



Commission
économique pour
l'Afrique

Tour d'horizon de la gouvernance en Afrique Australe: *Recommandations et plan d'action*



Quatrième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF IV)

Gouvernance pour une Afrique en marche

En collaboration
avec



La Banque africaine
de développement



L'Union africaine



Commission économique pour l'Afrique

ECA/ESA/ADF IV/Wshp/03/02/Add.1
2 février 2004

Atelier préparatoire au quatrième Forum pour
le développement de l'Afrique (ADF IV)
pour les États d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe

Lusaka, 24-26 novembre 2003

Tour d'horizon de la gouvernance en Afrique Australe: *recommandations et plan d'action*

Bureau sous-régional en Afrique australe
Commission économique pour l'Afrique (CEA)
2004

Table des matières

Abréviations et Acronymes	v
Première partie: Introduction	1
1.1 Historique.....	1
1.2 Faits marquants survenus en Afrique australe	2
1.3 Le projet africain sur la gouvernance	3
1.4 Conclusions tirées des rapports nationaux	4
1.5 Quelques observations importantes.....	5
Deuxième partie: Points de vue de l’Afrique australe sur la gouvernance.....	7
2.1 Consultation sous-régionale	7
2.2 Les défis de la gouvernance et la voie à suivre	7
2.3 Représentation et institutions politiques.....	7
2.4 Efficacité des institutions.....	13
2.5 Gouvernance économique et bonne gestion des entreprises	18
2.6 Conclusion	21
Troisième partie: Matrice du plan d’action	23
Références	25

Abréviations et Acronymes

ADF IV	Forum sur le développement de l'Afrique
CEA	Commission économique pour l'Afrique
COMESA	Marché commun des États d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe
EISA	Institut électoral d'Afrique australe
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
PANUREDA	Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PPTE	Pays pauvres très endettés
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UA	Union africaine

Première partie: Introduction

1.1 Historique

1. La participation populaire au redressement et au développement économiques de l'Afrique a, au fil des ans, gagné en reconnaissance auprès des gouvernements africains et de leurs partenaires pour le développement, notamment le système des Nations Unies. Le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990 (PANUREDA) a d'ailleurs un des principaux fruits de cette reconnaissance. Les autres faits marquants ont été, notamment, trois grandes conférences internationales organisées par l'ONU, les organisations non gouvernementales (ONG) et les gouvernements africains, à savoir la Conférence internationale d'Abuja sur l'Afrique : le défi du redressement économique et du développement accéléré (1987), la Conférence internationale de Khartoum sur la dimension humaine du redressement et du développement de l'Afrique (1988) et la Conférence internationale sur la participation populaire, tenue à Arusha (République-Unie de Tanzanie) en 1990, au cours de laquelle a été adoptée la Charte africaine de la participation populaire au développement.

2. La bonne gouvernance figure également à l'ordre du jour des réunions internationales depuis la fin des années 80, en particulier à la suite des résultats négatifs des programmes d'ajustement structurel (PAS). Les PAS n'ayant pas permis de surmonter les principaux obstacles structurels et institutionnels à une croissance rapide et soutenue dans les pays africains, des termes et concepts tels que démocratie, société civile, participation populaire, transparence, obligation redditionnelle, droits de l'homme, etc., sont apparus de manière prééminente sur la scène de l'économie du développement. En effet, alors que les PAS étaient surtout axés sur la maîtrise des prix grâce à la libéralisation, à la déréglementation et à la privatisation, c'est aujourd'hui la question relative aux institutions appropriées, incarnée par les expressions « gouvernance » ou « bonne gouvernance », qui est devenue la pierre angulaire du programme de développement.

3. Les questions relatives à la bonne gouvernance figurent parmi les préoccupations de l'Afrique depuis un certain temps mais ce n'est que récemment qu'ont été reconnus et exposés les rapports intrinsèques entre la bonne gouvernance et le développement humain durable, y compris la réduction de la pauvreté. C'est ainsi que dans le document relatif au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) les dirigeants africains ont reconnu que la croissance et le développement économique étaient fortement tributaires d'un grand nombre de facteurs politiques, notamment la gouvernance économique et politique ainsi que la bonne gestion des entreprises, qui sont des conditions préalables au développement durable. La capacité de l'État à poser le cadre institutionnel propre à favoriser la bonne gouvernance est essentielle à l'interaction entre, d'une part, le développement économique et la gouvernance politique et, d'autre part, la gouvernance économique et la bonne gestion des entreprises. Dans le NEPAD, il est également souligné que le bon fonctionnement des institutions publiques africaines appelle d'importantes mesures de réforme et de renforcement des capacités. Les réformes institutionnelles doivent être axées sur les points suivants :

- Renforcement de l'administration et de la fonction publique ;
- Contrôle parlementaire ;

- Promotion d'un processus décisionnel concerté ;
- Adoption de mesures efficaces pour combattre la corruption et le détournement de fonds ;
- Réformes judiciaires.

4. C'est dans ce contexte que de nombreux pays africains, notamment ceux d'Afrique australe, ont récemment pris d'importantes mesures visant à renforcer la gouvernance, l'objectif global étant d'améliorer les perspectives de développement humain durable.

1.2 Faits marquants survenus en Afrique australe

5. Depuis le début des années 90, les pays d'Afrique australe ont fait d'importants progrès sur la voie de l'institutionnalisation de la démocratie et de la bonne gouvernance. Ces progrès sont illustrés par plusieurs faits intervenus dans la sous-région, notamment la mise en place d'institutions démocratiques, la tenue d'élections multipartites, le renforcement de la participation populaire à la conduite des affaires publiques et le dialogue entre pouvoirs publics et parties prenantes. S'y ajoutent un certain nombre de changements d'ordre constitutionnel, juridique et administratif, dont l'objectif est de consolider et d'approfondir la démocratie dans les pays africains.

6. Pour appuyer ce processus, il existe des structures régionales telles que le Forum des commissions électorales de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Institut électoral d'Afrique australe, le Réseau d'assistance électorale de la SADC et le Forum parlementaire de la SADC. Ces organisations se sont engagées à soutenir le processus d'amélioration et d'approfondissement de la démocratie dans la sous-région. Elles ont tenu cet engagement en envoyant des observateurs pour suivre et contrôler des élections dans différents pays et, surtout, en assurant la formation des agents électoraux.

7. En dépit de ces réalisations, d'importants défis restent à relever, notamment des poches de conflit dans certains pays de la région et des situations où les résultats des élections sont rejetés par certains partis, ce qui entraîne parfois la violence et l'instabilité. Même dans certains pays où les résultats des élections sont plus ou moins acceptés, on peut constater des éléments de mécontentement au lendemain d'une élection.

8. L'expérience a montré que l'approfondissement de la démocratie exigeait davantage que la tenue d'élections périodiques et la création d'institutions. Il faut également élaborer un ensemble de valeurs généralement acceptées qui puissent favoriser un processus électoral équitable fondé sur la représentation, la responsabilité, l'intégration, la transparence, l'égalité entre sexes, la tolérance et le respect de la diversité. Ces valeurs fondamentales ont été approuvées par les pays d'Afrique australe et sont énoncées dans les divers instruments et déclarations dont ces pays sont signataires, notamment la Déclaration de Windhoek sur la liberté de la presse (1991), le Traité de la SADC (1992) et la Déclaration de la SADC sur le genre et le développement (1997). En 2001, les dirigeants d'Afrique australe ont cité, parmi les questions figurant à leur ordre du jour commun, la promotion de valeurs et de systèmes sociopolitiques communs, qui sont transmis par le canal d'institutions démocratiques, légitimes et efficaces, ainsi que la consolidation et le maintien de la démocratie, de la paix et de la sécurité. Il en a résulté, notamment, l'adoption en 2002, par les États membres de la SADC, d'un plan stratégique indicatif de développement régional.

9. Outre les efforts déployés pour bâtir un État doté des capacités voulues et soucieux d'assurer son développement grâce à la réforme du système de gestion publique, on constate un mouvement parallèle vers la participation populaire et le renforcement du pouvoir d'action de la société civile. En Afrique australe, tout le monde s'accorde à penser que la quête de la démocratie et la campagne en faveur de la bonne gouvernance ne peuvent aboutir sans un soutien populaire massif ainsi que le dévouement et le travail acharné de tous les citoyens. Ce fait capital a été officiellement reconnu lors de la Conférence internationale sur la participation populaire au redressement et au développement de l'Afrique, tenue en 1990 à Arusha (République-Unie de Tanzanie). La quasi-totalité des pays africains, dont ceux d'Afrique australe, ont approuvé la Charte africaine de la participation populaire au développement, qui a permis de placer les enjeux au premier plan du programme de développement régional. Il en résulte que de plus en plus d'électeurs s'expriment lors des scrutins locaux, régionaux et nationaux et l'on constate une nette augmentation du nombre de citoyens qui sont disposés à participer aux institutions et aux processus nationaux. Dans toute la sous-région, on assiste à l'éclosion d'un grand nombre d'organisations de la société civile et d'ONG.

