



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMÉRO 20

Project Gouvernance et MAEP

janvier 2009

La gouvernance économique et les normes de gestion : Ce que devrait rechercher la société civile

Colm Allan et Neil Overy

South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherche sur des questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre visant à stimuler les discussions publiques. Les publications de cette série présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà.

A PROPOS DU PROGRAMME

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a permis la promotion de débats publics et de bourses d'étude sur les questions cruciales de gouvernance et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme vise à perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers de formation et de bourses de recherche. Le projet travaille sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance en vue de considérer leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles.

SAIIA présente ses plus vifs remerciements à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du Sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette série.

© SAIIA janvier 2009.

Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en totalité ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – support électronique ou mécanique, photocopie ou autre – est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

RÉSUMÉ

La société civile, dédiée à la sauvegarde des droits des citoyens, peut trouver une opportunité inattendue de surveiller ses propres gouvernements dans les mécanismes du processus africain d'évaluation par les pairs.

Cet article avance que dans un Etat démocratique, les citoyens disposent du droit fondamental de bénéficier de services publics efficaces.

Lorsque l'argent public est détourné ou mal dépensé, la population est privée de bénéfices socioéconomiques légitimes. Cela est sans cesse illustré par des exemples tirés de l'expérience du gouvernement local dans la Province du Cap oriental d'Afrique du Sud, où mauvaise gestion et inefficacité coûtent cher aux citoyens.

Les auteurs sont Colm Allan, directeur du Public Service Accountability Monitor (PSAM) et Neil Overy, directeur de recherche. Le PSAM est un institut de recherche et de suivi indépendant rattaché à l'Université Rhodes en Afrique du Sud. Il affirme que le langage de la section sur la gouvernance économique du MAEP peut ne pas permettre une prise de conscience des organisations de la société civiles du fait que le mécanisme offre des opportunités qui peuvent être utilisées pour évaluer si les ressources publiques sont correctement gérées ou non.

Le point de départ pour les OSC est de trouver des réponses aux questions basiques suivantes : Quelles sont les ressources disponibles ? Quels sont les plans en place pour les exploiter ? A quel point les plans sont-ils efficaces ? Comment les maîtres d'œuvre seront-ils tenus pour responsables ? Une fois les informations rassemblées, il devient possible de créer un ensemble d'outils basés sur des preuves pour suivre la performance. Cela permettra alors de traiter de façon significative les questions de prestation de services. Au final, donc, les droits des personnes ordinaires à jouir de services publics efficaces seront protégés.

A PROPOS DE L'AUTEURS

Colm Allan est le Directeur du Centre for Social Accountability (CSA) à l'Université de Rhodes, en Afrique du Sud, qui inclut un programme de recherche et de suivi appliqué, le Public Service Accountability Monitor (PSAM). Neil Overy était le directeur de recherche du PSAM jusqu'en juin 2008. Le CSA s'engage envers l'institutionnalisation du droit à la responsabilité sociale et la réalisation des droits sociaux et économiques par la gestion efficace des ressources publiques en Afrique australe. Le PSAM a suivi de près l'administration du gouvernement provincial du Cap oriental d'Afrique du Sud depuis 1999.

INTRODUCTION

Le processus national du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) offre une opportunité unique aux organisations de la société civile (OSC) d'utiliser une palette de codes continentaux et internationaux sur la bonne gouvernance pour évaluer leurs Etats. La Section sur la Gouvernance et la Gestion Economique du questionnaire du MAEP, en particulier, donne aux OSC l'opportunité d'évaluer la façon dont les ressources publiques existantes sont traduites en réalisation efficace des droits socioéconomiques (tels que les droits à l'éducation, aux soins de santé et au logement). Cependant, étant donné la formulation technocratique, mal structurée et souvent vague de la section, de nombreuses OSC ont laissé échapper les opportunités de plaider essentielles offertes pour progressivement réaliser les droits socioéconomiques dans leur pays.

Dans cet article, nous proposons des moyens adaptés aux OSC d'interpréter la gouvernance économique et la gestion des ressources publiques qui se concentrent sur les droits des citoyens africains : nous identifions les problèmes communs qui affligent la prestation de services publics, et illustrons la façon dont les OSC peuvent jouer un rôle crucial dans le suivi de la gestion des dépenses publiques et de la prestation de services.

L'article est informé par une approche axée sur les droits, affirmant que les citoyens ne sont pas des usagers passifs de services publics mais des détenteurs actifs de droits fondamentaux. Il se fonde sur le principe que les Etats démocratiques sont constitutionnellement engagés à garantir une réalisation progressive des droits socioéconomiques – tels que les soins de santé, l'éducation et le logement – dans la limite des ressources disponibles. Dans cette interprétation, les arrangements constitutionnels (comme la séparation des pouvoirs) et les institutions politiques (comme les organes de supervision parlementaires) existent pour veiller à une réalisation progressive des droits socioéconomiques. Cette approche est aussi informée par une définition de la responsabilité sociale qui affirme que les dirigeants publics élus et les employés du gouvernement doivent répondre devant les citoyens de la performance de leurs devoirs et responsabilités. En particulier, ils doivent justifier leurs décisions devant le corps législatif et les citoyens par rapport à un ensemble de critères, corriger les erreurs et prévenir des répétitions. Un élément clé est l'affirmation que les citoyens disposent d'un droit constitutionnel à l'information publique sur la bonne gestion des ressources publiques.

