governance approach* (Publication hors-série SAIIA N° 252, mars 2017), http://www.saiia.org.za/occasional-papers/rethinking-infrastructure-in-africa-a-governance-approach.

133 Dodds C, *Western Cape versus the rest: How true is the DA claim to be the best?, Saturday Star* (26 avril 2014).

Cette section se rapporte aux défis n° 4 (la fragmentation, l'accès limité et la faible expansion des marchés) et n° 12 (manque de mobilisation des ressources nationales, avec un accent sur les recettes fiscales tirées des ressources naturelles).
Selon une étude de la Banque mondiale en 2010, durant la décennie 2020, l'Afrique devra investir près de 93,3 milliards de dollars pour combler le fossé infrastructurel. De ce montant, 40,8 milliards seront nécessaires dans l'électricité, 9 milliards dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), 3,4 milliards dans l'irrigation, 18,2 milliards dans les transports et 21,9 milliards dans l'eau et l'assainissement.[134]

Figure 4. Estimation des besoins de financement des infrastructures en Afrique, 2010 (en milliards US$)



Source : Vivien F and C Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Washington DC Banque mondiale et Agence française de développement, 2010, p. 74.

[134] Vivien F and C Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, (Banque mondiale et Agence française de développement, Washington DC, 2010) p. 74.

Que fait le MAEP au sujet du sous-développement des infrastructures ?

Cette question est examinée dans le questionnaire relatif au domaine thématique Gouvernance et gestion économiques, où l'Objectif 1 traite de la conception et de la mise en œuvre des politiques économiques en vue du développement durable et la question 6 est articulée en ces termes : « Quelles sont les initiatives majeures de développement prises afin d'améliorer les infrastructures dans les secteurs de l'énergie, des services, du transport et de la communication dans votre pays ? » En outre, certaines normes du MAEP ont une pertinence directe par rapport aux infrastructures :

- OUA, Protocole d'accord, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- ONU, Sommet mondial pour le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Les normes ont en ligne de mire un recul du déficit et une expansion sans complaisance des infrastructures de l'Afrique, notamment les routes, les chemins de fer et les TIC. Le protocole d'accord du CSSDCA appelle à « un accroissement des investissements dans les infrastructures physiques (transport et télécommunication) en termes de ratio du PIB à un niveau correspondant à celui des pays à revenu intermédiaire et les infrastructures sociales d'environ 10 % du PIB à l'horizon 2020 ainsi que le développement de l'interconnexion du transport intra-africain, des réseaux de communication et des services. » L'expansion des infrastructures est également axiomatique à l'Agenda 2063. Il précise que pour soutenir et renforcer la croissance du continent, l'expansion de toutes sortes d'infrastructures sera necessaire.[1]

Le défi auquel le développement de l'Afrique est confronté en matière d'infrastructures est précisé dans les REP. En général, les mauvaises infrastructures sont citées comme une entrave aux activités économiques dans la plupart des rapports[1]. A titre d'exemple, le rapport de l'Algérie met les pleins feux sur le mauvais état de certaines routes du pays[2]. Le rapport du Kenya fait état des routes non bitumées, des réseaux ferroviaires inadaptés, du mauvais fonctionnement du port de Mombasa ainsi que des coûts élevés des télécommunications[3]. Le rapport d'évaluation de la Tanzanie indique des déficits dans les domaines de l'eau et de l'énergie, un réseau routier défectueux, et décrit les TIC du pays comme étant limitées et fragmentées[4]. Le Nigeria dispose des routes de mauvaise qualité et une fourniture peu fiable en électricité[5]. Les routes et le port de la Sierra Leone sont inadaptés aux besoins du pays[6]. Le Burkina Faso et l'Ouganda souffrent également de leurs routes et des problèmes liés à l'énergie[7].

La liste se poursuit. Fort heureusement, les données collectées par Infrastructure Consortium for Africa (ICA), une initiative conjointe des pays donateurs et des bailleurs de fonds, révèlent que des avancées ont été réalisées dans l'obtention des financements requis. L'ensemble des engagements financiers en faveur du développement des infrastructures se chiffraient à 74,6 milliards de dollars US en 2014.[1] Ce chiffre est plus faible que les engagements enregistrés par ICA pour 2012 et 2013, qui s'élevaient à 89,3 milliards de dollars US et 99,6 milliards de dollars US respectivement[2]. Le fait que ces montants, très substantiels et qui équivalent à la majeure partie des sommes envisagées en 2010, avaient été engagés en dépit des difficultés économiques mondiales qui prévalaient, soulignent simplement le niveau atteint dans la mobilisation des ressources. Le secteur privé du continent a également été impliqué, bien qu'il ait tendance à se concentrer sur un seul secteur, notamment les TIC.

Il ressort de ce qui précède que d'importantes ressources financières nécessaires au développement des infrastructures du continent sont disponibles. Toutefois, la nécessité de regarder au-delà du financement est souvent mal appréciée. Les facteurs non financiers doivent être pris en compte au premier chef dans les initiatives visant à combler l'écart infrastructurel de l'Afrique. Comme l'a souligné Amadou Sy, « Il y a des preuves que l'efficacité et non le financement, est souvent une barrière à l'investissement »[1]. Il convoque les recherches effectuées par le FMI[2] d'après lesquelles environ 40 % de la valeur potentielle des investissements publics dans les pays à faibles revenus disparaissent à cause des facteurs tels que les retards, les surcoûts et le mauvais entretien. Pour résoudre ces problèmes, l'Afrique a besoin des institutions plus fortes et plus efficaces pour gérer les projets infrastructurels, de la conceptualisation du projet à sa mise en œuvre, en passant par la gestion et la maintenance. Cet argument est soutenu par la BAD[1] :

Les problèmes fondamentaux sont de nature institutionnelle. Injecter des fonds supplémentaires dans des secteurs caractérisés par des niveaux élevés d'inefficacité et une faible capacité institutionnelle est incongrue. Pour promouvoir un niveau de productivité parmi les firmes favorables à une croissance économique plus élevée et soutenue, l'Afrique doit

impérativement améliorer la capacité et l'efficacité des institutions chargées de la construction et de la maintenance des infrastructures. L'objectif n'est pas de réinventer les institutions, mais plutôt de réformer celles qui existent et soutenir leur évolution.

Toutefois, obtenir les dividendes de l'efficacité et bouleverser la structure des institutions existantes n'est ni facile, ni peu onéreux. Cela peut impliquer l'introduction de nouvelles pratiques managériales ou même une réforme totale de l'architecture institutionnelle. Par exemple, l'un des modes de gestion des infrastructures consiste à les confier à une agence autonome qui dispose de son système de revenus. Théoriquement, ceci permet que l'infrastructure soit gérée par des technocrates, à l'abri des manipulations politiques et des variations budgétaires[1]. Mais, la mise en place des institutions est un processus complexe et sera probablement confrontée à la résistance des officiels à qui incombaient ces responsabilités.

L'importance des infrastructures pour l'avenir de l'Afrique et la nécessité de coordonner une réponse transversale est reconnue par le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) qui apporte des solutions. Un effort concerté entre la Commission de l'Union africaine, le NEPAD, la BAD et le PIDA vise à intégrer les différents plans de développement des infrastructures du continent (aux niveaux national, des CER et du continent) pour combler le déficit infrastructurel de l'Afrique. Le PIDA a été adopté en 2012 par les Chefs d'État et de gouvernement et envisage les investissements dans le domaine des infrastructures pour un montant 360 milliards de dollars US entre 2011 et 2040[1]. Un groupe de 51 projets d'actions prioritaires (PAP) triés sur le volet a été identifié, nécessitant un investissement annuel de l'ordre de 7,5 milliards de dollars US à l'horizon 2020. Pour tenir ce pari, il propose de faire usage à la fois, des sources de financement traditionnelles et nouvelles, notamment les banques établies dans les BRICS. Une caractéristique innovante du PIDA est la *Presidential Infrastructure Champions Initiative* (PICI), qui vise à sécuriser le soutien politique actuel pour ces efforts.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du sous-développement des infrastructures ?

La MAEP peut apporter des contributions supplémentaires à travers quelques interventions.

1. Le MAEP peut accorder une attention particulière au processus d'évaluation des **problèmes financiers et non financiers (souvent axés sur la gouvernance)** auxquels les programmes infrastructurels sont confrontés. En effet, les problèmes non financiers ne sont pas souvent pris en compte, pourtant l'Afrique peut tirer parti d'une efficacité accrue si elle résout ces problèmes. Pour ce faire, il faudrait probablement mener des études de cas des projets particuliers, qui nécessiteraient à leur tour l'inclusion dans les MEP des personnes expérimentées dans l'ingénierie et la gestion de projets.
2. Le Mécanisme peut aussi introduire dans son questionnaire d'auto-évaluation des pays **des questions sur ce qui empêche les pays africains de combler le déficit infrastructurel et comment y remédier**. Il faudrait toutefois faire attention à ne pas allonger le questionnaire outre mesure.

Défi 7 : Sous-développement des ressources humaines

Concept

La situation du capital humain dans un pays joue un rôle important pour ses perspectives économiques et, plus généralement, pour le niveau de satisfaction de la société. Ces deux indicateurs-clés sont la situation de la santé et de l'éducation.[135] Ces deux facteurs sont particulièrement importants, dans la mesure où une main-d'œuvre saine et qualifiée est un déterminant efficace de la prospérité des pays dans une économie mondiale dynamique. Comme l'a souligné le Président Museveni : « La ressource humaine doit être en bonne santé, éduquée et dotée des compétences nécessaires. Une main-d'œuvre éduquée, qualifiée et saine est un levier important pour le développement socio-économique d'un pays. »[136] Cette section a trait aux défis n° 2 (Ingérence dans le secteur privé), n° 5 (défaut d'industrialisation et faible valeur ajoutée), n° 8 (sous-développement de l'agriculture), n° 9 (sous-développement du secteur des services) et n° 13 (inégalités structurelles d'accès aux opportunités).

Que fait le MAEP au sujet du sous-développement des ressources humaines ?

Ces questions sont posées tout au long du Questionnaire du MAEP. Par exemple, les compétences sont spécialement abordées dans le domaine thématique GGE sous l'Objectif 1, pour évoquer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques en vue du développement durable, où la

135 D'autres leviers peuvent certainement être identifiés, mais cette section s'appesantira sur les deux précités, compte tenu de leur importance.

136 *Voir Document de travail*, p. 8.

Question 3 est : « Quelles politiques économiques sectorielles votre pays a-t-il élaborées et mises en œuvre au cours des 5 à 10 dernières années, et quelle a été leur efficacité ? » La santé et l'éducation figurent également au premier plan du quatrième domaine thématique : le Développement socio-économique (DES).

Les normes du MAEP traitent également des questions liées au développement des ressources humaines. En réalité, elles sont au cœur même du concept de développement. Les normes suivantes sont particulièrement remarquables dans ce domaine :

- UA, Acte constitutif de l'UA (2000, Lomé, Togo)
- UA, Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (2003, Maputo, Mozambique)
- Conférence internationale sur la participation de la population au processus de redressement économique et de développement de l'Afrique, Charte africaine pour la participation de la population au développement et à la transformation (février 1990, Arusha, Tanzanie)
- OUA, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981, Nairobi, Kenya)
- OUA, Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1999)
- OUA, Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Déclaration solennelle, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- ONU, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, New York, É.-U.)
- ONU, Convention sur les droits de l'enfant (1989, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration sur les droits des personnes handicapées (1975, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration sur le droit au développement (1986, New York, É.-U.)
- ONU, Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966, New York, É.-U.)
- ONU, Déclaration du millénaire (2000, New York, É.-U.)
- ONU, Objectifs du millénaire pour le développement (2000, New York, É.-U.
- ONU, Déclaration universelle des droits de l'homme (1948, New York, É.-U.)
- ONU, Sommet de la terre sur le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Ces documents abordent le développement des ressources humaines comme un impératif à la fois pragmatique et moral. Le développement du potentiel humain est non seulement une nécessité de développement économique, mais aussi un droit du peuple Africain. Élargir l'accès aux services d'éducation, de formation et de santé, améliorer leur efficacité est une priorité.

Le développement humain des femmes est aussi un sujet d'intérêt. Les normes exigent que les femmes soient exemptes de discrimination en termes d'accès aux services. En effet, elles doivent recevoir des services conformes à leurs besoins spécifiques. Les femmes doivent être encouragées à réaliser leur potentiel dans l'éducation, notamment dans les domaines où elles n'ont pas été historiquement représentées, comme dans les sciences. Les droits de reproduction des femmes, notamment l'accès à la contraception, doivent être reconnus.

Les normes reconnaissent également le problème de « la fuite des cerveaux » de l'Afrique, c'est-à-dire l'exode des compétences via l'immigration du personnel vers (et parfois leur débauchage par) d'autres pays. Des mesures doivent être prises pour résoudre ce problème. L'Agenda 2063 s'accorde avec ces mesures, et présage « une révolution de l'éducation et des compétences, et promouvoir activement la science, la technologie, la recherche et l'innovation ».[137]

[137] Agenda 2063, pp. 4-5.

La santé

L'Afrique est confrontée à d'importants défis de santé. Dans la plupart des cas, les pays africains figurent largement au bas du tableau de la moyenne mondiale. Les Africains meurent plus tôt et leur vie active est moins productive que celle de leurs congénères d'ailleurs. Les enfants d'Afrique ont un taux de mortalité deux fois plus élevé que ceux d'ailleurs. La prévalence des maladies morbides est également très préoccupante. Les infections à VIH, le paludisme et la tuberculose restent de graves problèmes de santé publique. Cependant, la disponibilité des professionnels de santé qualifiés reste loin en-deçà de la moyenne mondiale.

Une autre série d'informations décrit les causes de décès en Afrique. Les informations suivantes indiquent les 20 principales causes de décès en Afrique sub-saharienne, selon l'Organisation mondiale de la santé.[138]

Tableau 3 : Causes de décès en Afrique sub-saharienne (2014)

Rang	Cause	Décès (000s)	% des décès	Décès pour 100 000 habitants
1	VIH/sida	1088	11,7	121,9
2	Infections des voies respiratoires	1039	11,2	116,4
3	Maladies diarrhéiques	603	6,5	67,5
4	Paludisme	554	6,0	62,1
5	AVC	437	4,7	48,9
6	Complications liées à la naissance prématurée	372	4,0	41,6
7	Asphyxie et traumatisme à la naissance	336	3,6	37,7
8	Cardiopathie ischémique	312	3,4	35,0
9	Malnutrition protéino-énergétique	284	3,1	31,9
10	Méningite	246	2,7	27,6
11	Tuberculose	218	2,4	24,4
12	Accidents de la route	201	2,2	22,5
13	Diabète sucré	183	2,0	20,5
14	septicémie et infections néonatales	174	1,9	19,5
15	Maladies maternelles	171	1,9	19,2
16	Anomalies congénitales	149	1,6	16,7
17	Cirrhose du foie	136	1,5	15,2
18	Violence interpersonnelle	127	1,4	14,3
19	Incendie, chaleur et substances chaudes	122	1,3	13,6
20	Affections endocriniennes, hémopathies, troubles immunitaires	115	1,2	12,9
	Toutes les causes	**9274**	**100,0**	**1039,1**

138 Organisation mondiale de la Santé, Estimations de la santé mondiale, Tableau récapitulatif 2014 : Décès par cause, âge et sexe, par région de l'OMS, 2000-2012 (Juin 2014).

Source : Organisation mondiale de la Santé, Estimations de la santé mondiale, Tableaux de résumés 2014 : Décès par cause, âge et sexe, par région de l'OMS, 2000-2012, juin 2014, http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index1.html.

Les causes de décès ci-dessus en Afrique sub-saharienne reflètent ces limites de développements. La prévalence du VIH, des maladies respiratoires, du paludisme, des troubles diarrhéiques et des problèmes d'accouchement suggère qu'un grand nombre de vies pourraient être sauvées par l'amélioration des conditions de vie, des services de santé et de l'éducation. À titre de comparaison, il convient de noter que le VIH, qui est la principale cause de décès en Afrique, représente seulement 2,8 % de la mortalité mondiale, 1,4 % en Asie du sud-est, 1 % en Europe et ne figure pas parmi les vingt premières causes de décès dans d'autres régions de l'OMS.

Ces problèmes sont abondamment évoqués dans les REP, qui s'intéressent particulièrement aux stratégies et aux institutions mises en place pour y remédier. Les REP notent qu'en dépit des progrès réalisés dans la vulgarisation des soins de santé au sein de la population, d'importants défis subsistent encore. Le REP du Nigeria dresse une liste de problèmes qui, dans l'ensemble, s'appliquent également à d'autres pays : mauvaise mise en œuvre des programmes de soins de santé, installations insatisfaisantes, couverture d'assurance santé inadéquate, écarts de couverture de santé entre les zones urbaines et les zones rurales, et croyances traditionnelles et religieuses incompatibles avec les pratiques sanitaires modernes.[139] Un problème majeur – répété dans plusieurs REP – c'est le manque de personnel médical, et l'émigration y contribue largement.[140] Les médecins sont dotés de compétences faciles à employer et sont très mobiles. Ils peuvent échapper à des conditions de travail insatisfaisantes en s'installant dans un autre pays relativement facilement.[141] Un meilleur salaire, de meilleures opportunités de carrières et de meilleures conditions de travail, sans mentionner les recrutements actifs, sont de puissants facteurs incitatifs.[142]

L'éducation

L'éducation en Afrique a enregistré des progrès considérables en termes d'accès. C'est une véritable avancée. Cela suscite des espoirs d'amélioration du capital humain en Afrique, avec les avantages sociaux et économiques que cela implique. En général, la tendance est positive. Un nombre croissant d'enfants sont scolarisés sur le continent. Les avantages au niveau de l'enseignement primaire sont particulièrement impressionnants, tandis que ceux des niveaux secondaires et tertiaires – bien que remarquables – sont plus modestes.

Toutefois, la qualité de l'éducation reste largement insatisfaisante sur le continent.[143] Les principales raisons sont la mauvaise formation, le mauvais traitement salarial et le manque de motivation des enseignants.[144] Les taux élevés de déperdition scolaire dus à la pauvreté, le travail des enfants et les problèmes sociaux tels que les grossesses précoces, posent de sérieux défis.[145]

139 REP du Nigeria, p. 291.

140 REP du Ghana, p. 102 ; REP du Lesotho, p. 175 ; REP de la Zambie REP, pp. 253-255 ; le REP de l'Ouganda REP, p. 254.

141 Vidal P, *The Emigration of Health-Care Workers: Malawi's Recurring Challenges* (Migration Policy Institute, 21rectober 2015).