1.3 Le projet africain sur la gouvernance

10. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) a été le principal animateur du débat sur la bonne gouvernance, soulignant à maintes occasions le rôle central de la gouvernance dans l'Afrique contemporaine et mettant en évidence les relations d'interdépendance entre la bonne gouvernance et le développement économique durable. S'il est sans doute vrai que l'on peut s'attaquer à la mauvaise gestion et à l'inefficacité en réduisant la taille et le rôle de l'État, la CEA n'en a pas moins soutenu que les États ayant embrassé l'idéal de la démocratie et fait le pari du développement avaient les meilleures chances de favoriser le redressement et le développement de la région. La CEA continue d'ailleurs de souligner que, pour inverser la tendance au déclin économique, il fallait des gouvernements engagés et actifs, dotés de capacités renforcées dans les domaines de la formulation des politiques et de la gestion des services essentiels et ne redoutant pas de voir leur action passée au crible, au nom de la responsabilité et de la transparence.

11. Dans le cadre de son engagement renouvelé à mieux servir l'Afrique et en sa qualité d'organisme chef de file pour le volet gouvernance du NEPAD, la CEA a réaffirmé sa détermination à contribuer au renforcement des capacités et de l'efficacité des gouvernements et à consolider les institutions et les pratiques de bonne gouvernance. C'est parce qu'elle a reconnu l'importance de la bonne gouvernance pour le développement économique et social que la CEA a entrepris un ambitieux programme visant à étudier et à mesurer les aspects multiples et complexes de la gouvernance en Afrique. Le Projet africain sur la gouvernance a pour but de suivre les progrès que les différents pays accomplissent sur la voie du renforcement des valeurs démocratiques et de la gouvernance. Ce projet, qui vient compléter les efforts des gouvernements, se veut une tentative de forger un consensus, au sein de la vaste palette de parties prenantes, sur les méthodes à employer pour améliorer la bonne gouvernance sur le continent.

12. Le Projet africain sur la gouvernance a été lancé dans 10 des 11 pays couverts par le Bureau sous-régional de la CEA en Afrique australe, à savoir l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. Ce n'est qu'en Angola que le Projet n'a pas encore démarré. Parmi les dix pays dans lesquels le Projet a été lancé, seuls deux, le Mozambique et le Zimbabwe, n'ont pas encore achevé l'établissement de leur rapport.

1.4 Conclusions tirées des rapports nationaux

13. Un examen des rapports des études menées à terme permet de constater l'existence d'un consensus général sur le fait que la bonne gouvernance est une condition *sine qua non* du développement humain durable. En effet, la bonne gouvernance favorise une allocation des ressources judicieuse et conforme aux priorités, tout en garantissant la participation populaire à la mise en œuvre des programmes de développement. Pour réaliser cet objectif, les pays d'Afrique australe doivent mettre en place des institutions publiques qui soient fortes et centrées sur le peuple et instaurer une culture d'intégration politique et sociale.

14. La plupart des pays d'Afrique australe sont signataires des principales conventions internationales sur les droits et libertés civils et politiques, y compris les droits de la femme et de l'enfant. La plupart des constitutions prévoient la participation à la vie politique sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, la naissance, la religion, la tribu, l'origine et l'appartenance ethnique. Les régimes politiques sont généralement reconnus légitimes, même si la participation populaire se heurte notamment aux faibles niveaux d'instruction, à la discrimination sexuelle et au fossé entre zones rurales et zones urbaines. S'il est vrai que les libertés d'expression et d'association sont reconnues dans une certaine mesure, les partis politiques d'opposition n'en souffrent pas moins d'une insuffisance de protection de la part de la police, des forces de l'ordre et des autres organes chargés de l'application des lois.

15. Il en est particulièrement ainsi lors des élections, où les cas d'intimidation, de harcèlement et d'usage de la force brutale par les responsables des partis sont devenus monnaie courante. Certaines constitutions ne prévoient pas le financement des partis politiques, alors que le parti au pouvoir a accès à diverses formes de financement public. Cette situation pénalise considérablement les partis d'opposition durant les campagnes électorales en Afrique.

16. Dans la plupart des pays, le système électoral prévoit des élections libres et équitables. Tout citoyen est libre de présenter sa candidature et de faire campagne pour une fonction électorale dans la sphère politique. Dans la pratique, toutefois, l'exercice de ce droit se heurte à de gros obstacles, liés à l'insuffisance des mécanismes de contrôle de l'application des lois et règlements électoraux. Le rôle des organismes publics de surveillance dans la gouvernance est certes reconnu dans la plupart des pays, mais leur efficacité opérationnelle et leur autonomie sont gravement compromises par les pouvoirs excessifs conférés à l'exécutif.

17. Depuis la réintroduction du multipartisme dans la plupart des pays, on est heureux d'assister à une éclosion de journaux et de médias électroniques indépendants. Malheureusement, les gouvernements ont tendance à s'attaquer aux médias à chaque fois que ceux-ci critiquent l'inefficacité.

18. La qualité des services publics s'est détériorée au fil des ans dans de nombreux pays, au point que les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ne sont plus que l'ombre de ce qu'ils étaient quelques années auparavant. Toutefois, il est encourageant de constater que la plupart des États africains s'attaquent à ces problèmes aux niveaux tant de la formulation des politiques que de l'allocation des ressources. La réintroduction du marché libre et de la gratuité de l'enseignement primaire constitue une mesure positive qui a également renforcé la contribution de l'Afrique australe à la coopération économique intra-africaine. Cette coopération s'est renforcée grâce à l'existence d'organismes tels que le Marché commun des États d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe (COMESA) ainsi

que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et, en fin de compte, dans le cadre du NEPAD.

19. Depuis le début des années 90, de nombreux États d'Afrique australe ont reconnu le dysfonctionnement des organismes du secteur public et leur non-adéquation aux besoins de développement nationaux. Dans de nombreux pays, ont été mises en œuvre des mesures visant à assainir les organismes du secteur public, notamment la réduction de la bureaucratie, la maîtrise des coûts ou du budget de l'État, le resserrement des contrôles financiers, l'amélioration des techniques de gestion et d'autres réformes d'ordre organisationnel. Ce processus de rationalisation, que de nombreux pays, dont le Mozambique et la Zambie, ont mis en œuvre à la fin des années 80 et au début des années 90, a débouché sur l'abolition de nombreux organismes publics, la fusion de différentes fonctions et la réduction de la taille de la fonction publique.

20. Pour lutter contre la corruption et renforcer la déontologie dans le secteur public, par exemple, les gouvernements ont entrepris des réformes telles que la révision et l'ajustement des salaires et primes des employés, la prise en compte du mérite comme seul critère de recrutement et de promotion, la création d'un service d'assistance publique et de traitement des doléances, la formation continue des techniciens et des cadres et, enfin, la mise en place de commissions de lutte contre la corruption. Dans des pays tels que l'Afrique du Sud, le Botswana et la Zambie, les gouvernements, les organismes donateurs et les organisations de la société civile mènent actuellement des campagnes très actives pour promouvoir les valeurs d'intégrité, de transparence et de responsabilité dans la conduite des affaires publiques, ainsi que pour lutter contre la corruption, les tracasseries administratives et d'autres pratiques contraires à l'intérêt public. En outre, la plupart des pays, notamment Maurice et la Namibie, s'efforcent de renforcer leurs capacités en matière d'analyse et d'examen des politiques, d'évaluation et de contrôle des résultats, de planification stratégique et de gestion moderne de l'information.

21. Outre les efforts déployés pour bâtir un État doté des capacités voulues et soucieux d'assurer son développement grâce à la réforme du système de gestion publique, on constate un mouvement parallèle vers la participation populaire et le renforcement du pouvoir d'action de la société civile. De plus en plus d'électeurs s'expriment dans le cadre de scrutins locaux, régionaux et nationaux et le nombre de citoyens disposés à participer aux institutions et aux processus publics est en nette augmentation. Dans toute la sous-région, on assiste à la naissance d'organisations de la société civile et d'ONG, qui ont pour vocation de renforcer le pluralisme, la participation, la responsabilité et la démocratie.