Le document cadre du Nepad engage les Etats membres à une gouvernance dans laquelle « La démocratie et la légitimité de l'Etat ont été redéfinies afin d'y inclure, comme éléments centraux, un gouvernement responsable, une culture des droits de l'homme et la participation du peuple ».¹ De même, l'Acte constitutif de l'Union africaine engage les signataires à promouvoir « les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance »². En dépit de ces engagements, le questionnaire du MAEP offre peu de conseils sur la façon de réaliser cette participation. D'un point de vue axé sur les droits, les citoyens doivent pouvoir trouver des réponses aux questions suivantes pour s'engager efficacement avec leurs représentants politiques élus et les fonctionnaires sur la gestion des ressources publiques :

- Quelles sont les ressources à disposition des administrations (ou des sociétés privées engagées) pour fournir des services publics ?
- Que prévoient de faire les administrations (ou les prestataires de services privés) avec ces ressources et à quel point leurs plans sont-ils sensibles aux besoins des citoyens ?

- Comment ces administration (ou prestataires de services privés) mettent-elles efficacement en œuvre leurs plans ?

Quelles mesures de redressement sont prises face à une mauvaise allocation ou à un abus des ressources publiques.

A quel point les fonctionnaires rendent-ils suffisamment compte de leur performance aux organes de supervision ? Quelles recommandations font les organes de supervision pour améliorer la performance des fonctionnaires, et sont-elles mises en œuvre ?

Ce n'est qu'en obtenant des réponses sincères des administrations ou des agences privés engagées que les citoyens peuvent participer de façon significative aux processus publics de prises de décision. Répondre à ces questions est aussi une condition préalable pour avoir des jugements informés sur la gestion des ressources et la livraison de services publics efficaces.

Pour cette raison, le Public Service Accountability Monitor (PSAM) a distillé les questions ci-dessus dans un ensemble de cinq indicateurs de Gouvernance économique et de Gestion des finances publiques, et a développé un ensemble d'outils basés sur les preuves pour suivre chaque indicateur³. Dans la section suivante, nous fournissons un compte-rendu de ces indicateurs, de la façon dont ils se rapportent aux codes de gouvernance internationaux et continentaux, et de la façon dont ils peuvent être utilisés par d'autres OSC africaines à des fins de plaidoyer dans le contexte du processus du MAEP.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET ALLOCATION DES RESSOURCES

Le document cadre du Nepad engage les pays africains à une « saine gestion économique »⁴.

L'UA engage les Etats membres à promouvoir la justice sociale pour assurer le « développement économique équilibré »⁵.

Le FMI insiste pour que les gouvernements veillent à coordonner et à gérer correctement leurs activités budgétaires⁶.

La capacité d'un gouvernement à fournir des services publics efficaces commence avec le processus de planification stratégique. Les plans stratégiques sont essentiels car ils cartographient la trajectoire qu'une administration donnée est censée suivre pour répondre à ses engagements en termes de livraison de services dans les limites d'un budget. Le processus implique le diagnostic des besoins sociaux les plus pressants d'une population, la description des programmes et des activités visant à traiter ces besoins, puis la proposition d'un budget et l'identification des indicateurs de prestation de services pour mettre en œuvre les activités. Les plans stratégiques doivent aussi indiquer les obstacles connus et probables et les contre-stratégies nécessaires. Une fois qu'un budget a été alloué à un plan stratégique, sa mise en œuvre doit alors être rigoureusement suivie, en interne par l'administration et en externe par les OSC. Le suivi est essentiel car il permet l'identification des problèmes de mise en œuvre et permet aux administrations de prendre des mesures de redressements opportunes.

Un certain nombre de facteurs cruciaux contribue au succès, ou à l'échec, de la budgétisation de l'administration et de la planification stratégique, et donc de la livraison des services :

Analyse des besoins efficace – Les plans visant à traiter les besoins sociaux et

économiques les plus pressants des citoyens doivent être informés par une analyse précise et à jour de ces besoins. Par exemple, un plan du ministère de la santé efficace visant à traiter une maladie donnée doit disposer de données épidémiologiques précises et actuelles sur la propagation et sa localisation. De même, un plan du ministère du logement doit déterminer les lieux où les logements sont les plus nécessaires, et un plan du ministère de l'éducation doit anticiper les lieux où ses services sont les plus demandés. Ne pas réaliser d'analyse des besoins efficace peut conduire à des dépenses insuffisantes ou excessives parce que la demande n'a pas été correctement quantifiée et qu'il n'existe aucun moyen de gérer les dépenses ou de choisir les lieux les plus économiques pour ces services.

Exemple – Le plan stratégique du ministère provincial de la santé du Cap oriental d'Afrique du Sud pour 2003/04 était basé sur des données épidémiologiques collectées en 1996. Cela a abouti à une incapacité à cibler les services vers les communautés les plus durement touchées par les maladies transmissibles comme le VIH/Sida.