142 Kissick K, 'The "Brain Drain": Migration of Healthcare Workers out of sub-Saharan Africa', undated, http://med.stanford.edu/schoolhealtheval/files/KissickBrainDrainFactSheetFinal.pdf.

143 REP de l'Algérie, p. 267 ; REP du Nigeria, p. 287 ; REP de la Tanzanie, pp. 230-232 ; REP du Ghana, p. 112.

144 Tanzanie, p. 230-232, Lesotho, p. 198, Zambie, p. 250, 252, Éthiopie, p. 238, Bénin, p. 260-262, 264, 281

145 REP du Bénin, pp. 264, 281.

Une étude réalisée en 2012 propose une vue d'ensemble. Réalisée par le Brookings Centre for Universal Education et la publication *This Is Africa*, l'Africa Learning Barometer (*baromètre d'apprentissage de l'Afrique*) cherche à jauger dans quelle mesure les enfants scolarisés en Afrique apprennent effectivement, au lieu de simplement fréquenter l'école. Les résultats n'étaient pas particulièrement encourageants, indiquant qu'une grande proportion des enfants scolarisés en Afrique était incapable de lire ou de calculer par rapport à leur niveau de scolarisation. Les résultats constatés dans les pays sous études sont présentés ci-dessous.

Tableau 4 : Proportion des enfants scolarisés mais qui n'apprennent pas

Pays	**Proportion d'enfants qui n'apprennent pas**
Afrique du Sud	33,7%
Bénin	41,7 %
Botswana	16,5%
Burkina Faso	28,2%
Burundi	16,1%
Cameroun	9,6%
Côte d'Ivoire	41,0%
Éthiopie	55,3%
Gabon	8,6%
Ghana	32,1%
Kenya	9,6%
Lesotho	31,5%
Malawi	48,3%
Mozambique	27,2%
Namibie	30,7%
Nigeria	58,3%
Ouganda	29,6%
RDC	34,9%
Sénégal	21,6%
Swaziland	5,0%
Tanzanie	8,4%
Tchad	40,0%
Zambie	55,7%
Zimbabwe	22,6%

Source : Centre for Universal Education and *This is Africa*, Africa Learning Barometer, 2012, http://www.thisisafricaonline.com/Microsites/Access/Barometer.

Les conséquences sont de deux ordres. Premièrement, les perspectives de formation spécialisée ou d'enseignement supérieur sont limitées. Les opportunités sont le plus souvent réduites et coûteuses.[146] Deuxièmement, les systèmes éducatifs du continent n'arrivent pas à doter leurs étudiants des compétences dont ils ont besoin pour travailler dans les économies qui les attendent, et davantage pour identifier et saisir les opportunités. Une préoccupation particulière est le manque de formation professionnelle.[147] En effet, le REP de l'Algérie observe l'existence de certaines idées reçues, qui privilégient les emplois de « col blanc » aux métiers manuels.[148] Le REP de l'Ouganda fait remarquer que le système éducatif du pays est orienté vers les travaux académiques et ignore les compétences et la connaissance qui s'avéreront nécessaires dans l'économie. Cela signifie que chaque année, le gouvernement dépenses d'importantes ressources sur l'éducation de personnes dont la contribution comparative au développement socioéconomique est minime.[149]

Il faudrait par conséquent tenir compte d'un aspect important du développement humain : l'acquisition de compétences adéquates et employables susceptibles de soutenir les efforts de développement du continent. En général, l'image créée par les REP est celle du déficit de compétences, surtout parmi les jeunes. Par exemple, le phénomène des diplômés au chômage et le besoin d'une formation plus pertinente suscitent des inquiétudes.[150] En effet, le manque de compétences est un facteur de pauvreté chez les jeunes.[151] Le REP du Mozambique souligne que le manque de personnel suffisamment

146 REP de la Zambie, p. 253, REP du Kenya, p. 219.

147 REP du Nigeria, p. 113 ; REP du Burkina Faso, p. 376 ; REP du Mozambique, p. 245.

148 REP de l'Algérie, p. 221.

149 REP de l'Ouganda, p. 252.

150 REP du Ghana, p. 102 ; REP du Burkina Faso, p. 267 ; REP de l'Algérie, pp. 219. 221 ; REP du Bénin, p. 223 ; REP de la Tanzanie, p. 69 ; REP de la Sierra Leone, p. 162.

151 REP de la Zambie, p. 241.

qualifié est un obstacle majeur au développement et à l'innovation dans ce pays.[152] Même l'Île Maurice, relativement développée et prospère, souffre d'un déficit de compétences et craint de se retrouver dépendante des compétences étrangères.[153] Le même problème est observé ailleurs.

La formation dans les domaines pratiques et industriels, et dans les secteurs tels que les technologies (où la demande du marché est élevée) manque gravement. Au cours de la période 2008-2010, près de deux-tiers des étudiants africains obtenaient leurs diplômes en sciences humaines, sciences sociales, éducation, économie et droit. Moins de 20 % étudiaient les sciences, l'ingénierie ou les technologies. Plus préoccupant encore, compte tenu du rôle que joue l'agriculture dans l'économie de l'Afrique et les opportunités qu'elle représente en tant que fournisseur du marché mondial, seulement 2 % des diplômés d'Afrique sub-saharienne et 1 % en Afrique du nord se spécialisent en agriculture. En comparaison, environ 26 % des étudiants d'Asie font les sciences, l'ingénierie et les technologies, et 4 autres pour cent étudient l'agriculture.

Il convient également de mentionner la perte des bases de compétences du continent. Il s'agit des compétences perdues en raison des morts précoces – surtout à cause du VIH/sida[154] – et de l'émigration. [155] Ce dernier problème a été abordé plus haut, mais son impact s'étend au-delà du domaine de la santé. Par exemple, le REP de l'Algérie note une perte considérable de compétences entrepreneuriales et professionnelles.[156]

Le déficit de compétence exacerbe les difficultés de gouvernance. En l'absence des compétences professionnelles nécessaires, les administrations s'efforcent de remplir leurs missions. Plusieurs REP évoquent ce défi comme un problème généralisé, [157] tandis que d'autres pointent des défis spécifiques. Par exemple, les REP du Lesotho et du Burkina Faso associent l'incapacité à lutter contre la corruption aux déficits de compétences.[158] Le REP du Rwanda déclare que les déficits de compétences entravent les enregistrements fonciers,[159] tandis que le REP de l'Afrique du Sud souligne des problèmes similaires au niveau du gouvernement local.[160]

Dans le contexte du secteur privé, le déficit de compétences compromet le climat des affaires et complique le bon fonctionnement concurrentiel des entreprises.[161] Les problèmes spécifiques à ce niveau sont nombreux et variés. Le manque de compétences techniques et professionnelles de haut niveau affecte des domaines tels que le secteur financier.[162] Beaucoup de demandeurs d'emploi ont des qualifications qui ne correspondent pas aux postes vacants.[163] L'entrepreneuriat souffre d'un manque criant de compétences chez les aspirants entrepreneurs.[164] Même le secteur informel subit le contrecoup de ce problème.[165] Le manque de compétences prive de nombreuses personnes de carrières lucratives dans les affaires.[166] Dans certains pays, l'essentiel de l'économie est gérée par des expatriés, parce que les populations locales n'ont pas les compétences requises (même les plus rudimentaires) pour effectuer le travail nécessaire.[167]

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du sous-développement des ressources humaines ?

Le MAEP a fait un travail appréciable en identifiant les difficultés que les Pays africains rencontrent et, dans une certaine mesure, en expliquant certaines des dynamiques sous-jacentes. Le MAEP peut apporter son aide dans ce domaine, notamment en :

1. Continuant de **questionner les problèmes** auxquels le développement des ressources humaines en Afrique est confronté ; et
2. **Entreprenant ou en finançant la recherche** de solutions à ces problèmes pour des environnements disposant de ressources limitées. Le développement des ressources humaines sur le continent est une aspiration de longue date, et les REP indiquent que les pays africains ont essayé d'y parvenir, bien que le succès soit mitigé. La recherche menée par le personnel du MAEP, en collaboration avec les groupes de réflexion et les universités africaines (peut-être même dans des cas exceptionnels avec des institutions d'autres continents), pourrait insuffler une pensée innovatrice concernant les questions examinées.

Obstacle 8 : Sous-développement du secteur agricole

152 REP du Mozambique, p. 91.
153 REP de Maurice, p. 372.
154 REP du Kenya, p. 166 : REP du Lesotho, p. 174.
155 REP de l'Afrique du Sud, pp. 109, 147.
156 REP de l'Algérie, p. 323.
157 REP du Bénin, p. 82 ; REP de l'Ouganda, pp. 92, 233 ; REP du Nigeria, pp. 107-108, 177.
158 REP du Lesotho, p. 81; REP du Burkina Faso, pp. 175, 208.
159 REP du Rwanda, p. 111.
160 REP de l'Afrique du Sud, pp. 88, 107, 109.
161 REP du Lesotho, p. 137 ; REP du Mozambique, p. 162 ; REP de la Sierra Leone, p. 223 ; REP du Kenya, p. 164.
162 REP de Maurice, p. 275 ; REP de l'Ouganda, p. 199 ; REP du Kenya, p. 166 ; REP de l'Afrique du Sud, pp. 127-128, 131-132, 171.
163 REP de Maurice, p. 243.
164 REP du Kenya, pp. 219, 248.
165 REP du Ghana, p. 83.
166 REP du Kenya, p. 106.
167 REP du Lesotho, p. 96 ; REP de l'Ouganda, p. 199.

Concept

Alors que l'agriculture est restée le pilier de la plupart des économies en Afrique, les défis y afférents sont également assez connus. L'agriculture africaine se caractérise en grande partie par une agriculture traditionnelle de subsistance pratiquée à petite échelle. Selon la Banque africaine de développement (BAD), en 2016, l'agriculture «fournit des emplois à plus de 60% de la main-d'œuvre du continent», mais elle «représente moins d'un quart des exportations totales».[168] L'Afrique dépense plus de 35 milliards de dollars chaque année uniquement sur les importations de produits alimentaires[169], alors que près d'un Africain sur quatre est « mal nourri ».[170] Le Président Museveni considère les investissements stratégiques pour la modernisation de ce secteur comme la principale condition préalable à la transformation de l'agriculture en «un tremplin pour la transformation socio-économique de l'Afrique». Le Président propose que le MAEP examine les progrès réalisés dans la commercialisation universelle de l'agriculture (petite, moyenne et grande échelle).[171] Cette section se rapporte aux Défis n° 2 (ingérence dans le secteur privé), n° 4 (marchés fragmentés, accès au marché et expansion), n° 5 (défaut d'industrialisation et faible valeur ajoutée), n° 7 (sous-développement des ressources humaines) et le n° 9 (sous-développement du secteur des services).

Que fait le MAEP au sujet du sous-développement du secteur agricole ?

Le MAEP traite de l'agriculture dans le domaine thématique de l'EGM dans le cadre de l'Objectif 1 portant conception et mise en œuvre des politiques économiques pour le développement durable, où la question 2 est libellée comme suit : « Quelles politiques économiques sectorielles votre pays a-t-il élaborées et mises en œuvre pour promouvoir la croissance économique et le développement durable au cours des 5-10 dernières années et quelle a été leur efficacité »?

Il existe des normes relatives au développement agricole. Il s'agit de :

- OUA, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Déclaration solennelle, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- ONU, Sommet mondial sur le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Lesdites normes reconnaissent l'importance de l'agriculture pour l'Afrique et visent à faciliter le développement d'un secteur agricole moderne à forte productivité. Elles s'engagent à apporter des contributions sous forme de recherche, d'infrastructure et d'amélioration de la sécurité foncière. Elles visent également à renforcer la coopération en matière de politiques et pratiques agricoles entre les pays africains. La Déclaration de Johannesburg soulève en particulier une question clé sur la compétitivité des produits agricoles africains sur le marché mondial en raison des subventions versées aux producteurs et exportateurs des pays développés. La Déclaration appelle à l'élimination de ces subventions dans les pays développés, tout en permettant aux sociétés moins nanties d'élargir les espaces politiques pour stimuler leurs secteurs agricoles.

L'Agenda 2063 perçoit une agriculture moderne soutenue par la recherche scientifique et faisant partie des chaînes de valeur agricole régionales et mondiales comme une partie intégrante de la stratégie pour la prospérité du continent.[172] En Afrique, l'on observe la prédominance d'une agriculture de subsistance et à petite échelle par nature. Dans certains cas - comme le Nigeria - l'agriculture a simplement été ignorée.[173] En revanche, comme le souligne le REP de l'Algérie, il y a un intérêt croissant pour le secteur.[174] Le REP du Burkina Faso souligne une difficulté clé, qui est la petite plus-value enregistrée dans le secteur, et la nécessité de progresser vers une plus grande valorisation.[175]

Le potentiel de l'agriculture de devenir le moteur du développement économique en Afrique est largement reconnu. L'Afrique possède un avantage comparatif considérable en agriculture par rapport aux autres régions. Environ 60% des terres incultes du monde sont en Afrique. La demande de produits agricoles, tant à l'échelle continentale qu'internationale constitue une excellente occasion pour les producteurs africains, à condition que l'environnement soit propice[176]. Cependant, pour que l'agriculture émerge comme un facteur important de développement, elle devra d'abord être transformée. Dans le cadre de l'initiative du NEPAD, l'UA a mis en place le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), un cadre élargi qui vise à favoriser la croissance et l'innovation dans le secteur agricole. Au fil du temps, ce programme devrait stimuler la production accrue, des processus de production plus efficaces, l'emploi, la sécurité alimentaire et la protection de

168 BAD, OCDE et PNUD, *Perspectives économiques en Afrique 2017 : Entrepreneuriat et Industrialisation* (2017) p. 77.
169 BAD, OCDE et PNUD (2017), p. 77.
170 BAD, OCDE et PNUD (2017), p. 115
171 *Document de travail*, p. 9.
172 Agenda 2063, pp. 7-8.
173 REP du Nigeria, p. 153.
174 REP de l'Algérie, p. 130.
175 REP du Burkina Faso, p. 189.
176 Bisseker C, 'Africa's farms could feed the world' Financial Mail (8 May 2014)

l'environnement.[177] En vertu de la Déclaration de Malabo de 2014, l'Assemblée de l'UA a emmené le PDDAA à faire un pas important vers l'avant en prenant l'engagement, entre autres, de mettre un terme à la fin en Afrique à l'horizon 2035 en doublant les niveaux de production agricole actuels d'ici à cette année[178]. Des thèmes similaires ont été repris par d'autres organismes et analystes.[179]

Les REP diffèrent par l'importance accordée aux problèmes dominants qui affectent l'agriculture et qui sont pourtant nombreux. Le REP du Kenya présente une liste détaillée de ces problèmes, dont la plupart sont tout aussi pertinents dans d'autres pays :[180]

Le Rapport d'autoévaluation des pays a rassemblé les points de vue lors des discussions avec les groupes cibles, des forums provinciaux et d'une enquête auprès des ménages sur les problèmes et les défis auxquels l'agriculture est confrontée au Kenya. La liste contient tous les problèmes possibles, sans aucune tentative de classification en fonction de leur importance relative. Les difficultés comprennent: un environnement macroéconomique défavorable; la détérioration des termes de l'échange; un cadre juridique et réglementaire inadéquat; les sécheresses et inondations fréquentes; le manque de capital et d'accès au crédit; l'inefficacité des services de vulgarisation; la mauvaise gouvernance et la corruption dans les institutions clés d'appui à l'agriculture; l'insuffisance des infrastructures du marché et d'informations sur le marché; le coût élevé et la multiplicité des impôts; la faiblesse et la baisse de la fertilité des terres; la présence des ravageurs et des maladies; la mauvaise qualité de l'infrastructure physique (en particulier les voies d'accès rurales);le manque d'installations de stockage et de traitement; l'insécurité dans diverses régions du pays; la dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale et l'incidence croissante du VIH / sida, du paludisme et des maladies d'origine hydrique.

Le REP de la Tanzanie fait les mêmes observations : «La productivité du secteur de l'agriculture a été inférieure à son potentiel en raison de la lenteur de l'introduction de technologies améliorées, des coûts de transport élevés et d'une concurrence insuffisante sur le marché.'[181] Le manque de services disponibles pour l'agriculture, et en particulier pour ses opérateurs informels et les plus petits constitue un autre sujet de préoccupation. Les agriculteurs sont, par exemple, mal desservis par des institutions commerciales, qui n'accordent pas souvent de crédit à l'agriculture.[182] De même, une infrastructure inadéquate constitue un obstacle majeur à la compétitivité du secteur.[183]

En outre, les économies agricoles ne doivent pas uniquement être envisagées sous l'angle de l'agriculture. L'agriculture en constitue un élément, mais aussi l'innovation, la technologie, le marketing, etc. elle devrait être considérée comme une «activité entrepreneuriale fondée sur la connaissance»[184]. En effet, les possibilités d'améliorer les performances de l'agriculture africaine proviennent des technologies qui ne sont pas immédiatement associées à l'agriculture. La téléphonie mobile, par exemple, a été utilisée au Niger pour transmettre les prix courants du marché des cultures de base et l'on a estimé que les revenus des commerçants adhérents avaient augmenté de près d'un tiers[185]. Les téléphones mobiles ont révolutionné les affaires des agriculteurs d'ailleurs, comme au Kenya avec le système M-Farm, qui rassemble les produits des groupes d'agriculteurs et les vend collectivement. Un autre programme, iCow, permet aux éleveurs de suivre les périodes de gestation de leur bétail et de planifier en conséquence.[186]

De plus en plus, l'agriculture est également dominée par des préoccupations d'ordre environnemental. Celles-ci sont soulignées dans un certain nombre de REP, qui mettent l'accent sur des menaces telles que l'érosion des sols et le changement climatique[187]. Pour les agriculteurs opérant avec un apport technologique limité, le défrichage en vue de la culture des terres constitue le moyen d'accroître la production et de faire face aux problèmes liés à la faiblesse de la fertilité du sol. Pourtant, ce procédé conduit à la déforestation, ce qui ne fait qu'exacerber le changement climatique. L'utilisation de la technologie agricole moderne pour améliorer la productivité profiterait à l'environnement tout en permettant la conservation des ressources naturelles, dont les forêts. Cependant, l'agriculture de l'Afrique subsaharienne présente actuellement le niveau d'intrants le plus bas en termes de mécanisation, ainsi que d'utilisation d'engrais chimique.[188]

Les tentatives faites par les gouvernements pour apporter un soutien et une orientation à l'agriculture africaine sont nombreuses, mais avec des succès

---

177 Voir NEPAD, *Agriculture en Afrique : Transformation et perspectives d'avenir Outlook* (Midrand, 2013).
Voir UA, *Déclaration de Malabo sur l'accélération de la croissance et de la transformation agricoles pour une prospérité partagée et l'amélioration des moyens de subsistance, Doc Assemblée/UA/2(XXIII), Assemblée/UA/Décl.1(XXIII).*

179 Confère par exemple, KPMG, *Agriculture in Africa* (KPMG Africa, 2013).

180 REP du Kenya, p. 127.

181 REP de la Tanzanie, p. 116.

182 REP du Nigeria, p. 169 ; REP de la Zambie, p. 167.

183 REP du Nigeria, p. 165 ; REP du Mozambique, p. 169 ; REP de l'Éthiopie, p. 138.

184 Juma C, The new harvest: agricultural innovation in Africa (New York: Oxford University Press, 2015), p.xix. Macharia J, 'Kenyan farmers reap the benefits of technology', *Mail and Guardian Online* (22 May 2013).