1.5 Quelques observations importantes

22. Les pays d'Afrique australe ont accompli des progrès significatifs en matière de bonne gouvernance, dans ses dimensions tant techniques que politiques. Toutefois, de nombreux défis restent à relever. Il ressort de l'ensemble des rapports nationaux que la bonne gouvernance est une condition importante et nécessaire que les pays africains se doivent de remplir s'ils veulent renforcer la capacité de l'État à s'acquitter de son mandat économique et social, à savoir l'élimination de la pauvreté et la réalisation de la croissance économique et du développement humain.

23. Si certains pays s'emploient à mettre en place des fondations politiques solides et à créer les conditions nécessaires à la promotion de la bonne gouvernance, il n'en reste pas moins que le degré d'engagement et le rythme des réformes varient d'un pays à l'autre. Outre cette évolution

politique, les pays d'Afrique australe ont engagé de nouvelles réflexions sur les sujets épineux tels que :

- La taille et le rôle appropriés de l'État ;
- Les mesures à prendre pour permettre à l'État de mieux s'acquitter de son rôle ;
- La nécessité d'instaurer et de consolider la gouvernance démocratique ;
- La nécessité de développer le secteur privé ;
- Les mesures à prendre pour développer la société civile et l'encourager à faciliter la participation des citoyens à la vie économique et politique.

24. Il ressort de la plupart des rapports que la représentation politique se heurte à des problèmes d'ordre organisationnel concernant les élections et à une délimitation hasardeuse des circonscriptions électorales. L'efficacité et l'obligation redditionnelle dans les institutions publiques pâtiennent également du manque de ressources. Or, s'il est incontestable que les ressources à la disposition du gouvernement sont insuffisantes, il n'en reste pas moins qu'elles sont souvent utilisées à mauvais escient. De même, le pouvoir judiciaire a été confronté à des problèmes liés au manque de fonds. En outre, la corruption a eu un impact négatif sur l'efficacité des institutions dans la plupart des pays. Tous ces problèmes ont été préjudiciables à la prestation de services par les institutions publiques des pays d'Afrique australe.

25. Si les journaux peuvent sembler relativement libres (bien qu'aient été soulignés des cas de harcèlement de journalistes), il n'en est pas moins vrai qu'un net parti pris pour le gouvernement dans les médias radiotélévisés appartenant à l'État a des conséquences néfastes pour la représentation politique, étant donné que le public n'entend qu'un seul son de cloche, celui du gouvernement.

26. Certes, la gestion de l'économie est incontestablement affectée par la pénurie de ressources, mais la mauvaise utilisation du peu de ressources disponible a également entravé le développement dans de nombreux pays. L'incapacité à maîtriser les dépenses publiques a provoqué la hausse de l'inflation, des taux d'intérêt et des taux de change dans la plupart des pays. Une instabilité macroéconomique de cette nature fait que toute tentative visant à réduire la pauvreté et à assurer la croissance économique est quasiment vouée à l'échec.

Deuxième partie: Points de vue de l'Afrique australe sur la gouvernance

2.1 Consultation sous-régionale

27. La recherche du consensus constitue une part importante du processus de mesure et de suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance en Afrique. À cet égard, un atelier préparatoire au quatrième Forum sur le développement de l'Afrique (ADF IV) s'est tenu à Lusaka du 24 au 26 novembre 2003, avec pour principaux objectifs d'examiner les questions de gouvernance en Afrique de l'Est et en Afrique australe, de placer ces questions dans des contextes thématiques et cohérents, de formuler des recommandations sur les solutions et les mesures à adopter et, enfin, d'établir un rapport de synthèse à soumettre à ADF IV pour examen approfondi et suite à donner. L'atelier de Lusaka a ainsi donné à un grand nombre de représentants de pays et d'institutions ainsi qu'à des experts de la gouvernance d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe l'occasion de se pencher sur les questions et les problèmes de gouvernance qui ont été recensés à partir des analyses et des études effectuées au niveau national.

2.2 Les défis de la gouvernance et la voie à suivre

28. Les défis recensés lors de l'atelier de Lusaka et les recommandations qui y ont été formulées jettent une lumière nouvelle sur la gouvernance dans la sous-région d'Afrique australe, du moins telle qu'elle est perçue par les délégations et les experts ayant participé à l'atelier. Les questions examinées s'articulaient autour de trois grands thèmes, à savoir :

- Représentation politique ;
- Efficacité des institutions ;
- Gouvernance économique et bonne gestion des entreprises.

2.3 Représentation et institutions politiques

a) Systèmes et processus électoraux

29. Le groupe sous-régional de l'Afrique australe a recensé divers problèmes électoraux qu'il convient de rectifier, à savoir :

- Inefficacité des systèmes électoraux ;
- Caractère dépassé et répressif des lois électorales ;
- Caractère non démocratique des principes, des valeurs et des codes de conduite électoraux ;
- Absence de démocratie au sein des partis.

30. Pour aller de l'avant, le groupe sous-régional a proposé les stratégies, les acteurs et les ressources qu'il convient de déployer et de mobiliser. Cette proposition à volets multiples portait sur des programmes à court, moyen et long termes ainsi que sur des activités de plaidoyer, de diffusion de l'information, de dialogue et d'observation. Les acteurs appelés à mettre en œuvre cette stratégie ont été choisis en fonction de leurs compétences, de leurs ressources, de leur attachement aux valeurs de bonne gouvernance, de leur volonté politique et de leur détermination à faire de la bonne gouvernance une réalité dans la sous-région. Parmi ces acteurs, on dénombrait des organes électoraux, des gouvernements, des organisations de la société civile, des donateurs, des partis politiques, des citoyens ordinaires et des notables.

31. Le groupe sous-régional a également recommandé les moyens par lesquels ces problèmes devraient être résolus, notamment :

- Certains systèmes électoraux devraient être analysés, réformés et adaptés aux conditions locales, qu'il s'agisse du scrutin majoritaire à un tour, du vote majoritaire, de la représentation proportionnelle ou d'un système hybride ;
- La légitimité des systèmes électoraux – des points de vue de leur caractère intégrateur, de la participation et de la transparence du processus – doit faire l'objet d'une surveillance constante ;
- Une culture de démocratie interne doit être inculquée aux membres des partis politiques ;
- Les normes de validation des processus électoraux utilisées par les observateurs tant nationaux qu'étrangers doivent être acceptables aux yeux de tous ;
- Les codes de conduite en matière électorale doivent être respectés par l'ensemble des protagonistes ;
- Il convient de garantir la compétence et l'autonomie des organes électoraux et des partenaires qui surveillent l'ensemble des phases pré-électorales, électorales et post-électorales ;
- L'apathie des électeurs et les tendances du vote doivent faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation constantes ;
- Pour mieux guider le processus électoral, il convient d'engager des réformes électorales, notamment la révision des lois électorales ;
- Il convient d'harmoniser les normes de la SADC avec celles de l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) et de l'Union africaine (UA), de façon à mettre au point des normes régionales applicables au niveau national, c'est-à-dire, en d'autres termes, élaborer à l'échelle régionale des normes nationales communes régissant la conduite des élections. Il convient surtout de faire en sorte que les systèmes électoraux des pays de la sous-région soient enracinés dans les constitutions et les systèmes juridiques nationaux respectifs.

32. Le consensus qui s'est dégagé lors de l'atelier de Lusaka illustre l'importance des questions examinées au sein d'autres instances, telles que l'EISA, où il a, par exemple, été souligné ce qui suit :

« Chaque État de la SADC devrait adopter un système électoral en fonction de ses propres dispositions politiques, de son histoire et de son système politique » (EISA 2003 : 9). Le rôle joué par la législation nationale et le cadre juridique dans la maîtrise du processus de bonne gouvernance a également été largement évoqué. Cette observation est conforme à l'avis selon lequel « le système électoral devrait être enraciné dans la constitution ; la forme, le contenu et le fonctionnement du système électoral adopté devraient être énoncés

dans la loi électorale ; l'ensemble des parties prenantes, en particulier l'électorat, devraient parfaitement comprendre le système électoral utilisé dans les États de la SADC, ainsi que les modalités d'allocation des sièges parlementaires, la nature de la représentation et les conséquences politiques ; les systèmes électoraux devraient promouvoir et protéger les droits fondamentaux de l'homme ainsi que le secret du scrutin ; des mesures telles que l'action positive, y compris l'attribution de quotas aux femmes et à d'autres groupes défavorisés, devraient être adoptées dans le cadre des systèmes électoraux nationaux ou au sein des partis et des mécanismes mis en place pour en assurer l'application » (ibid : 10).