Consultation solide des parties prenantes – Pour que les plans stratégiques reflètent les besoins des citoyens, ils doivent être élaborés avec les acteurs de la société civile. Par exemple, les administrations publiques doivent consulter les OSC et les Organisations communautaires sur le terrain lorsqu'elles élaborent des plans de logements. De même, lorsque l'on traite de préoccupations comme le VIH/Sida, les administrations sanitaires doivent tirer profit de l'expertise des OSC, des organisations communautaires liées à la santé et des usagers actuels des services de santé. Les consultations permettent aux administrations d'entreprendre des exercices d'analyse des besoins plus efficaces. Il est important que les réunions de planification soient correctement rendues publiques, que les participants aient accès aux informations de l'analyse des besoins pour apporter des contributions et que les experts, citoyens et organismes professionnels pertinents soient impliqués. Des consultations significatives augmentent la responsabilité des administrations devant la société civile. Pour ces raisons, les OSC doivent surveiller le degré de consultation des parties prenantes dans les processus de budgétisation et de planification stratégique des administrations publiques fournissant des services.

Evaluation réaliste des défis internes – Pour être couronné de succès, un plan stratégique doit être réaliste. Cela présuppose qu'il prenne en compte les risques et les défis extérieurs dans la planification de la livraison des services. Par exemple, un plan du ministère de la santé visant à fournir des médicaments dans les zones rurales doit prendre en considération l'approvisionnement en électricité et les routes. Certains médicaments doivent être réfrigérés et des maladies comme la tuberculose requièrent un approvisionnement ininterrompu de médicaments. De même, un Ministère de l'assistance sociale qui prévoit de fournir davantage de subventions d'assistance sociale aux enfants devrait s'assurer que les infrastructures nécessaires (comme des points de paiement mobiles) existent. L'incapacité à évaluer les défis extérieurs entraîne souvent de mauvaises dépenses et une incapacité à atteindre les objectifs. Par conséquent, les OSC doivent évaluer la mesure dans laquelle les administrations publiques de livraison de services ont pris en considération les contraintes extérieures dans leur budgétisation et leur planification.

Evaluation réaliste des défis extérieurs – Les plans doivent refléter la capacité réelle de l'administration à réaliser la mission. Il ne sert à rien de concevoir un plan stratégique élaboré si l'administration ne dispose pas du personnel ou des compétences pour le mettre en œuvre. Souvent, les administrations ne dépensent pas entièrement les crédits disponibles et n'accomplissent pas le travail prévu lorsque leur capacité en personnel n'est

pas prise en compte. Si des contraintes de capacité posent problème, la société civile doit rechercher des éléments dans les plans stratégiques indiquant que les administrations publiques prévoient d'augmenter leur capacité en budgétant des fonds et en allouant du temps à la formation et au recrutement.⁷

Exemple – Le Ministère du logement du Cap oriental en Afrique du Sud a rapporté un taux de postes libres de 35 % durant l'exercice 2002/03. Il n'existait cependant aucun élément dans les plans stratégiques indiquant qu'il avait pris ce fait en compte. Il n'a donc pas été surprenant qu'il ne dépense pas R178 millions de son budget pour l'exercice 2003/04, soit 17 %, malgré un besoin désespéré de logements pour les squatters et les occupants de cabanes d'arrière-cour.

Meilleures méthodes étant données les limites en ressources – Tandis que la planification stratégique doit informer l'allocation budgétaire, les administrations doivent réaliser qu'elles fonctionnent avec des ressources limitées. Cela signifie qu'elles doivent tenir pleinement compte des allocations budgétaires probables sur les trois prochains exercices⁸ et évaluer si les plans choisis sont les plus économiques. Cela aidera à éviter de ne pas dépenser tous les crédits disponibles ou au contraire de dépenser excessivement. Pour cette raison, les OSC doivent évaluer si les administrations fournissant des services ont prévu d'utiliser leurs fonds (relatifs aux besoins sociaux) de la façon la plus économique dans les limites des budgets disponibles.

Objectifs et activités clairement définis – Lors de l'élaboration des budgets et des plans stratégiques, les fonctionnaires doivent s'engager à atteindre des objectifs identifiables. Cela signifie qu'il faut concevoir des activités qui soient réalistes, pertinentes, délimitées dans le temps, mesurables et dont les coûts sont correctement établis. Les plans stratégiques échouent lorsqu'il existe un manque de synergie entre les allocations budgétaires et les plans et entre les objectifs et les activités. Les OSC doivent contrôler si les objectifs du gouvernement sont nécessaires, réalistes, délimités dans le temps, facilement mesurables et si leurs coûts sont correctement établis.

Répondre à des recommandations de supervision – Les administrations publiques doivent veiller à ce que les plans stratégiques détaillent toujours les mesures qui seront prises pour traiter les demandes soulevées par les institutions de supervision comme les comités législatifs permanents et les institutions supérieures de contrôle. Les OSC doivent déterminer si les plans de livraison de services se rapportent aux conclusions des institutions de contrôle. A cette fin, elles doivent examiner si les plans cherchent à traiter les conclusions faites par ces institutions, et les résolutions votées par les organes de supervision parlementaires, afin de corriger les échecs antérieurs organisationnels et en matière de prestation de services.