185 Growing Africa p.65

186 Macharia J, 'Kenyan farmers reap the benefits of technology', *Mail and Guardian Online* (22 May 2013).

187 REP du Lesotho, p. 100 REP du Benin, p. 167. REP de la Zambie p.203

188 Juma, op.cit. 195, p. 20.

mitigés - de nombreux domaines n'étant pas abordés de manière adéquate. Ainsi, les budgets consacrés au soutien agricole sont souvent maigres.[189] Le REP du Burkina Faso affirme que la politique est mal conçue et doit être plus forte sur d'autres questions que le coton[190]. Le REP de l'Afrique du Sud montre que le programme de réforme agraire doit être complété par l'apport d'un soutien aux bénéficiaires après leur installation.[191] Le REP du Lesotho relève un manque de services de vulgarisation,[192] tandis que les REP du Ghana et du Kenya expriment leur déception à l'égard de l'état de la politique et des mesures d'appui à l'agriculture.[193]

L'agriculture à grande échelle - «l'agro-industrie» - est également une autre caractéristique croissante de l'économie agricole du continent. De tels projets ont le potentiel de devenir de précieuses sources de revenu en devises, d'apporter des innovations, de fournir des emplois et de stimuler le développement de l'infrastructure. Cependant, ces projets produisent souvent des cultures non alimentaires pour desservir les chaînes de valeur mondiales. En outre, des controverses, voire des instabilités ont surgi lorsque les investissements agricoles importants sont perçus comme préjudiciables aux populations locales.

Cela peut paraître étonnant, mais le PDDAA semble avoir été largement ignoré par le MAEP. En effet, sur les 17 REP examinés dans le cadre de la présente étude, il n'est mentionné que dans quatre REP et jamais de façon détaillée. En outre, la Déclaration de Maputo de 2003 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire n'a pas été incluse comme «norme et code» aux fins du MAEP. Il s'agit d'une omission considérable, car la Déclaration s'est engagée à mettre en œuvre le PDDAA et a pris un engagement particulier à fournir des ressources au secteur agricole - 10% des dépenses budgétaires nationales, dans le but d'atteindre une croissance annuelle de 6% dans le secteur agricole..[194] Cela peut paraître étonnant, mais le PDDAA semble avoir été largement ignoré par le MAEP. Sur les 17 REP examinés dans le cadre de la présente étude, il n'est mentionné que dans quatre et jamais de façon détaillée. En outre, la Déclaration de Maputo de 2003 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire n'a pas été incluse comme «norme et code» aux fins du MAEP. Il s'agit d'une omission considérable, car la Déclaration s'est engagée à mettre en œuvre le PDDAA et a pris l'engagement spécifique de fournir des ressources au secteur agricole - 10% des dépenses budgétaires nationales, dans le but d'atteindre une croissance annuelle de 6% dans le secteur agricole.[195] Comme l'affirme Mogues, il est important de rappeler que la nature des dépenses permettant d'améliorer la productivité agricole varie d'un pays à l'autre et que l'objectif de la cible de 10% était d'essayer de réduire les dépenses à un bas niveau.[196] Néanmoins, il semble clair que beaucoup reste à faire pour que l'agriculture africaine réalise son potentiel.

La propriété foncière

L'un des principaux défis auxquels est confrontée l'agriculture est la question de la politique foncière. Selon une étude réalisée sur 10 pays sur la base des REP du MAEP, la propriété foncière en Afrique est régie par une mosaïque de systèmes : le droit foncier d'origine européenne, la propriété foncière traditionnelle, la loi islamique (dans certaines régions) et les modifications introduites pendant l'ère post coloniale. Comme le souligne le rapport du Ghana : «l'insécurité de la propriété foncière est endémique et a une incidence sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Ce qui constitue un frein, par exemple, pour la transformation du secteur agricole de l'agriculture de subsistance en une activité entrepreneuriale plus dynamique. Le non-respect de la protection des droits fonciers expose également les pauvres, les personnes vulnérables et les femmes à plus de danger. Dans l'ensemble, la question foncière reste considérée comme problématique, sensible et généralement trop complexe. »[197]

Les utilisateurs des terres doivent souvent faire face à un régime foncier précaire et à des régimes de gouvernance foncière qui ne leur permettent pas d'utiliser leurs terres comme garantie. De cette façon, les incertitudes foncières retardent le développement d'une économie agricole dynamique. Ceci n'est pas un plaidoyer en faveur d'une conversion immédiate de la terre en propriété perpétuelle et libre, mais plutôt un plaidoyer pour une plus grande sécurité de la propriété foncière, ce qui lèvera un obstacle à la libération du potentiel agricole de l'Afrique.[198]

À cet égard, l'impact des investissements étrangers et à grande échelle dans l'agriculture doit être pris en considération.

Les arrangements fonciers doivent être en mesure d'accueillir les investisseurs à grande échelle s'ils veulent les attirer. Le REP du Nigeria, par exemple, note

189 REP de l'Ouganda, p. 131

190 REP du Benin

191 REP de l'Afrique du Sud, p.265

192 REP du Lesotho, p. 100

193 REP du Kenya, p. 165; REP du Ghana, p. 54.

194 Conférence des ministres de l'Agriculture de l'Union africaine, *Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en (*Maputo, 1-2 juillet 2003). REP du Lesotho, p. 100

195 40 Chances, *The Maputo Commitments and the 2014 African Union Year of Agriculture*, https://s3.amazonaws.com/one.org/images/131008_ONE_Maputo_FINAL.pdf (2013).

196 Anisimova E, *Public expenditure in agriculture: trends, "black boxes", and more*, (International Food Policy Research Institute, 12 January 2016).

197 REP du Ghana, p. 123.

198 Voir Corrigan T, *Space, soil and status: Insights from the APRM into the governance of land in Africa* (SAIIA Occasional Paper 229, April 2016).

que les difficultés à mettre les terres à la disposition des investisseurs représentent un facteur dissuasif important[199]. D'autre part, les perspectives de déplacement de la population ou la perception du traitement préférentiel accordé aux investisseurs comportent des risques. Cette perspective peut conduire à de véritables abus des droits de propriété des personnes et ainsi qu'à un renversement politique. Ainsi, le REP de la Zambie relève que : «Les investissements à grande échelle sont une véritable cause de troubles car ils déplacent souvent les résidents de ces zones. En l'absence d'une politique de recasement et d'un régime de d'indemnisation en place, de nombreux citoyens habitant les zones ciblées pour les investissements gonflent les rangs des pauvres urbains[200].

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du sous-développement du secteur agricole ?

Les REP abordent la question liée à l'agriculture et au foncier de manière substantielle. En effet, la terre occupe une place de choix dans les rapports du MAEP, où elle est considérée comme une «question transversale» dont l'importance est ressentie dans toute la société. Mais le MAEP peut encore faire davantage dans ce domaine vital. À titre d'exemple :

1. Le MAEP pourrait **examiner les principaux facteurs entravant l'agriculture** et fournir une plate-forme de discussion sur les solutions. En outre, il s'agit d'un domaine dans lequel les meilleures pratiques et les succès et échecs des pays pourraient être présentés de manière productive à l'effet d'impacter sur les uns et les autres - un exemple de l'apprentissage par les pairs que le MAEP cherche à encourager. L'agriculture est, après tout, une activité commune à tous les pays du continent et dont ils pourraient tous bénéficier. A tout le moins, un document court pourrait être produit dans lequel les expériences, problèmes et succès clés des pays évalués font l'objet de comparaison et de contraste et où des leçons sont données.
2. Le MAEP a attiré l'attention sur la question de l'insécurité foncière, qu'il peut encore enrichir grâce à une **analyse des mécanismes permettant de faire face à une telle insécurité**. Comme on l'a noté, le titre légal complet peut ne pas être la meilleure option immédiate (bien qu'il s'agisse dans le long terme d'une bonne aspiration). D'autres mécanismes qui créent une plus grande sécurité et s'appuient sur des relations sociales familières devraient être identifiés et examinés.
3. Le MAEP n'a pas beaucoup pris connaissance du **PDDAA**, mais il devrait le faire à l'avenir. La Déclaration de Maputo de 2003, réaffirmée et renforcée par la Déclaration de Malabo de 2014, devrait être reconnue comme une norme, et les évaluations à venir devraient se pencher sur les progrès réalisés par les pays en vue de remplir ses modalités.

Défi n° 9 : sous-développement du secteur des services

Concept

D'une part, les services tels que le système bancaire et les assurances apportent un soutien essentiel aux autres éléments de l'économie. D'autre part, l'économie moderne a provoqué une forte demande de services tels que le tourisme, le divertissement et le maintien de la technologie, dont la plupart dépendent davantage des compétences que des dons naturels. Comme le Président l'a souligné, la production de services « tend à nécessiter, de façon relative, moins de capital naturel et plus de capital humain que la production des produits agricoles ou industriels. En conséquence, la demande pour plus de travailleurs éduqués est en hausse, ce qui pousse les pays à investir davantage dans l'éducation - une situation qui profite de façon générale à leurs populations. Un autre avantage du développement du secteur des services réside dans le fait qu'en utilisation moins de ressources naturelles que l'agriculture ou l'industrie, il exerce une pression moins importante sur l'environnement local, régional et mondial ».[201] Cette section se rapporte aux défis n° 2 (ingérence dans le secteur privé), n° 4 (marchés fragmentés, accès au marché et expansion), n° 5 (Défaut d'industrialisation et faible valeur ajoutée), n° 7 (Sous-développement des ressources humaines) et le n° 8 (Sous-développement de l'agriculture).

Que fait le MAEP au sujet du sous-développement du secteur des services ?

Le MAEP aborde cette question dans le domaine thématique GGE dans le cadre de l'Objectif 1 portant sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques en vue du développement durable, où la Question 2 introduit l'interrogation suivante : « Quelles

[199] REP du Nigeria, op. Cit., p.305.
[200] REP de la Zambie, op. cit, p.82
[201] Voir le Document de travail, p. 9.

sont les politiques économiques développées et mises en œuvre par votre pays pour promouvoir la croissance économique et le développement durable au cours des 5-10 dernières années et quelle a été leur degré d'efficacité » ?

Les normes du MAEP traitent du sous-développement du secteur des services de manière plutôt indirecte. Les quatre normes suivantes revêtent une importance toute particulière pour la nécessité de développer le secteur des services :

- UA, Acte constitutive de l'UA (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Traité instituant la Communauté économique africaine (1991, Abuja, Nigeria)
- Nations Unies, Sommet mondial sur le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le Développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Ces normes reposent sur la compréhension selon laquelle le secteur des services, dans son ensemble – ou des industries particulières en son sein, telles que le tourisme, les TIC ou le financement – comportent des opportunités potentielles majeures qui doivent être saisies. Dans le cadre de ces normes, les secteurs des services doivent être modernisés et élargis, et la coopération entre les pays devrait être améliorée pour permettre la création des marchés de grande taille et intégrés. De même, l'Agenda 2063 reconnaît aussi l'importance d'un secteur des services moderne, accessible et efficace pour l'avenir de l'Afrique. L'Agenda 2063 reconnaît, à titre d'exemple, que l'Afrique « accuse un retard par rapport aux autres régions du monde concernant le développement du secteur financier ».[202] En fin de compte, il existe aussi des normes qui sont pertinentes par rapport au fonctionnement des industries de service, mais elles concernent surtout la définition des paramètres en vue de leur fonctionnement efficace et discipliné. Ces normes incluent celles qui se rapportent à la gouvernance d'entreprise, telles que les normes élaborées par le Comité en charge de la Supervision bancaire.

Le secteur des services couvre un large éventail d'activités, notamment les ventes, le divertissement, le transport, l'hébergement, le service bancaire, les assurances, le service juridique et le gouvernement. Cette diversité empêche l'évaluation du secteur dans son ensemble. En conséquence, nous avons choisi, à titre d'exemples, le tourisme et les services financiers (le service bancaire) pour jeter plus de lumière sur ce Défi vu sous le prisme de l'Afrique. Nous avons choisi les deux secteurs du fait de leur importance relative pour l'Afrique, étant donné son niveau de développement actuel. L'on note par ailleurs d'entrée de jeu que la situation du secteur des services varie considérablement d'un pays à l'autre.

Le service bancaire

Pour l'essentiel, les REP présentent l'industrie des services financiers des pays évalués comme un secteur à deux branches. En effet, les banques et institutions financières de grande taille, structurées et « traditionnelles » coexistent avec les structures de plus petite taille, qui sont souvent des établissements de microfinance informels. D'après le rapport d'évaluation du Burkina Faso :[203]

> Concernant l'accès au crédit et au microcrédit, la MEP a noté que le système bancaire et financier burkinabé illustre le dualisme financier qui caractérise les économies africaines. En réalité, son mécanisme institutionnel repose sur un modèle occidental d'une économie de marché intégrée et transparente. En conséquence, ses règles et pratiques ne sont pas adaptées au financement des activités des populations et groupes les plus pauvres et des activités informelles, qui sont ainsi exclues du système financier formel. Les banques s'intéressent davantage aux grands projets et manifestent très peu d'intérêt vis-à-vis des commerçants, des agriculteurs, des artisans et des petits transporteurs.

Seulement une petite minorité – environ 22 % – d'Africains[204] a accès aux services financiers formels et semi-formels. Le développement économique récemment enregistré sur le continent, sa classe moyenne en accroissement rapide et les réformes juridiques menées dans le secteur ont, de façon combinée, entraîné la croissance du secteur bancaire. En outre, l'activité bancaire transfrontière (au niveau panafricain ou régional) menée par les institutions basées en Afrique s'est établie sur le continent. D'après le FMI, ces institutions sont plus présentes sur le continent que les banques étrangères. Ce sont en outre les plus grands arrangeurs uniques des prêts syndiqués.[205]

Il est vrai que les cadres réglementaires suscitent des préoccupations du fait de leur caractère désuet et de la nécessité d'une modernisation,[206] mais la réforme a aussi enregistré des succès. Voir le rapport d'évaluation du Mozambique.[207] Le rapport d'évaluation de l'Éthiopie remarque que les banques du pays sont solides du fait de la bonne mise en œuvre de la législation.[208] Le

202 Agenda 2063, p. 47.

203 REP du Burkina Faso, p. 333.

204 REP de l'Afrique du Sud, p. 85.

205 Enoch C, P Mathieu and M Mecagni, *Pan-African banks: opportunities and challenges for cross-border oversight* (Washington: IMF 2015), p. 10-13

206 REP de l'Algérie, p. 213.

207 REP du Mozambique, p. 146, 158.

208 REP de l'Ethiopie, p, 134.

rapport du Nigeria salue les progrès enregistrés dans l'industrie bancaire en termes de consolidation.[209]

Ce point de vue cadre avec les autres analyses dont le continent a fait l'objet. Une étude menée par la BAD a révélé que le système bancaire africain est concurrentiel par rapport aux autres régions en développement, résistant au plan global et bien régulé. Mais elle a également souligné que certains de ses organismes de réglementation utilisaient encore le cadre de Bâle I, bien que des versions révisées – Bâle II et tout dernièrement, dans le sillage de la crise des sub-primes, Bâle III – ont été introduites. Actuellement, elle laisse entendre que, Bâle III peut aller au-delà de la capacité de la plupart des organismes de réglementation africains, mais elle aura pour conséquence la limitation de l'accès des banques africaines aux marchés étrangers.[210]

Notamment, l'engagement des REP vis-à-vis des cadres de Bâle n'est pas très détaillé. En effet, il reflète de façon globale l'analyse de la BAD (même si, étant donné leur délai de production, ils abordent la question de la conformité aux itérations de Bâle I et Bâle II), soulignant des défauts de conformité. Toutefois, tous les rapports ne couvrent pas ces questions de façon systématique et constante. Il serait utile que les REP utilisent un modèle commun pour consigner les principes que les pays ont respecté scrupuleusement et ceux qu'ils sont violés.[211] Cependant, il est clair que le système bancaire en Afrique éprouve des difficultés à faire face à ses engagements. Seule exception, l'Afrique du Sud qui, au moment de son évaluation, passait au cadre de Bâle II. Tout en notant que cette transition nécessiterait un investissement considérable en termes de « temps et de ressources », le rapport salue le soutien apporté par l'Afrique de Sud aux autres pays dans le cadre de la mise en œuvre de Bâle II – une parfaite illustration du soutien par les pairs encouragé par le MAEP.