33. Par conséquent, les systèmes électoraux de la sous-région devraient en principe être conformes au critère suivant :

« Large représentation des divers intérêts politiques et groupes démographiques ; participation sans exclusive de l'ensemble des acteurs politiques ; responsabilité politique du député devant ses électeurs ; transparence et légitimité du processus électoral et des résultats du vote ; nécessité d'asseoir la démocratie au sein des partis pour garantir la crédibilité et la légitimité du choix des candidats au sein du parti » (ibid).

b) Représentation des femmes – en qualité et en nombre

34. Le groupe sous-régional d'Afrique australe a en outre pris note des problèmes affectant le rôle des femmes dans la gouvernance. Il a ainsi estimé que les femmes restaient sous-représentées aux postes de décisions dans les secteurs public et privé, tant en qualité qu'en nombre. La représentation des femmes dans les secteurs public et privé non seulement se heurtait à de multiples obstacles d'ordre social, culturel, politique et économique, mais, en outre, ne bénéficiait pas de l'autorité et des ressources voulues pour être efficace.

35. Le groupe a proposé une stratégie à volets multiples et a identifié les acteurs capables de contribuer à l'élimination des inégalités entre les sexes dans la région. Il a été souligné que les hommes comme les femmes devaient être associés au combat en faveur de l'égalité entre les sexes et de la bonne gouvernance, aux côtés des pouvoirs publics, du secteur privé, de la société civile, de la jeunesse, des organes de plaidoyer, des donateurs, des partenaires de développement, des collectivités locales et des notables, y compris au niveau communautaire.

36. Pour lutter contre les inégalités entre les sexes, le groupe a recommandé les mesures suivantes :

- La parité doit être comprise comme une notion qui dépasse la seule égalité numérique (en nombre) entre hommes et femmes aux postes de décision des secteurs public et privé, car l'idéal serait une « représentation effective » des femmes, c'est-à-dire une représentation de qualité ;
- Pour assurer l'égalité entre les sexes, les systèmes de gouvernance ne devraient exclure aucun groupe social et devraient être responsables devant le peuple et les institutions ;
- Les politiques relatives à la parité doivent concerner les deux sexes ; elles doivent viser tous les âges et être fondées sur l'évolution culturelle et le changement des comportements. La réalisation de l'égalité entre les sexes exige la sensibilisation de tous les acteurs concernés, le renforcement des capacités et de l'autonomie des femmes grâce à un système de quotas, la réforme du système électoral et de la législation, une

discrimination positive dans l'allocation des ressources, la réforme des institutions, la diffusion libre et équitable des informations sur la parité aux membres des deux sexes et, enfin, l'incorporation des instruments continentaux et internationaux relatifs à la parité dans la culture et les systèmes juridiques nationaux ;

- Les progrès accomplis vers l'égalité entre les sexes aux fins de la bonne gouvernance devraient être mesurés à l'aune de l'importance accordée à la parité dans le programme des partis politiques ; à cet égard, l'indicateur concernant la SADC devrait passer de 30% à 50% d'ici 2020.

c) Financement des partis politiques

37. Le groupe a fait observer que les partis politiques constituaient des institutions centrales dans le processus de gouvernance. Or, ils sont souvent confrontés à plusieurs problèmes d'ordre financier, matériel et moral qui affectent leur rôle et leur fonction en matière de bonne gouvernance. Le financement des partis est une condition préalable au renforcement de leurs capacités. En effet, un financement suffisant permet aux partis politiques de jouer un rôle efficace en matière de bonne gouvernance et de participer à la vie politique sur un pied d'égalité.

38. On dénombre trois sources de financement des partis politiques, à savoir les subventions de l'État, les fonds privés et l'aide de donateurs extérieurs. La part du lion est revenue aux partis représentés au parlement, ce qui signifie que les fonds sont alloués avant tout aux partis et aux particuliers ayant une réelle base politique. L'accès des partis d'opposition aux subventions de l'État a été jugé problématique, alors que les partis au pouvoir ont un accès plus facile aux ressources de l'État pour leur fonctionnement (financement indirect) ; le financement privé est entouré du plus grand secret tandis que l'aide des donateurs étrangers peut être assortie de conditions préjudiciables aux intérêts nationaux. L'un des facteurs empêchant les partis de mobiliser des fonds par leurs propres moyens a trait à l'image négative qu'ont certains d'entre eux : partis d'anciens dirigeants du système du parti unique discrédité, organisations semi-militaires ou entités nationalistes.

39. Pour renforcer le rôle des partis politiques dans la consolidation de la bonne gouvernance, le groupe a formulé les recommandations suivantes :

- On devrait élaborer des critères précis indiquant dans quelle mesure les partis peuvent bénéficier d'un financement public ;
- Des règles précises devraient régir le montant des fonds alloués et le calendrier de leur décaissement ;
- Il convient d'adopter des lois régissant le financement des partis et prévoyant la responsabilité de ceux-ci devant leur électorat. Ces lois devraient aussi prévoir, entre autres dispositions, l'identification des sources de financement et la responsabilité devant le parlement ;
- Les fonctions du parti au pouvoir devraient être distinctes des fonctions de l'État ou du gouvernement, ce qui permettrait de réduire la domination exercée par le parti au pouvoir et l'utilisation abusive des ressources de l'État lors des élections ainsi qu'en d'autres occasions ;
- La démocratie interne devrait être encouragée au sein des partis, car ce serait l'un des moyens d'obtenir l'aide des bailleurs de fonds étrangers ;
- Il faut favoriser un accès équitable aux médias publics, afin d'encourager et de faciliter la libre circulation de l'information ;
- Les mouvements de jeunesse et les ligues des femmes au sein des partis politiques

doivent être rationalisés afin qu'ils ne soient pas que des prétextes pour marginaliser ou écarter politiquement les femmes et les jeunes.

40. En formulant ces recommandations, le groupe sous-régional a pris note, en s'en félicitant, des résolutions similaires adoptées par des organismes régionaux. C'est ainsi que l'EISA (ibid : 18) a déclaré ce qui suit :

- Le financement public devrait être accordé à tous les partis (et candidats indépendants) qui prennent part aux élections législatives et présidentielles et qui peuvent faire état d'un soutien populaire, en mettant en avant, par exemple, leur score lors des élections les plus récentes ;
- Les organes chargés de la conduite des élections devraient être responsables de la réglementation de l'usage de ces fonds publics, dont les bénéficiaires doivent soumettre à ces organes des comptes vérifiables ;
- Il convient d'envisager l'élaboration de règles régissant l'identification de toutes les sources des fonds accordés aux partis politiques.

41. La stratégie nécessaire à l'application de ses recommandations est multidirectionnelle et fait intervenir des acteurs tels que les partis politiques, les parlements, divers organismes et responsables gouvernementaux, notamment des contrôleurs généraux, ainsi que des représentants des bailleurs de fonds, du secteur privé et de la société civile.

d) Constitutions et constitutionnalisme

42. Le groupe a clairement reconnu le rôle central des constitutions dans la gouvernance. Parmi les problèmes soulevés par le groupe, figure le manque de clarté et de concision de certaines constitutions nationales de la sous-région. En fait, on constate généralement l'absence de constitutionnalisme, l'insuffisance de la séparation des pouvoirs, l'inefficacité des systèmes de contre-pouvoirs, une rigidité constitutionnelle et l'existence de cultures politiques autoritaires dans certaines parties de la sous-région.

43. Compte tenu de ce qui précède, le groupe a formulé les recommandations ci-après :

- Il convient de renforcer les institutions constitutionnelles, de consacrer la séparation des pouvoirs et de mettre en place des systèmes de contre-pouvoirs ;
- Une culture du constitutionnalisme et de la démocratie doit être développée ;
- Les constitutions doivent devenir moins rigides et consacrer un équilibre des pouvoirs entre les services gouvernementaux et au sein de ceux-ci (ce qui implique, dans certains cas, la réduction de la domination du pouvoir exécutif) ;
- Les constitutions doivent être alignées sur des systèmes politiques et électoraux donnés, qui sont de nature à préserver et à consacrer l'ordre constitutionnel ;
- Les constitutions devraient être traduites dans les langues locales et/ou vernaculaires respectives.