GESTION DES DÉPENSES

Le document cadre du Nepad note que les normes et les cibles appropriées doivent être adoptées pour garantir une stabilité macroéconomique. Il accorde la priorité à la nécessité pour les Etats africains d'améliorer leur gestion des ressources publiques.⁹

L'UA a affirmé la nécessité de « la transparence et de la responsabilité dans la gestion des fonds publics ».¹⁰

De même, les codes du FMI stipulent qu'une institution de contrôle nationale, qui est

indépendante de l'exécutif, doit fournir des rapports financiers opportuns au corps législatif et à la population sur l'état financier des comptes du gouvernement.¹¹

Les codes du FMI requièrent que toutes les allocations budgétaires soient gouvernées par des « lois budgétaires détaillées » et qu'il existe un cadre juridique et administratif clair régissant la gestion des ressources.¹²

L'UA et le FMI engagent les pays africains à des processus de passation des marchés publics et d'appels d'offre transparents.¹³

Les processus de gestion financière sains sont essentiels à la livraison de services publics de qualité. Les administrations publiques sont responsables de l'utilisation efficace, efficiente, économique et transparente des ressources publiques. Cela présuppose qu'elles dépensent leur argent avec sagesse :

Systèmes efficaces pour contrôler et poursuivre en justice les dépenses inutiles – Les administrations publiques doivent s'assurer qu'elles disposent de systèmes de contrôle financier internes efficaces pour éviter des dépenses inutiles. Les OSC doivent identifier les systèmes de contrôle interne qui existent pour suivre les dépenses inutiles.

Exemple – Au cours de l'exercice 2003/04, le ministère de la santé du Cap oriental d'Afrique du Sud a dépensé plus de R258 millions en dépenses non autorisées, vaines et inutiles à cause des insuffisances dans ses systèmes de gestion des risques et financière internes.

Contrôle de la comptabilité basique sain : De nombreux pays ne disposent pas de systèmes internes fiables pour suivre les dépenses réelles et rassembler les coûts totaux associés à des activités données. Des systèmes comptables efficaces devraient pouvoir prévenir les dépenses non autorisées, s'assurer que les dépenses sont effectuées sous les postes approuvés par le parlement et dans les limites acceptées, réduire les dépenses hors budget via l'accumulation d'arriérés sur dette, et produire des rapports de progression des dépenses réguliers (au moins tous les trimestres, conformément aux directives du FMI).

Systèmes adéquats pour contrôler les fonds transférés – Lors du transfert de fonds vers des organismes extérieurs (comme des prestataires de services externalisés), les administrations publiques doivent s'assurer que ces organismes disposent de systèmes de gestion financière efficaces et transparents. Des accords de niveau de services (ANS) doivent être signés avec les prestataires de services extérieurs, accords les engageant à certains éléments livrables. Il doit s'agir de documents publics, rigoureusement contrôlés et mis en vigueur. Les OSC doivent être sûres que les conditions sont remplies pour établir que les fonds sont en fait dépensés dans la prestation des services listés.

Exemple – Entre 2000 et 2004, le ministère du développement social du Cap oriental en Afrique du Sud a transféré R528 millions à des organismes extérieurs sans s'assurer que ces organismes disposaient de systèmes de gestion financière efficaces. En conséquence, il était impossible de suivre les dépenses effectives de ces fonds.

Améliorer la gestion des ressources humaines – Les administrations doivent veiller à entreprendre une gestion des ressources humaines efficace et qu'elles ne gaspillent pas les ressources budgétées dans un personnel qui n'est pas convenablement qualifié, ou dans un nombre d'employés excessif.

Le personnel de l'administration doit signer des accords de performance (qui sont régulièrement revus) pour s'assurer qu'ils optimisent les ressources et qu'ils sont tenus pour responsables de leurs actions. Cela est particulièrement pertinent pour les fonctionnaires haut placés qui gèrent des budgets conséquents et qui doivent s'engager, par le biais

de leurs accords de performance, à livrer des productions quantifiables et mesurables. Les OSC doivent évaluer si des systèmes de gestion de la performance existent dans les administrations publiques et si les cadres ont signé des accords de performance appropriés. Elles doivent aussi établir si les contrats passés avec les cadres sont exécutoires ou s'ils n'indiquent que les objectifs de livraison de services. Stipulent-ils des conséquences claires si les objectifs ne sont pas atteints ?

Passation des marchés publics économiques – Les administrations doivent suivre des processus de passation des marchés publics et d'approvisionnement économiques et transparents pour s'assurer que les éléments achetés représentent le meilleur rapport coût-avantages. Réaliser des appels d'offres et des passations de marchés publics de manière responsable et transparente créera aussi un environnement décourageant la corruption. Les OSC doivent évaluer à la fois la transparence et la rentabilité des processus et déterminer si les biens et services achetés étaient ou non dans l'intérêt public.

Etats financiers audités – A la fin de chaque exercice, les administrations publiques doivent produire des états financiers annuels consolidés en temps voulu. Ces derniers doivent être audités par une institution d'audit indépendante et extérieure comme le Contrôleur général, et cet audit doit être rendu public. Les OSC doivent évaluer la précision des états financiers, et la rigueur avec laquelle ils ont été audités. Les institutions d'audit doivent disposer du personnel, des ressources et des pouvoirs d'investigation pour réaliser ces audits dans un délai raisonnable après la fin de l'exercice – généralement sous six à douze mois.

Gestion des actifs – Pour protéger les actifs du gouvernement, toutes les administrations doivent tenir à jour des registres des actifs pour se prémunir des vols et des pertes, en particulier de véhicules, des équipements informatiques et du mobilier. Les OSC doivent s'assurer que les registres sont rigoureusement tenus pour s'assurer que les ressources publiques ne sont pas utilisées à des fins privées. Des employés identifiés doivent être responsables de actifs donnés.