Une autre question qui requiert une attention particulière est la supervision de l'activité bancaire transfrontière. Il s'agit en effet de la coopération entre les organismes de réglementation de différents pays en matière de contrôle des opérations des banques transnationales. Celle-ci couvre les questions liées à l'octroi de licences et à la propriété (en d'autres termes, la voie à suivre par les banques pour s'installer dans d'autres pays) ; aux normes comptables et de gestion des données (les normes et systèmes diffèrent d'un pays à l'autre) ; à la supervision consolidée (maintenir la supervision des opérations de tous les groupes bancaires) ; la supervision transfrontière (coopération transfrontalière entre les organismes de réglementation des différents pays pour le contrôle des opérations bancaires multinationales), ainsi que la gestion des crises transfrontalières.[212]

En outre, les REP se préoccupent tout particulièrement des difficultés rencontrées par les personnes ordinaires et les petites entreprises pour accéder au crédit. Ainsi, le REP de l'Algérie indique que le système bancaire n'accorde pas de crédit aux PME, et des millions n'ont pas accès aux financements à petite échelle.[213] Les REP du Burkina Faso et du Lesotho soulignent que les petites entreprises éprouvent des difficultés à obtenir des crédits.[214] Le REP de l'Ouganda fait part des difficultés d'accès aux financements, et même aux micro-financements.[215] Le rapport d'évaluation du Mozambique fait savoir que les conditions de prêt rigoureuses compliquent l'accès au crédit.[216] Au Nigeria, les banques n'accordent pas des crédits importants, surtout aux secteurs tels que l'agriculture.[217] En Zambie, les banques accordent des crédits, mais pas à tous les secteurs, l'agriculture étant largement exclue. [218] En Sierra Leone, l'accès au crédit est difficile et coûteux.[219]

Un autre problème réside dans le fait que les services financiers sont concentrés autour des centres urbains (et plus développés en règle générale). Cette remarque est faite explicitement dans les REP du Mozambique, du Lesotho, du Kenya et de la Sierra Leone.[220] Certains pays ont essayé de prendre des mesures concernant l'exclusion des zones rurales. D'après le rapport d'évaluation de la Sierra Leone :[221]

Le Gouvernement de la Sierra Leone a mis sur pied un nombre de Banques communautaires dans les zones rurales pour faciliter l'accès des communautés rurales au crédit, notamment les microcrédits. Toutefois, la MEP a constaté que ces banques sont souvent faibles et elles ont besoin d'une restructuration substantielle si elles doivent continuer à participer à l'expansion des services financiers à travers le pays.

Étant donné qu'il est difficile d'accéder au système bancaire formel, beaucoup d'Africains sont obligés de recourir à l'emprunt informel. Au Mozambique et en Tanzanie, la plupart des gens dépendent des sources traditionnelles de crédit.[222] Cependant, même les établissements de microfinance peuvent avoir des règles rigoureuses ou appliquer des taux élevés.[223]

---

209 REP du Nigeria, p. 168.

210 Nyantakyi EB and M Sy, *The Banking System in Africa: Main Facts and Challenges* (African Economic Brief, Volume 6, issue 5, 2015).

211 Le REP de la Sierra Leone propose un modèle intéressant, voir REP de la Sierra Leone, p. 225.

212 Enoch et consorts supra n. 216, pp. 35-46.

213 REP de l'Algérie, pp. 282-283.

214 REP du Burkina Faso, p. 245; REP du Ghana, p. 114.

215 REP de l'Ouganda, p. 260.

216 REP du Mozambique, p. 120.

217 REP du Nigeria, p. 168.

218 REP de la Zambie, p. 261.

219 REP de la Sierra Leone, p.235.

220 REP du Mozambique, p. 158; REP du Kenya, p. 174; REP du Lesotho, p. 110; REP de la Sierra Leone, p. 239.

221 REP de la Sierra Leone, p. 319.

222 REP du Mozambique, p. 159; REP de la Tanzanie, p. 197.

223 REP de la Zambie, p. 261; REP du Kenya, pp. 175-176.

Une autre insuffisance du secteur bancaire concerne les difficultés rencontrées par les petites entreprises du secteur formel pour accéder au crédit. En effet, elles font les frais de la perception du risque, car les banques ne disposent pas souvent des moyens nécessaires pour effectuer une évaluation des risques appropriée. (Étant donné que ces entreprises aspirent à l'expansion, les micro-crédits sont inadéquats.)[224] La conséquence est que cette partie vitale de l'économie de l'Afrique s'efforce de jouer son rôle potentiel.

L'industrie des services financiers nécessite des réformes et un réexamen permanents. Par exemple, le REP du Kenya fait allusion à une crise de confiance résiduelle au sein de l'industrie du fait des faillites passées,225 tandis que le REP de l'Éthiopie appelle à réfléchir sur l'influence marquée de la banque centrale sur les banques commerciales, qui peut saper l'innovation.226 Dans l'ensemble, selon que l'indique le REP du Nigeria,[227] les banques doivent accorder une attention particulière à la conception et la fourniture des produits et services aux clients (et catégories de clients) qui ne sont pas bien servis actuellement.

---

224 Société financière internationale, *Des services bancaires durables et responsables en Afrique – un guide pour commencer* (Nairobi: IFC) pp.13-14.

225 REP du Kenya, p. 174-175.

226 REP de l'Éthiopie, p. 134.

227 REP du Nigeria, p. 169.

Le tourisme

Le tourisme se présente généralement comme un secteur à fortes possibilités pour les pays africains. Grâce à leur diversité faunique et florale, plusieurs pays ont pendant longtemps été des destinations populaires pour les étrangers. Cette tendance n'a cessé de croître au cours des trois dernières décennies.

Tableau 5: Arrivées des touristes internationaux en Afrique, 2000-2014 (millions)

	2000	2005	2010	2013	2014
Afrique	26,2	34,8	49,5	54,4	55,8
Afrique du Nord	10,2	13,9	18,8	19,6	19,8
Afrique subsaharienne	16,0	20,9	30,8	34,7	36,0

Source: Nations Unies, Organisation mondiale du Tourisme, Le Tourisme en Afrique : un outil pour le développement, Rapport régional des membres affiliés de l'OMT – Volume 4, Madrid, UNWTO, 2015, p. 20.

L'Organisation mondiale du Tourisme prévoit que l'Afrique accueillera quelque 85 millions de touristes en 2020, et 134 millions en 2030. Ce qui représente 6,3 % et 7,4 % des arrivées internationales dans le monde.[228] Il est vrai que ces chiffres sont énormes, étant donné la faible base de l'Afrique en 1990, mais ils représentent toujours une part relativement modeste du marché mondiale. En outre, le milieu d'affaires croissant et la classe moyenne en expansion promettent d'énormes possibilités dans le tourisme national et intra-africain.

Certains pays, tels que le Kenya, l'Égypte, l'Afrique du Sud et le Botswana ont donné à leur secteur touristique une certaine ampleur empreinte de sophistication – et le REP de la Zambie souligne l'évolution du secteur dans le pays[229] – mais ce n'est pas le cas de la plupart des autres pays. À titre d'exemple, le REP du Rwanda indique que le tourisme contribue de façon « marginale » à l'économie du pays,[230] tandis que celui du Lesotho indique que le tourisme a été négligé.[231] Remarques du REP du Lesotho : « le Tourisme a pendant longtemps été présenté avec insistance comme un secteur en croissance potentiel, mais il n'y a eu aucune matérialisation jusqu'ici ».[232] Au Mozambique, même si le tourisme est reconnu comme une opportunité majeure, le pays n'avait aucune stratégie de développement du secteur lors de la rédaction du REP.[233] En Tanzanie, le tourisme est aussi compromis du fait de la mauvaise gestion.[234] Au Nigeria, les problèmes d'infrastructures sapent le tourisme.[235]

228 Organisation mondiale du Tourisme (UNWTO), *International conference on current challenges and issues for African tourism: what solutions can be adopted to ensure its competitiveness? Technical Note* (Tunis, Tunisie, les 25 et 26 avril 2013).
229 REP de la Zambie, p. 146.
230 REP du Rwanda, p. 73.
231 REP du Lesotho, p. 190.
232 REP du Lesotho, p. 101.
233 REP du Mozambique, pp. 170, 191.
234 REP de la Tanzanie, p. 214.
235 REP du Nigeria, p. 304.

Une étude publiée par la Banque mondiale en 2014 a réparti les pays de l'Afrique subsaharienne en quatre groupes sur la base de la situation de leurs industries touristiques, donnant ainsi une image utile du progrès enregistré dans le continent.

Tableau 6 : Niveau de développement du tourisme en Afrique subsaharienne

Niveau	**Pays**
Pré-émergents (pays n'ayant pas encore entamé de façon significative le développement de leurs industries touristiques)	République centrafricaine, Tchad, Comores, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Érythrée, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Niger, République du Congo, Somalie, Soudan, Togo
Potentiels (pays ayant déjà démarré le développement de leurs industries, malgré la persistance de grands défis)	Angola, Bénin, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Lesotho, Madagascar, Mali, Mauritanie, Nigeria, São Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Swaziland
Émergents (pays ayant une fondation solide et qui font déjà progresser leurs secteurs touristiques, malgré la persistance des défis)	Burkina Faso, Gambie, Malawi, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Ouganda, Zambie, Zimbabwe
En consolidation (pays ayant développé des industries raisonnablement matures et œuvrent actuellement à leur enracinement et leur maintien)	Botswana, Cap-Vert, Ghana, Kenya, Maurice, Namibie, Afrique du Sud, Tanzanie

Source: Christie I, E Fernandes, H Messerli and L Twining-Ward, *Tourism in Africa: Harnessing Tourism for Growth and Improved Livelihoods*, Africa Development Forum series, Washington, DC: World Bank, p. 68.

Que peut faire le MAEP – quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du sous-développement du secteur des services ?

Les REP du MAEP ont identifié les principales difficultés du secteur des services et la plupart des choses qu'il reste à faire renvoie souvent à un problème de mise en œuvre des politiques. Les suggestions suivantes peuvent s'avérer utiles.

1. L'on peut envisager que les évaluations du MAEP **soient plus détaillées au point de toucher les facteurs qui freinent le développement du secteur des services**. Il ne suffit pas de pointer du doigt le manque de personnels qualifiés dans une industrie donnée, mais il faudrait en revanche chercher à identifier les facteurs qui causent ou favorisent ce problème. Il pourrait s'agir de la disponibilité et de la qualité des ressources éducatives, ou des possibilités offertes aux entrepreneurs du secteur des services ; et
2. Le MAEP peut aller plus loin en termes d'**apprentissage par les pairs et de regroupement des renseignements et des capacités** dans l'optique de développer les aptitudes sélectionnées pour les organismes de réglementation. Cette vision des choses est d'autant plus importante pour les domaines tels que le secteur bancaire, où les activités sont souvent menées de façon transversale et ont besoin d'être harmonisées. Ce travail est souvent complexe et technique et il est peu probable qu'il retienne grandement l'attention du public. Il est néanmoins important. Pour faciliter un tel apprentissage par les pairs, le pouvoir de convocation du MAEP est un atout. En effet, les réunions du Forum du MAEP pourraient servir de plate-forme pour encourager la coopération entre les pays. Au-delà de ce fait, le MAEP pourrait produire un document examinant ce qui a été révélé au sujet de l'état des divers secteurs des services des pays évalués. Avec espoir, ceci permettrait d'orienter la réforme et la formulation des politiques au niveau national. Cet apprentissage par les pairs est intrinsèque au MAEP.

Défi n° 10 : Inertie du service public

Concept

Décrit par le Président Museveni comme « un service public inerte », ce défi renvoie à un ensemble de difficultés existant dans les fonctions publiques d'Afrique. Un service public efficient est critique – peut-être l'élément critique – de la gouvernance efficace. Le service public a l'énorme responsabilité d'assurer la mise en œuvre journalière des lois, règlements et politiques dans tous les domaines de la vie publique. La fonction publique est aussi l'interface majeure entre l'État et la société dans son ensemble. En réalité, le succès des programmes africains et mondiaux ambitieux tels que l'Agenda 2063 et les ODD dans le Continent dépend considérablement de la capacité de la fonction publique de chaque pays à élaborer des modèles de mise en œuvre et à les mettre en application dans un intervalle de temps donné. L'importance d'une fonction publique compétente devient davantage critique dans le cadre de ce qui est communément appelé État-promoteur, qui se repositionne comme un vecteur de développement. S'inspirant particulièrement de l'expérience des « Tigres » de l'Asie de l'Est (Corée du Sud, Taïwan, Singapour et tout récemment la Chine), le modèle de l'« État-promoteur » stipule que l'État devrait jouer un rôle actif dans l'économie, dans l'optique de de faire avancer les plans économiques et de promouvoir (et quelquefois imposer) les investissements. Cette section se rapporte aux Défis n° 1 (désorientation idéologique), n° 3 (faiblesse des Etats et des institutions) et le n° 7 (sous-développement des ressources humaines).

Que fait le MAEP au sujet de l'inertie du service public ?

Le MAEP s'attaque aux problèmes de la fonction publique dans le domaine thématique de la DPG (démocratique et gouvernance politique), sous l'Objectif 5 qui vise un déploiement responsable, efficient et efficace de la fonction publique aux niveaux national et décentralisé. Selon que l'indique le REP de la Zambie : « La fonction publique est l'institution de gouvernance suprême, et elle est le mécanisme de gouvernance le plus important pour ce qui est de la mise en œuvre ».[236]

Plusieurs des normes s'appliquent à diverses fonctions publiques d'Afrique :

- UA, NEPAD, Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples (1981, Nairobi, Kenya)
- OUA, Protocole d'entente, Conférence sur la sécurité, la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- ONU, Convention internationale sur l'éradication de toutes les formes de discrimination raciale (1965, New York, États-Unis d'Amérique »)
- ONU, Déclaration universelle des droits de l'homme (1948, New York, États-Unis d'Amérique)

Les normes ne vont pas en profondeur au point de présenter de façon détaillée la conduite attendue de la fonction publique. Elles mettent plutôt l'accent sur deux points principaux. La première exigence est que la fonction publique doit être régie par les principes d'impartialité, d'efficacité et de professionnalisme. Le Document du NEPAD demande une fonction publique « responsable », efficiente et efficace, tandis que le protocole CSSDCA prévoit une fonction publique « impartiale, efficiente, transparente et responsable ».

Pour l'Agenda 2063, l'État devrait jouer un rôle pivot dans la mise en œuvre de cette vision. Elle dispose que :[237]

Les institutions efficaces, responsables et axées sur le développement, la bureaucratie efficiente et forte, une vision et une planification claire et pragmatique du développement, une politique publique qui soutient la classe patronale nationale et bâtit la confiance du public, et une structure de gouvernance basée sur les lois et règles transparentes sont essentiels pour la matérialisation de l'Agenda 2063. Dans les cas où la transformation structurelle a connu un succès, l'État a joué un rôle crucial dans le processus. Les capacités et institutions publiques doivent être renforcées afin de bâtir un secteur privé dynamique, de mobiliser la population et de trouver un consensus national autour d'un programme de développement commun et s'assurer que les ressources adéquates sont mises à contribution pour l'atteinte de ses objectifs. Par-dessus tout, l'État africain doit être responsable et réceptif aux besoins de ses populations.

Pratiquement, tous les REP traitent du problème de la fonction publique et des réformes axées sur l'amélioration de son efficience et de son efficacité. Les réformes englobent un large éventail d'interventions, notamment la décentralisation (rapprocher les services des populations), l'introduction des systèmes de gestion du rendement, la création des agences autonomes pour la gestion des tâches définies, l'amélioration des salaires et les tentatives de déracinement de la corruption. Cumulativement, il s'agit des mesures visant à introduire des normes de professionnalisme élevées dans la fonction publique.

Il est vrai qu'il existe un engagement soutenu au plan universel pour la réforme de la fonction publique, mais les résultats varient d'un lieu à l'autre. En effet, certains des REP, tels que ceux du Nigeria,[238] de la Tanzanie[239]

236 Kenya REP, p. 92.

237 Agenda 2063, p. 100.

238 REP du Nigeria, p. 106.

239 REP de la Tanzania, p. 177.

et du Bénin,[240] présentent des résultats insatisfaisants. Le REP du Lesotho quant à lui les lois réformées sont souvent incapables de modifier le comportement actuel.[241] Le REP du Nigeria indique que : « Somme toute, les réformes de la fonction publique telles que la réduction ou le 'rajustement' du personnel, l'application régulière de la loi, les régimes de pension, l'audit des comptes, etc., n'ont pas renforcé la capacité en vue d'une meilleure prestation de services. La fonction publique est généralement considérée comme étant corrompue et inefficace, ses principaux responsables étant accusés de pratiques ethno-religieuses et de favoritisme dans la promotion et les nominations des fonctionnaires ».[242]

La lecture des divers REP révèle les problèmes spécifiques qui affligent les fonctions publiques du continent, principalement les problèmes d'irrecevabilité et de professionnalisme médiocre. Dans l'aperçu suivant, le REP du Bénin présente les maux qui minent sa fonction publique, la plupart desquels s'appliquent aux autres pays :[243]

ils incluent le vieillissement des agents publics, l'arrogance, l'indifférence et même du mépris envers les usagers illettrés des fonctions publiques ; le coût élevé des services ; l'absence du sens du professionnalisme parmi les fonctionnaires ; l'impunité; la non exploitation des connaissances et des capacités des travailleurs (les cadres sont mis à l'écart) ; la mauvaise gestion du temps ; la politisation de la Fonction ; la politique de recrutement basée sur les quotas ; un boulevard pour la discrimination et le tribalisme.