44. Ces recommandations s'inscrivent dans l'esprit ayant guidé une des dispositions du Protocole de la SADC sur la politique, la défense et la coopération en matière de sécurité (2001 :5), libellée comme suit :

Promouvoir le développement des institutions et des pratiques démocratiques sur le territoire des États parties et encourager le respect des droits universels de la personne, tels

qu'ils sont consacrés dans les Chartes et conventions de l'Organisation de l'unité africaine et de l'Organisation des Nations Unies, respectivement.

45. Le groupe a recensé les stratégies et les acteurs qui pourraient être déployés pour consolider l'état de droit et consacrer le constitutionnalisme dans la sous-région. La stratégie à mettre en œuvre à cet égard doit être multisectorielle et permettre aux organes constitutionnels, juristes, collectivités locales, organismes gouvernementaux, responsables de partis politiques, milieux d'affaires et représentants de la société civile de participer aux débats et réformes constitutionnels.

e) Systèmes de gouvernance traditionnels et étatiques

46. Le groupe a estimé que les systèmes de gouvernance traditionnels demeuraient essentiels à la réalisation de la bonne gouvernance dans la sous-région et qu'ils n'étaient pas nécessairement inférieurs ou supérieurs aux systèmes modernes de gouvernance étatique. Il a été noté que les deux systèmes de valeur manquaient de compatibilité, ce qui fait que leur interaction entraînait un conflit de valeurs.

47. Le groupe a recommandé les mesures ci-après :

- Il convient de concilier les deux systèmes de gouvernance ainsi que leurs systèmes subsidiaires et d'introduire des mécanismes d'équilibre des pouvoirs entre eux et en leur sein, afin de les harmoniser du point de vue des valeurs fondamentales de gouvernance ;
- Le respect des droits de l'homme devrait être le critère fondamental.

48. Pour résoudre le problème d'incompatibilité, le groupe a vivement recommandé une stratégie bi-sectorielle englobant les deux systèmes et ayant pour acteurs les autorités traditionnelles, les responsables du gouvernement et des collectivités locales, les dirigeants politiques, les organes constitutionnels, les organisations de la société civile et les communautés de base.

f) La jeunesse et le développement

49. Le groupe a estimé que les jeunes formaient le plus important groupe de population dans la sous-région, indépendamment du sexe et d'autres différences. La définition retenue est celle de l'ONU, à savoir qu'il s'agit des personnes âgées de 18 à 35 ans. Les jeunes restent largement marginalisés en ce qui concerne les enjeux politiques de la sous-région. Ils sont parfois victimes d'abus pour diverses raisons économiques et sociopolitiques, et ils bénéficient rarement d'un appui institutionnel efficace, de mesures d'autonomisation et d'un cadre politique propice à leur participation à la gouvernance.

50. Étant donné que la jeunesse constitue un groupe de population important, il faut une stratégie globale et multisectorielle ainsi que des acteurs déterminés à résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée. Parmi les acteurs recensés, figurent les jeunes eux-mêmes, les services gouvernementaux s'occupant de la jeunesse, la société civile, les autres organismes de plaidoyer, les partis politiques et les participants à des forums nationaux.

51. Le groupe a en outre formulé les recommandations ci-après :

- Il faut prévoir, dans la Charte de l'Union africaine (UA), un protocole relatif à la

- jeunesse, qui pourrait être incorporé dans les systèmes juridiques nationaux et sous-régionaux ;
- Il convient de formuler des politiques nationales propres à favoriser la participation des jeunes aux activités de gouvernance, y compris à la définition des programmes de développement pour la jeunesse et la nation ;
 - Il convient d'augmenter les ressources allouées à la jeunesse ;
 - Il importe de mettre fin à l'endoctrinement violent et partisan des jeunes, en particulier dans le cadre des mouvements de jeunesse des partis politiques, afin qu'ils soient libres de jouer un rôle positif et objectif dans la gouvernance.

2.4 Efficacité des institutions

a) Organismes de surveillance, société civile et médias

52. Il a été généralement constaté que la prestation de services sociaux aux populations de la sous-région ne saurait porter ses fruits sans l'existence d'institutions efficaces. Étant donné que la prestation de tels services constitue un paramètre permettant de mesurer la bonne gouvernance, il a été convenu que l'efficacité des institutions était une condition préalable à la bonne gouvernance. Les problèmes et obstacles entravant l'efficacité de ces institutions ont été recensés, notamment le fait que les organisations de la société civile ne disposaient pas d'un espace démocratique ni de capacités professionnelles qui puissent leur permettre de participer à la gouvernance. En fait, les intérêts de ces organisations sont souvent incompatibles avec ceux de l'État et des partis d'opposition ; en outre, ces organisations ne sont pas l'autonomie voulue pour contribuer efficacement à l'amélioration de la transparence des pouvoirs publics et pour exploiter les systèmes de contre-pouvoirs mis en place.

53. Les organisations de développement ont été perçues comme étant soumises aux donateurs et fragmentées, tandis que les médias, en tant qu'agents de la transparence des pouvoirs publics, n'ont pas toujours une culture du journalisme d'investigation. Dans toute la sous-région, les institutions de surveillance telles que les médiateurs, les contrôleurs généraux, les organismes de lutte contre la corruption, les commissions des droits de l'homme, les commissions de juristes et autres organes constitutionnels n'ont pas l'autonomie et la capacité voulues. Souvent financées – parfois de manière insuffisante – par l'État et dirigées par des responsables nommés par le Président, elles doivent rendre des comptes au pouvoir exécutif. En outre, certaines d'entre elles souffrent des problèmes d'exode des cerveaux liés au débauchage de main-d'œuvre et à la mobilité du personnel au sein de la région ou vers d'autres continents, ainsi qu'aux taux de mortalité élevés dus au VIH/sida.

54. Le groupe a formulé les recommandations suivantes :

- Les organismes de surveillance, la société civile et les médias devraient avoir des codes de conduite ;
- Il faut mettre en place un cadre juridique et politique efficace qui puisse réduire au minimum les contrôles et les réglementations étatiques ;
- Les activités des institutions de surveillance devraient être dépenalisées ;
- Tous les organismes financés par l'État devraient répondre de l'utilisation des fonds reçus et être libres, de par la loi, de mener leurs activités dans les locaux de leur choix ;

- Il convient d'encourager le développement de médias privés et responsables en mettant en place, entre autres mesures, des cadres juridiques et politiques propices, afin que les médias puissent jouer un rôle transparent et responsable dans les questions de financement et de propriété ;
- Il convient d'encourager des médias publics pluralistes et équitables, en créant des institutions et des organes régulateurs des médias publics qui soient autonomes.

55. Le groupe a ensuite proposé une stratégie et une liste d'acteurs pour résoudre les problèmes susmentionnés. Cette stratégie à volets multiples devrait englober la formation aux fins du renforcement des capacités, l'élaboration d'instruments juridiques et politiques destinés à créer des conditions propices et à consolider la pratique de la bonne gouvernance, ainsi que le renforcement de l'autonomie dans la nomination des hauts responsables et l'allocation des ressources. Les acteurs chargés de la mise en œuvre de cette stratégie peuvent être, notamment, les organisations de la société civile, les pouvoirs publics, les parlements, les donateurs, les organes constitutionnels, les médias et les communautés de base.

b) Efficacité du service public

56. Le service public reste le principal cadre gouvernemental pour la prestation de biens et de services sociaux ainsi que la réalisation d'activités de développement au profit des populations de la sous-région. Or, on a constaté que le service public était confronté à plusieurs problèmes, notamment l'exode des compétences dû à l'insuffisance des salaires et des primes, la pandémie du VIH/sida, le débauchage de main-d'œuvre, l'absence de moyens pour la mise en valeur des ressources humaines, l'inefficacité de l'allocation des ressources et l'utilisation, parfois à des fins politiques, du service public. La corruption constitue également un problème au sein de la fonction publique. Tous ces problèmes misent à l'efficacité de la prestation de services et de biens sociaux aux populations de la sous-région.