Exemple – Entre 1995 et 2004, le ministère de l'éducation de la Province du Cap oriental d'Afrique du Sud n'a pas effectué un contrôle convenable de ses biens, ne tenant pas de registres ou de listes des équipements à sa charge. Pour cette raison, il était impossible de quantifier les pertes ou les vols potentiels des ressources du ministère pendant cette période.

CONTRÔLES INTERNES ET SUIVI DE LA PERFORMANCE

LUA stipule que les gouvernements doivent adopter des « mesures législatives et autres » pour « renforcer des systèmes internes de comptabilité, de vérification des comptes et de suivi ». ¹⁴

Selon le FMI, les administrations publiques doivent contrôler toutes les dépenses et produire des rapports comptables réguliers de ces dépenses en cours d'année mis à la disposition du public. ¹⁵

Pour s'assurer que les fonds budgétés sont utilisés efficacement, et que les administrations publiques sont tenues pour responsables de leurs décisions, ces dernières doivent remettre des rapports continus aux autorités exécutives, au Trésor et aux organes de supervision. Ces rapports doivent évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans

stratégiques et des dépenses des fonds budgétés, et doivent contenir des informations relatives à la performance et d'ordre financier. Les rapports doivent être produits régulièrement tout au long de l'exercice. De plus, des systèmes de contrôle internes doivent être en place pour contrôler les risques et gérer les dépenses.

Rapports de performance mensuels et trimestriels – Les administrations publiques devraient idéalement produire des rapports financiers mensuels pour rendre compte des dépenses réelles, et des rapports de performance trimestriels pour évaluer les progrès accomplis en matière de plans stratégiques. Ces rapports doivent être consolidés et mis à la disposition du public tous les trimestres. Grâce à la production de ces rapports, les autorités exécutives et le Trésor peuvent identifier les problèmes de dépenses et de performance et instituer des mesures de redressement en cours d'année. La société civile pourra contrôler les progrès accomplis par les administrations pour s'acquitter des engagements définis dans les plans stratégiques et les discours politiques.

Exemple – Au cours de l'exercice 2003/04, le Ministère du logement du Cap oriental d'Afrique du Sud a produit des rapports mensuels et trimestriels non satisfaisants qui n'ont pas correctement rendu compte de ses actions. Comme nous l'avons observé, le ministère a fini par ne pas dépenser R178 millions des crédits disponibles de son budget.

Rapports annuels – Les administrations publiques doivent aussi produire des rapports annuels à la fin de chaque exercice pour rendre compte de leur performance et de l'utilisation des fonds. Ces rapports ne doivent pas être des exercices de relations publiques, mais doivent fournir un compte-rendu précis et honnête de la livraison et de la performance de l'administration. Ils doivent inclure, entre autres, un compte-rendu de la performance par rapport au plan cible stratégique ; les empêchements majeurs à l'atteinte des cibles et les mesures prises ou prévues pour rectifier cela ; une copie de ses états financiers audités (incluant les commentaires d'audits) ; un rapport de son comité d'audit ; un rapport sur la façon dont elle a géré les mauvaises gestions pendant l'année ; et un compte-rendu des mesures prises pour traiter les demandes soulevées par les institutions de supervision. Les rapports annuels doivent être mis à la disposition du public pour permettre aux parties prenantes de demander aux administrations de rendre compte. Les OSC doivent s'assurer que les rapports annuels sont détaillés et contrôler la qualité et la précision des demandes de prestation de services.

Unités et comités d'audit – Pour imposer des contrôles financiers internes efficaces, chaque administration ou entité doit disposer d'une unité d'audit interne chargée de l'évaluation de l'efficacité de ces contrôles, et d'apporter des recommandations visant leur amélioration. Ces unités jouent un rôle essentiel en identifiant les risques potentiels dans les dépenses et la gestion des ressources de l'administration, et en recommandant des mesures de redressement appropriées. Une unité doit rendre compte directement au Comité d'audit, qui doit conseiller les administrations en temps voulu sur les recommandations pour éviter des échecs en matière de prestation de services. Les OSC doivent établir si ces unités d'audit existent, si elles sont convenablement dotées de personnel compétent, et si elles produisent des rapports rigoureux.

Exemple – Aucun Comité d'audit interne n'a été créé au sein du Ministère provincial de la Santé du Cap oriental en Afrique du Sud pendant l'exercice 2003/04. Par conséquent, aucune gestion du risque ni contrôle de la performance efficaces n'ont eu lieu au cours de l'année, entraînant des plaintes publiques très répandues à propos de prestation de services de santé non effectuées.

GÉRER LE MAUVAIS EMPLOI/ EMPLOI ABUSIF DES RESSOURCES

L'UA et le FMI demandent aux fonctionnaires de s'engager à respecter des codes de conduite.¹⁶

L'UA stipule que « tous les agents publics ou ceux qui sont désignés » déclarent leurs biens.¹⁷

L'UA exige aussi des gouvernements qu'ils adoptent des « mesures législatives et autres » permettant de sanctionner les actes de corruption. Elle stipule également que des procédures disciplinaires et d'enquête doivent être développées pour lutter contre la corruption.¹⁸

Il est largement reconnu que la mauvaise administration, et la corruption en particulier, compromet la capacité des gouvernements à traiter les besoins socioéconomiques de leurs citoyens. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption note les « conséquences néfastes » que la corruption a et continue d'avoir sur « le développement économique et social des peuples africains. »¹⁹ De ce fait, il appartient à tous les gouvernements de veiller à ce que les agents publics corrompus soient repérés et punis.