L'absence de compétences, de ressources et de « capacités » appropriées est citée fréquemment.[244] Le rapport du Rwanda révèle un problème subsidiaire – celui des personnes qualifiées qui préfèrent travailler dans la capitale, ce qui prive les collectivités décentralisées des compétences, ce qui en retour comprend des initiatives de développement, même lorsque les financements sont disponibles.[245] Dans le cas extrême de la Sierra Leone, certains services ne peuvent être fournis hors de la capitale Freetown.[246]

La conception institutionnelle des systèmes de la fonction publique dans le sillage de la décentralisation constitue un autre problème. D'où la création de nouveaux gouvernements infranationaux, qui manquent d''harmonisation' entre eux. Les fonctionnaires éprouvent des difficultés à transiter entre les niveaux, et les fonctionnaires à différents niveaux sont placés sous la supervision de différentes agences appliquant des règles différentes. Plusieurs REP notent que la décentralisation a étendu les capacités du gouvernement central, car il est responsable du contrôle des niveaux inférieurs.[247] À ceci devrait s'ajouter la possibilité des conflits entre les différents niveaux du gouvernement. Il existerait aussi de la concurrence entre les différents niveaux du gouvernement concernant les fonds limités que les résidents peuvent contribuer à titre de taxes. Au Ghana, les cadres du gouvernement central se sont plaints du fait que leurs homologues du niveau local encouragent le paiement des taxes locales *au détriment* des taxes nationales.[248]

Dans certains cas, la mauvaise rémunération est source de problèmes.[249] Dans d'autres cas, une léthargie et une indifférence générale de la part de la fonction publique freine l'exercice des fonctions.[250] La politisation et le favoritisme sapent le professionnalisme en privilégiant les avis ou la loyauté des gens au détriment du mérite et de la capacité à exécuter les tâches requises.[251]

La corruption, la prévarication et le non-respect des lois, en particulier, apparaissent de façon importante dans de nombreux rapports.[252] Cet état de choses prend de nombreuses formes, notamment l'extorsion pure et simple des clients, l'auto-enrichissement et le phénomène des 'employés fantômes' (employés fictifs qui perçoivent des salaires).[253] Le REP du Nigeria dresse la liste des expressions applicables de la corruption : [254]

- la fraude salariale ;
- les systèmes de favoritisme à motivations politiques qui protègent les coupables ;
- la législation – dans ce cas la Loi sur les secrets officiels – qui permet aux responsables de ne pas divulguer les renseignements aux public ;
- le népotisme dans le recrutement et la promotion ;
- la non-divulgation de sources de financement des partis politiques.

D'autres REP font aussi état de ces maux. Le REP du Bénin cite une crise de confiance dans le système judiciaire, du fait, et ce en partie, de la corruption.[255] Il indique en outre que certains inspecteurs des impôts possédaient leurs propres entreprises et 'menaient leurs

240 REP du Bénin, p. 100.
241 REP du Lesotho, p. 78.
242 REP du Nigeria, p. 106.
243 REP du Bénin REP, p. 100.
244 REP du Nigeria, p. 275; REP de l'Ouganda, p. 286; REP du Rwanda, p. 44; REP de la Sierra Leone, p. 130.
245 REP du Rwanda, p. 125.
246 REP de la Sierra Leone, p. 132.
247 REP du Nigeria, p. 108; REP de l'Afrique du Sud, p. 107; REP du Bénin, p. 100; REP du Rwanda, p. 44.
248 Fjeldstad O-H and K Heggstad, *Local Government Mobilisation in Anglophone Africa* (Chr. Michelsen Institute, WP 2012: 6, octobre 2012) p.7.
249 2 REP du Nigeria, p. 109; REP de l'Algérie, p. 94; REP du Bénin, p.102.
250 REP du Nigeria, p. 106.
251 Burkina Faso REP, p. 132; Kenya REP, pp. 94-95; Ethiopia REP, p. 101; Benin REP, p. 101; Zambia REP, p. 113, Mozambique REP, p. 125.
252 Algeria REP, p. 95; Ethiopia REP, p. 101; Kenya REP, p. 94; Nigeria REP, pp. 107, 115; Rwanda REP, p. 44; Uganda REP, p. 286.
253 Nigeria REP, p. 107.
254 Nigeria REP, pp. 115-116.
255 REP du Bénin, p. 86.

activités en toute impunité.[256] Le REP du Mozambique fait référence à l'implication des fonctionnaires dans la corruption dans le domaine des marchés publics.[257] Au Lesotho, il n'est pas permis que les fonctionnaires détiennent des intérêts commerciaux privés.[258]

La question devient alors comment migrer vers un système de professionnalisme et de responsabilité accentué – ou qu'est-ce qui pourrait être qualifié de fonction publique 'réceptive'. Il s'agira entre autres de renforcer les capacités des fonctionnaires au plan individuel et de mettre un point d'honneur sur l'orientation éthique et professionnelle. Un érudit laisse entendre qu'une éventuelle solution pourrait consister à identifier les « points forts » des services publics d'Afrique. Ceci renvoie aux compétences et engagements qui existent déjà, notamment ceux des cadres de l'administration ; les cadrent qui présentent ces attributs devraient être récompensés et bénéficier d'un renforcement de capacités pour qu'ils puissent remplir leurs fonctions et contribuer à l'ajustement de l''équilibre entre les mesures incitatives' au sein des organisations de la fonction publique.[259] En fin de compte, certains REP notent que le positionnement de la fonction publique du continent sur un professionnalisme accru nécessitera bien plus que des ressources, des systèmes et des sanctions juridiques. Ils exigent en fait un changement de mentalité.[260] Le même avis est donné dans l'un des rapports de mise en œuvre sur le Mozambique. Il rapporte les assurances du gouvernement quant au respect strict du recrutement et des promotions apolitiques basés sur le mérite, mais il souligne en outre que : 'le problème dans cet aspect ne se limite pas à l'ablation/existence des cellules du parti. Il est plutôt nécessaire de bâtir une fonction publique professionnelle, incorruptible et transparente qui, entre autres aspects, nécessite absolument une formation continue des fonctionnaires sur le bien public.[261] Il est vrai que les motivations et les rémunérations adéquates peuvent considérablement améliorer le rendement des fonctionnaires du continent, un engagement en faveur du professionnalisme et la fierté de l'institution constitueront la caution la plus durable.

256 REP du Bénin, p. 222.
257 REP du Mozambique, p. 98.
258 REP du Lesotho, p. 163.
259 Crook RC, 'Rethinking civil service reform in Africa: "islands of effectiveness" and organisational commitment', *Commonwealth and Comparative Politics* (Vol 48, No 4) pp. 479-504.
260 REP du Nigeria, p. 107; REP du Lesotho, p. 77.
261 Mozambique African Peer Review Mechanism National Forum, *Progress report on the implementation of the National APRM Programme of Action, 2010-2012* (April 2013) p. 22.

La Charte africaine de la Fonction publique et de l'administration: une opportunité à saisir par le MAEP

Le 31 janvier 2011, l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA a adopté la *Charte africaine des valeurs et principes de la fonction et de l'administration publiques*. Elle vise, entre autres, à assurer une prestation de services de qualité et novatrice qui cadre avec les exigences de tous les usagers, à encourager les efforts des États membres en matière de modernisation de l'administration et de renforcement des capacités en vue de l'amélioration de la fonction publique, à encourager les citoyens et les usagers des fonctions publiques à participer activement et efficacement aux processus d'administration publique, à promouvoir les valeurs morales inhérentes aux activités des Agents de la Fonction publique dans l'optique d'assurer une prestation de services transparente, à encourager l'harmonisation des politiques et des procédures liées à la Fonction et à l'Administration publiques parmi les États membres dans le but de promouvoir l'intégration régionale et continentale, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des structures de la Fonction et de l'Administration publiques, et à encourager l'échange d'expériences et des meilleures pratiques pour créer une base de données d'informations au sein des États membres.[262]

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, la Charte est orientée par un ensemble détaillé de principes énoncés en son Article 3, lesquels incluent :

- l'égalité de tous les usagers de la Fonction et de l'Administration publiques ;
- l'interdiction de toutes les formes de discrimination quelle que soit la base, notamment le lieu d'origine, la race, le sexe, l'invalidité, la religion, l'origine ethnique, l'opinion politique, l'appartenance à un syndicat ou à toute autre organisation reconnue ;
- l'impartialité, l'équité et l'application régulière de la loi dans l'exécution des services publics ;
- la continuité des services publics quelles que soient les circonstances ;
- l'adaptabilité des services publics aux besoins des usagers ;
- le professionnalisme et l'éthique dans la Fonction et l'Administration publiques ;
- la promotion et la protection des droits des usagers et des Agents de la Fonction publique ;
- l'institutionnalisation de la culture de la responsabilité, de l'intégrité et de la transparence dans la Fonction et l'Administration publiques ;
- l'utilisation efficace, efficiente et responsable des ressources.

262 See *African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration* (31 January 2011) Article 2.

L'adoption de la Charte est une étape importante dans les efforts visant à définir les normes minimales du comportement professionnel et éthique des prestataires de la fonction publique à travers le continent, notamment aux niveaux local, national, régional et continental. Toutefois, l'Article 30 de la Charte dispose qu'elle entre en vigueur « trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification par quinze (15) États membres ». À compter de juin 2017, c'est-à-dire bien plus de six ans après l'adoption de la Charte, elle n'a été ratifiée que par 13 pays. Étant donné l'importance que revêt cette Charte pour la gouvernance au sein du continent, la répugnance des pays à ratifier la Charte africaine n'envoie pas un message empreint d'optimisme aux citoyens. Parallèlement, il est instructif d'observer que tous les pays, à l'exception d'un seul, qui ont ratifié la Charte font partie des pays qui participent au déploiement du MAEP.[263] C'est un domaine om le MAEP doit jouer un rôle à deux niveaux : saisir toute occasion pour vulgariser la Charte et encourager les pays à la ratifier, et inclure la Charte comme l'une de ses « normes et l'un de ses codes » aux fins de l'évaluation et de l'élaboration des rapports par le MAEP.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet du service public inerte ?

Bâtir des services publics dotés de moyens requis – et au travers de ces services, doter les États des capacités nécessaires à la mise en œuvre des initiatives de développement – est depuis longtemps une priorité pour l'Afrique. Étant donné que le succès de l'Agenda 2063 et des ODD dépend largement de la capacité des pays à jouer pleinement leur rôle, cette priorité devient plus que jamais importante. Le MAEP a souligné les problèmes rencontrés par la fonction publique fait face.

1. Une éventuelle valeur ajoutée reviendrait à **accorder plus d'attention à l'examen des cas de réussite**. Ils existent, bien qu'ils ne représenteraient que des succès limités et partiels – dans un service ici ou une agence ailleurs. Ces exemples doivent être introduits dans le domaine public en vue de leur prise en compte par les décideurs africains. Le Centre des connaissances proposé pourrait efficacement s'occuper de la narration de ces histoires, de leur recherche, de leur rédaction et de leur vulgarisation.
2. Le renforcement de l'efficacité de l'État dans chaque pays est aussi une question d'importance collective pour le continent. Plus que toute autre question, ce sujet devrait faire l'objet d'un **examen et d'un soutien mutuel lors du Forum du MAEP**. Le renforcement de l'efficacité des fonctions publiques du continent est aussi une question qui pourrait bénéficier de la coopération constante et à long terme entre les pays.
3. En effet, le MAEP doit inclure, dans sa liste de normes et codes pertinents, **la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration**. Considérant qu'il faut encore deux ratifications nationales pour que la Charte entre en vigueur, le MAEP peut envisager de lancer une campagne pour encourager les pays à la ratifier dans le cadre de ses efforts de sensibilisation visant à améliorer le développement d'un service public réceptif sur le Continent.

Défi n°11: Attaques contre la démocratie et la gouvernance

Concept

L'un des changements les plus profonds enregistrés en Afrique depuis les années 1990 est la tenue des élections comme un moyen de désignation des gouvernements. La promotion de la démocratie était intrinsèque à l'initiative du NEPAD. La démocratisation est considérée comme revêtant une importance vitale. À ce titre, le président Museveni fait remarquer que sans elle, les aspirations réelles et les griefs des « peuples » ne pourraient pas être saisis avec exactitude. En réalité, la démocratisation est une marque critique de la détermination du continent à faire face à ses problèmes de gouvernance. Par-dessus tout, la démocratisation signifie que l'Africain devient un citoyen, plutôt qu'un sujet, qui peut prendre en main sa propre destinée plutôt que de laisser les personnes au pouvoir dicter leur loi. Toutefois, le Président Museveni a une vision plus élargie de la démocratie qui va au-delà de l'organisation des élections périodiques. Quoiqu'importantes, les élections ne sont pas suffisantes. Il a remarqué que « la bonne gouvernance devrait refléter la mise en place de tels impératifs de développement tels que l'électricité pour tous, des routes revêtues et des réseaux ferroviaires à la différence de la perspective étroite qui la limite à l'organisation des élections ». En considérant que la plupart des questions couvertes dans cette compréhension élargie de la démocratie et de la bonne gouvernance ont été traitées dans d'autres goulots d'étranglements (ex. : infrastructures, services, etc.), la

[263] Les pays ayant ratifié la Charte à ce jour sont : Algérie, Burundi (le seul pays de la liste non-participant au MAEP, Cameroun, Congo, Kenya, Mali, Malawi, Mozambique, Maurice, Namibie, Afrique du Sud, Tanzanie, et Zambie. Voir https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7798-sl-african_charter_on_the_values_and_principles_of_public_service_and_administration_15.pdf (consulté le 01 juin 2017).

présente section s'attardera principalement sur la démocratie, telle que comprise dans le sens étroit de la bonne gouvernance politique. Cette section se rapporte aux défis n° 1 (Désorientation idéologique) et le n° 10 (Inertie du service public).

Que fait le MAEP au sujet des attaques contre la démocratie et la gouvernance ?

Cette question occupe une place centrale au sein du MAEP. Le domaine thématique de la DPG du MAEP est particulièrement pertinent dans ce cadre. Le premier Objectif de ce domaine thématique se rapporte à « l'inscription de la démocratie constitutionnelle et de l'état de droit », qui est complété par une série de questions hautement pertinentes :

- Question 1 : « Le système politique tel que pratiqué dans votre pays permet-il la concurrence libre et loyale pour le pouvoir et la promotion de la gouvernance démocratique ? »
- Question 2 : « Quel est le poids exercé dans la pratique par les dispositions qui consacrent l'état de droit et la suprématie de la constitution ? »
- Question 3 : « Dans quelle mesure est-ce que l'Exécutif respecte-t-il l'état de droit ? »

La gouvernance démocratique, le constitutionnalisme et l'état de droit sont mentionnés de façon répétée dans les normes, comme l'indique la liste ci-dessous.

- OUA, Déclaration-cadre relative à la réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels opérés par le gouvernement (2000, Lomé, Togo)
- OUA, Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Protocole d'entente, Conférence sur la Sécurité, la Sécurité, la stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- OUA, Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- UA, Loi constitutive de l'UA (2000, Lomé, Togo)
- UA, NEPAD, Déclaration sur la Démocratie, la Gouvernance politique, économique et d'entreprise (2002, Durban, Afrique du Sud)
- UA, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2002, Durban, Afrique du Sud)
- UA, Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003, Maputo, Mozambique)
- La Conférence internationale sur la participation populaire dans le processus de Redressement et de Développement en Afrique, Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation (février 1990, Arusha, Tanzanie)
- ONU, Charte de l'ONU (1945, San Francisco, États-Unis d'Amérique)
- ONU, Convention sur les droits politiques de la femme (1952, New York, États-Unis d'Amérique)
- ONU, Convention internationale sur l'« Éradication de toutes les formes de Discrimination raciale (1965, New York, États-Unis d'Amérique)
- ONU, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966, New York, États-Unis d'Amérique)

Ces codes consignent la démocratie comme étant l'instrument normatif préféré pour la gouvernance en Afrique. La Loi constitutive de l'UA réaffirme l'engagement en faveur des « principes démocratiques, des droits de la personne, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ». Le Document du NEPAD déclare que la démocratie est une condition sine qua non pour le développement. Le Document fait état de ce que le développement est « impossible en l'absence d'une véritable démocratie » et s'engage à le soutenir non seulement au sens strict des élections mais de façon générale, y compris le respect de la liberté d'association qui la sous-tend. Les pays africains « respecteront les normes internationales de la démocratie dont les composants principaux incluent le pluralisme politique, qui permet l'existence de plusieurs partis politiques et syndicats de travailleurs, et des élections justes, transparentes et démocratiques organisées périodiquement pour donner la possibilité au peuple de choisir ses leaders en toute liberté ». Le renvoi au pluralisme politique et à l'existence de multiples partis est significatif, car il officialise la rupture avec les systèmes à parti unique qui ont existé dans de nombreux pays africains jusque dans les années 1990.

Le renvoi aux élections « justes, transparentes et démocratiques » est tout aussi important. Voici un autre élément de la vision démocratique de l'Afrique – les élections doivent faciliter la concurrence réelle, et les parties doivent pouvoir rivaliser d'adresse avec les mêmes chances. Cette mesure exige, à titre d'exemple, que les parties en fonction abusent de l'État pour satisfaire leurs partisans (il s'agit par exemple d'utiliser les médias publics pour la promotion des programmes de campagne de leurs partisans, ou emmener les services de sécurité gouvernementaux à harceler les activistes de l'opposition). Les normes identifient aussi certaines des principales voies dans lesquelles la démocratie est mise à mal. À titre d'exemple, la Déclaration-cadre relative à la réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels opérés par le

gouvernement met en avant quatre de ces changements :

- les coups d'État militaires contre un gouvernement démocratiquement élu ;
- l'intervention des mercenaires qui viennent remplacer un gouvernement démocratiquement élu ;
- le remplacement des gouvernements démocratiquement élus par des groupes de dissidents armés ou des mouvements rebelles ; et
- le refus d'un gouvernement en exercice de céder le pouvoir à la partie victorieuse après des élections libres, équitables et régulières.

Il est remarquable que la déclaration ne s'applique qu'aux gouvernements ayant accédé au pouvoir par des voies démocratiques. Pour s'assurer que les élections cadrent effectivement avec les niveaux minimums de probité démocratique, plusieurs des normes prêtent attention à leur gestion et exigent la création des commissions électorales impartiales et professionnelles. Ils prévoient aussi que les élections soient soumises à l'examen par les pairs, donnant ainsi aux organismes continentaux la possibilité de jouer un rôle dans l'observation des élections pour veiller à leur déroulement approprié.

Une norme ayant un lien direct et ayant été introduite dans le questionnaire revu du MAEP est la Charte africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG) de 2007 qui est entrée en vigueur en 2012. Décrite comme le 'premier traité africain du genre qui vise spécifiquement à promouvoir la démocratie, les élections et la bonne gouvernance',[264] elle est sans aucun doute la déclaration la plus complète et la plus officielle relativement à ces questions.

L'aspiration 3 de l'Agenda 2063 est tout aussi hautement pertinent ici : « Une Afrique caractérisée par la bonne gouvernance, la pratique de la démocratie, le respect des droits de la personne, de la justice et de l'état de droit ». Cette Aspiration prévoit que les élections doivent respecter quelques principes fondamentaux : '(i) le multipartisme, les systèmes pluralistes ; (ii) l'égalité des chances dans le processus concurrentiel politique ; (iii) l'éducation de l'électorat pour qu'il puisse faire des choix éclairés ; et le (iv) Panafricanisme, l'égalité, la diversité, l'excellence et la solidarité ».[265] Dans le reste de cette section, nous allons examiner de près deux éléments importants de ce Défi : les élections et le constitutionnalisme, ainsi que l'état de droit.

[264] ACDEAG, undated, http://aga-platform.org/index.php/resources/2015-10-12-12-22-06. http://aga-platform.org/index.php/resources/2015-10-12-12-22-06

[265] Agenda 2063, pp. 12-13.

A propos des élections

Le pivot d'un système démocratique est la tenue des élections régulières, libres et justes. Sous ce regard, l'Afrique a enregistré des progrès indéniables au cours des deux dernières décennies. En conséquence, les divers REP tendent à saluer les progrès réalisés, même s'ils reconnaissent souvent que certaines insuffisances demeurent dans le cadre démocratique. Le REP du Nigeria est instructif à ce niveau, présentant les élections 2007 comme étant importantes, le REP critique sans détour leur déroulement : [266]

Au cours de la MEP, nombre de parties prenantes ont confirmé que les élections 2007 étaient les élections les plus mal organisées et qui ont fait l'objet d'une fraude massive dans ce pays sans expérience en matière de politique électorale. Ces élections ont porté un coup à la confiance des citoyens dans les processus et les institutions électorales, et peuvent contribuer à saper la capacité du Nigeria à gérer ses conflits internes.

Cette analyse – l'évolution de la politique électorale doublée des pratiques antidémocratiques – est l'œuvre de nombreux érudits, sans aucun doute les plus éminents, parmi lesquels Fareed Zakaria,[267] qui l'ont qualifiée de « démocratie restrictive ». Elle renvoie à un système politique dans lequel les élections sont organisées pour désigner les gouvernements, mais dans un cadre où la liberté d'action des personnes et leur capacité à rechercher la protection contre les méfaits de l'État sont dangereusement compromises.

Les divers REP laissent entendre que ce problème est très répandu. Tout en saluant les progrès réalisés et l'organisation des élections, ils consignent de nombreuses violations. Le REP du Nigeria rapporte que les lois officielles et les institutions sont fréquemment subordonnées à la volonté d'une 'oligarchie' ou de 'grands hommes' et au favoritisme dont ils font preuve.[268] Au Rwanda, les partis politiques éprouvent des difficultés à se déployer librement.[269] Les REP du Burkina Faso et de la Zambie signalent des allégations de fraude durant les élections.[270] Le REP de l'Ouganda contient des réserves quant à l'impartialité de la commission électorale.[271] D'autres pays signalent aussi des violences politiques et électorales, ainsi que des allégations de partialité de la part des forces de sécurité.[272] Le REP de l'Éthiopie, à titre d'exemple, fait allusion aux conséquences des élections de 2005 dans ce pays et aux mesures de répressions brutales prises par le 'gouvernement' contre les partisans de l'opposition'.[273]

[266] REP du Nigeria, p. 84.

[267] Zakaria F, 'The rise of illiberal democracy', *Foreign Affairs* (November/December 1997).

[268] REP du Nigeria, pp. 51, 93.

[269] REP du Rwanda, p. 37.

[270] REP du Burkina Faso, p. 89; REP de la Zambie, p. 68.

[271] REP de l'Ouganda, p. 61.

[272] REP du Nigeria, p. 100; REP du Lesotho, pp. 52-53; REP du Kenya, p. 69; REP du Nigeria, p. 113.

[273] REP de l'Ethiopie, p. 60.

La situation des partis politiques se dessine clairement et permet de comprendre les problèmes que rencontre la trajectoire démocratique de l'Afrique. Plusieurs REP se préoccupent des petits agendas sectaires soutenus par certains partis.[274] En Ouganda, le parti au pouvoir tend à considérer l'opposition comme des « rebelles ». [275] D'autres REP font allusion aux conflits intestins vicieux, qui mettent aussi à mal la culture démocratique.[276] Le REP de l'Afrique du Sud aborde trois questions qui ont été, de façon générale, considérées comme ayant sapé le lien entre les électeurs et les représentants. Il a adopté un système de représentation proportionnel à liste fermée, qui confère l'essentiel du pouvoir aux partis politiques – les électeurs ne peuvent que voter pour un parti (en dehors des élections municipales), et ils ne peuvent pas demander des comptes aux Députés errants.[277] Finalement, il n'existe aucune disposition qui oblige les partis à divulguer leurs financements, ce qui ouvre ainsi la porte à l'influence illicite, à la fois étrangère et nationale.[278] Remarques du REP de l'Ouganda : « La fragilité de la politique pluraliste constitue un obstacle majeur à la construction de la culture et des pratiques démocratiques, aux relations harmonieuses entre les partis et à des élections crédibles. La prépondérance de l'exécutif sur le législatif compromet le contrôle du premier par le dernier ».[279]

Le constitutionnalisme et l'état de droit

Le constitutionnalisme implique le respect et l'adhésion à la constitution d'un pays et aux limites du pouvoir de l'État et du gouvernement, fixant ainsi le cadre dans lequel les droits des citoyens sont protégés de façon prévisible. L'objectif en effet est d'empêcher des abus provenant de toute partie du système, et de s'assurer que le pouvoir s'exerce dans les limites fixées par la loi. Pour y parvenir, le pouvoir est réparti de façon formelle à travers le système politique, afin de créer un système de freins et de contrepoids. La formule classique est que le pouvoir est réparti entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, chacune des entités gérant ses propres affaires et agissant comme un frein sur les autres parties.

La valeur du constitutionnalisme est expliquée clairement dans certains REP, à la fois pour sa valeur intrinsèque et pour ses implications pour le développement. Le REP du Ghana apporte les précisions suivantes :[280]

La suprématie de la Constitution et la consécration de l'état de droit sont les fondations de base sur lesquels reposent toutes les structures de gouvernance, le secteur privé et la société civile. La constitution et l'état de droit assurent la protection de la vie individuelle, la sécurité des biens, l'inviolabilité des contrats, la protection contre l'arbitraire ou les abus de pouvoir de la part du gouvernement, et veillent à ce que chacun puisse jouir du fruit de son travail. Sans le constitutionnalisme et l'état de droit, personne ne s'aventurerait dans les activités de production et de création, ou à créer des richesses et des emplois, promouvant de ce fait le développement humain et la réduction de la pauvreté.

Les REP présentent une image mixte du constitutionnalisme sur le continent. Dans certains pays, tels que le Bénin, le Ghana, Maurice et l'Afrique du Sud, le constitutionnalisme est généralement respecté et il garantit un éventail de droits.[281] Maurice reçoit des appréciations particulières. En effet, son REP salue la manière dont il respecte sa constitution et l'indépendance de ses institutions démocratiques.[282]

Dans d'autres cas, les REP décrient toujours la prédominance soutenue de l'exécutif.[283] Ainsi, le REP de la Zambie fait les remarques suivantes : « le Constitutionnalisme, la séparation des pouvoirs, l'instauration des freins et contrepoids et de l'état de droit peuvent donc être remis en doute en Zambie ».[284] De plus, si l'exécutif n'est pas soumis à un contrôle, cela peut engendrer une certaine impunité, comme l'indique le REP du Mozambique : « les pouvoirs excessifs de l'exécutif vis-à-vis du législatif et du judiciaire donnent l'impression que les membres de l'exécutif sont au-dessus de la loi et les cas de violations de la loi par les responsables gouvernementaux ne feront l'objet d'aucune contestation ».[285]

D'autres pays, tels que l'Algérie, l'Éthiopie, le Rwanda et l'Ouganda, présentent des problèmes plus profonds.[286] Il semble que la situation générale de l'environnement politique de ces pays a favorisé le non-respect du constitutionnalisme. En Ouganda, le REP note que les bases culturelles du constitutionnalisme dans ce pays sont 'embryonnaires'.[287] Le REP du Rwanda examine le contexte politique de façon détaillée, et fait les remarques suivantes : « Les approches de la Constitution rwandaise concernant les principes de séparation des pouvoirs, la concurrence et l'organisation politiques, et la jouissance des libertés fondamentales et politiques fondamentales sont axées consciemment sur la construction de l'unité nationale, le consensus et l'inclusion, étant donné son passé ».[288] Il indique en

274 REP du Bénin, p. 75-76; REP du Burkina Faso, p. 97; REP du Kenya, p. 69.
275 REP de l'Ouganda, p. 63.
276 REP du Kenya, p. 70; REP du Nigeria, p. 92.
277 REP de l'Afrique du Sud, p. 85-86.
278 REP de l'Afrique du Sud, p. 86.
279 REP de l'Ouganda, p. 41.
280 REP du Ghana, p. 21.
281 REP du Benin, p. 86; REP du Ghana, p. 25; REP de Maurice, p. 95; REP de l'Afrique du Sud, pp. 81 et 82, 86 et 87.
282 REP de Maurice, p. 95.
283 REP du Mozambique, p. 111; REP du Nigeria, p. 64; REP de la Tanzanie, p. 55; REP de la Zambie, p. 31.
284 REP de la Zambie, p. 31.
285 REP du Mozambique, p. 111.
286 REP de l'Algérie, pp. 87 et 88; REP du Rwanda, p. 42; REP de l'Ouganda, p. 83.
287 REP de l'Ouganda, p. 59.
288 REP du Rwanda, p. 30.

outre que le modèle de structuration et de fonctionnement de l'État du Rwanda donne lieu, pour l'essentiel, à une fusion et non à une séparation des pouvoirs.[289] Cette situation se manifeste par les restrictions marquées des libertés fondamentales.

Le pouvoir judiciaire et l'État de droit bénéficient d'une attention particulière dans les REP. Les REP font souvent allusion aux cas où les tribunaux essaient d'appliquer la loi, mais ils éprouvent des difficultés pour y parvenir. Dans certains cas, l'impasse est due à une insuffisance générale en termes de ressources et de capacités, et à la corruption.[290] Pour certains pays – tels que l'Algérie et le Mozambique – les REP font allusion à l'absence d'une tradition des judiciaires indépendants et de contentieux constitutionnels.[291] Mais des préoccupations au sujet de l'indépendance de l'appareil judiciaire sont soulevées de façon répétée dans les divers REP. Elle peut en effet prendre la forme de la 'manipulation' ou de la 'pression' politique exercée sur le judiciaire – comme c'est le cas au Nigeria[292] et en Ouganda[293] – ou des systèmes beaucoup plus structurés qui limitent son autorité. Le REP de l'Algérie soutient qu'il existe des ambiguïtés sérieuses dans le mode de gestion de l'appareil judiciaire – il note que le président du pays préside le Conseil supérieur de la magistrature, qui à son tour, contrôle le judiciaire. L'on se préoccupe aussi de l'allégeance politique des juges et de la manière dont ils gèrent les cas sensibles ; se référant à un sondage d'opinion réalisé dans le cadre du processus d'évaluation de l'Algérie par le MAEP, le REP note que plus de la moitié des personnes interrogées avaient un regard négatif sur l'indépendance de l'appareil judiciaire algérien.[294]

Le REP de l'Éthiopie indique que l'indépendance du judiciaire est respectée dans les sphères supérieures, mais elle subit souvent des interférences aux niveaux inférieurs.[295] Il souligne par ailleurs que contrairement à la position dans d'autres pays, les tribunaux ne résolvent pas les différends liés à l'interprétation de la constitution – cette fonction est remplie par la Chambre de la Fédération. Ceci est dû au fait que le système politique éthiopien suppose que la résolution des problèmes constitutionnels est en grande partie un problème politique. Le REP critique indirectement cette vision des choses en soutenant que l'« arrangement présage une éventuelle difficulté. Dans le cas d'un différend qui est ou qui est perçu comme étant lié aux politiques partisanes, une décision judiciaire impartiale serait plus acceptée promptement et respectée qu'une décision rendue par une Chambre de la Fédération dominée par un seul parti, qui serait considérée comme une *situation de juge et partie, ce qui est contraire au principal cardinal de la justice naturelle* ».[296]

À travers les REP, d'autres obstacles au constitutionnalisme sont identifiés. Les REP de l'Éthiopie et de la Tanzanie indiquent que les régimes de parti dominant créent une situation où les allégeances politiques supplantent la séparation institutionnelle qui est pourtant essentielle pour l'équilibrage des pouvoirs.[297] Cette observation est reconnue indirectement dans le REP de l'Afrique du Sud : il est vrai que le parlement sud-africain a abattu un travail digne de mention en permettant l'expression de la volonté du peuple, il ne s'est pas distingué en emmenant l'exécutif à rendre compte.[298]

Un autre défi important qui compromet le développement du constitutionnalisme en Afrique est la faiblesse de ses parlements – par rapport à l'exécutif. L'appareil législatif du gouvernement est censé représenter les citoyens plus directement et emmener l'appareil exécutif de l'État à rendre des comptes. Alors que les références des parlements du continent sont aussi variés que les pays eux-mêmes, ils sont considérés en règle générale comme n'ayant pas rempli cette fonction efficacement.

Les REP traitent de l'influence exercée sur les parlements nationaux par leurs exécutifs, même dans les cas où les dispositions constitutionnelles confirment l'indépendance des parlements et leur ordonne de procéder au contrôle de l'exécutif.[299] Par ailleurs, un ensemble d'autres problèmes sont identifiés. Le REP du Nigeria mentionne la corruption en l'associant aux représentants.[300] En Afrique du Sud, le REP note que le parlement a consacré la plupart de son énergie à légiférer, et n'a pas du tout développé ses capacités de contrôle.[301] Les problèmes de compétences et de logistique sapent le travail des parlements dans de nombreux pays.[302] Les problèmes liés aux partis politiques (divisions entre le parti au pouvoir et l'opposition, la discipline du parti ou une considération insuffisante accordée aux partis de l'opposition) ont aussi compromis le travail des parlements, notamment pour ce qui est des fonctions de contrôle.[303] Le REP du Ghana donne un aperçu concis des problèmes rencontrés par le parlement, lesquels s'appliquent à beaucoup d'autres pays :[304]

---

289 REP du Rwanda, p. 42.

290 REP du Mozambique, p. 110; REP du Nigeria, pp. 102 et 103.

291 REP de l'Algérie, p. 84; REP du Mozambique, p. 110.

292 REP du Nigeria, pp. 102 et103.

293 REP de l'Ouganda, p. 84.

294 REP de l'Algérie, p. 86.

295 REP de l'Éthiopie, p. 99.

296 REP de l'Éthiopie, p. 98 (en italique dans le texte original)

297 REP de l'Éthiopie, p. 97; REP de la Tanzanie, p. 55.

298 REP de l'Afrique du Sud, pp. 102 et 103.

299 REP de l'Algérie, pp. 85 à 87; REP du Benin, p. 95; REP du Burkina Faso, p. 118; REP du Kenya, p. 72; REP du Lesotho, p. 45; REP du Mozambique, p. 148; REP de la Sierra Leone, p. 123; REP de la Zambie, p. 109.

300 REP du Nigeria, p. 110.

301 REP de l'Afrique du Sud, p. 99.

302 REP du Benin, p. 94; REP du Mozambique, p. 175; REP de la Sierra Leone, p. 119

303 REP du Benin, p. 77; REP du Mozambique, pp. 37, 175.

304 REP du Ghana, p. 29.

Durant les réunions des parties prenantes et, en particulier, les réunis tenues avec les membres du Parlement à Accra, il a été déclaré à plusieurs reprises que le Parlement n'est ni efficace, ni indépendant de la branche de l'Exécutif. Les membres de la minorité ou de l'opposition au sein du Parlement soutiennent que, contrairement à l'appareil judiciaire, le Parlement dépend uniquement de l'Exécutif.

Il convient de mettre l'accent sur le fait que les REP ne se penchent pas exclusivement sur les insuffisances. Un message positif émanant du MAEP est que, pour toutes leurs insuffisances, les tribunaux du continent réalisent des progrès. Ainsi, le REP du Nigeria signale que l'appareil judiciaire du pays a gagné en estime aux yeux du public, nonobstant les grands défis qu'il rencontre.[305] À cet égard, l'Afrique du Sud est remarquable. En effet, le REP salue les normes élevées que son système judiciaire a maintenues, tout en notant que qu'il poursuit son propre projet de 'transformation' en essayant d'assurer une plus grande représentation raciale et du genre dans ses rangs.[306]

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet des attaques lancées contre la démocratie et la gouvernance ?

Sur ces questions, les REP sont détaillés et pour l'essentiel, ils sont assez directs. Dans la mesure où la démocratisation et le constitutionnalisme touchent aux questions politiques sensibles, c'est tout à l'honneur du MAEP que le pays a été disposé et capable de les explorer pour en relever les faiblesses.

1. La plus grande contribution que le MAEP peut apporter est celle de continuer à **signaler sans détour les échecs de la gouvernance et de la démocratie**. Ces problèmes sont sensibles, mais ils doivent être résolus en vue du développement futur de l'Afrique. Le MAEP devrait poursuivre dans cette lancée sans crainte ni favoritisme. Le MAEP rendrait un grand service pour l'avenir du continent s'il révèle ses manquements en toute sincérité de façon permanente, et exige des mesures de redressement appropriées. L'affermissement de la position du MAEP fait partie des nombreuses obligations des pays qui spécifient les normes. Il doit continuer à s'en servir comme des critères d'évaluation de ce qui est attendu de chaque pays. Et alors que les contextes historiques et culturels des pays orientent leurs systèmes politiques actuels, ils ne devraient pas s'en servir pour éviter leurs responsabilités en termes de normes et de conduite que le MAEP exige. Le MAEP ne devrait pas, en d'autres termes, avoir peur d'exiger des réformes où cela est nécessaire.
2. En termes de contenu dans les évaluations du MAEP, la valeur pourrait être ajoutée en s'assurant que **lors de l'évaluation des systèmes électoraux des pays, le contexte politique global et la période précédant les votes sont pris en compte**. Autrement dit, le MAEP devrait évaluer l'environnement dans lequel les élections se sont déroulées pour déterminer si le processus électoral dans son ensemble est libre et équitable, et s'il reflète la volonté des citoyens. Les processus d'auto-évaluation de pays doit examiner cet état de choses, et là où il mène des sondages, les questions sollicitant les avis des citoyens sur le climat électoral devraient être posées.