57. Le groupe a formulé les recommandations ci-après :

- Il convient de mener rapidement à bien le Protocole sur la liberté de circulation au sein de la SADC et l'appliquer dans les plus brefs délais afin d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre dans la sous-région ;
- Il faut engager un dialogue et un débat ouverts sur la mobilité de la main-d'œuvre. La CEA devrait de toute urgence commencer à faciliter les discussions sur la liberté de circulation des personnes et ses incidences au sein de la SADC ;
- Tous les secteurs doivent s'attaquer à l'exode des compétences vers les autres continents en usant de diplomatie et d'autres méthodes pour parler à ceux qui débauchent la main-d'œuvre spécialisée de la sous-région, ainsi qu'en offrant de meilleurs traitements et avantages aux professionnels locaux ;
- Il convient d'encourager la formation et le perfectionnement du personnel, en faisant en sorte que le recrutement et la promotion soient fondés sur des critères de mérite plutôt que sur des considérations politiques ou tribales ;
- L'allocation et l'utilisation des ressources dans le secteur public doivent être rationalisées ;
- Le VIH/sida doit être combattu de toute urgence et sur tous les fronts, en tant que crise des ressources humaines ;
- Toutes les formes de corruption devraient être maîtrisées, voire éliminées, dans la fonction publique.

58. Le groupe a estimé que la libre circulation des travailleurs était une question sensible, épineuse et, pourtant, cruciale pour le développement socioéconomique des différents États et de la sous-région. C'est dans cet esprit qu'il a repris les recommandations du groupe d'experts de la CEA sur les marchés du travail et l'emploi en Afrique australe (2002 : 34-35). Ce groupe d'experts a notamment souligné la nécessité :

- « De souscrire au principe de la libre circulation des personnes au sein de la sous-région, dans le contexte du projet de Protocole de la SADC sur la facilitation de la circulation des personnes ;
- De reconnaître l'importance potentielle de la libre circulation des travailleurs pour l'intégration régionale et sociale, et de noter que les dispositions de certains instruments régionaux n'ont pas été entièrement appliquées ;
- De créer les conditions propices à la libre circulation des personnes en ce qui concerne notamment :
 - a) Les réglementations concernant les visas ;
 - b) L'équilibrage des gains et des pertes résultant de la libre circulation (politiques de compensation) ;
 - c) Les règlements régissant le change ;
 - d) Les dispositions régissant les affaires et l'investissement ;
 - e) L'harmonisation progressive des conditions de travail ainsi que des politiques de l'emploi et la promotion proactive de l'emploi au niveau national ;
 - f) La lutte contre l'exode des compétences (y compris des étudiants), conformément aux mesures détaillées énoncées dans le NEPAD pour inverser la tendance, et telle qu'elle est envisagée et exposée dans le document de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) consacré aux migrations aux fins du développement en Afrique, ainsi que dans les recommandations formulées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et d'autres organismes compétents ;
- D'exploiter les aspects positifs de l'exode des compétences, par exemple :
 - Rapatriement des revenus ;
 - Investissement des revenus ;
 - Services professionnels de courte durée dans le pays d'origine ;
 - Renforcement des capacités ;
 - Double nationalité des personnes de la diaspora.
- De collaborer avec les organisations sous-régionales et l'Union africaine afin d'harmoniser les approches de la question des travailleurs migrants ;
- D'encourager et de renforcer la collaboration interministérielle et l'échange d'informations entre les ministères compétents (Ministère du travail et Ministère de l'intérieur, par exemple) ;
- D'assurer la protection des travailleurs migrants en ratifiant et en appliquant les normes internationales du travail concernant les travailleurs migrants, notamment les deux conventions pertinentes de l'OIT et la Convention internationale de 1990 sur les droits des travailleurs migrants ;
- D'engager le dialogue avec les partenaires sociaux sur la question des migrations ;
- De promouvoir la bonne gouvernance afin de retenir la main-d'œuvre. Il convient à cet égard d'œuvrer à la réalisation des objectifs du NEPAD. »

59. Étant donné que les problèmes découlant de cette question se recoupent largement, le groupe a proposé une stratégie et désigné des acteurs pour réformer le secteur public aux fins d'une plus grande efficacité dans la prestation de services. Cette stratégie à volets multiples devrait avoir un vaste champ d'application et comprendre des phases à court, moyen et long termes. Parmi les acteurs appelés à mettre en œuvre cette stratégie, figurent les pouvoirs publics, les donateurs, les organismes internationaux, les organes régionaux, les mouvements de travailleurs, le secteur privé ainsi que les établissements d'enseignement et de formation.

c) La lutte contre la corruption

60. Ayant à l'esprit la gravité du phénomène de corruption, le groupe sous-régional a fait observer que le Protocole de la SADC contre la corruption (2001 : 6-9) contenait une définition très complète de la corruption, à savoir :

- a) « Le fait de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, par un agent public, tout article de valeur monétaire ou toute autre prestation, notamment un cadeau, une faveur, une promesse ou un avantage pour soi-même ou pour toute autre personne ou entité, en échange d'un acte ou d'une omission dans l'exercice de ses fonctions publiques ;
- b) Le fait d'offrir ou d'accorder, directement ou indirectement, par un agent public, tout article de valeur monétaire ou toute autre prestation, notamment un cadeau, une faveur, une promesse ou un avantage pour soi-même ou pour toute autre personne ou entité, en échange d'un acte ou d'une omission dans l'exercice de ses fonctions publiques ;
- c) Tout acte ou toute omission par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions publiques aux fins d'obtenir illicitement des avantages pour lui-même ou pour un tiers ;
- d) Le détournement par un agent de l'État, à des fins autres que celles qui étaient prévues, à son profit ou au profit d'une tierce partie, de biens meubles et immeubles, d'argent ou de titres appartenant à l'État, et le transfert à un organisme indépendant ou à un particulier de ces biens, de cet argent et de ces titres qui avaient été confiés à l'agent en question en vertu de ses fonctions aux fins d'administration, de garde ou pour d'autres raisons ;
- e) Le fait d'offrir ou de donner, de promettre, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, tout avantage indu à une personne ou par une personne travaillant à quelque titre que ce soit pour une entreprise privée, pour elle-même ou pour autrui, afin que cette personne agisse ou s'abstienne d'agir, en violation de ses devoirs ;
- f) Le fait d'offrir, de donner, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, ou de promettre tout avantage indu à une personne ou par une personne qui affirme ou confirme qu'elle est capable d'exercer une influence indue sur la décision d'une autre personne accomplissant des fonctions dans le secteur public ou privé, que l'avantage indu soit pour elle-même ou pour autrui, ainsi que le fait de demander, de recevoir ou d'accepter l'offre ou la promesse d'un tel avantage eu égard à cette influence, que celle-ci ait été exercée ou non et qu'elle ait débouché ou non sur le résultat escompté ;
- g) L'utilisation frauduleuse ou le recel de biens tirés des actes visés par le présent article ;
- h) La participation, en tant qu'auteur principal, co-auteur, agent, instigateur ou complice, ou de quelque autre manière, à la commission ou à la tentative de

commission de l'un quelconque des actes visés par le présent article, ainsi que toute collaboration ou conspiration en vue de la commission de ces actes. »

61. Le groupe a précisé que la corruption constituait dans la sous-région un problème important et complexe, qui affectait tous les secteurs de la vie publique et privée et qui représentait un gros défi pour la bonne gouvernance. Le recours aux institutions anti-corruption pour des « procès politiques » plutôt que pour des « poursuites contre les auteurs d'actes de corruption » porte atteinte à l'intégrité et à la capacité de ces institutions ainsi qu'à la confiance que le public place en elles. La politisation de ces institutions affaiblit purement et simplement la lutte contre la corruption.

62. La raison en est que certaines affaires de corruption portées devant les tribunaux de certains pays souffrent d'un manque de preuves crédibles, ce qui conduit à l'acquittement coûteux des suspects et au gaspillage du peu de ressources dont dispose l'État. Ce problème a été attribué en partie au fait que la corruption politique n'est pas toujours traitée comme une grave forme de corruption en tant que telle ; or, il s'agit d'un problème de gouvernance que l'on doit rapidement résoudre si l'on veut faire de la bonne gouvernance une réalité dans la sous-région.

63. Le groupe a formulé les recommandations suivantes :

- Les États membres de la SADC devraient de toute urgence incorporer dans leur ordre juridique interne le Protocole sous-régional et les autres traités internationaux sur la corruption ;
- Il convient de renforcer les institutions de lutte contre la corruption en leur donnant une autonomie réelle pour ce qui est de leurs fonctions, du contrôle, de l'obligation redditionnelle, du financement et de la nomination des hauts responsables ;
- Il faut accélérer la production et la diffusion des rapports d'audit sur les institutions publiques ;
- Les autorités gouvernementales doivent manifester la volonté politique d'appliquer les recommandations issues des rapports d'audit ;
- Il convient d'instituer des mécanismes de suivi de l'application des recommandations issues des rapports d'audit ;
- Il faut dépolitiser les institutions de lutte contre la corruption et leur fournir des ressources suffisantes ;
- Le rôle des médias d'investigation sur la corruption doit être renforcé grâce à la mise en place de cadres constitutionnels et institutionnels, à la nomination de personnes compétentes et à la stabilité de l'emploi ;
- Il convient de mettre en place des mécanismes permettant de poursuivre les complices intérieurs et extérieurs des actes de corruption ;
- La corruption politique devrait être définie avec précision, visée par une loi et combattue en tant qu'obstacle de taille à la bonne gouvernance politique et économique.

64. Aussi le groupe a-t-il proposé des méthodes et désigné des acteurs pour lutter contre la corruption, qui, en tant que problème affectant la quasi totalité des aspects de la vie, appelle une stratégie à volets multiples. Toutefois, les principaux acteurs de ce combat restent les organes constitutionnels de lutte contre la corruption, les donateurs, la police, les tribunaux, les parlements, les pouvoirs publics, les communautés de base, les partis politiques, la SADC et l'Union africaine par le truchement de leurs protocoles contre la corruption.

2.5 Gouvernance économique et bonne gestion des entreprises

a) Privatisation et économie locale – investissements étrangers

65. Le groupe a fait observer que la gouvernance devait être considérée comme un problème à la fois économique et politique. Sur le plan économique, le groupe a mis en évidence les problèmes suivants : la privatisation est une forme de démembrement externe et interne des ressources et des actifs nationaux par le biais de ventes sanctionnées par l'État plutôt que par des mesures visant à responsabiliser les populations locales ; les gouvernements ont fait preuve d'irresponsabilité en contractant des emprunts qui provoquent une instabilité macroéconomique et un niveau d'endettement intolérable ; la gestion de la dette et les procédures d'achat sont inadaptées ; les conditions accordées aux pays pauvres très endettés (PPTE) dans le cadre de l'allègement de la dette sont insuffisantes au regard du NEPAD; les droits de propriété des pays africains sont violés par le biais du bio-piratage des brevets ; aucune mesure n'est prise pour renforcer le pouvoir d'action économique des populations locales grâce à des investissements étrangers directs et à des mécanismes de prêt efficaces ; enfin, il y a une forte dépendance à l'égard de l'aide extérieure et les ressources naturelles sont mal gérées.

66. Le groupe a formulé les recommandations suivantes :

- Il convient de réfléchir à la question de la privatisation pour voir si elle est toujours nécessaire ou si elle apporte un plus à la croissance et au développement de l'économie nationale ;
- La privatisation devrait être un moyen de renforcer le pouvoir d'action des populations locales et de promouvoir le secteur privé local ;
- La mobilisation des emprunts et la gestion de la dette devraient constituer des éléments fondamentaux de la gestion économique, de l'autonomisation et de la bonne gestion des entreprises ;
- L'Afrique australe devrait adopter une approche prudente de la question globale des investissements étrangers directs et accorder une attention particulière à la protection des droits intellectuels des pays africains dans le contexte des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- Il convient de donner aux populations locales les moyens de gérer et de diversifier leurs propres ressources naturelles et d'en tirer profit ;
- La sous-région doit faire entendre sa voix dans le cadre des processus liés à la gouvernance de la Banque mondiale et du FMI ; elle doit également réfléchir à la question de l'aide étrangère pour voir si celle-ci apporte un plus à sa croissance économique et à son développement.

67. La sous-région est confrontée à de graves problèmes d'envergure nationale et régionale qui appellent des efforts concertés et des stratégies intégrées. Aux niveaux national, régional et international, ces stratégies comprennent les volets suivants : instruments juridiques, engagement politique, diplomatie et dialogue aux fins de la résolution des problèmes. Les acteurs appelés à mettre en œuvre ces stratégies peuvent être notamment les gouvernements nationaux, le secteur privé, les investisseurs étrangers, les donateurs, les populations locales et les organisations de la société civile.

b) Rôle du secteur informel

68. En Afrique australe, le secteur informel devient de plus en plus adapté aux besoins des économies nationales. En effet, à mesure que le secteur structuré se réduit du fait de son manque de compétitivité à l'échelle mondiale et de rendement à l'échelle nationale, de nombreuses personnes ont tendance à réaliser leurs opérations et leurs activités économiques dans le secteur non structuré. Ainsi, ce dernier a acquis une place importante dans la gestion de l'économie, les activités de développement et la gestion des entreprises de la sous-région. Il n'en reste pas moins confronté lui aussi à des problèmes qui appellent des mesures urgentes si l'on veut qu'il prenne de l'envergure et contribue efficacement au développement national. Le secteur informel a généralement été négligé dans les différents débats sur la gouvernance économique et la gestion des entreprises. En outre, il ne bénéficie pas de la reconnaissance formelle et officielle des pouvoirs publics ni du soutien qu'apporteraient des instruments juridiques et politiques adéquats et des mesures incitatives en faveur de la croissance.

69. Le groupe a formulé les recommandations ci-après :

- Passer en revue les régimes, la législation et les politiques d'incitation économique en vigueur, afin de créer des conditions propices à la croissance et au développement du secteur informel ;
- Faciliter pour le secteur informel l'accès aux ressources et aux informations sur les débouchés ;
- Apporter au secteur informel le soutien voulu ;
- Introduire des mécanismes d'appui législatifs et financiers et mettre en place un cadre politique favorable à l'entrepreneuriat, assorti d'actions positives en faveur du secteur informel.

70. Pour résoudre les problèmes du secteur informel, le groupe a proposé une stratégie intégrée de gestion des entreprises, qui permettrait l'émergence, le développement et le fonctionnement efficace du partenariat entre les secteurs structuré et non structuré, parallèlement aux secteurs public et privé. Les acteurs appelés à mettre en œuvre cette stratégie sont notamment les pouvoirs publics, le secteur privé, les banques, les intermédiaires financiers, les parlements et les institutions de développement régionales et internationales.

c) Propriété des biens

71. Le groupe a fait observer que la propriété des biens était un enjeu de gouvernance tant politique qu'économique, qui était à l'origine de certains problèmes dans la sous-région d'Afrique australe. Les problèmes recensés sont notamment les suivants : répartition inéquitable des biens, rejet des biens traditionnels tels que les terres tribales et le bétail comme garantie bancaire et régimes fonciers inadaptés ; utilisation peu optimale des biens disponibles et protection inefficace du régime de propriété des biens locaux ; multiplication des différends à la suite d'une mauvaise gestion ou d'un héritage et absence d'une obligation redditionnelle concernant les ressources et les biens nationaux ; enfin, collusion des autorités publiques ayant la responsabilité de gérer les biens nationaux avec des forces extérieures en vue du pillage des ressources nationales.

72. Ayant mis le doigt sur ces problèmes, le groupe a formulé les recommandations ci-après :

- Les réformes agraires devraient être entreprises dans le souci de redistribuer équitablement les terres et d'officialiser la propriété foncière et la sécurité du régime foncier ;
- Les États devraient favoriser la répartition équitable et l'utilisation optimale des ressources foncières et naturelles ; ils devraient en outre examiner les déséquilibres historiques et les approches traditionnelles concernant les régimes fonciers colonial, privé et coutumier, en vue d'harmoniser les trois régimes et de les rendre plus équitables ;
- Prendre des mesures pour faire en sorte que les terres et les autres ressources naturelles appartenant aux populations et relevant du régime coutumier soient acceptées par les banques comme garantie en vue de la formation de capital privé ;
- Renforcer le pouvoir d'action économique des populations locales pour leur permettre de mieux exploiter leurs ressources et d'améliorer leur participation à l'économie nationale ;
- Donner un rang de priorité à la protection et à la gestion de l'environnement dont dépendent les ressources naturelles des États.

73. Les stratégies à mettre en œuvre à cet égard comprennent notamment les volets suivants : privatisation sélective, coentreprises en matière d'investissements étrangers directs et renforcement du pouvoir d'action économique des populations locales. Les acteurs appelés à mettre en œuvre cette stratégie sont notamment les pouvoirs publics, le secteur privé, les organismes de la société civile, les autorités traditionnelles, les communautés de base, les banques, les milieux universitaires, les investisseurs étrangers et les donateurs.

d) VIH et sida

74. Dans la sous-région d'Afrique australe, le VIH et le sida constituent de graves problèmes, qui n'épargnent aucun secteur. Il n'est donc pas étonnant que leur impact se fasse sentir sur tous les aspects de la politique et de l'économie. La bonne gouvernance peut avoir une incidence sur le VIH/sida et inversement.

75. Face aux crises du VIH et du sida, le groupe a souligné la nécessité d'une stratégie multisectorielle qui soit sans exclusive en ce qui concerne la contribution et la participation des acteurs concernés. Ceux-ci peuvent être, notamment, les pouvoirs publics, le secteur privé, la communauté internationale, l'Église et la société civile.

76. Le groupe a vivement recommandé :

- Que tous les secteurs et acteurs de l'économie et de la politique fassent du VIH et de la pandémie du sida une priorité, qui sera intégrée dans tous leurs programmes ;
- Que soient mises en œuvre la Déclaration d'Abuja sur le sida ainsi que la Déclaration de Maseru sur le VIH et le sida (adoptée par la SADC) et que soient augmentés les crédits budgétaires alloués à la prévention, aux soins et à l'atténuation des effets ;
- Que la recherche médicale sur les vaccins et le traitement du VIH/sida soit encouragée.

2.6 Conclusion

77. Le groupe sous-régional d'Afrique australe, réuni à Lusaka pour préparer ADF IV, a reconnu le caractère central des questions et processus de gouvernance politique et économique dans le développement socioéconomique et politique de la sous-région aujourd'hui. Cette reconnaissance est également manifeste dans d'autres rapports, traités, résolutions et protocoles issus d'instances similaires. Au cours de l'atelier de Lusaka, il a été procédé à un examen approfondi des systèmes de gouvernance étatiques et traditionnels, des valeurs et principes constitutionnels, des institutions et des processus électoraux, de la conduite des élections, du comportement des citoyens et des électeurs et, enfin, de la gestion de l'économie. Il a été unanimement admis que ces questions revêtaient toutefois un caractère complexe et multisectoriel, et qu'elles appelaient des stratégies globales, des acteurs multiples, des ressources importantes et des efforts concertés dans le cadre du programme de développement des pays de la sous-région.

78. Il ne suffit pas de reconnaître le rôle central des questions de gouvernance dans le développement national et régional. Encore faut-il une véritable renaissance qui permette de concrétiser cette reconnaissance par des mesures appropriées visant à améliorer la situation dans plusieurs domaines (représentation politique et économique, participation, égalité entre les sexes, responsabilité, constitutionnalisme, autonomisation économique, prestation de services et de biens publics), tout en combattant de manière décisive la pandémie du VIH/sida et la corruption dans la région. Pour obtenir des résultats positifs sous la forme d'une bonne gouvernance, il convient de mobiliser les ressources et les acteurs nationaux et étrangers et de les engager à relever ces défis et à résoudre ces problèmes. La sous-région doit définir avec précision la mission qui lui est dévolue et agir selon des règles et des principes directeurs harmonisés. Aussi est-il recommandé que les questions et les problèmes soulevés et présentés ici fassent l'objet d'un débat approfondi, pour suite à donner, lors d'ADF IV à Addis-Abeba en octobre 2004, pour le plus grand bien de la sous-région et du continent tout entier.

Troisième partie: Matrice du plan d'action

QUESTION/ PROBLÈME	MESURES A PRENDRE	STRATEGIE	ACTEURS	RESSOURCES
Systèmes, lois et codes de conduite électoraux	Réformes juridiques et politiques, incorporation dans les ordres juridiques internes et harmonisation des instruments et protocoles	Approche multisectorielle	Organes électoraux, pouvoirs publics, société civile	Fonds, volonté morale et politique, ressources humaines, ressources matérielles
Inégalité entre les sexes	Sensibilisation, législation, autonomisation, politique et plaidoyer	Approche multisectorielle	Hommes, femmes, jeunes, pouvoirs publics, société civile, secteur privé, partis politiques	Fonds, ressources humaines, volonté morale et politique, ressources matérielles et économiques
Marginalisation des jeunes	Réformes politiques et législatives concernant le renforcement du pouvoir d'action des jeunes, leur participation et leur développement	Approche multisectorielle	Jeunes, hommes et femmes, société civile, secteur privé	Fonds, volonté morale et politique, ressources matérielles et économiques, ressources humaines
Constitutions sans constitutionnalisme	Révisions constitutionnelles, enraciner le constitutionnalisme et une culture politique démocratique dans les systèmes politiques et parmi les acteurs politiques, réduire la domination du pouvoir exécutif dans les systèmes politiques	Approche multisectorielle	Partis politiques, pouvoirs publics, société civile, notables, donateurs	Fonds, appui technique, ressources humaines, volonté politique et morale
VIH/sida	Assurer un rôle plus dynamique dans la recherche et la diffusion de l'information, formuler des politiques et promulguer des lois, engager davantage de ressources, lutter contre la stigmatisation grâce à la promotion d'un changement d'attitude et d'une évolution culturelle	Approche multisectorielle	Pouvoirs publics, donateurs, populations, société civile, Église	Volonté morale et politique, fonds, ressources matérielles, ressources humaines
Corruption	Donner aux institutions de surveillance davantage d'autonomie et de ressources, dépolitiser les affaires de corruption, renforcer le rôle des médias d'investigation et encourager la déontologie et la responsabilité	Approche multisectorielle	Pouvoirs publics, donateurs, populations, société civile, tribunaux, organes constitutionnels compétents en matière d'obligation redditionnelle	Volonté politique et morale, fonds, appui technique, ressources humaines, ressources matérielles

QUESTION/ PROBLÈME	MESURES A PRENDRE	STRATEGIE	ACTEURS	RESSOURCES
Mauvaise gestion de l'économie et des entreprises	Consolider la justice sociale, engager des réformes économiques afin de renforcer le pouvoir d'action des pauvres, entreprendre une nouvelle répartition des ressources, garantir les droits de propriété	Approche multisectorielle	Pouvoirs publics, secteur privé, donateurs, société civile, populations, secteur informel	Fonds, ressources humaines, appui et conseils techniques, investissements
Mauvaise qualité du service public	Améliorer l'efficacité du service public, réformer la fonction publique et assurer son intégrité	Approche multisectorielle	Pouvoirs publics, donateurs, secteur privé, société civile, populations	Fonds, appui et conseils techniques, ressources humaines, volonté politique
Absence de financement des partis politiques	Fournir des fonds suffisants aux partis politiques représentés au parlement, légiférer sur le financement des partis aux fins de la responsabilité et de la transparence, distinguer les activités du parti au pouvoir de celles du gouvernement	Approche multisectorielle	Partis politiques, pouvoirs publics, donateurs, secteur privé, sympathisants, communauté internationale	Fonds, appui et conseils techniques, volonté politique, base des ressources humaines du parti et mécanisme comptable
Incompatibilité des systèmes de gouvernance traditionnels et étatiques	Concilier les deux systèmes de gouvernance, utiliser comme critère le respect des droits de l'homme	Approche bisectorielle	Pouvoirs publics, autorités traditionnelles, société civile, organes constitutionnels et organismes de recherche	Volonté politique, fonds, appui et conseils techniques, ressources humaines

Références

- ECA-SA. Labour Markets and Employment in Southern Africa, Lusaka, 2003.
- Electoral Institute of Southern Africa (EISA), Principles for Election Management, Monitoring, and Observing in the SADC Region, Benoni, Johannesburg, 2003 .
- SADC.A Guide to Gender Dimensions in SADC Constitutions 2003.
- Parliamentary Forum Election Observation Mission, Lesotho 2002 National Assembly Elections
- Parliamentary Forum Election Observation Mission, Zambia 2001 Presidential, Parliamentary and Local Government Elections
- Parliamentary Forum Election Observation Mission, Zimbabwe Presidential Elections 2002
- Parliamentary Forum, Norms and Standards for Elections in the SADC Region, Windhoek, 2001
- Parliamentary Forum Election Observation Guide for Member of Parliament 2001
- Parliamentary Forum Lesotho Communique December 2003
- Parliamentary Forum The Windhoek Initiative 1994
- Parliamentary Forum, Parliament of Lesotho and UNDP Round Table on Additional Empowerment Strategies for Women in Parliament in Lesotho 2002
- SADC Parliamentary Forum The SADC MPs Companion on Gender and Development in Southern Africa 2002
- SADC Parliamentary Forum Roundtable on Gender Advocacy and Lobbying for SADC Members of Parliament 2001
- SADC Protocol Against Corruption, Blantyre, 2001
- SADC Protocol on Politics, Defense and Security Co-operation, Blantyre, 2001
- SADC Protocol on Trade, 2000
- SARDC Evaluation of the Engendering SADC Parliaments Project 2002
- Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990 (PANUREDA)