Tous les Etats devraient disposer de lois adéquates pour régir la conduite des membres de l'Exécutif, des représentants politiques élus et des agents publics.

Tous les agents publics doivent s'engager à respecter les codes de conduites qui définissent précisément les activités de corruption.

Les agents publics doivent clairement savoir ce qui constitue une corruption et une mauvaise administration.

Les agents publics, et ceux qui sont impliqués par les processus de passation de marchés publics et d'appels d'offre, doivent chaque année déclarer la totalité de leurs biens.

Les environnements de gestion financière transparents et responsables doivent aider à exposer les actes de corruption et de mauvaise gestion aux autorités d'exécution et de gestion au sein des administrations publiques. Cependant, cela ne suffit pas en soi. Les administrations publiques doivent disposer des ressources et de la capacité nécessaires (par exemple, des unités disciplinaire convenablement dotées de personnel et des présidents de séances disciplinaires formés) et de la volonté politique de tenir pour responsables les fonctionnaires pour les violations de la loi, des codes déontologiques et des conditions d'emploi.

Les autorités chargées de la lutte contre la corruption doivent être correctement créées légalement, indépendantes, financées et dotées de personnel de façon adéquate, à l'abri des ingérences des personnes politiquement puissantes, et capables de poursuivre en justice sans crainte d'une ingérence politique ni d'un veto.

Une fois les violations détectées, les administrations doivent agir de façon efficace pour s'assurer que les audiences disciplinaires sont menées rapidement et équitablement. Si nécessaire, les cas doivent être orientés vers la police pour une enquête criminelle.

Les OSC doivent établir si le corps législatif et les administrations publiques disposent de façon adéquate des structures disciplinaires et d'intégrité. Elles doivent aussi suivre les mesures de redressement qui sont prises face à l'emploi abusif ou au mauvais emploi des ressources publiques (cela inclut les réponses face aux cas de mauvaise administration, de corruption et de conflits d'intérêts).

Exemple – Le Contrôleur général du Cap oriental d’Afrique du Sud a identifié de nombreux cas où des cadres de l’administration du Cap oriental auraient commis des actes de mauvaise gestion financière sérieux. En dépit de cela, aucun des agents chargés de la gestion financière n’a fait face à des audiences disciplinaires.

RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS DE SUPERVISION

Une des réformes institutionnelles clés soulignées par le Nepad est la nécessité de renforcer la supervision parlementaire.

Pour assurer une livraison efficace des services publics, des institutions de supervision telles que des institutions supérieures de contrôle et des comités permanents législatifs doivent rigoureusement tenir les autorités d’exécution pour responsables. La capacité à agir ainsi présuppose un certain nombre de facteurs :

Les comités de supervision parlementaires, et en particulier les comités des comptes publics, doivent disposer des ressources, financières et humaines, pour contrôler correctement la performance des administrations publiques. Ils doivent être soutenus par des unités de recherche compétentes qui peuvent examiner la performance de l’administration de façon continue.

Pour fonctionner efficacement, les comités ont besoin du soutien total du parlement ou du corps législatif pertinent. Le Règlement du Parlement ou du corps législatif doit permettre aux comités d’obliger les autorités d’exécution à comparaître devant eux et à justifier leurs actions. De plus, la volonté politique de prendre des mesures de redressement à l’encontre des autorités d’exécution qui ne prennent pas de mesures correctives en réponse aux recommandations du comité de supervision doit exister au sein du Parlement et du corps législatif.

Exemple – Entre 1995 et 2002, pas une seule résolution adoptée par les comités permanents des comptes publics du Cap oriental en Afrique du Sud n’a de fait été mise en œuvre par les 12 administrations publiques de la province.

Les institutions d’audit sont souvent au premier rang de la découverte de comportement illicite et de corruption. Des systèmes efficaces doivent être mis en place pour passer les informations et les recommandations aux autorités chargées des enquêtes et des poursuites judiciaires.

Le document cadre du Nepad note que les normes et les cibles appropriées doivent être adoptées pour garantir une stabilité macroéconomique. Il accorde la priorité à la nécessité pour les Etats africains d’améliorer leur gestion des ressources publiques.²¹

L’UA a affirmé la nécessité de « la transparence et de la responsabilité dans la gestion des fonds publics ».²²

De même, les codes du FMI stipulent qu’une institution de contrôle nationale, qui est indépendante de l’Exécutif, doit fournir des rapports financiers opportuns au corps législatif et à la population sur l’état des comptes du gouvernement.²³

Les codes du FMI requièrent que toutes les allocations budgétaires soient gouvernées par des « lois budgétaires détaillées » et qu’il existe un cadre juridique et administratif clair pour régir la gestion des ressources.²⁴

Exemple – Aucun des plans stratégiques des administrations publiques provinciales du Cap oriental, entre 2000 et 2004 n’a inclus de fonds suffisants pour traiter les demandes

d'audit soulevées par le Contrôleur général. Cela a abouti au fait que le Contrôleur général apportait les mêmes recommandations en matière de gestion financières, année après année.