Défi n° 12 : Absence de mobilisation des ressources nationales, avec un accent sur les recettes fiscales tirées des ressources naturelles

Concept

Le financement du développement de l'Afrique a toujours fait l'objet de vives contestations. Sa dépendance vis-à-vis des partenaires étrangers au développement a soulevé des questions quant au degré auquel le continent contrôle son programme de développement. Il a également été soutenu que la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs a rompu la chaîne de responsabilité qui devrait exister entre les citoyens et les États. Le fait que l'Afrique regorge d'importantes réserves de minerais, de pétrole et de gaz, et que l'exploitation de ces ressources constitue souvent une source majeure de sorties illicites des ressources financières du continent, met en exergue la gravité de ce défi sur le développement de l'Afrique. La présente section se rapporte aux défis n° 2 (Ingérence dans le secteur privé), n° 5 (Défaut d'industrialisation et faiblesse de la valeur ajoutée), n° 8 (Sous-développement de l'agriculture) et le n° 9 (Sous-développement du secteur des services).

Que peut faire le MAEP au sujet de l'absence de mobilisation des ressources nationales ?

Ce problème trouve une petite solution directe auprès du MAEP, bien que la question de la mobilisation des

[305] REP du Nigeria, pp. 102 et 103.
[306] REP de l'Afrique du Sud, pp. 98–99, 100–101.

ressources est abordée dans le domaine thématique GGE, dans le cadre de la Question 5 qui se décline de la manière suivante : « Quelles sont les mesures prises par votre pays pour accroître la mobilisation des ressources nationales, notamment les épargnes publiques et privées, ainsi que la formation de capital, et réduire la fuite de capitaux ? »

Curieusement, étant donné l'importance de cette question, les normes ne traitent pas du sujet de façon détaillée. Les instruments suivants influent sur la question :

- OUA, Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001)
- OUA, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981, Nairobi, Kenya)
- OUA, Protocole d'entente, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud)
- ONU, Sommet mondial sur le développement durable, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (2002, Johannesburg, Afrique du Sud)

Les normes font référence à la nécessité que les ressources adéquates soient mobilisées en vue du développement du continent, et elles font appel à la mobilisation. La fuite des capitaux soulève des préoccupations. Le rôle des ressources naturelles dans la mobilisation des ressources est traité indirectement. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait valoir un postulat quasi-moral selon lequel les peuples ont le droit de disposer de leurs biens et de leurs ressources naturelles comme ils l'entendent. Le Protocole d'entente CSSDCA dispose que les ressources naturelles est stratégiques de l''Afrique' sont la propriété des peuples d'Afrique et les leaders doivent les exploiter pour le bien commun des peuples du continent, avec le souci de répondre au besoin de restaurer, de préserver et de protéger l'environnement ». Toutefois, l'orientation donnée pour la voie à suivre pour transformer ces ressources en recettes réelles est très limitée.

L'Agenda 2063 prévoit une stratégie de mobilisation des produits de base pour « permettre aux pays africains d'avoir de la valeur ajoutée, de tirer des rentes très élevées de leurs produits, d'intégrer les Chaînes de valeur mondiales et de promouvoir la diversification verticale et horizontale ancrée dans l'accroissement des valeurs et le développement du contenu local ».[307]

Une question connexe renvoie aux flux financiers illicites. Il s'agit des mouvements illégaux de fonds d'une juridiction à l'autre, en contournant les obligations prévues, telles que les impôts. Une étude de la question sous l'égide de l'UA et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a estimé que le continent perdait environ 50 milliards $ par an, et il a enregistré une perte de 1 billion $ au cours des 50 dernières années.[308]

En l'occurrence, les REP contiennent très peu de renseignements sur la mobilisation des ressources provenant des ressources naturelles du continent. Les données mises en avant sur le sujet sont contenues dans trois des REP, à savoir ceux de la Tanzanie, de la Sierra Leone et de la Zambie, celui du Mozambique aborde aussi la question. D'où les perceptions selon lesquelles les pays hôtes ne bénéficient pas des gros investissements (notamment dans les industries extractives). Les investisseurs tiraient profit des dispositions légales qui les favorisaient.

En Zambie, à titre d'exemple, il est indiqué que les allègements fiscaux sont accordés aux nouveaux investisseurs, mais les entreprises cessent alors leurs activités et s'enregistrent à nouveau, pour profiter une fois de plus du cumul d'utilisations.[309] Le REP conclut alors en ces termes : 'Il a été noté que cette tendance privait de façon permanente les locaux et le gouvernement des recettes pouvant servir au développement.'[310] L'on retrouve des conclusions similaires dans le REP de la Sierra Leone, qui note les concessions offertes aux investisseurs du secteur minier dans le pays, avec des allégations de conduite illicite, telle que le recours aux sociétés de façade pour ne pas payer les impôts.[311] En Tanzanie, des incitations fiscales généreuses (en particulier avant 2010) signifiaient que les entreprises ont réussi à contourner le paiement des impôts en compensant leurs dépenses en capital sur la base de leur assujettissement à l'impôt, et en permettant un report prospectif indéfini des pertes, qui a donné lieu à une incitation ayant débouché sur la déclaration des pertes, évitant de fait le paiement des impôts.[312] Le REP du Mozambique traite de ce sujet de façon concise, mais donne un avis similaire – selon lequel les incitations fiscales accordées aux projets d'envergure privent le pays des recettes. Le REP recommande une nouvelle négociation des contrats de base.[313]

Si l'on est d'accord sur le fait que les pays manquent de tirer des profits de leurs ressources naturelles, la question qui se pose est celle de savoir pourquoi ces arrangements sont maintenus. Le REP de la Tanzanie donne des indications y afférentes. À titre d'illustration, les clauses de stabilisation des taxes contenues dans le

307 Agenda 2063, p. 97.

308 Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique, Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique, 2015, p. 13

309 REP de la Zambie, pp. 81et 82.

310 REP de la Zambie, p. 82.

311 REP de la Sierra Leone, p. 86.

312 REP de la Tanzanie, p. 226.

313 REP du Mozambique, pp. 175 et 176.

MDA ont empêché le Gouvernement tanzanien de percevoir des taux d'imposition ou d'impôt au titre des redevances.'[314]

Des préoccupations ont également été exprimées au sujet de la pratique de l'évitement fiscal et de l'évasion fiscale par les grandes sociétés. Ces démarches peuvent être légales (telles que la structuration des opérations pour tirer pleinement profit des échappatoires fiscaux, même dans le cas où une telle démarche viole l'intention du code des impôts), ou illégales (telles que la fausse facturation). Étant donné la complexité de cette manipulation et de la sophistication des entreprises qui sont à la manette, un certain degré d'aptitudes judiciaires est nécessaire pour détecter et combattre ce phénomène. Ces aptitudes manquent de façon criarde dans la plupart des pays africains.[315] Le dernier rapport sur les flux financiers illicites hors de l'Afrique estime que ces mouvements de fonds atteignent quelque 50 milliards de dollars par an.[316]

Résultats de l'enquête

Plusieurs réponses ont affirmé que la préférence était accordée aux investisseurs étrangers, au détriment des entreprises locales. Un participant du Malawi a fait le commentaire suivant : « Ils favorisent davantage les investisseurs étrangers en leur offrant des allègements fiscaux ». Une personne interrogée au Lesotho a fait des observations similaires. Certainement, ceci démontre que la question des avantages indus accordés aux entreprises étrangères est généralement reconnue, bien que les informations ne soient pas toujours détaillées.

Lors de l'enquête, un ensemble de questions ont été posées aux participants sur les contrats d'exploitation des ressources. Il était question de savoir, entre autres, si les contrats étaient accessibles au public, s'ils avaient des clauses de stabilisation et si les entreprises de l'industrie des ressources avaient eu recours ou avaient menacé de soumettre leurs gouvernements hôtes à un arbitrage pour faire appliquer les termes des clauses de stabilisation. Chose intéressante, pour l'essentiel, les participants – un groupe bien éclairé, actifs dans le secteur de la gouvernance – étaient incapables de fournir des réponses précises. Concernant l'accès du public aux contrats, quelques-uns (tels qu'un participant de la Sierra Leone) ont déclaré avec certitude que les contrats étaient disponibles. Nombre d'entre eux ont affirmé qu'ils n'étaient pas accessibles au public. À titre d'illustration, un participant du Togo a déclaré ce qui suit : « Ces contrats ne sont pas accessibles au public. Il n'existe pas de raisons politiques qui sous-tendent leur indisponibilité. Le Secrétariat du Bureau togolais de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives a récemment (en mars 2016) demandé au Gouvernement de rendre ces accords publics, mais jusqu'ici, il n'y a pas eu de réaction de la part du gouvernement ». Un participant de la Tanzanie a fait la remarque suivante : « Les Contrats sont le secret des hauts responsables du gouvernement. Même les membres du Parlement ne connaissent pas leur contenu ». Un participant de l'Ouganda a confié que : « Aucun contrat n'est public, certainement pour des raisons de sécurité ». (Cependant, des versions des contrats ayant fuité sont devenues publiques.)

Les réponses aux questions sur l'implication des entreprises de l'industrie des ressources dans les flux financiers illicites ont produit un ensemble de réponses plus définies, bien qu'un grand nombre de participants aient fait savoir qu'ils n'avaient pas assez de connaissances sur le sujet. Plusieurs personnes ont établi un lien entre cette situation et la complicité des élites politiques nationales. Plusieurs personnes ont établi un lien entre cette situation et la complicité des élites politiques nationales.

Les réponses des participants ont ajouté une dimension intéressante à ce Défi. Même si le problème général est reconnu, il est mal compris. C'est pourquoi l'implication du public en vue de sa résolution est difficile. L'on note par ailleurs que la responsabilité de cette situation est portée, non seulement par les entreprises, mais également par les gouvernements nationaux et les politiques qui agissent en tant que facilitateurs ou qui encouragent même les flux financiers illicites.

Que peut faire le MAEP –quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet de l'absence de mobilisation des ressources nationales ?

L'importance du MAEP en tant que outil de recherche pourrait être d'une très grande utilité à cet égard.

1. L'ensemble des connaissances sur la situation des contrats d'exploitation des ressources et la gestion des ressources est incomplet, et le MAEP pourrait jouer un rôle majeur **dans la collecte des informations au niveau national**. Ces mesures incluraient la mise à disposition des contrats, la présentation de la manière dont ils s'appliquent en réalité et l'examen visant à déterminer s'ils sont appropriés au plan du développement dans le cadre des pays particuliers. Ces informations seront incluses dans les REP et pourraient aussi être mises à la disposition du grand public par souci de transparence.
2. Le MAEP rendrait aussi un grand service en **donnant aux citoyens la possibilité de s'impliquer dans l'affaire**. L'enquête menée dans le cadre de cette étude a révélé des

[314] REP de la Tanzanie, p. 226.

[315] Africa Progress Panel, *Africa Progress Report 2013, Equity in extractives: stewarding Africa's natural resources for all* (Geneva: Africa Progress Panel, 2013) p. 65.

[316] High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa, *Illicit Financial Flow, Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (UNECA 2015) p. 13.

écarts d'information significatifs sur la question. Le MAEP pourrait les impliquer à travers toute la chaîne de ses activités, des RAEP au déploiement des missions d'évaluation pays jusqu'aux rapports d'évaluation qui en découlent et qui doivent être transmis aux pays. Concernant cette diffusion, une stratégie médiatique nationale serait un atout.

3. Étant donné que la gestion des ressources est un défi partagé à travers une grande partie du continent, ce secteur est un domaine où **l'échange d'informations pourrait être d'une valeur inestimable**. La compréhension des meilleures pratiques et de l'alignement mutuel des codes d'investissement et des incitations à l'investissement (dans le cadre de l'intégration régionale) devrait bénéficier d'une attention particulière. Cet aspect pourrait bénéficier des orientations de haut niveau et de l'appui du Forum du MAEP, alors que les coopérations permanentes pourraient être gérées par la Commission des Points focaux, la diffusion de l'information étant gérée par le Centre des connaissances proposé.

Défi n° 13 : Inégalités structurelles d'accès aux opportunités

Concept

Il importe de se rappeler que tandis que les sociétés africaines pourraient être affligées par des problèmes de développement particuliers, ces fardeaux ne sont pas supportés de façon égale au sein de la société. En effet, certains groupes, ceux-ci pourraient cependant être définis, sont beaucoup plus affectés que d'autres par la pauvreté et bénéficient d'un accès limité aux opportunités. L'objectif consistant à s'assurer que ces différences ne prennent pas la forme des obstacles permanents à la mobilité pour les moins privilégiés est une dimension du développement qui doit être abordée. L'accent à ce niveau est donc mis sur l'inclusion du développement socioéconomique dans l'optique de s'assurer que la « classe » dans laquelle un enfant est né ne déterminera pas son avenir dans la vie.

Il semble que seules quelques recherches ont été menées sur les questions de mobilité sociale en Afrique. La recherche menée ailleurs donne un modèle général permettant d'analyser la situation sur le continent. Une étude menée par la *Pew Charitable Trusts* a identifié trois groupes de facteurs généraux qui favorisent la mobilité sociale. Il s'agit de :[317]

- le capital social : les facteurs liés à la socialisation, aux influences et aux réseaux ;
- le capital humain : les facteurs qui permettent aux gens de saisir des opportunités, l'éducation et la santé étant des éléments particulièrement importants ;
- le capital financier : les facteurs tels que les ressources monétaires, qu'ils se présentent en forme de dons, de transferts ou de revenu gagné.

Une préoccupation particulière demeure. En effet, les économies africaines enregistrent une croissance, mais la majeure partie des bénéfices profite à une frange relativement petite de la population. Cette situation a été observée dans le cadre d'un travail de recherche mené en Asie, dont la conclusion était la suivante même si la croissance économique est un élément indispensable de la mobilité, elle ne se suffit pas.[318] En d'autres termes, la Croissance n'a pas été « élargie ».[319] Cette section se rapporte au Défi n° 7 relatif au sous-développement des ressources humaines.

Que fait le MAEP au sujet des inégalités structurelles en matière d'accès aux opportunités ?

Le MAEP s'attaque à ce problème indirectement. La solution la plus proche, mais en aucun cas une correspondance parfaite doit être recherchée dans le 3ème Objectif du domaine thématique du Développement socioéconomique (DSE) portant sur la pauvreté, le chômage et les inégalités. Même les normes ne s'attaquent pas à ce Défi de front, mais celles qui ont une certaine pertinence incluent :

- la Conférence internationale sur la participation populaire dans le processus de redressement et de développement en Afrique, la Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation (février 1990, Arusha, Tanzanie) ;
- l'OUA, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001) ; et
- l'OUA, Protocole d'entente, Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002, Durban, Afrique du Sud).

317 Butler SM, WW Beach and PL Winfree, *Pathways to economic mobility: key indicators* (Economic Mobility Project: an initiative of the Pew Charitable Trusts, 2009).

318 Salze-Lozac'h V, *Economic mobility and inclusive growth in Asia: the need for improved public-private collaboration*, éditions Kim T and A Mulaka, *Social Mobility: Experiences and Lessons from Asia* (Seoul: Korea Development Institute and the Asia Foundation, 2015) pp. 25-50.

319 Voir, par exemple, les REP de l'Éthiopie, p. 131 ; de la Tanzanie, p. 183; du Burkina Faso, p. 310.

Ces normes reconnaissent les inégalités en matière d'accès aux opportunités dont de nombreux enfants africains sont victimes et recherchent les mesures à prendre pour inverser la tendance. Cependant, cette initiative est habituellement formulée en termes d'objectifs stratégiques généraux tels que la réduction de la pauvreté et les possibilités d'emploi – plutôt que le problème des inégalités structurelles en soi.

L'Agenda 2063 s'attaque à cette question de façon indirecte. La pauvreté doit être abordée, comme c'est le cas des inégalités – qui sont présentées comme une grande menace pour la stabilité de l'Afrique.[320] Elle démontre une préoccupation claire concernant l'exclusion et la mobilité sociales.[321] Le premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 est plus direct et plus explicite, qui prévoit qu'à l'horizon 2023, « l'éducation en tant que principal vecteur de la mobilité sociale intergénérationnelle aurait gagné du terrain et se serait améliorée ».[322]

La persistance des inégalités profondes en Afrique constitue un thème qui revient dans plusieurs REP. Le REP de la Tanzanie propose une analyse détaillée et directe de cette question :

« Les inégalités profondes dans l'accès aux opportunités et par rapport aux chances de vie ont un impact direct sur ce que les gens peuvent être ou faire, s'agissant des capacités humaines. Un nombre croissant de preuves à travers le monde montre que :

- Les inégalités vendangent le talent, en particulier si certains groupes sociaux, notamment les femmes, sont exclues des hautes fonctions ou des activités économiques;
- Les inégalités minent la société et ses institutions, en particulier lorsque les élites prennent en otage les gouvernements et les institutions et s'en servent pour poursuivre leurs propres intérêts, au lieu du bien-être de tous;
- Les inégalités compromettent la cohésion sociales ; « les inégalités verticales » entre les personnes, débouchent sur l'accroissement de la criminalité, tandis que « les inégalités horizontales » entre différents groupes sociaux augmentent les risques de conflits dans la société;
- Les inégalités limitent l'impact de la croissance économique sur la pauvreté, les fruits de la croissance faisant l'objet d'une distribution inégale dans la société ; et
- « Les inégalités transmettent la pauvreté de génération en génération ».[323]

Le rapport d'évaluation de la Zambie s'appesantit sur la prévalence des « inégalités horizontales ». Selon ce rapport, les inégalités sont « également élevées à l'intérieur et à travers les régions et entre les zones rurales et les zones urbaines. »[324] Pareillement, le REP du Ghana relève que « en dehors des contraintes liées aux ressources, à l'analphabétisme, les inégalités relatives à l'accès aux ressources de développement à travers le genre, les revenus et les lignes géographiques posent un défi majeur aux effort visant à accélérer le développement socioéconomique »[325] Dans le même sillage, le REP du Kenya fait observer que « les revenus et les inégalités sociales sont généralisées, et l'accès aux des terres, aux services de base et aux infrastructures ou leur manque reflète les disparités entre les riches et les pauvres.[326]

Le REP du Lesotho relie la pauvreté et les inégalités au chômage, notant que certaines personnes sont capables de mieux tirer avantage des opportunités et des richesses que d'autres.[327] Le REP de la Sierra Leone met les pleins feux sur l'importance du fonctionnement des systèmes fonciers aux fins de donner accès à ces richesses aux pauvres.[328] Le REP du Burkina Faso souligne à grands traits la structure de base de l'économie et de la production des revenus, c'est-à-dire la prédominance de l'agriculture, et en particulier les activités à faible valeur ajoutée.[329] Le REP de l'Ethiopie souligne les inégalités dans le domaine de l'accès à l'éducation.[330] Le REP du Mozambique souligne une urbanisation galopante couplée du déclin des emplois manufacturiers – qui privent la population urbaine en plein boom démographique des opportunités de revenus et de mobilité.[331] Chacune de ces inégalités implique que les populations qui se trouvent au bas de l'échelle socioéconomique vont probablement mettre tout en œuvre pour évoluer.

Ainsi, ayant accepté que plusieurs Africains contestent les limites structurelles imposées à leurs vies et à leurs chances, les REP montrent également que des mesures sont prises pour changer la donne. En général, le type d'intervention dominant pourrait s'appeler « réduction de la pauvreté ». Cela implique des efforts d'accroitre l'accès aux biens et services aux nécessiteux. Un autre aspect implique des investissements dans le seul et le plus important outil de mobilité sociale : l'éduction.

L'éducation peut avoir un impact majeur sur les opportunités des populations. Toutefois, comme il a été

320 Agenda 2063, p. 102.
321 Agenda 2063, p. 31.
322 Commission UA, *Agenda 2063: The Africa We Want: A Shared Strategic Framework for Inclusive Growth and Sustainable Development – First Ten-Year Implementation Plan 2014-2023*, p. 43 (italique ajouté).

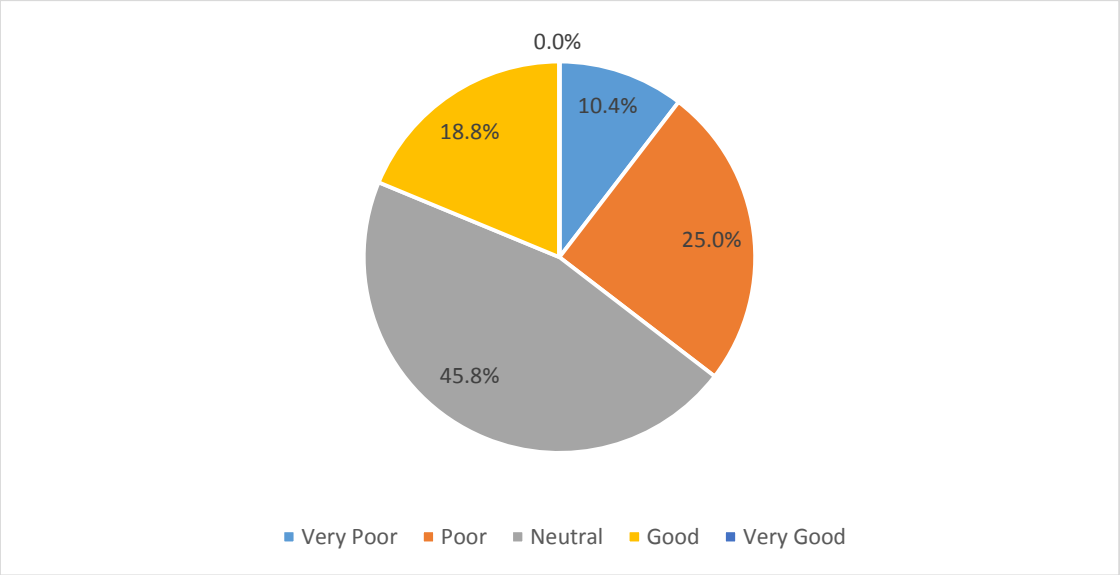
323 REP de la Tanzanie, p. 221 (notes de bas de page omises).
324 REP de la Zambie, p. 37.
325 REP du Ghana, p. 228.
326 REP du Kenya, p. 54.
327 REP du Lesotho, p. 189.
328 REP de la Sierra Leone, p. 316.
329 REP du Burkina Faso, p. 310.
330 REP de l'Éthiopie, p. 216.
331 REP du Mozambique, p. 241.

relevé antérieurement, des problèmes sérieux persistent par rapport à la pertinence et à l'attractivité de l'éducation. Et puis qu'il peut y avoir un retard considérable entre l'achèvement des études et l'obtention d'un emploi nécessitant une formation universitaire, plusieurs diplômés de l'enseignement supérieur dévieront vers les emplois à faible revenu dans le secteur informel pour joindre les deux bouts. Ainsi, le problème ne réside pas uniquement dans le niveau d'instruction, mais surtout dans le type de formation reçue et la capacité à en faire usage.

Résultats de l'enquête

Les réponses de l'enquête offrent une perspective plus précieuse. Ces résultats apparaissent dans le graphique ci-dessous.

Figure 5 : Perspectives des citoyens sur la mobilité sociale et l'éradication de la pauvreté



Source: enquête menée auprès des principaux acteurs africains dans le domaine de la gouvernance, novembre 2016.

L'on peut observer qu'aucun répondant n'a estimé que les perspectives de la mobilité socio-économiques soient "très bonnes ». La seule réponse de la majorité était que les perspectives étaient « neutres » (« dans notre société, nous avons des clivages socioéconomiques et les désavantages dont les gens ont hérité à la naissance sont réels ; toutefois, il existe des possibilités d'avancer») et près d'un tiers a estimé que les perspectives pour cet aspect étaient « faibles » ou « très faibles ».

Ceux qui ont fait des commentaires sur la question avaient tendance à citer le chômage et le défaut d'éducation comme les principaux freins à la mobilité. Plusieurs pays ont pris des initiatives pour résoudre ce problème. Les politiques au Lesotho essaient de soutenir les groupes les plus vulnérables de la société.[332] Le Burkina Faso vent les produits de première nécessité aux pauvres aux prix « sociaux »[333] et offre des bourses d'études et d'autres appuis aux pauvres, aux défavorisés pour leurs études universitaires.[334] L'Ouganda alloue des dotations **d'égalisation** afin de réduire les inégalités entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres du pays.[335]

L'Afrique du Sud a mis en place un système élargi de dotations sociales en faveur de ses citoyens les plus pauvres. Maurice a mis un accent particulier sur l'éducation comme moyen de réduire les inégalités.[336]

L'apport de ces initiatives à l'amélioration des perspectives de la mobilité des pauvres d'Afrique n'est pas clair dans la pratique. Les suggestions des répondants, sans surprise, étaient centrées sur l'éducation. Certains ont plaidé en faveur des politiques créatrices d'emploi sans toutefois préciser à quoi celles-ci devraient ressembler. En outre, l'on a enregistré plusieurs appels invitant à résoudre les problèmes de gouvernance, notamment la corruption dans l'administration et l'élaboration des programmes.

Des solutions durables et exécutables peinent à être trouvées. Les recommandations faites dans les REP sont vagues, et, au meilleur des cas, sont théoriques. A titre d'exemple, demander des politiques qui s'attaquent aux inégalités et promeuvent le développement élargi à la base, mais très souvent, sans indiquer dans les détails à quoi ces politiques devraient ressembler.[337]

332 REP du Lesotho, p. 183.
333 REP du Burkina Faso, p. 311.
334 REP du Burkina Faso, p. 493.
335 REP de l'Ouganda, p. 154.

336 REP de Maurice, p. 144.
337 REP de la Zambie, p.249; REP du Mozambique, p. 156.

Que peut faire le MAEP – ou quelles autres mesures peut-il prendre – au sujet des inégalités structurelles en matière d'accès aux opportunités ?

La mobilité sociale n'est pas couverte comme il se doit dans les REP, du moins, pas directement. Néanmoins, de nombreuses informations ont été collectées dans le processus du MAEP, qui aide à expliquer les lacunes du continent à cet égard. Il s'agit d'un problème important auquel l'Afrique est confronté, et qui nécessite une analyse plus claire et plus directe.

1. Il serait utile que le MAEP mène des réflexions sur les moyens de **mieux intégrer cette question dans son travail**. L'on ignore s'il existe des normes supplémentaires qui pourraient guider les enquêtes et les futures mesures (et les Objectifs de développement durable pourraient constituer un bon point de départ).
2. En outre, le MAEP pourrait aussi souhaiter conduire **des recherches** sur les questions relatives à la mobilité sociale à l'effet de comprendre plus en profondeur le problème et contribuer à l'élaboration de propositions concrètes en vue de la prise de décisions stratégiques. Dans ce cadre, l'analyse comparative des expériences en matière de mobilité sociale dans d'autres régions du monde pourrait être considérée comme la base des leçons que l'Afrique pourrait tirer.

Conclusion

Nécessité d'une perspective intégrée

La présente étude a mis en relief chaque défi faisant l'objet d'une analyse distincte et discrète. Il importe de noter qu'en réalité, il est très difficile de séparer l'impact de certains de celui des autres. Pour cette raison, des concepts identiques ou similaires relatifs aux multiples défis apparaissent. Il en découle que les défis ont un impact cumulatif sur le développement de l'Afrique qui dépasse la « somme de leurs parties ».

A titre d'exemple, le déficit infrastructurel du continent a un impact considérable sur les perspectives en matière d'intégration régionale, l'industrialisation et les services, notamment le tourisme. Le problème de mobilisation de ressources et d'efficacité du service public a un impact sur la capacité à mettre en œuvre les projets infrastructurels et à fournir les services qui revalorisent le capital humain. Cependant, un capital humain de haut vol est un catalyseur clé d'un service public efficace. La faiblesse des Etats constitue le facteur majeur qui met à mal la démocratie et la gouvernance. En bref, ces problèmes sont tellement liés que seule une approche globale et intégrée peut fournir des programmes d'actions concrets et pertinents pour les politiques.

Capacité du MAEP à faire d'autres contributions

Si le MAEP veut apporter son appui à la résolution de ces défis, il ne pourra pas se permettre de « procéder comme de coutume ». Cette assertion n'est aucunement un appel à une révision totale du MAEP, étant donné qu'elle offre déjà une méthodologie solide. Le MAEP était un programme conçu essentiellement pour atteindre un certain nombre d'objectifs inter reliés : la recherche pour assurer la pleine compréhension des pays participants et un fondement adossé sur les preuves en vue des actions futures ; encourager l'élaboration des politiques pour pallier les insuffisances ; l'élaboration consultative, l'apprentissage, l'assistance et la reddition de compte par les pairs.

Jusqu'à présent, le MAEP a réalisé de bons résultats dans le domaine de la recherché, mais un peu moins dans les autres domaines. Le plein potentiel du MAEP en tant que plate-forme pour la coopération intra-africaine n'a pas été totalement exploité. Le MAEP a fait un travail louable en compilant les informations sur les pays évalués, qu'il pourrait améliorer en faisant quelques ajustements.

- Plusieurs REP identifient correctement les problèmes existants, mais ne parviennent pas à en saisir la dynamique. Comme il a été relevé, une compréhension « intuitive » n'est pas forcément le moyen de parvenir à des solutions. A titre d'exemple, dans le domaine de la fourniture des infrastructures, la rareté des ressources a la part belle dans les discussions publiques, bien qu'elle ne constitue pas le seul problème. Le MAEP pourrait rendre un grand service en procédant à l'analyse approfondie des facteurs à l'origine de ces problèmes et en fournissant des critiques constructives et des perspectives alternatives aux objectifs que les pays essaient d'atteindre.
- Quelques-uns des problèmes abordés dans la présente étude - notamment la question de mobilisation des ressources à travers la location des ressources - ont fait l'objet d'un examen non minutieux par le MAEP. Ils pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie.
- Certains documents qui pourraient mieux expliquer les tendances sur le continent doivent être collectés à travers une évaluation officielle. Il s'agit notamment des contrats qui portent sur les industries extractives. Ces documents peuvent être compilés et analysés. Il est essentiel que des institutions au niveau national continuent de fonctionner à l'issue des évaluations et qu'elles

gardent le contact avec le Secrétariat continental. L'objectif serait le maintien d'un processus continu de collecte et d'échange d'informations.

- Le Secrétariat du MAEP envisage de créer un « hub de connaissances ». Il s'agirait là d'une installation où le travail du MAEP peut être archivé et être accessible aux chercheurs. Cette installation doit être mise en place et vulgarisée parmi les gouvernements africains, les institutions académiques et les groupes de réflexion. . Les travaux d'éminents universitaires qui, à la retraite, font don des articles privés à leurs institutions, les notes rédigées sur le terrain ou les réflexions personnelles sur les MEP effectuées par les membres de l'équipe participante pourront également y être conservées.
- Pour atteindre les objectifs relevés plus haut, le MAEP pourrait coopérer avec des chercheurs et groupes de réflexion externes pour améliorer le travail qu'il est en train d'abattre. L'une des suggestions serait de commander une analyse approfondie des questions transversales importantes pour aider à enrichir les réponses nationales, régionales et continentales à ces problèmes.
- La présentation de son travail doit faire l'objet d'amélioration. Par exemple, les REP ont été décrits comme n'étant pas agréables à lire. Une meilleure structuration du document serait essentielle et même de petits ajouts comme un index feraient la différence.

En termes de politique, le MAEP avait été créé pour favoriser l'adoption des approches alternatives pour apporter une réponse aux manquements observés en matière de gouvernance. L'examen des initiatives de politique pour trouver une solution à ces problèmes devait être atteint à travers les Programmes d'Action Nationaux (PAN), les rapports de mise en œuvre du PAN et à travers le Forum du MAEP.

- Les PAN en eux-mêmes pourraient être améliorés. Ils doivent refléter plus en détails ce qui doit être fait et quels avantages que les interventions proposées apporteront. Ils doivent faire l'objet définis avec attention et réalisme et les informations sur leurs avancées doivent être accessibles.
- La mise en œuvre des rapports tend à être dépourvue des informations qui devaient les rendre utilisables. Certains ont tendance à être trop vastes et impressionnants tandis que les autres font référence aux programmes spécifiques que les membres du Forum on de la peine à suivre. Aucun n'offre des cadres particulièrement détaillés pour faire le suivi – évaluation. Les rapports de mise en œuvre manquent e faire référence à des commentaires précis dans les PAN. Nombre desdits programmes ne sont pas disponibles au grand public. Combler ces lacunes et en faire de vrais outils de suivi du progrès va particulièrement accroitre leur valeur. Ils tireront également partie d'une bonne structure qui aidera le lecteur à comprendre quelle est l'intention précise ou l'importance des initiatives. Ils doivent être soumis régulièrement et dans les délais, mis à disposition en ligne et archivés physiquement au Secrétariat du MAEP.
- Le Centre des connaissances proposés – à la fois comme un dépôt de données physique et comme une ressource en ligne – devrait être mis sur pied. L'énorme volume d'informations que le MAEP a recueillies doit être mis à la disposition des milieux d'orientation et du grand public. Ceci impliquerait très probablement d'importantes dépenses, mais si s'il s'agit d'un investissement dans une politique bien ficelée, le jeu en vaudra bien la chandelle.
- Le problème des données fiables a été développé comme un thème à travers ce rapport. La nécessité de la création par les pays des organismes de statistiques compétents a été notée. Le MAEP pourrait aussi exploiter efficacement des indices de gouvernance – tels que l'indice de la Fondation Mo Ibrahim – pour que les rapports individuels soient cohérents.
- Le travail relatif aux bonnes pratiques doit être amélioré. Les REP en contiennent un grand nombre. Elles constituent de de riches objets d'apprentissage pour les pairs. Leur collecte ne devrait cependant pas se limiter aux évaluations. Des travaux de recherche commandés peuvent examiner l'expérience des autres pays et rechercher des solutions pour l'Afrique.

En termes de coopération, le MAEP fut créé pour constituer un effort collaboratif en vue de l'appui mutuel entre les pays concernés. Il existe des rapports sur les accords informels d'assistance mutuelle, qui doivent devenir des engagements publics et les connaissances publiques. Une telle avancée pourra accroitre l'utilité du MAEP et servir comme expression concrète de la coopération intra-africaine.

- Enfin, la priorité doit être accordée à la surveillance du processus, à savoir se tenir au courant des efforts fournis pour se conformer aux engagements relatifs au PAN et aligner les politiques sur les normes. Pour que le MAEP soit efficace, il doit être un processus permanent qui attire des contributions et des réactions de façon continue.

- Le Forum du MAEP doit interroger les REP et les rapports de mise en œuvre de manière appropriée. Les chefs d'Etat ne pouvant pas le faire, l'examen des rapports pourrait être effectué par des aides ou les chercheurs des gouvernements avant le Forum. Autrement, la Commission des Points focaux pourrait servir de plate-forme pour un engagement élargi et profond vis-à-vis des questions de politique liées au MAEP, l'objectif étant de susciter des interrogations et un débat réel et de fond lors des réunions du Forum du MAEP.
- La coopération sur les solutions – en particulier là où les pays ont les mêmes problèmes, ou partagent les mêmes frontières, doit être recherchée avec ardeur. Une fois de plus, le pouvoir de convocation du MAEP est un grand atout, tout comme les informations qu'il a rassemblées au fil du temps.
- L'exposé qui précède indique que le MAEP a fait du bon travail en matière de collecte d'informations. Ce qui reste peu évident c'est le degré auquel ces efforts sont traduits en véritable changement de politiques, et jusqu'où les pays sont amenés à s'expliquer sur leur réticence à le faire (et réellement assistés à apporter le changement). Le rôle essentiel du Forum doit faire l'objet d'examen et si possible, de renforcement. Aucune autre partie du système ne peut impulser le changement en matière de gouvernance que le MAEP était censé apporter.

Prochaines étapes

Les prochaines étapes dans l'évolution de la présente étude et de ses recommandations sont, entre autres : (i) la mise en place des indicateurs à la suite des outils du MAEP et leur expérimentation dans des pays sélectionnés, avec pour cible le suivi de la présente étude assorti d'un rapport sur les performances de chaque pays par rapport à chacun des 13 défis ; et (ii) l'intégration de chacune des leçons apprises de chaque défi dans le renouvellement en cours des processus et des outils du MAEP, y compris le questionnaire de l'auto-évaluation des pays et du processus d'évaluation.

LES DÉFIS MAJEURS AUXQUELS L'AFRIQUE EST CONFRONTÉE