Les OSC doivent contrôler de près si les institutions supérieures de contrôle dans leurs pays produisent des audits rigoureux et politiquement neutres des administrations chargées de fournir des services. Elles doivent aussi établir si les comités d'audits parlementaires font preuve d'indépendance pour voter des résolutions qui traitent précisément les problèmes de prestation de services.

De plus, les OSC doivent évaluer continuellement la volonté politique des organes de supervision en la testant par rapport à la rigueur de leurs délibérations et à la justesse de leurs résolutions. Les OSC doivent aussi suivre le caractère affirmatif des mesures instituées par les organes parlementaires pour s'assurer de la mise en œuvre de leurs recommandations.

CONCLUSION

Les organisations de la société civile souhaitant optimiser les opportunités offertes par le processus d'évaluation nationale du MAEP, et le questionnaire d'évaluation nationale du MAEP en particulier feraient bien d'utiliser des outils basés sur des preuves similaires à ceux proposés ci-dessus pour fournir des réponses aux questions de la plus grande pertinence aux citoyens africains. Ce n'est que sur cette base que les programmes d'action d'évaluation nationaux pourront probablement traiter les manquements en matière de prestation de services et la réalisation progressive des droits socioéconomiques de tous les citoyens africains.

ANNEXE

Les cinq indicateurs du PSAM se basent directement sur le Questionnaire d'évaluation nationale du MAEP. [Référence/Notes de la proposition du PSAM à l'évaluation nationale du MAEP sud-africain, disponible sur psam.org.za ou sur le site de SAIIA]

Le premier indicateur du PSAM « Planification stratégique et Allocation des ressources » concerne les sections suivantes du Questionnaire du MAEP :

Section 1, Objectif 5, Question 1 : « Quelles mesures le pays a-t-il prises pour renforcer les institutions pour un service public efficient et efficace ? » Indicateur (i) : « Fournir des détails de dispositions statutaires, d'institutions et de ressources allouées pour assurer une fonction publique efficiente et efficace », et Indicateur (iii) : « Décrire les mécanismes pour la promotion de l'évaluation de la prestation de services y compris l'opportunité pour les citoyens d'exprimer leur opinion sur la qualité de services prêtés. »

Section 2, Objectif 2, Question 1 ; « Qu'est-ce que votre pays a fait pour rendre l'administration publique, le système parlementaire et les autorités fiscales efficaces et transparents ? » Indicateur (ii) : « Prouver l'efficacité et la transparence de ces unités avec égard aux indicateurs suivants :

Opportunité, globalité et la fréquence dans la vulgarisation des formations sur les activités principales de ces entités. »

Section 4, Objectif 6, Question 1 : « Que sont les mécanismes qui ont été mis en place pour promouvoir et encourager la participation efficace des parties prenantes au développement ? » Indicateurs :

(i) Donner la preuve des mesures juridiques, politiques et institutionnelles qui ont été prises pour veiller à la grande participation de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, le secteur privé, les médias, les communautés rurales, les groupes féminins, les minorités et les groupes marginalisés, au processus de développement ;

(ii) Décrire le système de gouvernance en particulier avec égard aux processus de la budgétisation et du déboursement ;

(iii) Évaluer l'efficacité des mesures visant à une participation plus élargie ;

(iv) Énumérer les problèmes et décrire les prises pour consolider le progrès y compris (la formation, le monitoring et l'ajustement).

Le second indicateur du PSAM « Gestion des dépenses » concerne les sections suivantes du Questionnaire du MAEP :

Section 2, Objectif 3, Question 1 : « Qu'est-ce que votre pays a fait pour promouvoir une gestion saine des finances publiques ? » Indicateurs :

(i) Résumez brièvement les mesures majeures prises en terme de législation de politiques et programmes, de développement institutionnel et d'allocation de ressources pour mettre en oeuvre un cadre fiscal à moyen terme prévisible.

(ii) Évaluez la situation actuelle de la gestion des fonds publics en utilisant les indicateurs suivants :

« Rendement réel des recettes et dépenses par rapport aux cibles dans les budgets nationaux annuels, par an au cours des 5 dernières années.

Le taux de comptes rendus et de monitoring publics de toutes les recettes et dépenses du gouvernement,

La nature des débats publics et des fonctions de supervision nationale des opérations fiscales du gouvernement,

Les dispositions juridiques... »

Le troisième indicateur du PSAM « Contrôles internes et suivi de la performance » concerne les sections suivantes du Questionnaire du MAEP :

Section 1, Objectif 5, Question 1 : « Quelles mesures le pays a-t-il prises pour renforcer les institutions pour un service public efficace et efficace ? » Indicateur :

(i) « Fournir des détails de dispositions statutaires, d'institutions et de ressources allouées pour assurer une fonction publique efficace et efficace »,

(ii) « Fournir la preuve de réformes administratives pour améliorer la prestation de services et les mesures prises pour consolider le progrès enregistré à cet effet »,

Section 2, Objectif 2, Question 1 ; « Qu'est-ce que votre pays a fait pour rendre l'administration publique, le système parlementaire et les autorités fiscales efficaces et transparents ? » Indicateur :

(ii) « Prouver l'efficacité et la transparence de ces unités avec égard aux indicateurs suivants :

Existence de procédure y compris la législation pour faire les évaluations internes et externes des activités de ces entités. »

(iii) « Esquisser les problèmes majeurs rencontrés dans la tentative de rendre transparentes et efficaces ces entités et énumérer les efforts pour aborder les insuffisances de capacités et d'autres contraintes ».

Le quatrième indicateur du PSAM « Gérer le mauvais emploi/l'emploi abusif des ressources » concerne les sections suivantes du Questionnaire du MAEP :

Section 1, Objectif 5, Question 2 : « Jusqu'à quel point le pays dispose-t-il d'un système transparent de recrutement, de formation, de promotion, de gestion et d'évaluation des

Fonctionnaires ? », Indicateur :

(iii) Fournir la preuve des cas de sanctions disciplinaires, y compris le renvoi et la poursuite des fonctionnaires devant la justice en rapport avec les inadéquations de la prestation de services.

Le cinquième indicateur du PSAM « Obligation de rendre compte devant les institutions de supervision » concerne les sections suivantes du Questionnaire du MAEP :

Section 1, Objectif 4, Question 1 : Quelles sont les dispositions législatives instituant la séparation et l'équilibre de pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et la Magistrature ? » Indicateur :

(i) Fournir la preuve des dispositions constitutionnelles et législatives établissant et garantissant la séparation des pouvoirs.

(iii) Évaluer l'efficacité de la séparation des pouvoirs et des mécanismes de contrôle et d'équilibrage. »

Section 2, Objectif 2, Question 1 ; « Qu'est-ce que votre pays a fait pour rendre l'administration publique, le système parlementaire et les autorités fiscales efficaces et transparents ? » Indicateur :

(ii) « Prouver l'efficacité et la transparence de ces unités avec égard aux indicateurs suivants :

Existence de procédure y compris la législation pour faire les évaluations internes et externes des activités de ces entités. »

NOTES

- 1 Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », (Document cadre). Abuja, octobre 2001, p.9. Voir section III, item 43.
- 2 OUA, « Acte constitutif de l'Union Africaine ». Lomé, Togo, 11 juillet 2000, p. 4. (Article 3g).
- 3 Voir annexe pour une explication de la façon dont ces indicateurs se basent sur le Questionnaire du MAEP.
- 4 Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », (Document cadre). Abuja, octobre 2001, p.59 (item 202).
- 5 OUA, « Acte constitutif de l'Union africaine ». Lomé, Togo, 11 juillet 2000, p. 4. (Article 4n).
- 6 Fonds Monétaire International (FMI), « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001.
- 7 Le Document cadre du Nepad note qu'un des défis majeurs auquel l'Afrique est confronté est de « renforcer la capacité à gouverner ». Voir : Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », Abuja, octobre 2001, p. 5 (Section II, item 23).
- 8 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 2. Voir Section II, paragraphe 2.1.2, qui note que les informations budgétaires doivent être fournies pour les deux années précédant et suivant l'année budgétaire
- 9 Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », (Document cadre). Abuja, octobre 2001, p.10 (Section III, item 49) et p. 19 (Section V A2, item 89).
- 10 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 2-3 (Articles 3.1 à 3.4.3).
- 11 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ».

- Washington, 23 mars 2001, p. 1 (Section II, paragraphes 2.1, 2.1.2, 2.2.1) et p. 4 (paragraphe 4.2.1).
- 12 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 5 (Article 3, item 3).
 - 13 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 7 (Article 5, item 4). Voir aussi : FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 3 (Section III, item 3.3 et 3.3.2).
 - 14 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 8 (Article 5, item 4), et p. 10 (Article 7, item 4)
 - 15 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 3 (Section III, item 3.3 et 3.4.1)
 - 16 La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption note que des codes de conduite doivent être établis et contrôlés. Voir : UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 9 (Article 7, item 2). Le Code révisé du FMI sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques note que « Le comportement des fonctionnaires doit être régi par des règles d'éthique claires et largement diffusées. » Voir : FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 1 (Section I, paragraphe 1.2.3).
 - 17 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 9 (Article 7, item 1).
 - 18 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 8 (Article 5, item 1), et p. 10 (Article 7, item 5)
 - 19 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 1/3 (Préambule). 8 Le Document cadre du Nepad note aussi qu'un des défis majeurs auquel la région est confrontée est de lutter contre la corruption et les détournements de fonds. Voir : Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », Abuja, octobre 2001, p. 18 (A1 (ii), item 83).
 - 20 Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », Abuja, octobre 2001, p. 18 (A1 (ii), item 83).
 - 21 Union Africaine, « Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) », (Document cadre). Abuja, octobre 2001, p.10 (Section III, item 49) et p. 19 (Section V A2, item 89).
 - 22 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 2-3 (Articles 3.1 à 3.4.3).
 - 23 FMI, « Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques ». Washington, 23 mars 2001, p. 1 (Section II, paragraphes 2.1, 2.1.2, 2.2.1) et p. 4 (paragraphe 4.2.1).
 - 24 UA, « Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », juillet 2003, p. 5 (Article 3, item 3).

AUTRES PUBLICATIONS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : pubs@saiia.org.za

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud
Tél : +27 11 339-2021 • Fax : +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

Analyser les questions essentielles de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà