

Mesurer la corruption en Afrique : prendre en compte la dimension internationale



RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE IV



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

2016

Mesurer la corruption en Afrique :

prendre en compte la
dimension internationale

2016



Commandes

Pour commander des exemplaires du rapport, veuillez contacter :

Publications

Commission économique pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis-Abeba, Éthiopie

Tél : +251-11- 544-9900

Télécopie : +251-11-551-4416

Adresse électronique: ecainfo@uneca.org

Web: www.uneca.org

© 2016 Commission économique pour l'Afrique

Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Premier tirage : mars 2016

Sales no. : F.16.II.K.2

ISBN : 978-92-1-225066-3

eISBN : 978-92-1-057906-3

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Design de la couverture, mise en page, infographies de la version Française : Carolina Rodriguez, Pauline Stockins, et Thad Mermer.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	vi
Remerciements	viii
Resumé	ix
Chapitre 1: Institutions de gouvernance économique, corruption et transformation structurelle	1
A. Aperçu de la transformation structurelle en Afrique	2
B. La bonne gouvernance comme condition préalable à la transformation structurelle de l'Afrique	7
C. Les institutions de gouvernance économique dans la transformation structurelle	13
D. La corruption : un obstacle à la gouvernance économique	16
E. Conclusion	27
Chapitre 2: Pourquoi les mesures de la corruption basée sur la perception ne conviennent pas pour l'Afrique ?	28
A. Quelles sont les mesures de la corruption basées sur des perceptions et quelle est la méthodologie utilisée ?	29
B. Quels ont été les résultats des pays africains au fil du temps au regard des mesures de perception ?	35
C. Limites des mesures basées sur la perception pour l'élaboration des politiques	42
D. Pourquoi il faut repenser les mesures de perception de la corruption et d'autres questions plus générales	44
E. Conclusions	48
Chapitre 3: Examen critique des mesures de corruption non fondées sur les perceptions et des indices de corruption composites	49
A. Examen des méthodes employées pour établir certaines mesures de gouvernance	51
B. Analyse des points forts et des limites des mesures de gouvernance	56
C. Leçons apprises	59
D. Conclusions	60
Chapitre 4: Dimension internationale de la corruption	61
A. Effets potentiels de l'intervention étrangère sur la corruption	62
B. Comprendre la corruption transfrontalière	64
C. Flux financiers transfrontières illicites	70
D. Conséquences de la dimension internationale de la corruption	79
E. Conclusion	81
Chapitre 5: Conclusions et recommandations stratégiques	82
A. Conclusions	83
B. Recommandations stratégiques	83
Annexe A	88
Références	90

Figures

Figure 1: Evolution de la composition sectorielle du PIB (en pourcentage)	3
Figure 2: Produit intérieur brut réel par sous-région après la crise mondiale	4
Figure 3: Evolution de l'emploi dans les secteurs économiques africains de 1960 à 2010	6
Figure 4: Différents effets de la gouvernance sur la croissance du produit intérieur brut pour les pays africains	7
Figure 5: Évolution des tendances de la gouvernance de 2009 à 2014, selon l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine	9
Figure 6: Éléments importants d'une bonne gouvernance économique	13
Figure 7: Performances par rapport aux indicateurs mesurant la facilité à faire des affaires	15
Figure 8: Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé	17
Figure 9: Relation non paramétrique entre le nombre de pauvres et la lutte contre la corruption	24
Figure 10: Relation non paramétrique entre le taux de croissance du produit intérieur brut et la lutte contre la corruption	24
Figure 11: Analyse des tendances de l'Indice de perception de la corruption au moyen de Google Trends	35
Figure 12: Indice de perception de la corruption de Transparency International : Classements médians relatifs comparables de l'Afrique	37
Figure 13: Indice de perception de la corruption : Classements relatifs comparés des sous-régions d'Afrique	38
Figure 14: Indice de perception de la corruption : Classements médians relatifs comparés de l'Afrique et d'autres régions	39
Figure 15: Résultats par groupe dans la catégorie « gestion économique » : Afrique subsaharienne 2007–2014	57
Figure 16: L'aide publique au développement en faveur de l'Afrique	63
Figure 17: Mode de participation des entreprises multinationales aux pratiques frauduleuses	68
Figure 18: Répartition sectorielle des flux financiers illicites	71
Figure 19: Évaluations alternatives des flux financiers illicites	79
Figure 20: Lien entre bonne gouvernance économique et transformation structurelle	83
Figure 21: Lien entre institutions et gouvernance économique	85
Figure 22: Conditions préalables à la mise en place de bonnes institutions de gouvernance	86

Tableaux

Tableau 1: Mesures courantes de la corruption basée sur des perceptions utilisées à des fins de sensibilisation	31
Tableau 2: Classement de l'Afrique du Sud selon divers indices déliés à la gouvernance	33
Tableau 3: Indice de perception de la corruption de Transparency International : Classements médians relatifs comparables de l'Afrique	36
Tableau 4: Éléments de gouvernance économique évalués et indicateurs correspondants	51
Tableau 5: Sous-catégories et indicateurs de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique	55
Tableau 6: Résultats de pays selon l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique pour la période 2006 - 2014 : Maroc	56
Tableau 7: Nombre d'affaires de corruption transfrontalière impliquant des entreprises étrangères	69
Tableau 8: Indice de corruption dans l'administration publique en Afrique et dans ses sous-régions (1995-2014)	70
Tableau 9: Flux financiers illicites provenant de la corruption dans le secteur des industries extractives en Afrique	72
Tableau 10: Opacité financière – Classement 2015 des 25 premiers pays pratiquant l'opacité financière	75
Tableau 11: Nombre d'affaires de corruption transfrontalière impliquant des fonctionnaires	80

Encadrés

Encadré 1: Exemples de transformation structurelle réussie en Afrique	3
Encadré 2: Principes de bonne gouvernance du Programme des Nations Unies pour le développement	8
Encadré 3: Initiatives pour la gouvernance des ressources naturelles	10
Encadré 4: Une initiative de gouvernance propre à l'Afrique : Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs	11
Encadré 5: Indicateurs du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour la bonne gouvernance économique	14
Encadré 6: Exemples de grande corruption en Afrique	19
Encadré 7: La Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption : énoncé de la corruption	21
Encadré 8: La lutte contre la corruption systémique à Singapour et à Hong Kong	22
Encadré 9: Les bonnes pratiques de la République de Corée pour lutter contre la petite corruption	26
Encadré 10: La corruption et l'effet domino au plan international	35
Encadré 11: Le coût de la corruption en Afrique	40
Encadré 12: Caractéristiques institutionnelles possibles d'un État	43
Encadré 13: Différentes approches pour mesurer la corruption	48
Encadré 14: Éléments de gouvernance économique évalués et indicateurs correspondants	53
Encadré 15: Catégories de critères et indicateurs utilisés dans l'évaluation de la politique et des institutions nationales par la Banque mondiale	54
Encadré 16: Importance des technologies de l'information et de la communication dans la lutte contre la corruption	54
Encadré 17: La loi américaine sur les pratiques de corruption des agents publics étrangers (Foreign Corrupt Practices Act) : Exemples de cas appliquées par la Commission boursière américaine (Securities and Exchanges Commission)	66
Encadré 18: Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention anti-corruption de l'OCDE)	67
Encadré 19: Difficultés des accords de partage de production dans le secteur des industries extractives en Afrique	73
Encadré 20: Banques, paradis fiscaux et corruption en Afrique	74
Encadré 21: Mauvaise répartition systémique de ressources par les banques dans certains pays d'Afrique	77
Encadré 22: Différences méthodologiques dans la mesure des flux financiers illicites en Afrique	78

AVANT-PROPOS

La gouvernance et la corruption sont des questions à controverse qui revêtent une grande importance pour le développement durable. La promotion de la transformation structurelle requiert plus qu'une politique et une stratégie nationales pour opérer efficacement dans un monde de plus en plus globalisé. La mondialisation continue de modifier les trajectoires de croissance des pays, avec de graves conséquences pour les pauvres, notamment en affectant leur accès aux moyens de production et aux marchés. Les pays africains se doivent de traduire les possibilités offertes par la mondialisation en croissance inclusive, en réduction accrue de la pauvreté et en développement durable. Toutefois, l'intégration dans les marchés mondiaux comporte certains risques, les pays devenant plus sensibles aux tendances mondiales, par exemple les pratiques de corruption des sociétés multinationales et d'autres parties intéressées extérieures.

Un certain nombre d'indicateurs a été mis au point pour évaluer les niveaux de corruption en Afrique. Certaines de ces mesures, notamment l'Indice de perception de la corruption, les Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine et Afrobaromètre, font autorité car elles déterminent les politiques étrangères, les décisions d'investissement et l'allocation de l'aide, ainsi que l'analyse du risque pays sur le continent. Les pays africains sont « nommés et couverts d'opprobre ». Toutefois, compte tenu des lacunes des méthodologies de mesure, on ne saurait se limiter à un seul indicateur de la corruption. Il est impérieux de s'attaquer au problème de la corruption en Afrique dans sa totalité, sans occulter les aspects de rapatriement des avoirs et de blanchiment d'argent. En effet, il devrait être clair que ceux qui détournent les fonds et les deniers publics et les receleurs de ces ressources sont au même titre coupables d'alimenter la corruption sur le continent.

La tendance actuelle en matière de mesure de la corruption sur le continent est de privilégier la perception de l'ampleur du phénomène par des individus. S'il est important de tenir compte des expériences individuelles et diverses, la focalisation sur des individus uniquement occulte une cause

fondamentale de la corruption pour plusieurs personnes: l'exclusion délibérée, actuelle ou historique, de certains groupes sociaux de la participation effective à la société. Il est donc important de s'attaquer à ces aspects de rapports de force à l'origine de l'exclusion en procédant à l'autonomisation des membres les plus pauvres de la société, en l'occurrence les femmes, en tant que moyen de lutte contre la corruption et la faiblesse de la gouvernance économique. On s'accorde à reconnaître que la réalisation de ce processus connaît plus de réussite dans un contexte de démocratisation et d'engagement civique.

Assurer l'équité sociale comme un moyen de lutter contre la corruption exige des réformes de la gouvernance qui autonomisent les groupes pauvres et marginalisés et les autorisent à demander des comptes, qui renforcent en somme l'obligation de rendre compte, ce qui pourrait accroître la motivation des prestataires de services à répondre aux besoins des pauvres. La fourniture de services responsable, à son tour, améliore les recettes publiques en élargissant la marge de manœuvre budgétaire de l'État, car elle encourage les citoyens à payer les impôts. Investir dans le capital social des plus vulnérables est également crucial. Un autre pilier de base de l'effort d'inclusion consiste à garantir la jouissance de droits de propriété et la protection de ces droits. Toutefois, la reconnaissance des droits de propriété est une question complexe car ces droits découlent de plusieurs sources (État, coutumes et les lois religieuses), et l'historique des droits d'accès est généralement fonction des contextes. Les stratégies des réformes juridiques et autres devraient tenir compte de ces complexités pour aider à prendre des dispositions en faveur des groupes marginalisés, à lutter contre la corruption et à élargir l'accès aux services essentiels.

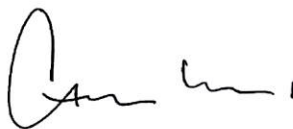
Cette quatrième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* souligne l'importance de mesurer la corruption et de comprendre ses dimensions internationales. Le rapport remet en cause la définition traditionnelle étroite de la corruption comme « abus d'une charge publique à des fins privées ». Cette définition met trop d'accent sur la fonction publique et sur la légalité apparente de l'acte, négligeant les tendances à la

corruption qui prévalent dans les secteurs privé et non étatique. Les décideurs devraient comprendre l'importance et les implications de la perception de la corruption comme un phénomène plus vaste dans lequel les acteurs privés ont une grande part de responsabilité, et nombre d'actes contraires à l'éthique, qui peuvent être assimilés à la corruption, ne sont pas nécessairement illicites ou ne se sont pas produits dans le secteur public. Par exemple, de nombreuses entreprises privées nationales et étrangères puissantes exercent une influence indue de façon à amener l'État à prendre des politiques, des lois et des règlements à leur avantage. Parfois, ces entités privées, lors des campagnes électorales, apportent des contributions financières qui peuvent paraître légales, mais sapent indûment les fondements de la démocratie. En outre, le favoritisme dont font l'objet des entreprises particulières dans l'attribution des appels d'offres et des marchés publics est une chose courante en Afrique. De même, de nombreuses pratiques de corruption ayant cours sur le continent sont le fait d'acteurs non africains qui les entretiennent également.

On peut faire valoir que le plus grand défi qui se pose au programme de transformation structurelle de l'Afrique n'est pas la corruption telle qu'elle se manifeste dans les scandales des secteurs privé et public, les questions de fraude et de pots de vin pouvant être efficacement réglées grâce à une meilleure supervision et une application plus stricte des règles de gouvernance. En général, les problèmes fondamentaux de la gouvernance économique se situent à un niveau totalement différent - l'incapacité des instances dirigeantes à la fois dans les secteurs public et privé à agir efficacement et à améliorer l'exécution des programmes et à optimiser les résultats. En outre, les cadres réglementaires efficaces devraient établir un équilibre entre la promotion du développement du secteur privé et l'amélioration de la transformation sociale axée sur une meilleure prestation de services. À cet égard, une approche plus étoffée du programme de transformation structurelle devrait être adoptée en mettant l'accent sur des actions qui permettent non seulement de lutter contre la corruption, mais

également d'améliorer la gouvernance économique au sens plus large.

Dans ce contexte, la quatrième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* exhorte toutes les parties prenantes à repenser les mesures de corruption en général, et dans le contexte africain en particulier. Comme le souligne le rapport, cet effort est plus qu'impérieux. Par exemple, les approches actuelles de mesure de la corruption occultent complètement la dimension internationale du phénomène en Afrique. De nombreuses données montrent que les opérations des acteurs étrangers sur le continent sont à l'origine d'importants flux financiers illicites. Ces omissions constituent de graves lacunes dans les mesures actuelles.



Carlos Lopes

Sous-secrétaire général des Nations Unies et
Secrétaire exécutif de la Commission économique
pour l'Afrique
Addis-Abeba

REMERCIEMENTS

La quatrième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* a été réalisée sous la direction de Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), avec la participation active d'Abdalla Hamdok, Économiste en chef et Secrétaire exécutif adjoint pour la production de connaissances.

Le rapport a bénéficié de l'encadrement et de la supervision d'Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques de la CEA. L'équipe centrale de la CEA était composée de Shirley Chinien, Eunice Ajambo, Kaleb Demeksa, Gedion Gamora, Susan Karungi, George Kararach, Gebremedhin Tadesse et Omar Zaki. Lucio Picci, professeur à l'Université de Bologne, a apporté une contribution de fond.

De précieux commentaires et suggestions ont été formulés par les examinateurs internes suivants: Adrian Gauci, Gamal Ibrahim, Abbi Kedir et Matfobi Riba. En outre, les examinateurs externes suivants ont soumis des observations judicieuses et constructives, qui ont contribué à la finalisation du rapport: Tagbo Agbazue, Betty Akwero, Abbas Magboul, Khabele Matlosa, Henry Moshi, Mary Poche, Severine Rugumamu et Mohammed Salih.

Une mention spéciale va aussi à tous les membres de la Section des publications pour leur aide précieuse s'agissant du contrôle de la qualité, de l'impression et de la distribution du présent rapport.

Enfin, ce rapport n'aurait pas vu le jour sans les contributions de Rahel Abebe Bezabeh, Loulé Balcha, Melkamu Gebre Egziabher, Sara Melaku, Yetinayet Mengistu et Solomon Wedere.

RESUMÉ

Il est essentiel de disposer d'institutions de gouvernance économique efficaces, non seulement pour lutter contre la corruption mais aussi pour réaliser la transformation structurelle et l'objectif du développement inclusif en Afrique. Les mesures actuelles de la corruption, qui sont essentiellement fondées sur des perceptions, sont inexactes et ne permettent pas d'évaluer de manière crédible les dimensions de la corruption en Afrique. Visant principalement à classer les pays (en les dénotant et en les mettant à l'index), elles ne contribuent aucunement à éclairer les politiques et ne fournissent aucune recommandation pratique pour élaborer des politiques et opérer les réformes institutionnelles afin d'aider les pays africains à juguler la corruption. D'autres méthodes de mesure non fondées sur la perception, sont embryonnaires et méconnaissent la dimension internationale de la corruption en Afrique. Dans le présent rapport les pays africains et leurs partenaires sont invités à abandonner les mesures de la corruption fondées sur des perceptions et à adopter des approches qui se fondent sur des faits et s'appuient sur des critères quantitatifs plus objectifs. En attendant, il convient d'utiliser avec précaution des méthodes basées sur la perception qui s'appuient sur des enquêtes plus transparentes et représentatives et de les compléter, s'il y a lieu, par des indicateurs quantitatifs ou propres à chaque cas afin d'avoir des mesures de la corruption plus élaborées et plus utiles.

La corruption est en effet l'un des principaux obstacles à la transformation structurelle en Afrique. Les tentatives faites pour définir la corruption ont leurs points forts et leurs faiblesses, mais Khan (2006) propose un cadre contextuel crédible pour une analyse de la corruption en Afrique. Il décrit la corruption comme étant un phénomène qui est étroitement lié à la mauvaise gouvernance et ajoute qu'il est à la fois nécessaire et souhaitable « d'exercer des pressions pour réduire la corruption et progresser vers la bonne gouvernance, mais cela ne pourra se faire que si l'on prête attention aussi aux autres capacités de gouvernance requises pour accélérer et soutenir la croissance » (p. 216 à 244). On ne peut s'attaquer à la corruption sans prendre en compte les défis plus généraux sur le plan de la gouvernance qui se posent à chaque pays africain. Le rapport fait observer que l'idée selon laquelle la corruption est l'apanage des seuls pays en développement repose sur le mythe selon

lequel « la corruption est due à la faiblesse du revenu », trouvant par là « une justification pour ne pas incriminer la mauvaise gouvernance dans les pays pauvres » (Kaufmann, 2001, p.86).

Pour évaluer l'ampleur de la corruption en Afrique, il convient d'accorder beaucoup plus d'attention aux processus de prise de décision, à leur mise en œuvre finale ainsi qu'à la dimension internationale de ce phénomène. À cet égard :

- a. Une perspective institutionnelle est indispensable car de nombreux pays africains continuent à opérer dans le cadre de structures et de processus institutionnels inadéquats, facteur qui permet à la corruption de s'installer et de prospérer. « Le manque ... d'institutions est reconnu comme étant l'un des plus importants déterminants de la corruption » (Shah et Schacter, 2004, p.42). La lutte contre la corruption nécessite que les diverses institutions de gouvernance fassent des efforts notamment en appliquant les lois, règles et réglementations en matière de lutte contre la corruption, et en favorisant les bonnes pratiques. Le renforcement des principes de lutte contre la corruption, dont la transparence, la participation, la responsabilisation et l'intégrité, est un autre facteur contributif (Chêne, 2011).
- b. La prise en compte de la dimension extérieure et transnationale de la corruption en Afrique facilite la prise de décision stratégique qui est globale et aide à s'attaquer au problème de la corruption à la racine. Les entreprises multinationales profitent souvent de la faiblesse des dispositifs institutionnels pour corrompre les agents publics et bénéficier d'avantages indus pour payer très peu ou pas du tout de taxes, d'exploiter le partage inéquitable des rentes et obtenir des privilèges politiques dans les politiques de l'État. Le rapport souligne que « la corruption des sociétés multinationales » coûte probablement beaucoup plus cher à l'Afrique que la corruption des innombrables petites et moyennes entreprises locales (Ndikumana, 2012, p.3)

Le caractère dynamique de la corruption fait qu'il est difficile d'en donner une définition précise, mais cela ne devrait, en aucune façon, amener à sous-estimer

l'ampleur et la gravité de la destruction socioéconomique que provoque ce fléau. Ses coûts économiques pèsent lourdement sur les pays en développement, réduisant à néant des programmes et des plans de développement et détournant des ressources qui auraient pu être investies plus rationnellement, entre autres. Il importe de rappeler ici que la corruption fausse le marché au point de décourager tout investissement. Un environnement où règne la corruption est mauvais pour la société car « les priorités de développement réelles d'un pays sont souvent négligées au profit de celles qui rapportent les plus gros profits personnels aux décideurs » (Samura, 2009, p.1).

Si plusieurs conditions préalables sont importantes pour assurer la transformation structurelle de l'Afrique (caractérisée par le changement structurel, l'exode rural et la transition démographique, à savoir le passage de taux de fécondité et de mortalité élevés à des taux de fécondité et de mortalité peu élevés), il reste que l'application et la mise en pratique des principes de bonne gouvernance jouent un rôle central car ils définissent les relations réciproques entre les divers acteurs économiques et les parties prenantes. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, tout indique qu'en 2015, la performance globale en matière de gouvernance du continent a marqué le pas, menaçant le fondement même et l'efficacité de l'un des moteurs de la transformation structurelle. L'indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique indique que six pays (Afrique du Sud, Botswana, Cabo Verde, Maurice, Namibie et les Seychelles) sur 54 ont progressé entre 2011 et 2014. Il est toutefois important de noter que les performances en matière de gouvernance varient en fonction des éléments constituant l'Indice, en particulier en 2015. Les pays africains ont en outre accompli des progrès notables en ce qui concerne la bonne gouvernance des ressources naturelles.

Il est essentiel de renforcer la gouvernance et les institutions connexes pour améliorer la qualité de la croissance dans bon nombre de pays africains. En effet, si les données disponibles sur la qualité de la réglementation, confirment la corrélation positive entre cet aspect de la gouvernance et la croissance du produit intérieur brut (PIB), celles concernant la gestion publique révèlent l'existence d'une corrélation négative avec la croissance du PIB. Ce qui indique clairement que différents aspects de la gouvernance dans les pays africains s'ajustent en fonction des décalages de la croissance économique. Les décideurs doivent par conséquent dissocier la gouvernance pour bien saisir les effets des différentes composantes sur la croissance.

L'absence de bonne gouvernance en Afrique laisse à entendre, le plus souvent, que les institutions sont faibles, les mécanismes régulateurs inefficaces, les cadres juridiques et réglementaires inadéquats et les mécanismes d'exécution inopérants : autant de facteurs qui font le lit de la corruption. Qui plus est, la

corruption se produit dans un système où le pouvoir des représentants du gouvernement n'est pas contrôlé et où la gouvernance a fait faillite (Carnegie Endowments for International peace, 2014). Une telle situation favorise la corruption à petite et à grande échelle, orchestrée par des investisseurs privés nationaux et étrangers, ainsi que des agents de la fonction publique en Afrique.

La transformation structurelle requiert de solides institutions de gouvernance : autorités nationales de planification, organes de contrôle indépendants (par exemple parlement, système judiciaire indépendant), institutions politiques représentatives, banques centrales efficaces et autres organismes de réglementation des investissements (CEA et Union africaine, 2011). La mise en place de telles institutions publiques est indispensable si l'on veut assurer la transparence et la responsabilisation. Des institutions bien gérées contribuent à soutenir la croissance économique à long terme. Dans le contexte africain, cela implique également qu'il faut disposer d'institutions garantissant un système transparent de poids et contrepoids de sorte que les ressources soient allouées de la manière la plus efficiente possible.

En résumé :

- L'Afrique a besoin de continuer à assurer la bonne gouvernance et de bâtir de solides institutions de gouvernance afin d'appuyer et d'accélérer ses efforts de développement économique, par le biais de la transformation structurelle.
- La faiblesse des institutions de gouvernance est l'un des principaux déterminants de la corruption, qui compromet les perspectives de succès du processus de transformation structurelle.

Questions essentielles dans le débat sur la mesure de la corruption dans l'optique de la transformation structurelle de l'Afrique

Les mesures actuelles de la corruption basées sur des perceptions, ne permettent pas d'évaluer de manière crédible les dimensions du problème en général et, plus particulièrement, en Afrique. L'ambiguïté qui entoure le concept de corruption est d'autant plus troublante lorsqu'on tente de la mesurer. Le type de définition que l'on retient pour définir la corruption déterminera le cadre conceptuel, méthodologique et empirique adopté pour analyser la corruption. Il n'est donc pas étonnant que les rédacteurs de la Convention des Nations Unies contre la corruption, aient rencontré des difficultés lorsqu'ils ont essayé de donner une définition de la corruption : « Il a été décidé que le

texte de la Convention n'incluerait pas une définition de la corruption, étant donné qu'il s'agit d'un terme polyvalent et changeant qui signifie différentes choses pour différentes personnes, et surtout parce qu'il s'agit d'un concept qui ne cesse d'évoluer » (Argandona, 2006, p.5).

Les praticiens se sont efforcés de sensibiliser le public ainsi que les décideurs au phénomène de la corruption. La méthode la plus courante consiste à classer les pays selon leur degré de corruption perçu, au moyen de diverses variables statistiques de substitution. Des rapports annuels sur la corruption ont suscité des débats animés et ont ainsi placé la corruption au cœur des débats sur la politique publique dans les pays en développement. Les mesures de la corruption ne sont cependant utiles que pour sensibiliser l'opinion et non pour élaborer des politiques.

Depuis la dernière partie des années 90, un grand nombre d'indicateurs sont apparus, tous prétendant expliquer une ou plusieurs dimensions de la corruption, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Tous ces indicateurs ont un point commun : ils adoptent les mêmes méthodes pour recueillir et analyser les données, notamment à travers des enquêtes auprès d'entreprises, d'agents publics et de particuliers, ainsi que des opinions d'observateurs extérieurs au sein d'organisations non gouvernementales, de donateurs multilatéraux et du secteur privé. Ces sources de données peuvent être utilisées à titre individuel, ou comme mesures agrégées, combinant des informations provenant d'un grand nombre de ces sources. Il convient à cet égard de relever trois problèmes :

- a. Les indicateurs actuels ne donnent pas un tableau fiable de la corruption en Afrique dans la mesure où ils se fondent sur des perceptions. Pour qu'un indicateur de la corruption, quel qu'il soit, soit solide et fiable, il faut que l'échantillon soit homogène. En général, les indicateurs utilisés dans les divers indices de corruption sont recueillis par le biais d'enquêtes réalisées auprès d'un échantillon limité de personnes.
- b. La plupart des données ne peuvent pas servir à l'élaboration des politiques. Les données relatives à des cas de corruption signalés, correspondent généralement à des informations sur la réponse des systèmes de justice pénale plutôt qu'à des informations sur l'ampleur et la nature exactes du crime lui-même. En conséquence, diverses méthodes ont été élaborées pour fournir des évaluations de la corruption et suivre les tendances et les schémas. Compte tenu de la difficulté de recueillir des données sur des expériences réelles de corruption, les méthodes fondées sur des évaluations d'experts et sur la réévaluation de données disponibles (par exemple indices composites), continuent à jouer

un rôle important (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2009).

- c. Les données ne mettent pas en évidence la dimension internationale de la corruption, alors que ce phénomène n'est pas un problème typiquement africain.

Selon *le Rapport sur la gouvernance en Afrique IV*, la corruption croissante en Afrique est imputable à trois facteurs principaux. Premièrement : la faiblesse des institutions dans bon nombre de pays africains, qui fait que les responsables politiques et les fonctionnaires détournent les ressources nationales et abusent de leur pouvoir sans aucun contrôle. Deuxièmement : le recul constant du niveau de vie des fonctionnaires, associé aux mesures d'incitation insuffisantes dans maints pays africains, fait de la corruption un moyen viable et très avantageux de vivre dans la société. La troisième raison est que les pays occidentaux ferment souvent les yeux sur les corrupteurs. Les sociétés étrangères et les intérêts privés profitent souvent de la faiblesse et de l'inefficacité des mécanismes institutionnels qui sont mis en place pour s'attaquer aux pratiques de corruption. Ce qui permet aux sociétés étrangères de corrompre les agents de l'État afin d'obtenir des avantages indus ou des privilèges dans les politiques de l'État.

Ce qui précède montre qu'il faut veiller à ne pas négliger la dimension internationale de la corruption en Afrique et son ampleur, liée pour l'essentiel au comportement des sociétés étrangères et autres acteurs internationaux. En effet, l'intervention extérieure fait partie intégrante du paysage politique dans nombre de pays africains, du fait qu'elle va de pair avec les règles de conditionnalité, souvent liées aux dispositifs d'aide publique au développement (APD). Il est évident que l'APD demeure essentielle pour le financement du programme de transformation structurelle du continent. Plus particulièrement, lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes que pose la corruption, l'aide publique au développement sert à appuyer les initiatives de lutte contre la corruption dans nombre de pays africains, notamment en renforçant les appareils judiciaires et organismes nationaux de lutte contre la corruption et en renforçant la responsabilisation de l'État. En fait, une partie de la littérature traitant de l'action des pouvoirs publics, fait valoir que l'aide étrangère contribue à réduire la corruption dans un pays.

Les flux d'APD influent aussi sur l'évolution de la corruption en Afrique en raison de la part importante qu'ils représentent dans les budgets des pays africains. Le montant total de l'APD vers les pays africains a plus que doublé en termes réels au cours des 15 dernières années¹. Ainsi, le montant de l'APD à destination des

¹ Tous les chiffres indiqués sont les résultats des calculs faits par les auteurs en utilisant des données du Comité d'aide au développement de l'OCDE, et en particulier le tableau 30 sur les « décaissements nets au titre de l'APD à l'Afrique

pays africains a augmenté de 115 % pendant la période 1997-1998 et 2013². De tels flux financiers jouent un rôle important dans l'économie. Selon les données disponibles, au cours de l'année 2013, l'APD atteignait environ 2,7 % du revenu total. Cette moyenne, à l'échelle du continent, masque d'importantes variations, et les ressources au titre de l'APD que reçoivent 16 pays africains représentent plus de 10 % du PIB.

Dans les pays tributaires de l'aide étrangère, la situation socioéconomique et géopolitique globale est telle que les politiques publiques ne peuvent être attribuées au seul État. Précisément, l'aide étrangère est le moyen pour certaines élites politiques dans les pays bénéficiaires, de s'adonner à des activités de recherche de rente. Sur cette base, une partie de la littérature tire des conclusions sévères à propos de l'aide étrangère : elle peut diminuer l'obligation des États de rendre compte ; l'aide publique au développement est orientée vers des activités spécifiques sous la pression d'intérêts acquis ; elle favorise la corruption à l'échelle nationale.

Le Rapport indique que la corrélation avec la corruption³ diffère selon les types d'aide étrangère. Par exemple, en 2014, le montant total de l'aide étrangère bilatérale norvégienne vers les pays africains s'élevait à 4 938 milliards de couronnes norvégiennes. Sur ce montant, 1 051 milliards, soit un peu plus de 21 %, étaient destinés à des activités/fins spécifiques⁴. Dans le cadre de l'architecture de l'aide africaine, l'aide bilatérale est souvent liée aux agendas politiques des pays, notamment les pays riches en ressources naturelles.

Aucune définition de la corruption ne fait l'unanimité dans les ouvrages ; il en va de même pour la corruption transfrontière. Le débat sur la corruption transfrontière porte plutôt sur les différentes formes qu'elle revêt. Cela étant, quelle que soit la forme que prend la corruption transnationale, le point commun est qu'elle se produit par-delà les frontières et à la faveur de transactions commerciales internationales. La corruption transfrontière est un problème grave du fait « qu'elle peut interagir avec la corruption nationale, ce qui a souvent pour effet d'intensifier les

deux et de rendre toute réforme plus ardue. Tant du point de vue de ses causes que de ses conséquences, la corruption transfrontière présente de nombreuses similitudes avec les diverses formes de corruption nationales ; de plus, les pays qui connaissent de graves problèmes de corruption sur le plan interne, seront sans doute particulièrement vulnérables à la corruption transnationale » (Johnston, 1998)

Dans la pratique, les actes de corruption transfrontière prennent les formes suivantes : collusion entre fournisseurs et agents publics dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement internationale ; blanchiment d'argent ; évasion des droits de douane et versement de pots-de-vin lors des transactions internationales. Le Rapport indique qu'en 2014, au terme d'un procès de trois ans, le Service britannique chargé de la répression des fraudes graves (Serious Fraud Office) a condamné la société Smith et Ouzman pour corruption d'agents publics étrangers en Mauritanie et au Kenya⁵ ; début 2015, deux filiales de Goodyear Tire and Rubber Company, basées en Angola et au Kenya, avaient versé des pots-de-vin à des agents publics pour accroître les ventes, ce qui est une violation de la loi américaine relative aux manœuvres frauduleuses à l'étranger (Alix Partners, 2015) ; et entre 1995 et 2014, sur un total de 1080 affaires de corruption transfrontière, 257 (soit 23,80 %) concernaient des pays africains.

Le Rapport indique, en outre, que les flux financiers illicites sont des éléments importants de la corruption internationale dont souffre le continent africain. Ces flux proviennent de trois grands types d'activités : activités commerciales, activités criminelles et corruption. Il est bon de rappeler cependant que la corruption est intrinsèquement liée aux sources commerciales et criminelles des flux financiers illicites. Les sorties illicites de capitaux résultant d'activités commerciales « ont plusieurs buts qui sont la volonté de dissimuler des richesses, d'éviter de payer l'impôt ou de prendre toutes les mesures possibles à cette fin, et de contourner les droits de douane et les taxes intérieures » (CEA, 2015, p.24). Au nombre des activités criminelles pouvant donner lieu à des flux financiers illicites, les plus importantes en Afrique sont la traite des personnes, le trafic de drogues et d'armes et la contrebande, ou encore la fraude dans le secteur financier, sous la forme d'octroi de prêts non autorisés et/ou sans garantie, le blanchiment d'argent, la manipulation des marchés boursiers et l'escroquerie pure et simple (CEA, 2015). La triste réalité est que les flux financiers illicites répondent au besoin des délinquants de mettre en lieu sûr hors d'Afrique, l'argent de la corruption.

Les organismes pouvant donner lieu à des flux financiers illicites forment un réseau complexe d'institutions financières africaines et internationales. Ce réseau représente une interconnexion de différentes

subsaaharienne par bénéficiaire » et le tableau 25 sur « ODA receipts and selected indicators for developing countries and territories ». Disponible à : <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>. Consulté le 31 août 2015. Easterly et Pulitzer (2008) mettent en garde sur la qualité des données, dans une situation où « la coopération avec le CAD est volontaire et un certain nombre d'agences internationales ne participent pas à cet effort international unique pour publier des données comparables sur l'aide.

2 La moyenne des années 1997 et 1998 était 20 967 millions de dollars (aux prix et taux de change de 2012) et elle est passée à 44 904 millions de dollars en 2013.

3 Voir aussi, entre autres, Askarov et Doucouliagos (2013)

4 Les calculs ont été réalisés à partir de données disponibles à l'adresse <http://www.norad.no/en/front/countries/>.

5 On peut trouver plus d'informations à <http://ft.com/intl/cms/s/0/28b88282-8a04-11e4-9271-00144feabdc0.html>.

entités (caractérisée par divers degrés d'opacité financière) et d'institutions informelles. À cela vient s'ajouter un certain nombre de sociétés étrangères (entreprises multinationales), également à l'origine de flux financiers illicites.

La corruption internationale représente, à des degrés divers, une menace pour la souveraineté des pays africains. Une telle menace est évidente lorsque ce sont des États étrangers qui assument le rôle d'agents corrupteurs. Toutefois, les effets sur la souveraineté nationale sont tout aussi néfastes même quand les corrupteurs sont des sociétés étrangères car elles peuvent s'inscrire dans le cadre de stratégies plus vastes destinées à capturer les élites africaines. Plus généralement, la corruption internationale pose un problème particulièrement grave de redevabilité envers les structures politiques africaines concernées, et envers leur société civile. Le fait que certains des protagonistes de la relation corrompue résident à l'étranger, et peuvent facilement échapper aux juridictions internes du pays, exacerbe le problème chronique de la transparence et de la responsabilisation qui se pose dans la plupart des pays africains. À cet égard, un déficit démocratique déjà présent se manifeste de manière particulièrement virulente.

Étant donné l'ampleur et la portée de la dimension internationale de la corruption en Afrique, le problème ne peut pas être réglé en formulant des politiques à vocation exclusivement interne. Il faut, à tout le moins, renforcer considérablement la transparence du système financier international, et augmenter la capacité des États de façon à endiguer les flux financiers illicites, qui contribuent à l'apparition des actes de corruption les plus perniciose et les plus néfastes. Il est essentiel de renforcer la capacité des États, ainsi que la coordination au niveau international, afin de permettre aux juridictions africaines de jouer un rôle plus actif dans la lutte contre le phénomène de la corruption transfrontière.

Messages-clés et principales conclusions

Les messages-clés et les principales conclusions du présent rapport, présentés ci-dessous, s'inspirent des points débattus plus haut sur le problème de la corruption et son évaluation en Afrique. Aussi bien le cadre théorique que les techniques actuelles pour la mesurer montrent que les méthodes en vigueur ne permettent pas de comprendre réellement le problème de la corruption en Afrique. Le rapport préconise de repenser les méthodes d'évaluation de la corruption. Les messages essentiels du rapport sont les suivants :

- a. La corruption comporte de multiples facettes et se passe souvent dans le plus grand secret, ce qui la rend intrinsèquement difficile à mesurer de manière précise et objective. À cet égard,

tout résultat fondé sur des mesures empiriques de la corruption, doit être traité avec un certain scepticisme. Recourir à des perceptions de la corruption et non à la corruption en tant que telle, pose un problème car la perception peut évoluer beaucoup plus rapidement que le niveau réel de corruption.

- b. La corruption est un phénomène complexe qui frappe, à des degrés divers, tous les pays. Il n'existe pas, à l'échelle internationale, de définition unique et claire de la corruption et l'ambiguïté qui entoure sa définition a des incidences sur le classement international et les tentatives de comparaison entre pays. Bien que de telles comparaisons soient possibles, elles ne sont guère utiles. À cet égard, les pays africains devraient s'efforcer d'améliorer leur programme de gouvernance au lieu de se lancer dans un exercice futile de « dénonciation » étant donné que le degré de corruption est une affaire de perception.
- c. La corruption est une variable qui ne peut être mesurée avec précision, cependant le nombre d'indices et d'indicateurs a augmenté de manière exponentielle au fil des ans, surtout pour sensibiliser davantage les décideurs et le grand public. Au nombre des indicateurs, figurent l'Indice de perception de la corruption (Transparency International) et les Indicateurs mondiaux de la gouvernance (Banque mondiale), ainsi qu'une nouvelle génération d'indices tels que le Baromètre mondial de la corruption (Transparency International), l'Indice global d'intégrité (Global Integrity) et l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine.
- d. Les types et la qualité des données font qu'il est difficile de mesurer la corruption. Des données objectives sur la corruption étant difficiles à obtenir, aucun cadre de mesure ne rend compte de manière exacte des niveaux réels de corruption dans un pays et, a fortiori, au niveau mondial. Des mesures spécifiques fondées sur la perception sont des indicateurs imparfaits des niveaux de corruption. Il est nécessaire d'améliorer la qualité des données au sens large. Des indicateurs désagrégés sont l'une des méthodes les plus efficaces de traduire en mesures concrètes les données relatives à la corruption. Lorsque cela est possible, il conviendrait de combiner les données quantitatives avec les évaluations qualitatives.
- e. Il faut dépasser le simple débat sur les indicateurs actuels du niveau de corruption et mesurer celle-ci dans le contexte plus large de la gouvernance en Afrique. La faiblesse institutionnelle qui affecte, à des degrés divers, nombre de pays africains permet aux responsables politiques et aux fonctionnaires de détourner les ressources naturelles et d'abuser de leur pouvoir sans

aucun contrôle. À cet égard, il est essentiel de mettre en place et de renforcer des institutions de gouvernance si l'on veut relever tous les défis en matière de gouvernance, la corruption notamment.

- f. La pratique actuelle qui consiste, dans les études, à privilégier un groupe de la société sur un autre, compromet la qualité du résultat de l'évaluation de la corruption.
- g. Identifier les principaux types de corruption dans un pays donné et mesurer la fréquence de chacun d'entre eux (par exemple aucune agrégation) devrait donner une image plus fidèle de leur ampleur et de leur prévalence dans le pays. Ce sera un moyen de fournir aux décideurs l'information pertinentes leur permettant de concevoir et de mettre en œuvre des mesures appropriées de lutte contre la corruption.
- h. Si la corruption a toujours une dimension internationale, en Afrique, cet aspect a des caractéristiques telles que toute description ou évaluation de la corruption qui ne prend pas en compte cette dimension serait sérieusement inadéquate, et ce pour deux raisons principales :
 - i. L'aide étrangère peut jouer à la fois un rôle positif et négatif s'agissant de son impact sur la corruption au niveau national.
 - ii. Les flux financiers transfrontières peuvent à la fois être un facteur déterminant et une cause de corruption.

Recommandations

Les recommandations pratiques de ce rapport portent sur quatre thèmes liés entre eux : renforcer l'appropriation et la participation dans la planification du développement ; améliorer la transparence et la responsabilisation ; mettre en place des institutions de gouvernance crédibles, et améliorer l'architecture de gouvernance aux niveaux régional et mondial.

1. Renforcer la participation et l'appropriation est essentiel pour la transformation structurelle de l'Afrique

Ce rapport indique que dans la plupart des pays africains, la participation de la population à la planification du développement et à l'élaboration des politiques demeure minimal. L'absence d'approche participative laisse le champ libre aux pratiques de corruption. À cet égard :

- a. Les États africains doivent adopter et mettre en œuvre des processus qui permettent aux citoyens, notamment aux groupes vulnérables, de participer à la planification du développement et à l'élaboration des politiques.

- b. L'aide étrangère doit viser expressément à établir des institutions qui favorisent la participation des citoyens aux processus de développement de leurs pays.
- c. Les citoyens doivent faire entendre leurs voix et, à cet égard, l'éducation civique doit être encouragée à tous les niveaux. Si de nombreux pays africains offrent des exemples de sociétés civiles qui jouent un rôle plus actif dans la prestation de services publics et qui réduisent l'incidence de la corruption, il y a des possibilités de faire beaucoup plus.

2. Il faut en priorité renforcer la transparence et assurer la responsabilisation

La transparence et la responsabilisation sont des conditions indispensables pour assurer une bonne gouvernance et, par ricochet, réduire la corruption. Le faible degré de transparence et de responsabilisation dans nombre de pays africains compromet la planification et la mise en œuvre des politiques, notamment celles liées à la transformation structurelle. Il y a trois acteurs majeurs dont les actions conjuguées déterminent le degré de transparence et de responsabilisation : le Gouvernement et d'autres acteurs étatiques, les médias et les organisations de la société civile.

- a. Les pays africains devraient approuver les lois sur la liberté de l'information et renforcer leur application. Avant 2011, le nombre de pays dotés d'une législation sur la liberté de l'information était de cinq, soit à peine 9 % de l'ensemble du continent. Ce nombre est aujourd'hui passé à 13, soit 24 % de tous les pays en Afrique. Actuellement, l'Afrique du Sud, l'Angola, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée, le Libéria, le Nigéria, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tunisie, et le Zimbabwe ont tous adopté des lois sur la liberté de l'information.
- b. Davantage de transparence est nécessaire en ce qui concerne l'information relative aux processus politiques. Une option pratique est l'introduction des i-parlements d'Afrique. La deuxième option est une initiative à l'échelle de l'Afrique, créée en 2005 pour « donner les moyens aux parlements africains de mieux remplir leurs fonctions démocratiques en appuyant les efforts qu'ils font pour devenir des institutions ouvertes, participatives, fondées sur les connaissances et axées sur l'apprentissage »⁶. Le projet est soutenu par le Département des affaires économiques et sociales (Organisation des Nations Unies) et est financé par la Coopération italienne pour le développement.

6 Voir <http://www.parliaments.info/>.

- c. L'accès aux informations relatives aux activités des administrations publiques devrait être facilité, car cela permettrait considérablement de renforcer la transparence. Cela vaut notamment pour la passation des marchés publics, domaine très vulnérable à la corruption. Par exemple, des données sur les marchés publics facilement accessibles permettraient de calculer les coûts normalisés de ce qui est acheté, ce qui à son tour permettrait de vérifier les activités dans les cas suspects.
- d. Il est essentiel pour tous les États africains de garantir la transparence fiscale et une bonne gouvernance des finances publiques afin de réduire les risques de corruption, par le biais de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire. Cette initiative a été lancée en 2007 pour répondre à ces deux impératifs. Seuls les 13 pays suivants y ont adhéré à ce jour : Afrique du Sud, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Kenya, Libéria, Mali, Maurice, République centrafricaine, Lesotho, Rwanda, Sénégal.
- e. Une plus grande transparence dans l'utilisation de l'aide publique au développement est absolument indispensable. Des projets tels que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (2010a)⁷ doivent être appuyés et pleinement mis en œuvre par les pays africains. Cette initiative vise à renforcer la transparence de l'aide pour en accroître l'efficacité. Elle s'articule autour de la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, qui est un cadre qui permet aux pays de publier des données détaillées sur les activités de coopération en matière de développement. Treize sur les 40 pays partenaires se trouvent en Afrique, à savoir : Bénin, Burundi, Burkina Faso, Congo, Ghana, Libéria, Madagascar, Malawi, Nigéria, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda et Sierra Leone.
- f. Les médias jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'assurer une bonne gouvernance. Une presse libre et florissante est une condition préalable au bon développement socio-économique d'un pays. Ce principe n'est pas respecté dans plusieurs pays africains et corriger une telle situation devrait être une priorité. Les pays africains ont un devoir moral envers leurs populations, celui de garantir l'indépendance légale des médias. Concrètement, ils doivent, par exemple, garantir la sécurité des journalistes et des organes de presse locaux et internationaux.
- g. Les pays africains devraient s'employer à instaurer un environnement favorable aux organisations de la société civile, en encourageant ces dernières à collaborer activement avec les

législateurs, les vérificateurs et autres institutions de contrôle. Il faut rappeler que les organisations de la société civile contribuent pour beaucoup à la lutte contre la corruption dans un pays. À cet égard, les gouvernements africains et le secteur privé devraient soutenir ces organisations en renforçant leurs capacités grâce à des programmes de formation, entre autres.

3. La mise en place d'institutions de gouvernance crédibles devrait définir le programme de transformation au-delà de la question de la corruption

Le rapport reconnaît que réformer les institutions publiques est un processus complexe qui paraît être insurmontable pour nombre de pays africains, et ce d'autant plus si les preuves présentées sont fondées sur des indicateurs faibles et non pertinents. Nombre des recommandations relatives aux institutions de gouvernance ont déjà été formulées, mais leur application demeure un énorme défi. Trop souvent, l'Afrique a reproduit les institutions de pays étrangers sans aucun plan d'adaptation. Les institutions, et parfois même la Constitution, ont été importées, alors que l'absence chronique de projets de renforcement des institutions, a fait crouler les États africains sous le poids d'administrations qui sont souvent inefficaces. Un tel mimétisme isomorphe a donné lieu à la mise en œuvre de réformes qui ne reposent sur aucune fonctionnalité essentielle.

Corriger les problèmes endémiques que de nombreux pays africains continuent de connaître sur le plan du renforcement des institutions, n'est pas chose facile. Une partie des recommandations visant à accroître la transparence et à renforcer les mécanismes de mise en œuvre, contribuent à améliorer le renforcement institutionnel. Les États africains devraient définir plus efficacement leurs processus de renforcement des institutions, en leur permettant et en les encourageant à prendre part à un débat national sur la bonne gouvernance. Les réformes de la gouvernance doivent viser les objectifs suivants :

- a. Renforcer les capacités des institutions de contrôle et de responsabilisation, dans le cadre des réformes plus larges de la gouvernance. Ceci implique que les pays africains doivent investir dans le renforcement des capacités de leurs parlements, institutions de contrôle, médiateurs, tribunaux (dont les tribunaux anti-corruption et tribunaux de commerce) médias et associations de la société civile.
- b. Améliorer la gestion du secteur public pour garantir l'utilisation efficace des ressources humaines et financières. À cet égard, les pays africains devraient établir des centres régionaux d'excellence pour perfectionner les compétences

⁷ Pour une discussion sur les données ouvertes, voir Lucio Picci (2012).

dans les domaines de la comptabilité, de la vérification des comptes et de la budgétisation décentralisée.

4. Promouvoir la coopération internationale et améliorer l'architecture de gouvernance aux niveaux régional et mondial : deux mesures nécessaires et urgentes pour l'Afrique

- a. Les économies avancées devraient respecter pleinement leurs obligations au titre de la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption et en assurer la mise en œuvre rigoureuse. De fait, des pressions devraient être exercées sur les pays contrevenants pour veiller à ce que les entreprises soient pleinement conscientes des risques de poursuite qu'elles courent lorsqu'elles décident de la manière dont elles vont exercer des activités dans les pays africains.
- b. Les organisations internationales concernées devraient contribuer de façon plus active à encourager et à promouvoir une collaboration favorisant des formes efficaces d'échange de l'information sur les flux financiers.
- c. Les États africains devraient agir en amont lorsqu'ils prennent part à des activités internationales visant à combattre les flux financiers illicites, tout en mettant pleinement en œuvre les initiatives régionales. À cette fin, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs devrait intégrer les questions des flux financiers illicites dans les rapports d'évaluation par pays.
- d. Il est nécessaire que les pays africains et les partenaires de développement examinent de concert les questions des flux financiers illicites dans le cadre de plates-formes virtuelles d'échange de solutions. À cette fin, l'Afrique devrait travailler plus étroitement avec ses partenaires internationaux (par exemple, l'Union européenne, le G20) pour promouvoir la transparence et la responsabilisation au sein des systèmes bancaire et financier.
- e. Les campagnes mondiales de lutte contre la corruption s'intéressent généralement à l'aspect ayant trait à la demande de corruption, alors que celui de l'offre est tout aussi important. Le rôle que jouent les acteurs du secteur privé dans l'exacerbation de la corruption (tant au niveau national qu'international) ne doit pas être passé sous silence. À cet égard, les conventions internationales devraient prévoir des mesures de répression qui viseraient aussi le secteur privé.

CHAPITRE 1

Institutions de gouvernance
économique, corruption et
transformation structurelle

Le principal défi que doivent relever les pays africains est de maintenir les bons résultats socio-économiques découlant du processus de transformation structurelle. Trois principales conclusions émergent de ce chapitre. Premièrement, si un certain nombre de conditions sont importantes pour assurer la transformation structurelle dans les pays africains, c'est la bonne gouvernance cependant qui occupe toujours la place centrale. En effet, l'Agenda 2063 « L'Afrique que nous voulons » affirme clairement que l'une des aspirations est que « L'Afrique soit un continent où les valeurs, les pratiques démocratiques, les principes universels des droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, la justice et l'État de droit seront pleinement ancrés » (Commission de l'Union africaine, 2015). Deuxièmement, pour évaluer l'ampleur de la corruption en Afrique, il convient d'accorder une attention beaucoup plus grande aux processus de prise de décision et à leur mise en œuvre. La perspective institutionnelle est capitale, comme le souligne l'Agenda 2063, selon lequel « L'Afrique disposera d'institutions capables, inclusives et responsables à tous les niveaux et dans toutes les sphères. La corruption et l'impunité appartiendront au passé ». Troisièmement, pour que la transformation structurelle continue sur sa lancée, l'Afrique doit maintenir une bonne gouvernance et mettre en place de solides institutions de gouvernance, non seulement pour lutter contre la corruption, mais aussi pour accélérer et poursuivre ses efforts visant à réaliser le développement économique et social.

A. Aperçu de la transformation structurelle en Afrique

Comprendre la transformation structurelle

Pour un nombre croissant de pays africains, la transformation structurelle est au centre de leur programme de développement et les aide à réaliser leur vision de sociétés prospères. En plus d'être placé au cœur des aspirations de développement sur le continent, l'Agenda 2063 réaffirme l'engagement des États membres à renforcer la transformation structurelle. En tant que concept, la transformation structurelle n'a rien de nouveau dans les ouvrages consacrés au développement. Elle est couramment définie comme la modification de la composition du PIB de façon telle que les secteurs de l'industrie et des services aient progressivement une contribution plus importante que l'agriculture dans la croissance (CEA et Union africaine, 2011). La transformation structurelle implique aussi une modification de l'utilisation des facteurs de production, la main-d'œuvre passant de secteurs à faible productivité (agriculture) à des secteurs de productivité élevée (industrie, dont l'agro-industrie). Selon McMillan et Rodrik (2011, p. 1), « les pays qui parviennent à sortir

de la pauvreté et à s'enrichir, sont ceux qui sont capables de se diversifier pour ne plus dépendre de l'agriculture et autres produits traditionnels. À mesure que la main d'œuvre et d'autres ressources quittent l'agriculture au profit d'activités économiques modernes, la productivité globale s'accroît et les revenus augmentent ».

Si, dans les années 60, le secteur primaire représentait la plus grande partie du PIB de l'Afrique, au début du XXI^e siècle, cette part a reculé d'environ 20 points de pourcentage (Banque africaine de développement et al, 2013). Selon les Perspectives économiques en Afrique 2013, certains pays ont connu des changements structurels de leur économie à partir de l'année 2000. Malgré plusieurs réussites (voir encadré 1), le passage de la théorie à la pratique est lent et limité, un certain nombre de pays n'ayant pas été en mesure de maintenir la croissance et d'assurer un développement inclusif axé sur l'être humain. La raison en est le manque de diversification économique, notamment dans les pays qui, tributaires de l'exploitation des ressources naturelles, sont vulnérables aux chocs extérieurs, notamment la volatilité des prix mondiaux des produits de base.

« Pour un nombre croissant de pays africains, la transformation structurelle est au centre de leur programme de développement et les aide à réaliser leur vision de sociétés prospères. »

Malgré le lent déclin de la part de l'agriculture dans le PIB, la contribution du secteur des services dans le PIB de nombreux pays africains a néanmoins augmenté (voir figure 1). La croissance du secteur tertiaire contribue à celle d'autres secteurs et offre en outre une option crédible pour la transformation économique. Par exemple, les services d'infrastructure, dont l'énergie, les télécommunications et les transports, sont essentiels à la compétitivité des entreprises. D'autre part, les services sociaux, notamment les soins de santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, sont essentiels au développement social et à la constitution d'une main d'œuvre bien formée et en bonne santé (CEA et Union africaine, 2015).

Les pays ayant des besoins spéciaux et en situation particulière dont la plupart se trouvant en Afrique, sont les plus à même de tirer profit de programmes de transformation structurelle bien conçus et efficacement

Encadré 1

EXEMPLES DE TRANSFORMATION STRUCTURELLE RÉUSSIE EN AFRIQUE

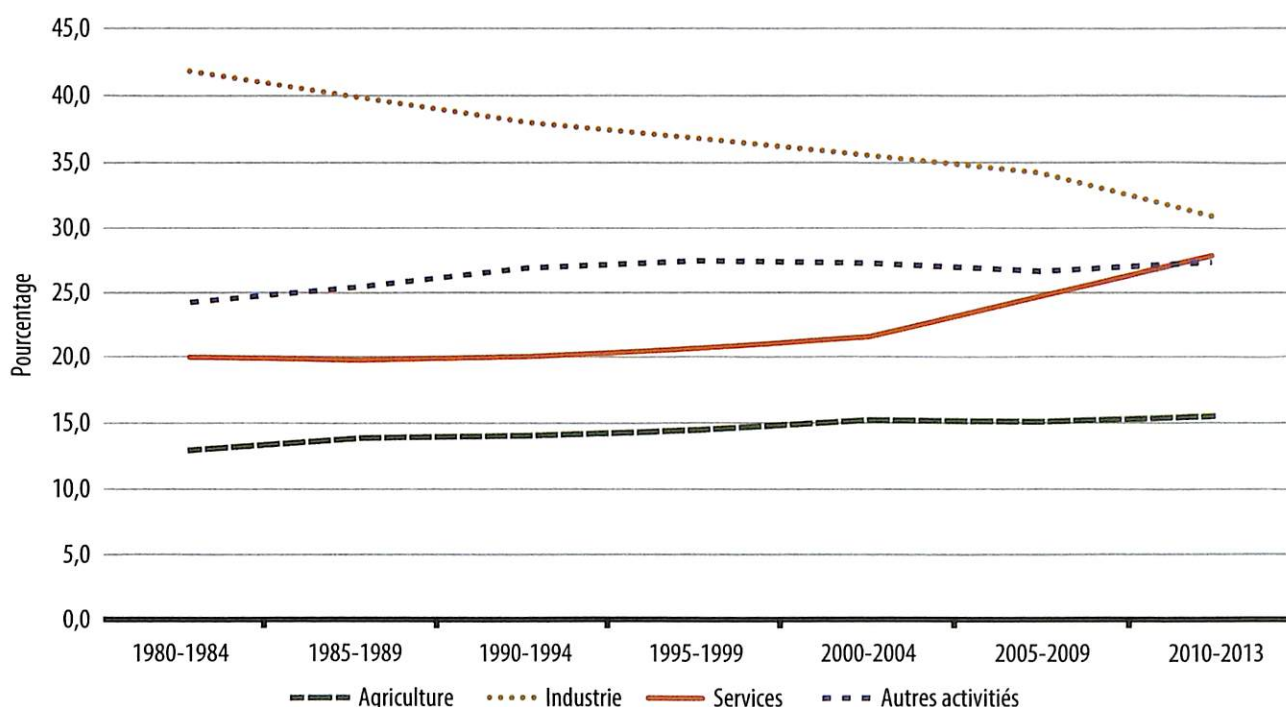
L'Afrique du Sud post-apartheid se caractérise par d'importants changements structurels de son économie. Selon les estimations, en termes de composition du PIB, les services y contribuent à hauteur de 65% et son secteur industriel de 31,6 %. L'Afrique du Sud est dotée d'une économie mixte solide : exploitation minière, industrie manufacturière, industrie agroalimentaire, industrie de la confection et télécommunications. Depuis 2009, l'Entreprise publique de développement industriel a approuvé le financement, pour un montant de 45 milliards de dollars, de plusieurs projets dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'automobile, de l'acier et des industries mécaniques. L'Afrique du Sud a profité de son industrie minière pour mettre en place ses propres compétences technologiques locales. À cet égard, elle est aujourd'hui reconnue comme un exportateur net de matériel et de services spécialisés.

Maurice est toujours cité comme exemple type de réussite : de pays à faible revenu, il est devenu un pays à revenu intermédiaire. Ce changement structurel est le fait d'un secteur tertiaire extrêmement productif. L'économie mauricienne est très diversifiée et ses secteurs industriel et tertiaire représentent 95,4 % du PIB. Elle a su en outre mettre en place et élargir son secteur tertiaire. La transformation de l'île a été soutenue par de solides institutions, telles que le Mauritius Export Development and Investment Authority et l'Export Processing Zone Authority (Autorité chargée de la zone franche industrielle). Ces institutions assurent la compétitivité, la stabilité et le réinvestissement des recettes d'exportation dans des secteurs productifs.

Source : Compilation de la CEA d'après diverses sources

Figure 1

EVOLUTION DE LA COMPOSITION SECTORIELLE DU PIB (EN POURCENTAGE)



Source : Département des affaires économiques et sociales (de l'ONU) (Unstat), 2015.

mis en œuvre. Pour les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral⁸, dont la situation géographique peu favorable et la composition inadéquate des ressources naturelles n'offrent pas une perspective industrielle viable de développement⁹, développer un secteur tertiaire devient une priorité politique importante. Même dans les pays les moins avancés, une expansion du secteur tertiaire est la preuve d'une amélioration de la capacité de production du pays, en tant que multiplicateur de développement, ce qui permet aux pays de produire de manière efficace et compétitive, contribuant ainsi à intensifier le rythme de la transformation structurelle.

L'importance de modifier la structure d'une économie, et son incidence ultime le bien-être de l'homme, a été largement débattu dans les ouvrages traitant de l'économie du développement. Le modèle à deux secteurs de Lewis (1995) fait valoir que la main

d'œuvre sous-employée du secteur agricole devrait être affectée au secteur industriel, car cela générerait des revenus. Dans *Conditions of Economic Progress* (1957), Clark s'attache à trois secteurs (agriculture, production industrielle et services), dont la contribution à la croissance évolue à mesure que l'on passe d'un État traditionnel à un État industriel moderne. Kuznets (1966) demeure l'une des références les plus citées – *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread* – lorsqu'on parle de transformation structurelle. Selon Kuznets, même si la croissance économique moderne entraîne impérativement de profonds changements structurels au sein d'une économie, il ne saurait y avoir de solution universelle en matière de transformation.

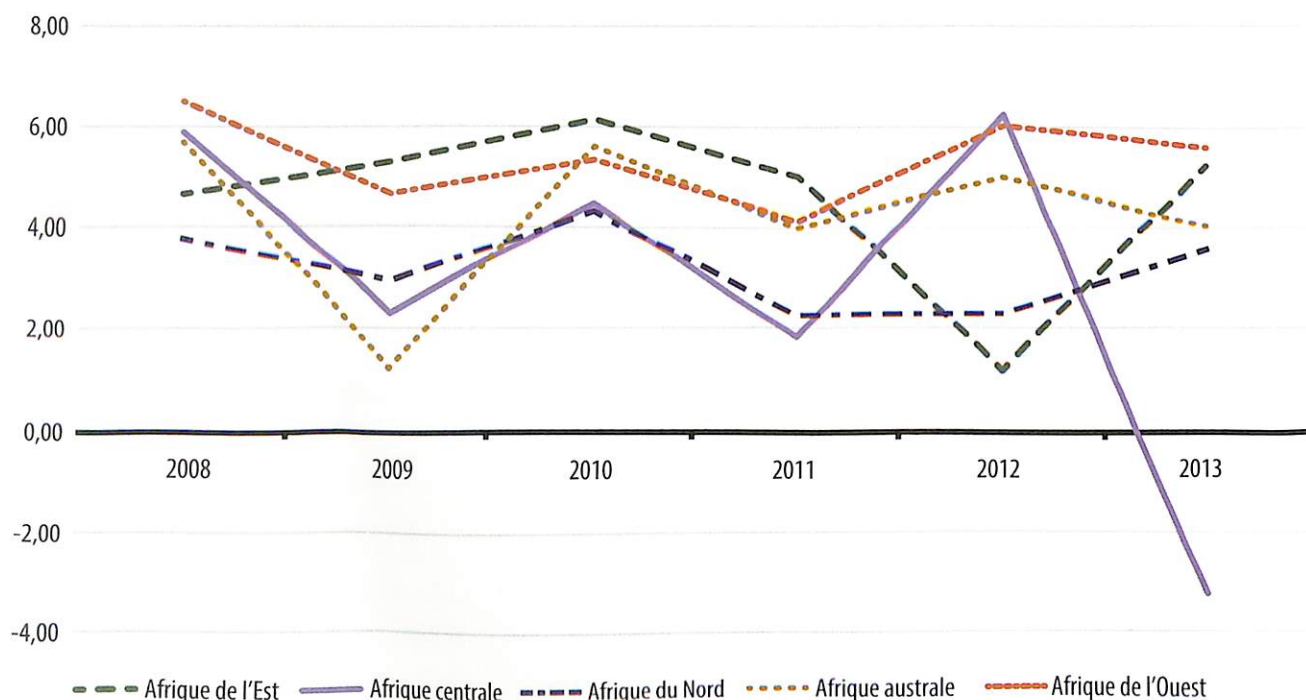
En matière de planification du développement, les pays doivent être conscients qu'ils doivent jouer un rôle central dans la définition et la détermination de leur trajectoire et de leurs priorités en matière de transformation structurelle. Il en est ainsi parce que les pays sont différents les uns des autres, notamment du point de vue de l'histoire, de la culture et du rythme du développement. Ainsi, les pays africains doivent transformer structurellement leur économie à leur rythme et ne pas se contenter de reproduire ce qui est présenté comme des pratiques optimales.

8 L'Afrique compte le plus grand nombre de ce que l'on appelle « les pays les moins avancés », soit 34 sur 48. De nombreux Petits États insulaires en développement et pays en développement sans littoral constituent appartenant à la catégorie des pays les moins avancés.

9 Au Lesotho et au Botswana, la valeur ajoutée des services est, respectivement, de 62 pour cent et 60 pour cent du PIB en 2014 (CEA et Union africaine, 2015).

Figure 2

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT RÉEL PAR SOUS-RÉGION APRÈS LA CRISE MONDIALE



Source : Département des affaires économiques et sociales ONU (UNSTAT), 2015.

Pertinence de la transformation structurelle pour la croissance et le développement de l'Afrique

En dépit de perspectives et de conditions favorables pour optimiser les bons résultats obtenus, maintenir la transformation structurelle demeure un défi pour nombre de pays africains. La performance économique globale de la région a été positive ces dernières années, malgré des disparités entre les régions (voir figure 2). De plus, la volatilité des marchés mondiaux de produits de base constitue un nouveau défi.

Le continent a connu, ces 15 dernières années, un rythme de croissance d'au moins 5 %, juste derrière la région de l'Asie du Sud-Est. Certains des pays ayant connu la croissance la plus rapide au monde sont des pays africains, notamment l'Angola et l'Éthiopie ; cette croissance devrait atteindre 4,5 % en 2015 et 4,8 % en 2016, en dépit de la baisse des prix des produits de base et de l'incertitude planant sur l'économie mondiale (CEA et Union africaine, 2015). Cette croissance est tirée par plusieurs facteurs : consommation privée et investissement, regain de confiance chez les consommateurs, expansion de la classe moyenne et urbanisation, ce qui s'est traduit par une hausse de la demande intérieure. L'augmentation des investissements est due à l'amélioration du climat des affaires et à la réduction des coûts inhérents aux activités commerciales dans plusieurs pays, dont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, l'Île Maurice, le Rwanda et la République-Unie de Tanzanie. Ces taux de croissance impressionnants sont également dus aux progrès réalisés en matière de gestion de l'économie, de développement du secteur privé, et au fait qu'on met de plus en plus l'accent sur le financement des infrastructures publiques. Par ailleurs, le continent a montré sa capacité d'adaptation, une reprise assez rapide de la croissance s'étant opérée dans chaque sous-région après la crise mondiale de 2008 (voir figure 2).

Pour autant, ces progrès sont remis en cause par les chocs extérieurs, notamment le recul des prix des produits de base sur les marchés mondiaux et, l'instabilité politique. En 2015, plusieurs pays dont le Burundi, le Soudan du Sud, la République centrafricaine et le Nigeria demeuraient exposés à l'insécurité et aux troubles politiques. Les effets de la chute des prix des produits de base se font déjà sentir dans des pays tels que la Zambie qui dépend des produits primaires qui constituent sa source de revenus et de devises.

De mauvais résultats économiques compromettent la qualité du développement économique, la capacité de financer d'autres secteurs de l'économie étant compromise, notamment le développement humain et social durable et participatif. Les tendances de la performance sociale indiquent que les résultats n'ont pas été durables et inclusifs, la transformation

« Les pays ayant des besoins spéciaux et en situation particulière dont la plupart se trouvant en Afrique, sont les plus à même de tirer profit de programmes de transformation structurelle bien conçus et efficacement mis en œuvre. »

structurelle n'ayant pas eu une incidence considérable sur les économies. D'après le rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement, *Evaluation des progrès réalisés en Afrique pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, seulement trois des huit objectifs sont en bonne voie – assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; et combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (CEA et autres, 2015, pp. 79 et 80). Des écarts importants demeurent et les progrès accomplis par l'Afrique pour réduire la pauvreté sont plus lents par rapport à ceux d'autres régions en développement.

Réaliser le plein emploi productif et le travail décent reste un défi majeur étant donné que la majorité de la main d'œuvre, notamment les femmes et les jeunes, occupent toujours des emplois précaires. Hormis l'Afrique du Nord, l'Afrique est aussi la région au monde où l'insuffisance alimentaire est la plus importante, avec 805 millions de personnes souffrant encore de malnutrition chronique. Même si des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'éducation primaire pour tous, le taux d'achèvement des études reste un défi. L'Afrique, à l'exception de l'Afrique du Nord, continue à enregistrer le taux d'alphabétisation des jeunes le plus bas, le nombre de filles ne sachant pas lire étant plus élevé que celui des garçons, ce qui nuit à l'égalité hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes. Les taux de mortalité des moins de cinq ans restent les plus élevés, le continent comptant pour près de la moitié de tous les décès d'enfants dans le monde et enregistrant aussi le taux de mortalité maternelle le plus élevé au monde. L'inégalité croissante des revenus compromet les efforts faits pour réduire la pauvreté et perpétue les fractures géographiques et régionales. C'est dans ce contexte qu'un consensus s'est formé ces dernières années en Afrique autour du fait que les pays doivent

restructurer leur économie pour améliorer de façon significative la qualité de leur croissance.

Le financement des capacités de production est aussi menacé, ce qui freine les aspirations à un développement des infrastructures, qui jouent un rôle moteur dans la transformation structurelle du continent. L'évolution des infrastructures offre la possibilité d'inclure les citoyens et de connecter les économies. Le déficit chronique du continent en matière d'infrastructures compromet par conséquent la capacité des innovations technologiques de contribuer au développement social et économique. Des mesures sont prises désormais pour favoriser le développement des technologies de l'information et des télécommunications, des infrastructures de transport et de communication, la maximisation des capacités énergétiques, dont les énergies renouvelables; et la modernisation des systèmes d'eau et d'assainissement. Des projets tels que la Route transafricaine, le Réseau africain de trains à grande vitesse, le Barrage du Grand Inga et le Réseau électronique panafricain sont quelques-uns des exemples concrets d'initiatives orientées vers l'action qui sont actuellement mises en place.

Pour prévenir la fragilité et la vulnérabilité face aux ralentissements dus à des chocs internes et externes, et aussi pour soutenir la reprise économique, l'édition 2014 du *Rapport économique sur l'Afrique*, publié chaque année par la CEA et la CUA, préconise une diversification

économique pour les pays qui sont tributaires de produits primaires spécifiques (CEA et Union africaine, 2014) ainsi que l'adoption de politiques économiques et de gouvernance prudentes qui favorisent l'intensification des activités de production.

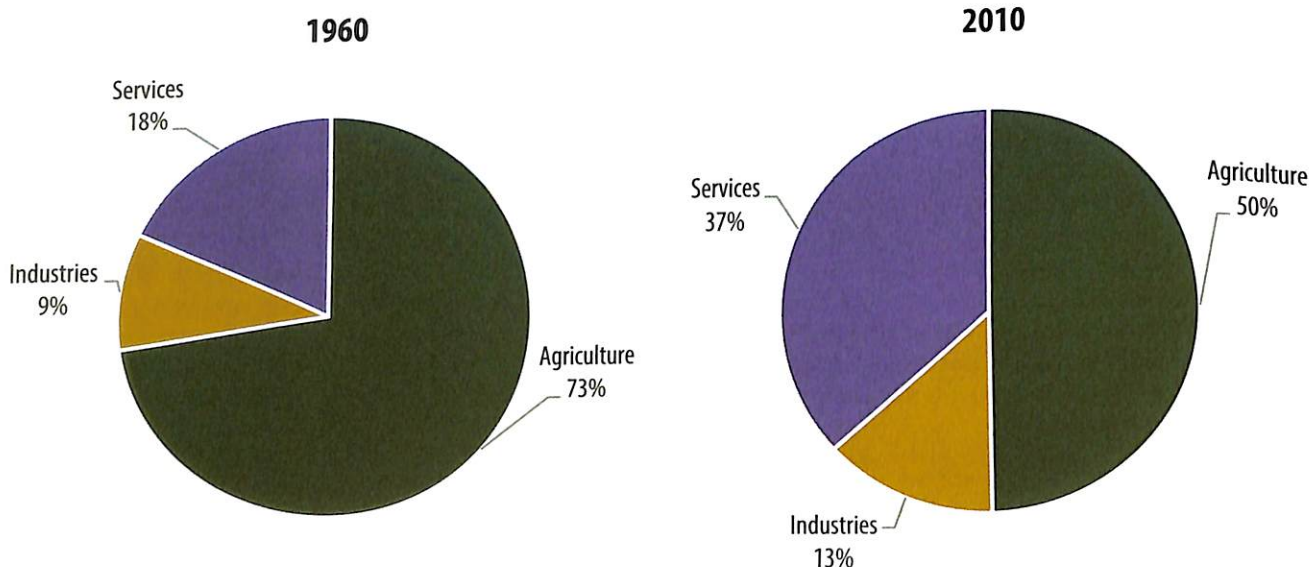
Expliquer les tendances de la transformation structurelle en Afrique

La transformation structurelle des économies africaines est beaucoup plus lente que dans d'autres pays en développement, notamment ceux d'Amérique latine et de l'Asie de l'Est (CEA et Union africaine, 2014). Cela tient au fait que les marchés africains ne sont pas capables d'attirer la main d'œuvre vers les secteurs à forte productivité. Les ouvrages traitant de l'Afrique montrent bien que la productivité du travail, dans les années 60, a augmenté à mesure que la main d'œuvre abandonnait l'agriculture pour travailler dans le secteur manufacturier, mais qu'il y a eu un recul de la productivité entre les années 70 et 90. La main d'œuvre a, par la suite, délaissé le secteur des services à partir de l'année 2000 (voir figure 3).

À cela s'ajoute une migration croissante de la main d'œuvre, passant des secteurs agricoles vers les secteurs informels, du fait que dans de nombreux pays, les secteurs manufacturier et tertiaire n'ont pu absorber les travailleurs. Les décideurs doivent donc

Figure 3

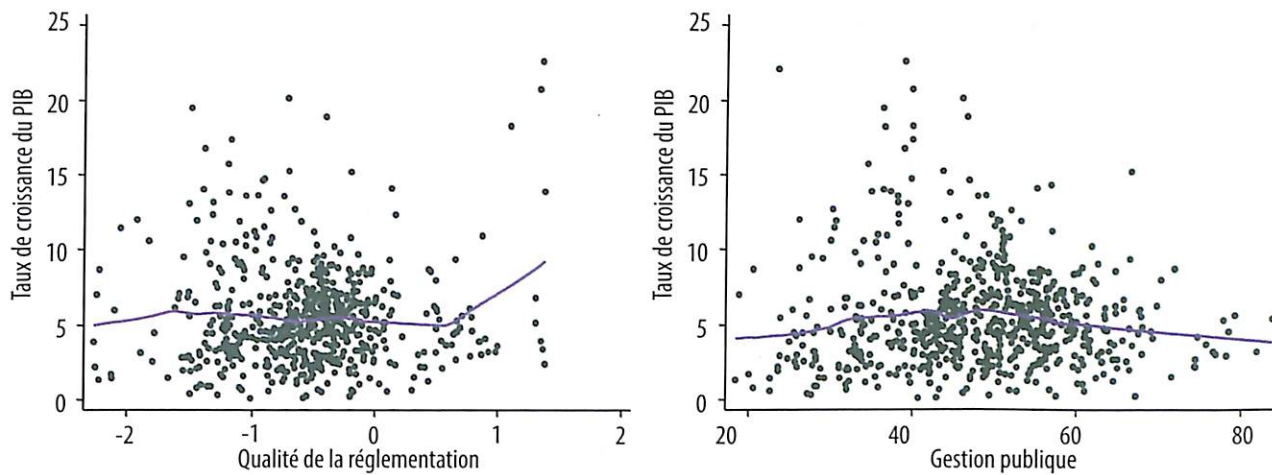
EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES SECTEURS ÉCONOMIQUES AFRICAINS DE 1960 À 2010



Source : de Vries, Timmer et de Vries, 2013.

Figure 4

DIFFÉRENTS EFFETS DE LA GOUVERNANCE SUR LA CROISSANCE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT POUR LES PAYS AFRICAINS



Source : Analyse du personnel de la CEA, à partir de données tirées des Indicateurs mondiaux de la gouvernance et de l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine, 2015

faire en sorte que les marchés du travail créent des conditions propices à l'emploi hautement productif, et par ailleurs l'élaboration des politiques devrait avoir pour but d'assurer une offre d'emplois productifs et de qualité. Il est également essentiel que les pays africains instaurent un environnement économique qui favorise le développement du secteur privé, afin de fournir des opportunités d'emploi.

B. La bonne gouvernance comme condition préalable à la transformation structurelle de l'Afrique

Si plusieurs conditions sont nécessaires à la transformation structurelle, l'application et la mise en pratique des principes de bonne gouvernance jouent un rôle central car ils déterminent les relations réciproques entre les acteurs du secteur public et ceux d'autres secteurs. Fait intéressant, plusieurs études ont montré qu'il y a une « dépendance confuse de la croissance économique vis-à-vis du niveau de bonne gouvernance » (Engjell, 2015, p.38). Ce qui est le cas pour nombre de pays africains (voir figure 4). Si le graphique relatif à la qualité de la réglementation confirme la corrélation positive entre cette dimension de la gouvernance et la croissance du PIB, celui concernant la

gestion publique indique une corrélation négative avec la croissance du PIB. Concrètement, cela veut dire que la croissance économique progresse avec de bons cadres réglementaires. La figure 4 montre aussi que différents aspects de la gouvernance dans les pays africains s'adaptent en fonction du rythme de la croissance économique. En conséquence, les responsables politiques doivent dissocier la gouvernance pour pouvoir bien évaluer les effets de ses différentes composantes sur la croissance.

Étant donné sa complexité, la gouvernance n'est pas un concept facile à définir, ce qui confirme le fait qu'il reste à trouver autour d'une définition précise. Du point de vue de la CEA, la bonne gouvernance intègre les dimensions suivantes : représentativité politique, efficacité institutionnelle et solide gestion économique. La première dimension a trait aux aspects qualitatifs et quantitatifs de la représentation ; la deuxième implique la capacité et l'efficacité institutionnelles et la dernière concerne l'efficacité et la crédibilité des systèmes économiques (Adejumobi, 2002). Selon la Banque mondiale (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2010, p. 4), la gouvernance a trait aux :

Traditions et institutions par le biais desquelles l'autorité est exercée dans un pays pour le bien commun. Ce qui inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés ; la capacité des pouvoirs publics à gérer efficacement leurs ressources et à mettre en œuvre

des politiques rationnelles, ainsi que le respect des citoyens et de l'État envers les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales.

La Banque africaine de développement (2014), dans son Cadre stratégique de gouvernance 2014–2018, définit la gouvernance en ces termes « des institutions et des gouvernements réceptifs, responsables et capables d'impulser une croissance inclusive et durable ». La gouvernance, au bout du compte, a trait à la façon dont les institutions publiques conduisent les affaires publiques en prenant des décisions et, ce faisant, à la manière dont elles gèrent les ressources.

Si l'expression « bonne gouvernance » est un concept assez nouveau dans le vocabulaire du développement, elle n'en a pas moins une incidence certaine sur la réussite de la mise en œuvre par l'Afrique de son programme de transformation structurelle. C'est au cours des années 90 que les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies ont souligné que la plupart des crises politiques et socioéconomiques dans les pays en développement, résultaient de la mauvaise gouvernance. Le concept de

bonne gouvernance met l'accent sur la transparence, la responsabilité, la participation et les réformes des institutions. La bonne gouvernance suppose la création de processus politiques et économiques propices au développement économique durable. Un pays où règne une bonne gouvernance est transparent, responsable et garantit la primauté du droit tout en veillant à ce que les préoccupations des plus démunis figurent en bonne place dans les processus de prise de décision de l'État.

Les débats au sujet de la bonne gouvernance ont amené les responsables politiques et les organisations internationales à définir les principes nécessaires pour sa mise en œuvre. Le Programme des Nations Unies pour le développement est l'un des premiers à définir ces principes, tels que présentés dans son document de politique générale de 1997, *La Gouvernance au service du développement humain durable*. Ces principes sont désormais acceptés universellement comme les piliers de la bonne gouvernance (voir encadré 2).

Dans le contexte africain, les définitions et principes de la gouvernance ont été exposés pour la première fois, en 2013, dans la stratégie du Nouveau Partenariat

Encadré 2

PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Primauté du droit : Un système juridique équitable doté de lois, réglementations et codes qui sont appliqués de manière impartiale. Cela inclut l'obligation pour l'État de protéger pleinement les droits de l'homme, notamment ceux des groupes défavorisés et vulnérables. À cet égard, il est impératif que l'État s'assure que le principe de la primauté du droit est appliqué de façon équitable et que l'information relative aux droits procéduraux est accessible.

Équité et inclusivité : Tous les hommes et toutes les femmes doivent avoir la possibilité d'améliorer le bien-être.

Participation : La participation de tous les hommes et de toutes les femmes dans la société est un élément central de la bonne gouvernance. Ce que permettent des institutions légitimes et transparentes.

Consensus : L'État doit servir de modérateur et jouer un rôle d'intermédiaire entre des intérêts différents afin d'assurer un large consensus. Ce processus de recherche de consensus repose en général sur la collaboration plutôt que sur le compromis.

Efficacité et efficience : Les processus et les institutions doivent répondre aux besoins des populations, tout en utilisant efficacement les ressources.

Transparence : Ceci suppose que les informations sont librement accessibles au public. Elle favorise l'ouverture des processus de prise de décisions.

Responsabilité : C'est l'un des principes essentiels de la bonne gouvernance, tant dans le secteur public que privé.

Réceptivité : Les institutions publiques, notamment celles dédiées à la prestation de services publics, doivent répondre aux besoins de toutes les parties prenantes en temps voulu.

Source : Programme des Nations Unies pour le développement (1997)

économique pour le développement de l'Afrique de l'Union africaine (NEPAD). La stratégie du NEPAD souligne que les conditions préalables au développement en Afrique sont la paix, la sécurité et la gouvernance politique, ainsi que la gouvernance économique et des entreprises, l'accent étant mis sur la gestion des finances publiques. Avec l'introduction de l'Agenda 2063, les pays africains ont montré qu'ils étaient résolus à poursuivre la mise en œuvre de la bonne gouvernance. En effet, l'une des sept aspirations de l'Agenda 2063 est « une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'état de droit » (Commission de l'Union africaine, 2015).

Évolution récente de la gouvernance en Afrique

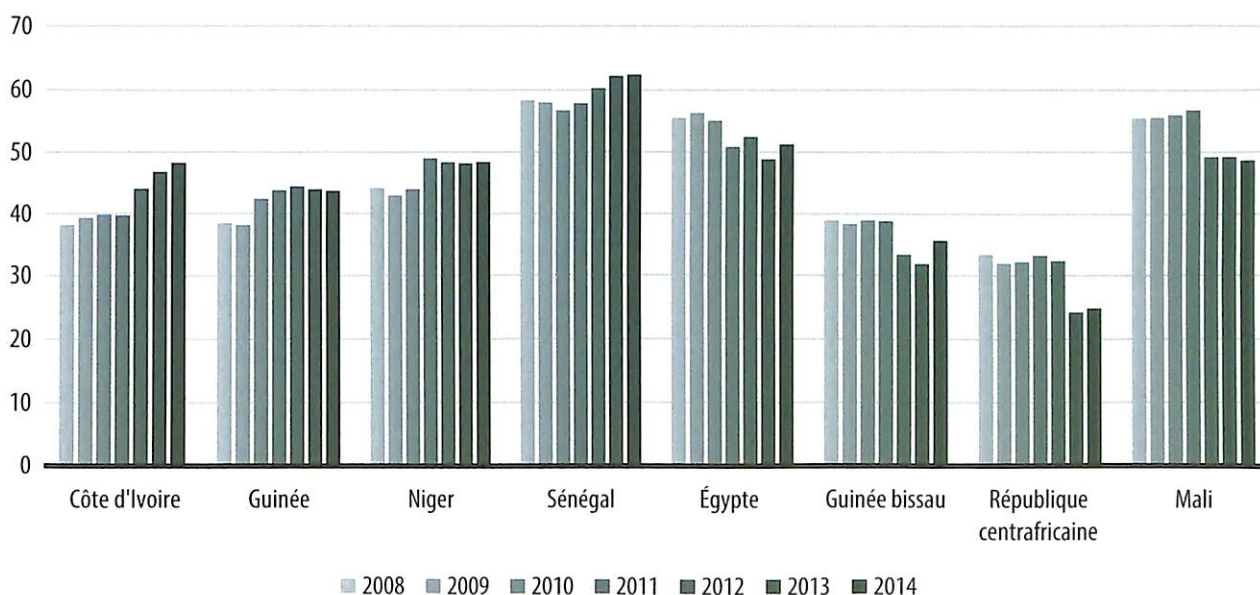
Malgré les bons résultats de ces dernières années, l'année 2015 est marquée par un ralentissement de la performance globale en matière de gouvernance, ce qui met en péril le fondement même et l'efficacité d'un des moteurs de la transformation structurelle. D'après l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine, créé en 2007, qui publie des données annuelles et mesure et classe chaque pays africain en fonction de la qualité de la gouvernance, seulement six des 54 pays ont réalisé

des progrès par rapport aux quatre composantes de l'Indice (Afrique du Sud, Botswana, Cabo Verde, Ile Maurice, Namibie et Seychelles). Toutefois, l'édition 2015 de l'indice montre que sur les 10 pays qui ont le plus reculé entre 2011 et 2014, cinq faisaient partie des plus performants, notamment le Botswana et Cabo Verde. Les pays qui ont le plus régressé en matière de bonne gouvernance sont la Guinée-Bissau, le Mali, la Libye, la République centrafricaine et le Soudan du Sud.

Les quatre piliers de cet indice composite, et les sous-catégories pour lesquelles des données relatives aux indicateurs de gouvernance sont collectées, sont : sécurité et état de droit (état de droit, responsabilité, sécurité individuelle, sécurité nationale) ; participation et droits de l'homme (participation, droits, parité) ; développement économique durable (gestion publique, environnement des entreprises, infrastructures, secteur agricole) ; et développement humain (protection sociale, éducation, santé). À l'échelle du continent, des progrès en matière de performance globale ont été réalisés dans 33 pays depuis 2011, à la faveur d'avancées sur le plan du développement humain, de la participation et des droits de l'homme ; la situation s'est toutefois détériorée en matière de sécurité et d'état de droit et pour ce qui est des perspectives économiques durables.

Figure 5

ÉVOLUTION DES TENDANCES DE LA GOUVERNANCE DE 2009 À 2014, SELON L'INDICE IBRAHIM DE LA GOUVERNANCE AFRICAINE



Source : Indice Ibrahim de la gouvernance africaine (2014).

Cette régression n'est pas représentative de l'évolution de certains pays, où les résultats se sont améliorés. En 2015, certains pays qui n'étaient pas normalement considérés comme de bons élèves en matière de gouvernance (notamment la Côte d'Ivoire, le Kenya, Madagascar, le Maroc, le Sénégal, le Togo, la Tunisie et le Zimbabwe), plus d'autres pays (tels que l'Éthiopie et le Rwanda) sont aujourd'hui considérés comme de véritables modèles de réussite. Les pays africains doivent maintenir de bons niveaux de gouvernance jusqu'à ce qu'ils puissent ancrer durablement leur transformation structurelle.

La bonne gouvernance est une condition essentielle à la réalisation d'une transformation structurelle durable. C'est particulièrement vrai pour l'Afrique, où 38 des 54 pays sont riches en ressources naturelles, en sont tributaires pour leurs revenus, et ont été victimes, pour la plupart, de la malédiction des ressources. Le paradoxe de l'abondance continue à frapper de nombreux pays d'Afrique riches en ressources, ces pays faisant moins bien que les pays dépourvus de ressources. Cette malédiction se manifeste de différentes manières, y compris ce que l'on appelle le syndrome hollandais et les cycles d'expansion et de récession dus à la volatilité

des revenus. Elle nuit à la gouvernance économique et politique et peut même déclencher des conflits socioéconomiques (par exemple, les diamants du sang au Libéria).

En général, les pays africains ont accompli de réels progrès pour ce qui est d'améliorer le processus de gouvernance des ressources naturelles du continent. À l'heure actuelle, 17 pays africains sont considérés comme se conformant à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, tandis que 18 pays satisfont aux conditions minimales du système de certification du processus de Kimberley (CEA et OCDE, 2014). Vingt-six pays africains ont adhéré à l'initiative 'Publiez ce que vous payez' (voir encadré 3).

Qui plus est, pour favoriser la transparence et la responsabilité, le continent s'est employé à établir des cadres propres à la gestion des ressources naturelles. Il s'agit notamment de la Déclaration de l'Union africaine sur les enjeux et défis fonciers en Afrique, des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et de la Vision africaine des mines. Malgré ces initiatives, les lacunes dans la mise en œuvre sont un obstacle majeur à la gouvernance des

Encadré 3

INITIATIVES POUR LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives est une initiative multilatérale à laquelle participent des entreprises publiques et des sociétés multinationales, des gouvernements, des associations industrielles, des institutions financières internationales et des organisations de la société civile. Elle a pour but de promouvoir la gouvernance du développement fondé sur les ressources naturelles. Plus précisément, elle vise à accroître la transparence dans les versements effectués par les entreprises et dans les revenus que reçoivent les gouvernements pour l'exploitation des ressources extractives (telles que le pétrole, le gaz et les minéraux). Dans le cadre de cette initiative, les gouvernements et les entreprises privées sont censés publier intégralement les paiements effectués et les revenus perçus du secteur extractif. À l'heure actuelle, 21 pays africains ont adhéré à cette initiative (Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Guinée, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, Sao Tomé-et-Principe, République du Congo, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo et Zambie). Deux pays ont vu leur statut de membre révoqué (République centrafricaine et République démocratique du Congo). Seuls trois pays membres africains (Ghana, Libéria et Nigeria) ont mené à terme le processus de validation.

Le système de certification du processus de Kimberley, lancé en mai 2000, vise à promouvoir la transparence et la responsabilité dans le commerce des diamants. Il impose aux États membres de certifier que les diamants extraits sur leur territoire ne servent pas à financer des conflits. Onze pays africains sont membres de ce système, qui a contribué à réduire les conflits et les guerres civiles et à accroître les recettes dans les pays africains riches en diamants.

L'initiative Publiez ce que vous payez a été lancée en 2002 par une coalition de sociétés civiles. Cette initiative impose « de publier ce que les sociétés extractives (pétrole, gaz, minéraux) versent à chaque gouvernement national ». Encourager les entreprises privées à publier ce qu'elles versent aux gouvernements, est un moyen pour les citoyens des pays riches en ressources de demander des comptes à leur gouvernement. À l'heure actuelle, 26 pays africains y ont adhéré.

Source : Compilé par le personnel de la CEA à partir de diverses sources

ressources naturelles en Afrique. Ces lacunes doivent être examinées car les ressources naturelles (dont les minéraux) sont une source importante de création de revenus qui sont indispensables à la réussite du programme de transformation structurelle du continent africain. En 2011, les produits semi-finis provenant de ressources naturelles représentaient environ 80 % des produits d'exportation de l'Afrique. L'avantage comparatif que les ressources naturelles confèrent à l'Afrique peut alors servir d'assise à la viabilité de la transformation structurelle sur le continent (Banque africaine de développement et autres, 2015). Pour autant, mettre en place le bon cadre de gouvernance est une condition essentielle pour mettre les ressources naturelles de l'Afrique au service de la transformation. En outre, plusieurs pays sont partis à plusieurs initiatives de gouvernance, aussi bien régionales qu'internationales (voir encadré 4).

Importance d'une bonne gouvernance politique pour la transformation structurelle

Pour ce qui est de la gouvernance politique, la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* relève que durant les 30 dernières années, des progrès ont été réalisés dans la conduite des élections en Afrique (CEA et Programme des Nations Unies pour le développement, 2013). En effet, entre janvier 2013 et juin 2014, 26 pays ont tenu des élections présidentielles et législatives qui se sont déroulées sans violence ou presque. La participation politique était ouverte à la plupart des groupes de la société, notamment les femmes. Le Rwanda compte le pourcentage le plus élevé de femmes

« Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est une occasion magnifique pour les pays africains d'évaluer si les ressources publiques sont bel et bien utilisées avec efficacité. »

membres du parlement, globalement 63,8% (Union parlementaire internationale, 2015). Au niveau régional, une architecture de gouvernance panafricaine a été établie en 2011 pour renforcer la capacité de l'Union africaine à promouvoir, évaluer et suivre les tendances de la gouvernance (Examen mutuel de l'efficacité du développement, 2014). Cependant, dans l'ensemble, de nombreux pays africains, du fait d'une gouvernance politique inefficace, sont toujours en proie à des troubles civils et à des soulèvements violents.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique III (AGR III) souligne que les défaillances de la gouvernance politique remontent à la période coloniale. Plusieurs régimes se fondaient sur l'exploitation et l'extraction des richesses et, en général, les institutions étaient établies pour consolider le pouvoir politique et non pour créer un

Encadré 4

UNE INITIATIVE DE GOUVERNANCE PROPRE À L'AFRIQUE : LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, une initiative créée et conduite par l'Afrique, a pour but d'améliorer la gouvernance dans tous les pays africains. S'appuyant sur les valeurs africaines de responsabilité individuelle, elle vise à ce que les pays africains s'engagent à respecter les valeurs de la bonne gouvernance. Ce mécanisme établi d'un commun accord est un instrument auquel les États membres de l'Union africaine peuvent accéder volontairement. Le but est de suivre les progrès des pays dans la mise en œuvre des programmes et des priorités du NEPAD. Il s'attache plus particulièrement à la gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprise. À l'heure actuelle, 34 pays membres de l'Union africaine ont signé le mémorandum d'accord : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Guinée équatoriale, Gabon, Ghana, Maurice, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie, République-Unie de Tanzanie et Zambie. Dix-sept sur les 34 ont déjà fait l'objet d'une évaluation, à savoir : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Maurice, Kenya, Lesotho, Mali, Mozambique, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie et Zambie.

Source : Note de synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique IV

environnement de responsabilité. Ces institutions sont restées en place même après l'indépendance (Chuhan-Pole et Angwafo, 2011). De défis aussi profondément enracinés, n'ont pas été traités comme il convient par les dirigeants de l'Afrique post-indépendante, en dépit de l'accent mis sur l'unité, le développement et l'intégration nationale. En fait, dans la plupart des pays africains, l'architecture de gouvernance post-coloniale s'est caractérisée par des stratégies autoritaires, notamment des régimes centralisés et à parti unique. Adejumo (2000, p. 7) souligne que « la doctrine dominante est celle d'une dictature du développement et non d'une démocratie du développement ».

« La gouvernance économique garantit qu'un État est engagé et qu'il a la capacité de gérer efficacement les ressources. Une bonne gouvernance économique se caractérise aussi par une politique de tolérance zéro envers la corruption, par la transparence et par la responsabilité. »

La stabilité politique et des processus transparents sont essentiels si les pays africains veulent réaliser un développement inclusif. Du point de vue de la CEA, une bonne gouvernance politique implique que la constitution nationale reflète un gouvernement démocratique et responsable. Cela signifie aussi que la représentation politique et la participation civile sont encouragées pour faire en sorte que tous les citoyens soient associés à tous les processus (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 2015).

États développementalistes pour la transformation structurelle en Afrique

Pour que les pays africains réussissent la transformation de leurs économies, ils doivent assumer un rôle dirigeant tourné vers le développement, comme l'ont bien souligné les ouvrages sur l'État développementaliste. Cela signifie que chaque État doit mettre en œuvre, au niveau national, des mesures

appropriées permettant d'assurer des conditions macroéconomiques stables et une prestation efficace et efficiente des services publics.

D'après Gharni, Lockhart et Carnahan (2005), un État développementaliste suppose deux attributs clés majeurs : attachement au développement des infrastructures et engagement politique. L'État doit en outre exercer un contrôle adéquat sur le territoire géographique, tout en étant capable de concevoir et de mettre en œuvre des politiques durables. De plus, les auteurs identifient différentes caractéristiques d'un État développementaliste. Celles qui intéressent les pays africains sont : investissement dans le capital humain, gestion solide des finances publiques, formation du marché et respect de l'état de droit.

L'édition 2011 du *Rapport économique sur l'Afrique* indique en outre que l'Afrique a besoin d'une intervention de l'État forte et positive pour faire face aux défaillances du marché. Si le secteur privé ne doit pas être le seul moteur de la croissance, il doit faciliter les processus économiques et les fonctions du marché. Rodrik (2006) fait valoir que des institutions qui fonctionnent efficacement contribuent à assurer une croissance économique durable. Dans le contexte africain, cela suppose aussi des institutions qui assurent des systèmes de poids et de contrepoids transparents de sorte que les ressources soient allouées le plus efficacement possible.

Les pays de l'Asie du Sud-Est montrent, par des exemples, qu'il est possible d'assurer la transformation structurelle par la voie de l'État développementaliste. Par exemple, Johnson (1982) associe le succès de la transformation structurelle du Japon à la capacité de l'État à assurer l'indépendance de l'administration économique. Les dirigeants veillent au maintien d'une éthique du développement dans les institutions clés (Chalmers, 1982). Des États développementalistes sont également indispensables en Afrique pour assurer une bonne gouvernance dans le processus de transformation structurelle.

La bonne gouvernance est, indéniablement, l'un des piliers nécessaires pour assurer une transformation en douceur. Elle suppose des institutions et des processus qui permettent aux citoyens de participer au développement socioéconomique de leur pays. Elle fait également en sorte que les gouvernements rendent compte aux citoyens en matière d'allocation et d'utilisation des ressources publiques pour la prestation de services.

C. Les institutions de gouvernance économique dans la transformation structurelle

Pourquoi on doit privilégier les institutions de gouvernance économique

Les principes de la bonne gouvernance pour l'Afrique sont clairement énoncés dans la Déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et des entreprises (secrétariat du NEPAD, 2003). Dans ce contexte, les principes de gouvernance économique concernent la transparence dans les politiques monétaires et financières ; la transparence fiscale ; la transparence budgétaire, la gestion de la dette publique, et le contrôle efficace des opérations bancaires et des pratiques comptables qui sont conformes aux normes internationales. D'après la CEA (2002), les principaux éléments sont notamment : la gestion financière publique et la responsabilité ; l'intégrité du système monétaire et financier ; et un cadre réglementaire adéquat (voir figure 6). Pour assurer une transformation réussie des pays africains, de bons résultats devront être obtenus dans tous ces domaines. La gouvernance économique garantit qu'un État est engagé et qu'il a la capacité de gérer efficacement les ressources. Une bonne gouvernance économique se caractérise aussi par une politique de tolérance zéro envers la corruption, par la transparence et par la responsabilité.

Selon Henderson et autres (2002), la gouvernance économique est la structure et la pratique de l'élaboration et de la gestion des politiques économiques. Concrètement, on entend par bonne gouvernance économique, des institutions gouvernementales ayant la capacité de : gérer les ressources avec efficacité ; formuler, mettre en œuvre et faire respecter des réglementations et des politiques rationnelles ; assurer un suivi et rendre des comptes ; garantir le respect des règles et des normes des échanges économiques et veiller à ce que l'activité économique ne soit pas entravée par la corruption et autres activités qui ne sont pas compatibles avec la confiance du public.

De bonnes stratégies de croissance ont toujours été précédées ou accompagnées de la création d'institutions politiques et économiques, qui sont des mécanismes essentiels à une bonne gouvernance. Des institutions opérationnelles et efficaces, ainsi que des politiques clairement définies s'efforçant d'améliorer la productivité, sont le moyen d'accélérer la croissance économique et la transformation structurelle (CEA, 2014). Le besoin d'institutions est aussi mis en évidence par l'Agenda 2063, qui précise que « l'Afrique sera un continent où les institutions sont au service

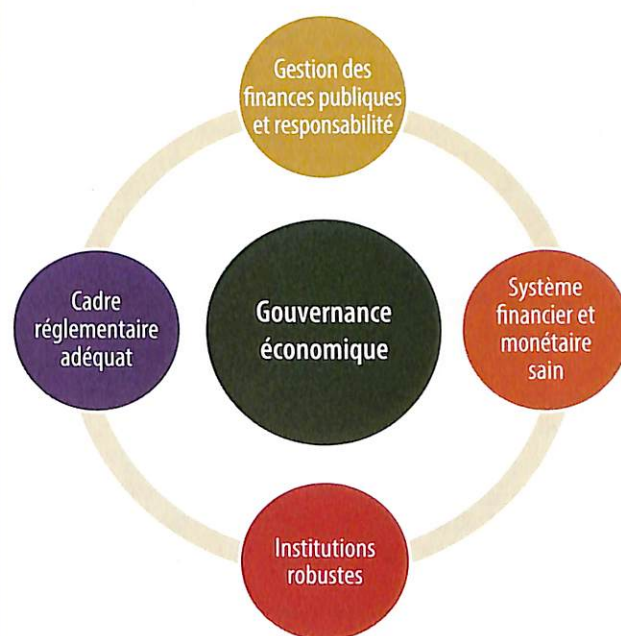
de son peuple. Une administration compétente, professionnelle, basée sur les règles et le mérite servira le continent et offrira des services efficaces et efficaces. Les institutions à tous les niveaux de gouvernement, seront progressives, efficaces, démocratiques et responsables » (Commission de l'Union africaine, 2015).

Les institutions de gouvernance économique sont un ensemble d'institutions spécifiques, dont l'efficacité a un effet global et une influence sur la qualité de la gouvernance économique et, en définitive, sur les résultats de la transformation structurelle. Dans le contexte africain, des interventions ciblées sont encore nécessaires pour renforcer les institutions dans les secteurs clés et dans des domaines de l'élaboration des politiques, notamment la planification du développement, le développement du secteur privé et la gestion macroéconomique.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est une occasion magnifique pour les pays africains d'évaluer si les ressources publiques sont bel et bien utilisées avec efficacité. Le Public Service Accountability Monitor (Contrôle de l'obligation redditionnelle dans les services publics) du Mécanisme définit un ensemble

Figure 6

ÉLÉMENTS IMPORTANTS D'UNE BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE



Source : Établi par le personnel de la CEA.

de cinq indicateurs pour la gouvernance économique (voir encadré 5), assortis d'outils fondés sur des éléments probants pour évaluer chaque indicateur.

Possibilité de gouvernance économique en matière de planification du développement

La planification du développement n'est pas un concept facile à définir. Cela étant, elle fournit une approche systématique permettant pour identifier, articuler, établir des priorités et répondre aux aspirations et aux besoins économiques et sociaux d'un pays par rapport à une enveloppe de ressources donnée (souvent limitée) » (CEA, 2015a, p. 3). La planification du développement semble avoir contribué au succès de plusieurs pays de l'Asie du Sud-Est, connus pour avoir établi « des systèmes de gouvernance légitimes, crédibles, responsables et viables qui s'inscrivent dans le cadre d'une planification du développement » (CEA, 2015a, p. 3).

Si les pays africains ont adopté la planification du développement dès le lendemain de l'indépendance (CEA et Union africaine, 2011), des facteurs politiques et institutionnels, tels que des capacités administratives limitées, ont compromis sa mise en œuvre. De plus en plus de pays adoptent des plans de développement qui ne donnent plus la priorité à l'éradication de la pauvreté mais adhèrent à des visions nationales à long terme pour la transformation de toute la société. Citons comme exemple : Namibie – Vision 2030, ainsi que son quatrième Plan de développement national ; et l'Éthiopie – Vision 2020 et son deuxième Plan pour la croissance et la transformation. Même dans ces cas, des défis se posent : conception inefficace des plans, objectifs trop ambitieux, capacités insuffisantes au niveau institutionnel et faibles au niveau individuel, chocs extérieurs et instabilité politique, autant d'obstacles à la mise en œuvre du plan.

Un autre défi est à relever : le mandat et l'emplacement des organismes centraux de planification. Le plus souvent ce sont des entités « indépendantes » autonomes ; relevant d'un ministère de tutelle (tel que le ministère des finances, le Cabinet du Premier ministre ou le Cabinet du Président) – chargées de missions diverses (par exemple renforcer la mobilisation, la coordination et l'harmonisation des ressources avec les priorités). Dans la perspective du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il sera important que les organismes chargés de la planification soient capables d'intégrer les trois dimensions du développement durable de manière cohérente pour faciliter l'allocation des ressources et la réalisation des objectifs. Conférer davantage de pouvoir, de ressources financières et techniques, et apporter un soutien aux organismes centraux de planification contribuerait à renforcer leur efficacité et, partant, permettrait de tirer parti des possibilités qu'offre la planification du développement.

Encadré 5

INDICATEURS DU MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS POUR LA BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

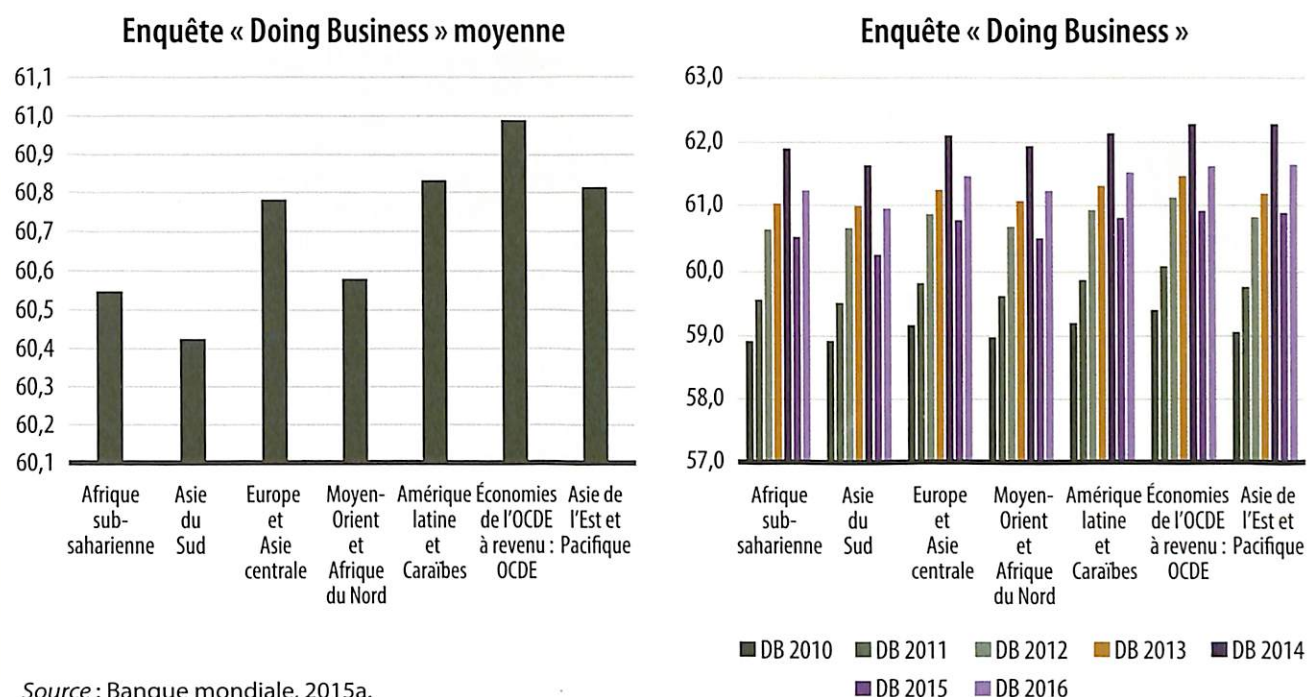
1. **Planification stratégique et allocation des ressources** pour s'assurer que les pays africains respectent les principes de saine gestion économique et de développement économique équilibré
2. **Gestion des dépenses** pour garantir la stabilité macroéconomique ; la transparence et la responsabilité dans la gestion des fonds publics ; et des procédures transparentes d'achat et d'appel d'offres
3. **Contrôles internes et suivi des résultats** pour renforcer les systèmes comptables internes, les systèmes d'audit et de suivi, surveiller toutes les dépenses ; et établir, en cours d'exercice, des rapports réguliers accessibles au public.
4. **Traitement du mauvais emploi des ressources** : l'Union africaine demandant aux agents publics de respecter les codes de conduite qui excluent la corruption.
5. **Responsabilité envers les institutions de surveillance** pour assurer la prestation effective des services publics et tenir les hauts fonctionnaires responsables de leurs actes.

Source : Allan et Overy, 2009

Des institutions inclusives et efficaces qui facilitent tous les aspects du cycle de planification, notamment la mise en œuvre, sont l'un des éléments clefs d'une bonne planification du développement.

Améliorer la gouvernance économique pour le développement du secteur privé

Le secteur privé, en tant que moteur essentiel de la croissance économique, joue un rôle important dans le processus de transformation structurelle, grâce à la création et au renforcement des chaînes de valeur dans l'industrie manufacturière, et aux innovations dans le secteur des services. Une bonne gouvernance favorise la croissance en améliorant le climat des affaires, ce qui facilite l'essor du secteur privé. Des réformes du cadre réglementaire qui améliorent le climat des affaires peut agir sur le développement du secteur privé en éliminant les obstacles bureaucratiques, en réduisant les contraintes de coûts et de temps qui freinent la

Figure 7**PERFORMANCES PAR RAPPORT AUX INDICATEURS MESURANT LA FACILITÉ À FAIRE DES AFFAIRES**

conduite des affaires, et en renforçant l'efficacité des institutions juridiques. La qualité et la mise en œuvre de réformes et de réglementations qui réduisent la complexité et le coût des activités commerciales sont fortement corrélées avec une meilleure perception du climat des affaires. En outre, des études montrent que toute réforme qui facilite le démarrage d'une entreprise rime avec création de nouvelles entreprises, création d'emplois, croissance économique et ouverture des échanges (Banque mondiale, 2015a).

L'enquête *Doing Business Survey*¹⁰, qui montre la facilité ou les difficultés que rencontrent les entrepreneurs locaux pour démarrer et gérer de petites et moyennes entreprises, tout en se conformant aux réglementations pertinentes (voir figure 7), permet de suivre les tendances du développement du secteur privé.

L'Afrique s'emploie à améliorer son environnement économique pour favoriser le développement du secteur privé. Le continent comptait le deuxième plus grand nombre de pays ayant mis en œuvre au moins une réforme, après l'Europe et l'Asie centrale. Sur les 47 pays africains figurant dans l'Étude, 35 auraient mis en œuvre au moins une réforme améliorant le climat des affaires, entre le 1er juin 2013 et le 1er juin 2014. Le Bénin, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Sénégal et le Togo sont parmi les dix meilleurs élèves ayant adopté le plus grand nombre de réformes pour faciliter les affaires. Ces pays les plus performants se sont inspirés d'initiatives régionales, notamment le Conseil des ministres de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique – de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, et aussi des mesures prises dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, qui a adopté la Loi uniforme portant réglementation des bureaux d'information sur le crédit pour favoriser l'inclusion financière.

Toutes les économies pour lesquelles des données sont recueillies, ont mis en œuvre des réformes de leur cadre réglementaire pour qu'il soit plus facile de faire des affaires. Le Rwanda est le pays ayant mis en application le plus grande nombre de réformes, suivi par Maurice

¹⁰ L'étude mesure et suit les changements dans les réglementations qui affectent 11 domaines du cycle de vie d'une entreprise : création d'entreprise, obtention d'un permis de construire, raccordement au réseau électrique, transfert de propriété, obtention de prêts, protection des investisseurs minoritaires, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats, règlement de l'insolvabilité et réglementation du marché du travail. Les données couvrent 47 économies de l'Afrique subsaharienne.

et la Sierra Leone. Un engagement accru envers des approches contribuant à renforcer les institutions devrait être encouragé à l'échelle du continent, de façon à maintenir la dynamique en faveur du développement du secteur privé.



L'absence de bonne gouvernance en Afrique signifie en général des institutions faibles, un équilibre des pouvoirs inefficace, des cadres juridiques et réglementaires insuffisants, et des mécanismes d'exécution peu efficaces – autant de facteurs qui favorisent la corruption.



Maintenir la gouvernance économique dans la gestion macroéconomique

Une gestion macroéconomique efficace encourage l'investissement dans les secteurs productifs. Des institutions efficaces et de bonnes pratiques de gestion des finances publiques sont particulièrement utiles si l'on veut assurer une bonne discipline fiscale et une allocation et une utilisation efficaces des ressources. Un diagnostic de la performance de la gestion des finances publiques dans les pays africains est réalisé de façon régulière, notamment par la Banque mondiale et l'Union européenne, conformément au cadre de dépenses publiques et de responsabilité financière. Ce cadre évalue la performance d'un pays en matière de gestion des finances publiques, depuis la planification du budget jusqu'à l'examen, par le parlement, des audits budgétaires. Ces diagnostics révèlent que la gouvernance économique en Afrique comporte des disparités. Si de nombreux pays appliquent avec rigueur des réformes pour renforcer la conception et la planification du budget, la transparence et la responsabilité en matière d'exécution du budget demeurent des problèmes à régler (Andrews, 2008). L'indicateur PI-1 du cadre de dépenses publiques et de responsabilité financière, évalue la crédibilité du budget

en déterminant l'importance entre les dépenses totales et le budget initial. Comme l'indique la figure 8, si des pays comme le Mozambique et le Rwanda ont réalisé des progrès en réduisant de tels écarts, les résultats d'autres pays (par exemple l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie) se sont fortement dégradés.

La corruption est l'un des principaux facteurs qui compromet gravement la qualité de la gouvernance économique, dans les pays en développement comme dans les pays développés. L'absence de bonne gouvernance en Afrique signifie en général des institutions faibles, un équilibre des pouvoirs inefficace, des cadres juridiques et réglementaires insuffisants, et des mécanismes d'exécution peu efficaces – autant de facteurs qui favorisent la corruption. De plus, la corruption se produit lorsque le pouvoir des responsables gouvernementaux échappe à tout contrôle et lorsque la gouvernance a fait faillite (Carnegie Endowments for International Peace, 2014). Cet état de choses facilite des actes de petite et de grande corruption de la part d'investisseurs privés étrangers, et d'agents public au sein des pays africains.

D. La corruption : un obstacle à la gouvernance économique

Comprendre le concept de corruption

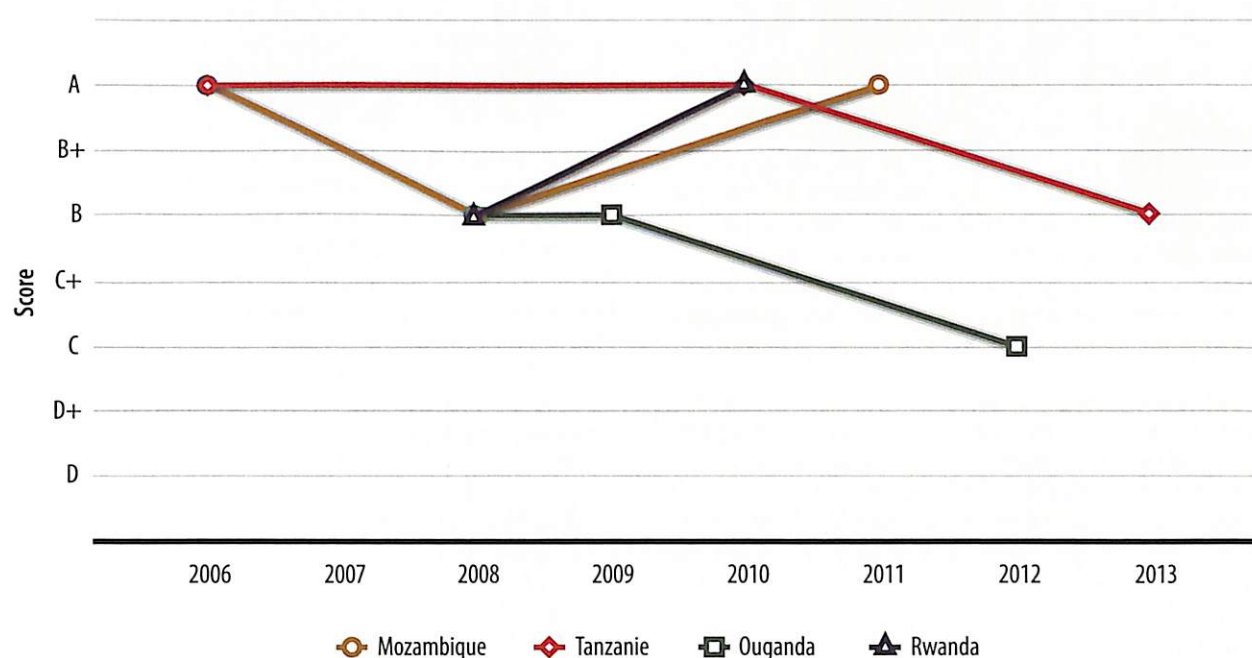
À la fois cause et effet d'une mauvaise gouvernance et d'institutions faibles, la corruption est un fléau coûteux qui constitue l'un des principaux obstacles à la transformation structurelle en Afrique. Le phénomène de la corruption remonte à l'Inde antique, des actes de corruption ayant été largement documentés par Kautilya dans *The Arthashastra* (Tanzi, 1998; Fonds monétaire international et Kumar, 2012). Kautilya, ministre du royaume de Chandragupta Maurya qui a beaucoup écrit sur la corruption, a mis en évidence différentes pratiques de corruption et a fait des recommandations pour remédier au problème. Le concept de corruption a aussi été débattu dans la Grèce et la Rome antiques, notamment par Platon et Aristote (Dobel, 1978).

Depuis lors, le débat permanent que suscite la corruption confirme que la définition et la façon d'appréhender ce phénomène ne font toujours pas l'unanimité. Par exemple, le dictionnaire Oxford English définit la corruption comme étant « la conduite malhonnête ou frauduleuse de personnes au pouvoir, impliquant en général des pots-de-vin », associée à « l'action ou l'effet par lequel une personne est moralement dépravée »¹¹. D'autre part, le dictionnaire Longman définit la corruption en ces termes : « atteinte à l'intégrité, à la vertu ou au principe moral », qui est liée à « l'incitation

¹¹ Disponible sur le site <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/corruption>.

Figure 8

DÉPENSES TOTALES PAR RAPPORT AU BUDGET INITIALEMENT APPROUVÉ



Source : Base de données sur les dépenses publiques et la responsabilité financière, 2015).

à commettre un délit par des moyens illicites »¹². La définition la plus courante aujourd'hui est « l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel »¹³. C'est la définition proposée à l'origine par Transparency International. Bien que limitée et similaire à beaucoup d'autres définitions (Rose-Ackerman, 2006a; Huberts et Lasthuizen, 2006; Banerjee, Hanna et Mullainathan, 2012), elle met davantage l'accent sur les actes commis par pour leur propre profit.

Si les diverses définitions de la corruption ont leurs points forts et leurs points faibles, Khan (2006) offre un cadre contextuel crédible pour une analyse de la corruption en Afrique. D'après lui, la corruption est un phénomène qui est étroitement lié à la mauvaise gouvernance. Faire pression pour réduire la corruption et progresser vers la bonne gouvernance est à la fois nécessaire et souhaitable, mais ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'accent est également mis sur d'autres capacités de gouvernance requises pour accélérer et soutenir la croissance. Il soutient ensuite que la corruption ne peut être abordée sans tenir compte des défis plus généraux de gouvernance et que la corruption

présente des caractéristiques propres à chaque pays. Kaufmann (2001) fait valoir que l'idée que la corruption est l'apanage exclusif des pays en développement est fondée sur le mythe selon lequel la corruption est due à la faiblesse des revenus, trouvant ainsi « une justification qui lui permet de minimiser l'importance de la mauvaise gouvernance dans les pays pauvres.

La corruption se produit aussi avec et entre des individus dans le secteur privé, qu'il s'agisse d'acteurs nationaux ou étrangers. S'intéresser aux pratiques de la corruption plutôt que de chercher à la définir ou à la mesurer (ou les deux), permettra aux dirigeants de mieux appréhender l'ensemble des acteurs et des pratiques de corruption, et ainsi de s'attaquer plus efficacement au phénomène. La méthode que proposent Shah et Schacter (2004) pour analyser la corruption va au-delà d'une simple définition. Il y a, selon eux, trois grandes formes de corruption : **grande corruption, petite corruption et captation de l'État**. Toute une série de pratiques et d'actes de corruption, qui relèvent de ces trois catégories, sont énoncées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que dans la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Il s'agit notamment des suivants : pratique des pots-de-vin, détournement de biens, fraude et extorsion, népotisme,

¹² Disponible sur le site <http://www.ldoceonline.com/>

¹³ Définitions de la corruption de Transparency International et de la Banque mondiale.

rétro-commissions et distribution de faveurs, dons illicites et commissions, blanchiment d'argent, délit d'initié, et crimes des cols blancs. Plusieurs études font valoir que le pot-de-vin est la forme de corruption la plus fréquente au monde grâce auquel des bénéficiaires utilisent des moyens de paiement non légaux pour acquérir les faveurs des pouvoirs publics et se faire allouer des ressources (Rose-Ackerman, 1999). En Afrique, les pratiques de corruption les plus répandues sont les pots-de-vin, l'évasion fiscale et les irrégularités comptables, notamment par la dissimulation (Burke et Cooper, 2009). Les partisans de la théorie des choix publics font valoir que les agents publics en Afrique exploitent le système à leur profit, étant donné le contrôle que le gouvernement exerce sur les activités économiques. Cet argument met en évidence le fait qu'ils peuvent aller jusqu'à peser sur les politiques économiques afin d'obtenir des avantages personnels.

On entend par grande corruption « le fait d'enfreindre, de manière intentionnelle et dans le plus grand secret, de la part d'hommes politiques (et/ou autre partie ou parties corrompues) les règles d'un comportement moral dans une communauté politique donnée » (Robben, 1998, p. 220). Ce qui comprend le détournement de fonds publics, le favoritisme politique et le clientélisme, qui sont des crimes énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption et dans la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Pour ce qui est de la grande corruption, le dirigeant maximise sa richesse personnelle au détriment du bien-être de la population. À cette fin, le dirigeant doit avoir le contrôle total ou presque des pouvoirs politiques sur le territoire national. Une portion de la richesse amassée par le biais de la corruption, sert à acheter la loyauté de ceux qui aideront le dirigeant à rester au pouvoir. Ce qui, à son tour, fragilise les droits

« La grande corruption, source de mauvaise allocation des ressources, a pour effet de concentrer la richesse entre les mains d'une poignée de kleptocrates. Elle tend aussi à saper les institutions politiques démocratiques des pays africains. »

civiques et les institutions publiques susceptibles de s'opposer à de telles violations du contrat social. La grande corruption, source de mauvaise allocation des ressources, a pour effet de concentrer la richesse entre les mains d'une poignée de kleptocrates. Elle tend aussi à saper les institutions politiques démocratiques des pays africains. Dans le cas où les biens de l'État sont apparemment intégrés à ceux du dirigeant, par exemple dans les fiefs et les califats, la notion courante de grande corruption perd toute signification.

Il faut noter que certains dirigeants, enclins à la bienveillance, assortissent la corruption d'un partage d'une partie de la richesse avec la population. Cette bienveillance est peut-être une technique visant à diviser pour mieux régner. Autrement dit, il ne faut rien y voir de plus que le prix à payer pour acheter la loyauté du public et la loyauté de ceux qui contribuent à maintenir les structures de corruption. Par exemple, Di Tella et Franceschelli (2009) témoignent de cette tendance en Argentine, le Gouvernement faisant des promesses de contrats aux médias en échange de leur silence sur la corruption. Forme légèrement moins destructrice de corruption : les oligarques veillent à ce que les décisions politiques soient en accord avec leurs intérêts économiques. Johnson et Kwak (2010) citent des exemples de ce type aux États-Unis au cours du XVIII^e siècle. La plupart des études se penchent sur des cas individuels (tels que Klitgaard 1990) et sur la persistance de la corruption. Parmi les exceptions citons Charap et Harm (2002) et Jain (1993). La raison étant essentiellement que la grande corruption est difficile à modéliser.

La grande corruption empêche les pays africains de réaliser des taux de croissance élevés, par le biais de la mobilisation de ressources nationales. L'un des principaux moyens dont dispose le Gouvernement pour mobiliser des ressources, est la fiscalité. Ce qui est souvent compromis par les pertes importantes résultant de la fraude fiscale et du détournement des revenus de l'État (Culpeper et Bhushan, 2010) (voir encadré 6). De surcroît, la corruption entrave la croissance économique en réduisant les investissements du secteur privé. La corruption, sous forme de pots-de-vin ou de commissions occultes et autres paiements illicites, crée un climat d'incertitude car les accords entre les investisseurs et les bureaucrates corrompus sont difficiles à appliquer.

La petite corruption constitue aussi un frein à la mobilisation des ressources nationales et au programme de transformation structurelle du continent. On entend généralement par petite corruption le fait d'utiliser une charge publique à des fins privées – petites transactions sous forme de pots-de-vin dans le cadre d'une prestation de service public. Elle est le fait d'agents publics de catégorie intermédiaire et inférieure et concerne en général des sommes d'argent relativement faibles, comparés à la corruption systémique. Cette

pratique est courante dans les environnements socioéconomiques où les revenus personnels ne répondent pas aux besoins essentiels des fonctionnaires, où la qualité des institutions publiques est médiocre, où la réglementation ne s'accompagne d'aucune transparence ni responsabilité, et où la sanction imposée aux contrevenants est dérisoire. Les formes courantes de corruption administrative sont notamment les pots-de-vin pour obtenir des autorisations, éviter ou diminuer des impôts, échapper aux procédures douanières, et remporter des marchés publics.

L'une des principales causes de la petite corruption généralisée dans le contexte africain est la mauvaise gestion financière systématique dont pâtissent les services publics et les fournisseurs (Plummer et Cross, 2007). La prestation des services publics est la plus durement touchée par la petite corruption car elle donne lieu à une distribution inégale. Elle peut survenir au sein de l'administration locale, des institutions de santé, de la police et de diverses autres institutions. Cette forme de corruption bureaucratique se produit surtout lorsqu'un régime de réglementation est en place mais que les agents publics le détournent de ses objectifs.

Encadré 6

EXEMPLES DE GRANDE CORRUPTION EN AFRIQUE

Guinée (années 90) : Le projet de gisement de minerai de fer de Simandou est le plus vaste de son genre en Afrique. Il comprend la construction d'un chemin de fer et l'exploitation de quatre blocs miniers dans la région de Simandou. Le contrat pour les quatre blocs a été attribué à l'origine à Rio Tinto, mais par la suite deux blocs ont été retirés à la compagnie. Ils ont été attribués, sans aucun processus d'appel d'offres et par le biais d'un prétendu contrat verbal, à l'entreprise BSG Resources. Des allégations de versements de pots-de-vin importants pour que les blocs soient divisés entre les deux sociétés, continuent à être portées. Ce scandale fait toujours l'objet d'une enquête du Bureau fédéral d'investigation.

Kenya (2005) : Ce que l'on appelle le scandale de l'Anglo Leasing a trait à l'abus de crédit-bail pour financer des projets relatifs à la sécurité. Plus particulièrement, le scandale révèle l'attribution frauduleuse de contrats pour un nouveau système d'impression de passeports. Ces contrats, s'élevant à plus de 100 millions de dollars, ont été attribués à des sociétés fictives. Plusieurs membres du Gouvernement seraient impliqués.

Ouganda (2010) : La société Muhlbauer Technology Co. Ltd a obtenu un contrat pour imprimer des cartes nationales d'identité par le biais d'un processus contractuel douteux à fournisseur unique, alors que l'Autorité responsable des marchés publics avait rendu un avis défavorable. La société aurait reçu plus de 100 millions de dollars, mais un peu moins de 500 cartes ont été délivrées en 2012.

Malawi (2012) : Le Système intégré de gestion de l'information financière permet aux gouvernements de contrôler leur budget et leur situation de trésorerie. Dans le cas du Malawi, les rapports du système ont révélé des failles importantes au niveau du contrôle. Le Gouvernement du Malawi a soupçonné plusieurs malfaiteurs de tirer parti de ces failles grâce à la collusion, entraînant des pertes financières pour le Ministère des finances. Les malfaiteurs ont réussi à transférer des fonds de comptes bancaires du Gouvernement au profit de comptes fournisseurs pour des biens et des services qui n'ont jamais été livrés, et ont ensuite effacé les transactions du système de gestion. Au 20 février 2014, la Cour des comptes du Malawi a confirmé que pas moins de 6 096 490 705 kwacha du Malawi (environ 15,5 millions de dollars) auraient été détournés et qu'une action en justice était possible. En outre, ce que l'on appelle le scandale Cashgate a trait à un détournement de fonds publics par des fonctionnaires qui ont tiré parti abusivement des systèmes nationaux de passation des marchés, y compris l'attribution suspecte de contrats à Apollo International Ltd., qui s'élèveraient à plus de 75 millions de dollars.

Sources : (1) *Public Procurement System Challenges in Developing Countries : the Case of Zimbabwe* (International Journal of Economics, Finance and Management Sciences, 2013, vol. 1, No 2, pp. 119-127) ; (2) Mining and corruption – crying foul in Guinea (The Economist, 2014). Disponible sur <http://www.economist.com/news/business/21635522-africas-largest-iron-ore-mining-project-has-been-bedeveloped-dust-ups-and-delays-crying-foul> ; (3) Recent case of corruption involving UK companies and UK-backed International Financial Institutions (Parlement Royaume-Uni, Annexe 1). Disponible à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/39ap06.htm> ; (4) *Report on Fraud and Mismanagement of Malawi Government Finances* (Cour des comptes du Malawi, 2014). Disponible à l'adresse : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/285877/20140221_National_Audit_Office_Malawi_-_Forensic_Audit_Report_-_FINAL_ISSUED.pdf

Si les ouvrages sur l'Afrique mettent souvent l'accent sur la corruption dans le secteur public, le secteur privé est un terrain tout aussi propice. La corruption intervient entre des entreprises et des personnes physiques ou entre des acteurs du secteur privé et du secteur public, phénomène appelé **captation de l'État**, par lequel le secteur privé « s'empare » des institutions du gouvernement à son profit. Pour autant, tous les travaux de recherche et les initiatives et projets de lutte contre la corruption ont pour objectif d'éliminer la corruption dans le secteur public, qui est considéré incompetent, inefficace et corrompu, alors que le secteur privé est décrit comme étant efficace, fiable et moins corrompu. Ce point de vue s'inscrit dans le droit fil de la doctrine économique néo-libérale, qui soutient que le secteur privé est le principal moteur de la croissance économique et qui juge que le Gouvernement trop présent (CEA et Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption, 2011).

En dépit de données empiriques attestant d'une corruption généralisée au sein du secteur public en Afrique, le secteur privé contribue tout autant à favoriser la corruption. En effet, la corruption dans le secteur privé est en général facilitée par des cadres réglementaires et institutionnels peu efficaces. Il est souvent impossible de faire la distinction entre la corruption du secteur public et celle du secteur privé compte tenu des liens intrinsèques entre les acteurs publics et les autres. Les acteurs du secteur privé, notamment les multinationales, recourent à des pratiques de corruption telles que la manipulation des coûts, les prix de transfert, la faillite délibérée et l'évasion fiscale, qui provoquent d'énormes déficits financiers pour les pays. Selon Global Financial Integrity, les sociétés multinationales et autres établissements privés sont à l'origine de 60 à 65 % des flux financiers illicites mondiaux. Il ressort de la documentation que « la corruption représente très probablement une portion importante des flux illicites provenant des pays les moins avancés » (Reed et Fontana, 2011, p. 8). On ne dispose d'aucune estimation précise concernant l'Afrique mais un bon nombre de ces multinationales se trouvent sur le continent africain. Ce que confirment des estimations selon lesquelles chaque année, entre 859 milliards et 1,06 billion de dollars sortent d'Afrique par des moyens frauduleux (Global Financial Integrity, 2013).

Il est difficile de savoir quel type de corruption a le plus fort impact sur les efforts de mobilisation des ressources de l'Afrique, car chaque dollar compte. En effet, déjà dans les années 90, l'Union africaine estimait que chaque année plus de 148 milliards de dollars étaient soustraits au continent par ses dirigeants, soit 25 % du PIB annuel perdus pour cause de corruption (Kimenyi et Mbaku, 2011).

Définir la corruption dans le contexte africain

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique II soulignait que « la corruption demeure le défi le plus redoutable pour l'élimination de la pauvreté, la création d'un environnement prévisible et favorable à l'investissement [...] » (CEA, 2009, p. 14). D'après l'Etude sur l'environnement des sociétés dans le monde, sur les 10 032 sociétés étudiées dans 81 pays du monde entier, 74 % étaient d'accord pour dire que « la corruption est un obstacle au fonctionnement et au développement de leurs activités » (Asiedu et Freeman, 2008, p. 4). Il a par ailleurs été constaté que la corruption diminue la productivité du capital et les entrées nettes de capitaux (Lambsdorff, 2003). Une baisse du taux d'investissement réduit le taux de croissance, ce qui a un effet négatif sur la transformation structurelle.

Dans le contexte africain, l'Union africaine a adopté, en juillet 2003, la Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption, laquelle est entrée en vigueur en 2006. Ce cadre juridique renferme des dispositions relatives aux actes de corruption commis dans le secteur privé et par les agents de ce secteur, et au financement des partis politiques (voir encadré 7).

Pour évaluer l'ampleur de la corruption en Afrique, il convient d'accorder beaucoup plus d'attention au processus de prise de décisions et à sa mise en œuvre. En effet, la **dimension institutionnelle** est très importante car nombre de pays africains continuent à dépendre de processus et de structures institutionnels inadéquats, ce qui fait le lit de la corruption et lui permet de se développer. D'après Shah et Schacter (2004), « il a été démontré que le manque...d'institutions (un facteur clef de la responsabilité) est l'un des

« Le secteur privé contribue tout autant à favoriser la corruption. Selon Global Financial Integrity, les sociétés multinationales et autres établissements privés sont à l'origine de 60 à 65 % des flux financiers illicites mondiaux. » »

Encadré 7

LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION ET LA CONVENTION DE L'UNION AFRICAINE SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : ÉNONCÉ DE LA CORRUPTION

La Convention des Nations Unies tout comme la Convention de l'Union africaine traitent des principes et des mécanismes efficaces pour lutter contre la corruption. Ni l'une ni l'autre ne donne une définition précise de la corruption, mais chacune énonce une série de pratiques frauduleuses qui sont érigées en infraction par le droit pénal de plusieurs pays. La Convention des Nations Unies érige en infraction pénale les pratiques de corruption telles que les pots-de-vin, le blanchiment d'argent, l'abus pouvoir, le détournement de fonds et le trafic d'influence. De même, la Convention de l'Union africaine érige en infraction pénale toute une série d'actes, notamment la pratique des pots-de-vin aux niveaux national et international, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent et la dissimulation de biens. Le dénominateur commun étant que ces pratiques ont pour but d'obtenir des avantages indus d'agents publics et de personnes privées aux fins de profits personnels. Compte tenu de la difficulté de donner une définition lapidaire de la notion de corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption contient une clause non limitative (article 4.2). Cette clause est applicable, sous réserve d'un accord mutuel à cet effet, entre deux ou plusieurs États parties à cet accord, pour tout autre acte ou pratique de corruption et infractions assimilées non décrit dans la présente Convention.

Source : *Convention des Nations Unies contre la corruption et Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption* (Transparency International, 2003).

principaux facteurs déterminants de la corruption ». Lutter contre la corruption nécessite que les diverses institutions de gouvernance conjuguent leurs efforts, notamment en assurant l'application des lois, règles et réglementations anti-corruption, et la promotion de bonnes pratiques. Renforcer les principes de lutte contre la corruption, notamment la transparence, la participation, la responsabilité et l'intégrité permet aussi d'obtenir des résultats (Chêne, 2011).

Les réglementations et la législation fiscale sont en général extrêmement complexes dans les pays africains. Les failles qui en résultent ouvrent la voie aux pratiques de corruption (PwC Global, 2013). Par exemple, en Ouganda, en 2010 on estimait que 43 % des sociétés versaient des pots-de-vin aux agents du fisc (Culpeper et Bhushan, 2010). Qui plus est, les contribuables peuvent échapper au fisc car les administrations fiscales de nombreux pays ont des systèmes de déclaration et de paiement électroniques limités (PwC Global, 2013). Un autre facteur qui favorise la corruption : le pouvoir discrétionnaire des autorités fiscales en matière d'exonérations fiscales. Ce pouvoir discrétionnaire peut servir à favoriser des intérêts politiques, sectaires ou ethniques (Ndikumana, 2006). Toutefois, les pays africains s'efforcent d'adopter des systèmes de paiement des impôts en ligne, mode de déclaration plus sûr. Des pays tels que l'Afrique du Sud, le Kenya, le Maroc et le Rwanda ont obtenu de bons résultats. Par ailleurs, les pays d'Asie de l'Est fournissent des enseignements intéressants en matière de lutte

contre la corruption systémique dont l'Afrique pourrait s'inspirer (voir encadré 8, page prochaine).

La dimension culturelle doit être prise en compte lorsqu'on évalue la gravité réelle de la corruption en Afrique. Le geste honorable de donner un cadeau, qui part du principe africain de solidarité sociale et de loyauté, est souvent assimilé à une pratique de corruption dans un contexte occidental. Dans un bon nombre de sociétés africaines, un cadeau est offert soit pour maintenir l'harmonie ou en réponse à un service rendu. Cet aspect culturel est déterminant lorsqu'il s'agit d'évaluer l'ampleur de la corruption en Afrique, étant donné que certaines pratiques qui sont décrites comme des actes de corruption dans les évaluations sont en fait des pratiques et des normes culturelles. Pour autant, il faut se garder de lui accorder trop d'importance au risque de minimiser le fait que la corruption demeure un problème majeur pour nombre de pays africains. En effet, en accordant une place trop importante à l'aspect culturel, on risque fort d'associer de véritables pratiques de corruption à des cultures locales, car « invoquer la culture comme explication est un piège dans lequel il est facile de tomber » (Sindzingre, 1997, p. 396).

Rendre compte de la **dimension extérieure et transnationale** de la corruption en Afrique facilite la prise de décision stratégique qui est globale et contribue à traiter le problème à sa racine. Les sociétés multinationales étrangères profitent souvent

Encadré 8

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION SYSTÉMIQUE À SINGAPOUR ET À HONG KONG

Singapour, pays où la corruption était élevée, affiche désormais des taux de corruption bas. Le pays qui continue à enregistrer des indices de corruption faibles est censé faire mieux que l'Australie, l'Allemagne, le Canada, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, les Pays-Bas, la République de Corée et la Thaïlande. Le succès des mesures prises pour lutter contre la grande corruption tient aux facteurs suivants : engagement et détermination à lutter contre le fléau de la corruption de la part des pouvoirs publics et des dirigeants ; vigoureuses stratégies de lutte contre la corruption axées sur des lois efficaces, un pouvoir judiciaire indépendant et une application rigoureuse des lois ; et de solides institutions chargées de la lutte contre la corruption opérant sous l'égide du Bureau d'enquête sur les pratiques de corruption. Le Bureau impose aux ministres d'examiner leurs pratiques de travail pour diminuer la corruption et de chercher à réduire toute incitation en offrant une bonne rémunération, des primes et des conditions de travail favorables aux hommes politiques et aux agents de la fonction publique.

Hong Kong, Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine, était gangrenée par une corruption généralisée dans les années 60 et 70. Or Hong Kong a réussi à devenir l'une des sociétés les moins corrompues, réputé pour l'intégrité de son gouvernement. Ce succès est attribué aux facteurs suivants : la volonté résolue du Gouvernement de lutter contre la corruption par le biais de la Commission indépendante contre la corruption, qui est dirigée par un Commissaire et fonctionne indépendamment des forces de police ; un ensemble de stratégies de lutte contre la corruption bien conçues et harmonisées, y compris l'investigation, la prévention et l'éducation des citoyens ; et des institutions de lutte contre la corruption dotées de ressources suffisantes et d'un personnel bien rémunéré.

Source : Compilé par le personnel de la CEA à partir de diverses sources

de la faiblesse des mécanismes institutionnels pour corrompre des agents publics et obtenir indûment de payer peu ou pas d'impôts, un partage injuste de rentes et s'assurer des privilèges politiques dans les politiques publiques. Les actes de corruption de ces sociétés coûtent beaucoup plus cher à l'Afrique que ceux des petites et moyennes entreprises locales (CEA, 2005). Ndikumana (2012) souligne que l'Afrique « perd sans doute beaucoup plus du fait de la corruption pratiquée par les multinationales que de celle pratiquée par la multitude de petites et moyennes entreprises ».

Définir clairement les acteurs – ceux qui donnent et ceux qui reçoivent – dans les pratiques de corruption, en reconnaissant l'importance de la capacité de l'État et en prenant en compte le rôle du secteur privé dans ces pratiques, peut contribuer à circonscrire les coupables et les malfaiteurs. La corruption est le plus souvent liée aux activités de l'État (Tanzi, 1998). À cet égard, la manière dont l'État opère et exerce ses activités détermine l'ampleur et le caractère des pratiques de corruption. Les activités, par le jeu des procédures réglementaires, des politiques fiscales, des décisions en matière de dépenses, de la fourniture de biens et de services, de la compétition politique (y compris le financement des partis) et autres décisions discrétionnaires, influencent le comportement d'autres acteurs tels que le secteur privé et les individus. De

même, la capacité de l'État, à travers la qualité de sa bureaucratie, le niveau des salaires dans le secteur public, la nature des contrôles institutionnels et des systèmes répressifs et la qualité de l'équipe dirigeante, joue aussi un rôle important.

Limites à l'évaluation de la corruption en Afrique

La complexité du phénomène de la corruption en Afrique rend son évaluation d'autant plus difficile. Comme on le verra dans les chapitres 2 et 3, les mesures actuelles de la corruption basées sur des perceptions ne sont guère utiles dans le contexte africain. Il est également indéniable que les travaux de recherche sur des approches non fondées sur la perception pour mesurer la corruption, sont plutôt rares. Duncan (2006) indique que les méthodes non fondées sur la perception peuvent être réparties en deux groupes : le niveau macro et le niveau micro. Duncan explique que les méthodes au niveau macro tendent de mesurer la corruption pour l'ensemble de l'économie, par le biais du contrôle fiscal par exemple. Les approches au niveau micro, quant à elles, consistent à suivre l'évolution des dépenses budgétaires ou à mesurer les inefficacités (gaspillages) au niveau sectoriel. Cela dit, ces approches ont de sérieuses limites pour au moins quatre raisons :

- a. **Manque de données** : un indice de la corruption non fondé sur la perception demande des données complètes, qui ne sont pas faciles à obtenir pour de nombreux pays africains. À cet égard, les gouvernements doivent prendre des engagements financiers en matière de collecte de données. De plus, les offices nationaux de statistiques et tous les ministères de tutelle devraient disposer de ressources humaines suffisantes pour assurer la mise à jour régulière des données ;
- b. **Part du manque d'efficacité attribuable à la corruption** : si la corruption est responsable d'inefficacités, on ignore quelle est la part à mettre au compte de ce fléau. Il existe beaucoup d'autres causes au manque d'efficacité et au gaspillage, sans mauvaise intention de qui que ce soit. Peuvent être cités à titre d'exemple : mauvaise gestion, faiblesses des institutions et méritocratie peu développée, et négligence involontaire ;
- c. **Difficulté à suivre les ressources à la trace** : des données de qualité ne sont pas faciles à obtenir en raison de déclarations erronées. Par exemple, dans le cas des trois enquêtes de suivi des dépenses publiques en Ouganda, faute de comptes publics adéquats, seuls certains districts ont fait l'objet d'une enquête. Nombre de pays africains utilisant rarement des règles d'allocation strictes, c'est aux administrations de district que revient la tâche d'affecter les ressources. Ce qui rend difficile d'évaluer les pertes liées aux transferts en nature car le coût de ces transferts peut ne pas être connu au niveau de l'établissement. Une comptabilité détaillée est essentielle pour éviter des calculs erronés et des conclusions de fuites et de corruption. Du reste, des gouvernements ont contesté les conclusions des enquêtes, notamment au Mali et au Rwanda (Gurkan, Kaiser et Voorbraak, 2009);
- d. **Compétences et capacités insuffisantes** : le manque de comptables qualifiés dans les institutions peut aussi rendre difficile d'expliquer une fuite ; autrement dit, il est difficile de savoir si la cause est un acte de corruption, un détournement ou simplement une déclaration erronée. Par exemple, d'après le Département du développement international, les enquêtes de suivi des dépenses publiques n'auront aucun effet sans un engagement clair des gouvernements à « publier largement les résultats, à encourager tous les échelons du gouvernement à changer la façon dont les politiques sectorielles sont élaborées et

les ressources sont gérées » (par. 11). Qui plus est, l'expérience en la matière montre que les enquêtes ne débouchent pas sur des réformes soutenues visant à réduire la corruption. Leurs conclusions, jusqu'à présent, n'ont pas donné lieu à de vastes débats publics pour exercer une pression en faveur de réformes. Ces enquêtes ne peuvent avoir d'impact que si les gouvernements donnent suite aux conclusions (Sundet, 2008).

« Une comptabilité
détaillée est essentielle
pour éviter des
calculs erronés et des
conclusions de fuites
et de corruption. » »

La corruption en Afrique et son impact socioéconomique

Le caractère dynamique de la corruption fait qu'il est difficile d'en donner une définition précise mais cette difficulté ne doit en rien amener à sous-estimer l'ampleur et la gravité de la dévastation socio-économique provoquée par ce fléau. Elle prélève un lourd tribut au plan économique sur les pays en développement, notamment l'échec des programmes et des plans de développement, et le détournement de ressources qui auraient pu être investies plus efficacement. Il convient de rappeler ici que la corruption fausse le marché car elle décourage les investissements. D'après Samura (2009), « les priorités véritables d'un pays en matière de développement, sont souvent négligées au profit de celles qui génèrent les plus gros profits personnels pour les décideurs ».

On s'accorde de plus en plus à penser que la corruption est une entrave à la performance économique (Tanzi, 2002; Svensson 2005; Gyimah-Brempong, 2002). Les données transnationales révèlent que les pays à faible revenu souffrent en général de hauts niveaux de corruption, quelles qu'en soient les raisons, ce qui par voie de conséquence empêche ces pays de connaître un développement rapide et d'atteindre des niveaux de

vie élevés. Cela étant, comme le montre la corrélation simple à la figure 9, la relation entre corruption, gouvernance plus large et pauvreté, est complexe. Des pays ayant des niveaux de corruption similaires peuvent avoir des niveaux de revenus très différents. Un seuil minimum de lutte contre la corruption est nécessaire pour espérer un impact quelque peu significatif sur la pauvreté.

Si, d'après la corrélation que montre la Figure 10, une relation négative globale existe entre lutte contre la corruption et croissance économique, ce lien est plus ténu que ce que la littérature semblait indiquer. Il s'agit toutefois d'un lien complexe car des pays souffrant de niveaux de corruption similaires, atteignent des niveaux de croissance différents. Pour autant, les données empiriques que renferment les ouvrages sur le sujet confirment l'idée que tout progrès dans la lutte contre l'amélioration de la corruption a un effet statistiquement significatif sur la croissance.

Il ne fait pas de doute que la corruption affecte les secteurs clefs de l'économie africaine. Dans le secteur extractif, l'exploitation forestière ou minière illégale, le détournement des revenus provenant du pétrole et l'appropriation illicite de biens publics, sont devenus les défis les plus importants que pose la corruption (Igbayato et Imoudu, 2008). L'insuffisance ou l'absence de cadres juridiques et réglementaires, associés au manque d'institutions de surveillance pertinentes, sont des traits communs qui contribuent à la faible

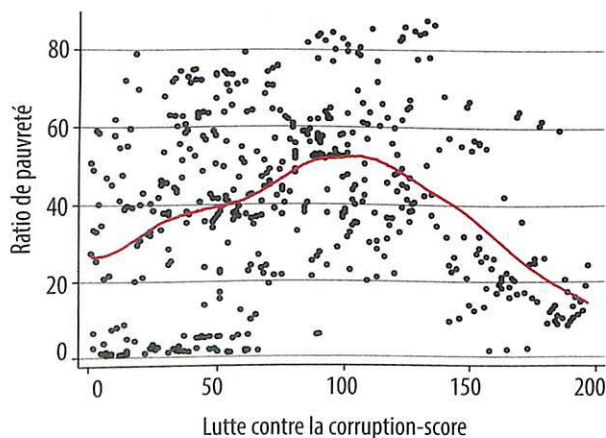
mise en œuvre. Une étude de 2008 sur la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone montre que la corruption est le facteur le plus singulier qui a dévié la trajectoire politique et économique des États de l'Union du fleuve Mano, se soldant par la décadence économique, le chaos politique et des violations graves des droits économiques, sociaux et culturels (Abraham, 2008).

La corruption est très répandue dans le **domaine de la prestation des services publics**. Selon les données disponibles, le secteur de l'eau, de l'assainissement et de collecte des eaux usées est « à la merci » d'une distorsion massive dans l'allocation des ressources et d'une corruption importante liée aux achats, et de pratiques opaques de gestion budgétaire et financière d'institutions faibles, typiques du service public » (Plummer et Cross, 2007, pp. 222–223). Des conclusions similaires ont été faites à propos des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'approvisionnement en électricité.

L'**infrastructure** est un élément essentiel de la transformation structurelle car elle contribue à déplacer le centre de gravité d'une économie de l'agriculture vers les secteurs manufacturier et industriel. Les acteurs du secteur privé, aussi bien au niveau national qu'international, ont besoin de services infrastructurels modernes, de meilleure qualité et plus faciles d'accès. Des infrastructures de meilleure qualité facilitent les affaires et intensifient

Figure 9

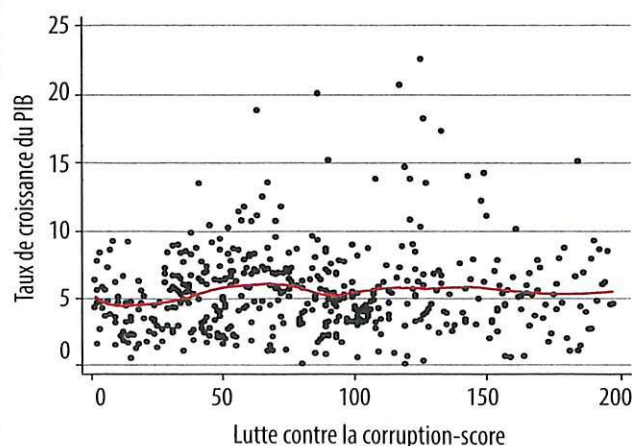
RELATION NON PARAMÉTRIQUE
ENTRE LE NOMBRE DE PAUVRES ET
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Source : Établi par le personnel de la CEA.

Figure 10

RELATION NON PARAMÉTRIQUE
ENTRE LE TAUX DE CROISSANCE DU
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT ET LA
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Source : Établi par le personnel de la CEA.

la compétition au sein de l'économie. Autant de facteurs qui, par voie de conséquence, accélèrent la transformation économique, les secteurs économiques à faible productivité devenant hautement productifs. Le secteur des infrastructures est la proie des pratiques de corruption, surtout parce que « les valeurs élevées des projets et les énormes flux d'argent qui y sont liés, rendent le secteur vulnérable » (Foster et Briceño-Garmendia, 2010). La corruption au sein du secteur des infrastructures réduit la qualité des projets d'infrastructure ; se traduit par un manque d'entretien ; détourne les fonds nécessaires pour mener à bien les projets et majore le coût global des services infrastructuraux. Le Nigeria fournit un exemple du risque de construction de mauvaise qualité : 40 % des bâtiments défectueux sont dus à des défauts de construction et à des pratiques frauduleuses (Ameyaw, Sarfo et Osei-Tutu, 2013).

Compte tenu du secret qui entoure tout acte de corruption ou l'acceptation de gains privés illicites, il est difficile de calculer avec précision et de définir le coût que représente la corruption pour une économie. Le problème de la corruption atteindrait des proportions alarmantes dans nombre de pays africains. En 2004, il a été estimé que 50 % des recettes fiscales en Afrique et 30 milliards de dollars d'aide ont été rognées par la corruption (CEA, 2002). Si cette tendance se poursuit, une corruption de grande envergure et institutionnalisée pourrait rapidement anéantir le discours de l'Afrique émergente et les objectifs de la transformation structurelle du continent.

L'impact de la corruption sur l'**investissement étranger direct** semble dépendre, en partie, du niveau de corruption qui règne dans le pays de l'investisseur. Par exemple, Habib et Zurawicki (2002) signalent que les investisseurs de pays relativement corrompus hésitent moins à investir dans des pays à fort niveau de corruption. Ce qui peut s'expliquer par un « avantage comparatif » que détiennent les investisseurs de pays corrompus face à la corruption, ou par d'autres facteurs propres à un pays, notamment des facteurs culturels.

Les effets néfastes de la corruption sur le **commerce international** font aussi l'objet de nombreux travaux de recherche. Musila et Sigué (2010), qui s'intéressent principalement aux pays africains, constatent que la corruption a un effet négatif sur le flux d'exportations et d'importations. Dutt et Traca (2010) concluent que la corruption gêne surtout les échanges, mais que dans des contextes de droits de douane élevés l'effet peut être contraire, en raison d'un effet de « contournement », des fonctionnaires corrompus permettant à des exportateurs de se soustraire aux barrières tarifaires. Outre qu'elle pèse sur le volume des échanges, la corruption peut aussi influencer sur la composition du commerce. Par exemple, Méon et Sekkat (2004) constatent que la corruption diminue le

volume des exportations de produits manufacturés en tant que pourcentage du PIB.

Il est par ailleurs largement démontré que la corruption est liée aux caractéristiques et à l'ampleur de l'**économie souterraine** (Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton, 1998), les citoyens se soustrayant à un État prédateur en travaillant au noir. Par ailleurs, la corruption joue aussi le rôle de catalyseur de l'économie informelle, notamment lorsque des inspecteurs des impôts corrompus aident les particuliers et les entreprises à frauder le fisc (voir Choi et Thum, 2005). Ainsi, la corruption peut consolider l'économie informelle.

Quant à la **mobilisation des ressources nationales**, il y a lieu de croire que les pays avec des niveaux de corruption élevés ont des ratios recettes/PIB plus faibles (Friedman et autres, 2000). Cela vaut tout particulièrement pour l'Afrique, fortement tributaire des tarifs douaniers, étant donné que la corruption est omniprésente dans les administrations des douanes (Arifari, 2006). Tanzi et Davoodi (1997) signalent qu'une hausse de la corruption va de pair avec une baisse des recettes totales par rapport au PIB, et avec une baisse encore plus marquée du ratio impôts/PIB, précisant que les impôts sont davantage affectés par la corruption que d'autres rentrées, et aussi que les impôts directs sont plus touchés que les impôts indirects.

Sous l'angle du **bien-être de la population**, les pratiques de corruption aggravent l'inégalité et perpétuent la pauvreté. Lorsque les ressources nationales sont détournées, les dépenses de santé et d'éducation diminuent en conséquence (Mauro, 1997). Une réduction des investissements dans les services sociaux affecte de manière disproportionnée les plus démunis, perpétuant l'inégalité et la pauvreté (Gyimah-Brempong, 2002). Le secteur de la santé, par exemple, demeure vulnérable face à la corruption sans doute parce que le personnel de la santé dans beaucoup de pays africains n'est pas suffisant par rapport à leurs populations. Curieusement, la petite corruption répond rarement aux besoins des individus cherchant à contourner les règles et les réglementations. Par exemple, une enquête de 2011 menée dans plusieurs pays, a montré qu'en Ouganda, les usagers des services de santé et autres services publics ayant versé un pot-de-vin ont mis plus longtemps à réaliser leurs démarches et ont eu affaire à un nombre plus important de fonctionnaires. Ceux qui ont payé le personnel médical de manière officieuse, n'étaient pas davantage satisfaits des services (Paredes-Solis et autres, 2011).

Les faibles niveaux de croissance économique dus à la corruption **aggravent aussi la pauvreté**, et la **corruption des administrations** est étroitement liée à la pauvreté du fait que les plus démunis doivent utiliser le peu qu'ils ont pour accéder aux services et aux opportunités commerciales, limitant de ce fait la mobilité sociale. Ainsi, « le Kenyan moyen qui vit en ville verse chaque

mois 16 pots-de-vin à des établissements publics et privés » (Banque africaine de développement, 2006). La République de Corée a réussi à diminuer la petite corruption en établissant un Indice de la perception de l'intégrité pour mesurer la performance des institutions publiques en matière de gouvernance (voir Encadré 9).

Rôle des institutions de gouvernance dans la lutte contre la corruption

La corruption a un effet dévastateur sur le développement car il compromet l'état de droit et entame la crédibilité des institutions. En effet, nombre d'institutions publiques, notamment les organes exécutif, législatif et judiciaire, sont eux-mêmes touchés par la corruption en Afrique. La première édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (CEA, 2005) soulignait que nombre de pays africains avaient des institutions inefficaces en matière de transparence et de responsabilité. Ce qui constitue toujours un défi majeur. Les systèmes de contrôle interne et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques comportent indéniablement des déficiences. D'après les conclusions de l'édition de 2005, la performance des pays africains était médiocre, en raison du manque d'efficacité des fonctions de contrôle du parlement, ainsi que du manque de coopération de la part de l'exécutif. Les services de vérification des comptes de nombreux pays africains manquent aussi de personnel

ou participent à la corruption. Curieusement, le rapport de 2015 constatait également qu'environ un tiers des parlements étaient perçus comme largement libres de toute subordination à des organismes extérieurs dans les principaux domaines de la législation. Cela étant, en réalité, plus de la moitié des parlements en Afrique sont subordonnés, à des degrés divers, à des organismes extérieurs (CEA, 2005).

La transformation structurelle nécessite des institutions de gouvernance robustes telles que des autorités nationales de planification, des organismes de surveillance indépendants (par exemple parlement, pouvoir judiciaire indépendant), des institutions politiques représentatives, des banques centrales efficaces et autres organes de réglementation des investissements (Nnadozie, 2009, cité par la CEA, 2011 p.83). La mise en place de ces institutions publiques est essentielle pour assurer la transparence et la responsabilité. Du reste, Rodrik (2006) fait valoir à juste droit que des institutions gérées avec efficacité contribuent à soutenir la croissance économique durable. Dans le contexte africain, cela suppose également des institutions qui garantissent des systèmes de contre-pouvoirs transparents de sorte que les ressources soient allouées le plus efficacement possible.

Pour les pays africains riches en ressources, il est essentiel qu'il y ait des institutions de surveillance jouent un rôle

Encadré 9

LES BONNES PRATIQUES DE LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE POUR LUTTER CONTRE LA PETITE CORRUPTION

L'indice de perception de l'intégrité de la République de Corée a pour but de mettre en place un système de contre-pouvoirs entre les fonctionnaires publics et les citoyens, et de donner aux citoyens la possibilité d'évaluer les institutions publiques par rapport aux services qu'elles fournissent. Les institutions retenues pour l'enquête sont des établissements publics qui sont chargés de délivrer des licences et des permis, d'exercer des contrôles et des fonctions de surveillance, notamment dans le domaine de l'utilisation et de la gestion des subventions publiques.

À cet effet, des sondages téléphoniques sont réalisés auprès de certains usagers des services publics qui ont été directement en contact, au cours de l'année précédente, avec les institutions publiques proposées. Les sondés sont choisis sur une liste d'usagers des services publics que soumet la Commission indépendante contre la corruption. Le sondage est réalisé par un institut de recherche indépendant. Les résultats et l'analyse du sondage sont soumis à la Commission avant d'être publiés sous forme d'indice de perception de l'intégrité, lequel est diffusé auprès du public par les médias. Les institutions qui sont bien notées sont dispensées de l'enquête l'année suivante.

Depuis son introduction en 2002, cet exercice a amélioré la prestation des services publics dans le pays, les institutions publiques accordant l'attention requise à l'indice de perception de l'intégrité et s'efforçant d'améliorer leur classement en faisant des efforts délibérés pour remédier aux problèmes.

Source : Évaluation de l'efficacité et de l'impact des institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique (CEA, 2010, pp. 58-59).

autonome de supervision du secteur des ressources. Il s'agit notamment de faire rapport régulièrement sur les recettes minières et de fournir des informations sur les contrats miniers passés avec des sociétés multinationales. De plus, il est impératif pour tous les pays africains de dépolitiser la fonction publique pour veiller à ce qu'elle s'attache exclusivement à assurer le bon fonctionnement des institutions de gouvernance.

Les parlements peuvent assurer une bonne gouvernance, non seulement en aidant à lutter contre la corruption grâce aux lois qu'ils élaborent, mais aussi en donnant l'exemple. Des codes de conduite et des directives sur la manière de définir les éventuels conflits d'intérêt, peuvent être mis en place pour obliger à rendre compte de ses actions ; et à informer, de manière transparente, des biens détenus par les parlementaires et autres hauts fonctionnaires.

Le rôle que jouent les organismes nationaux de lutte contre la corruption s'est par ailleurs révélé efficace pour prévenir et pour combattre la corruption. Ces organismes peuvent assumer des missions d'investigation, de prévention et de communication, selon leurs fonctions et le service du gouvernement dont ils relèvent. Une étude portant sur huit pays africains montre toutefois que ces organismes ont des poids différents et qu'ils se heurtent à toute une série d'obstacles et de défis en raison du manque d'indépendance et de capacités, et d'un pouvoir limité (CEA, 2010). Dans les situations où la gouvernance est faible, ces institutions peuvent être utilisées comme moyens de victimisation politique. La volonté politique et l'engagement, de la part des plus hautes sphères du gouvernement de lutter contre la corruption, sont essentiels pour assurer l'efficacité des organismes de lutte contre la corruption (CEA, 2010).

E. Conclusion

Ces dix dernières années, le continent africain a affiché des taux de croissance vigoureux et les indicateurs économiques continuent à enregistrer des progrès notables. Grâce à ces bons résultats, l'Afrique est de plus en plus vue comme « l'étoile montante » ou le « continent émergent ». On est donc loin de la couverture du magazine *The Economist* qui, il y a 16 ans, qualifiait l'Afrique de « continent sans espoir » (13 mai 2000).

Ce discours sur l'essor de l'Afrique s'explique par des questions macroéconomiques prudentielles ; le retour de la paix dans plusieurs pays en proie aux conflits ; l'exploitation du dividende démographique ; et la montée en puissance d'une classe moyenne. Pour que l'Afrique continue sur sa lancée, elle doit s'efforcer d'améliorer réellement la qualité de sa croissance, à la faveur de la transformation structurelle, comme ce chapitre l'a montré. Étant donné le seuil de 7 % requis

pour améliorer réellement les revenus de la population sur le continent, les pays africains doivent accélérer la transformation de leur économie pour réduire efficacement la pauvreté.

Pour ce faire, plusieurs défis doivent être relevés, notamment la montée du chômage, les inégalités croissantes, le manque de financement pour le développement et la corruption. L'Afrique doit aussi relever ses défis en matière de gouvernance politique et économique, tout en veillant à ce que des institutions de gouvernance solides soient mises en place.

La gouvernance économique demeure au centre des efforts visant à maintenir le dynamisme du développement du continent. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, entre autres initiatives de gouvernance, fournit au continent le cadre approprié pour mener à bien son programme de transformation structurelle, dans le contexte plus large de l'Agenda 2063.

La corruption reste, à l'heure actuelle, l'un des principaux défis de gouvernance économique auquel il est urgent de s'attaquer. Un consensus se dégage pour dire que la corruption est à l'origine d'un gaspillage de grande envergure et d'une mauvaise allocation des ressources, ce qui retarde la croissance et le développement socioéconomique du fait d'occasions perdues d'investissement, de croissance moins forte et d'inégalités toujours plus importantes. La corruption affecte également les recettes publiques, compromet le développement du secteur privé et aggrave l'inefficacité du secteur public, pesant de ce fait sur le développement des institutions. De même, le problème de la corruption est exacerbé par l'incapacité persistante à mesurer de manière appropriée le phénomène dans un contexte africain. Ces problèmes graves, s'ils ne sont pas attaqués de front, pourraient bien réduire à néant les progrès accomplis jusqu'à présent par nombre de pays africains.

CHAPITRE 2

Pourquoi les mesures de
la corruption basée sur la
perception ne conviennent
pas pour l'Afrique ?

Le premier chapitre a souligné l'importance de s'attaquer au problème de la corruption, notamment la nécessité de réexaminer les mesures de ce phénomène dans le contexte africain. Les mesures actuelles de la corruption basées sur la perception ne permettent pas de faire une évaluation crédible, en raison des spécificités du contexte africain. Il est important d'évaluer les performances des pays africains en fonction de ces mesures afin de comprendre les implications pour l'élaboration des politiques et le renforcement des institutions, mais la question à laquelle les décideurs africains doivent répondre est la suivante : Les mesures basées sur la perception sont-elles utiles ou non, si l'on considère qu'un programme de gouvernance plus vaste doit aussi être pris en compte dans le débat ? Pour y répondre, il est essentiel d'évaluer les cadres conceptuels et méthodologiques qui sont à la base de la plupart des mesures de la corruption. Il est tout aussi essentiel de comprendre les principales limites des mesures les plus couramment utilisées pour mesurer la corruption. Il faut donc abandonner les pratiques consistant à dénoncer, à mettre à l'index et à classer les pays, car cela ne fournit pas de renseignements utiles pour les politiques ni ne débouche sur des recommandations pour l'élaboration de réformes.

A. Quelles sont les mesures de la corruption basées sur des perceptions et quelle est la méthodologie utilisée ?

L'impact de l'ambiguïté d'une définition sur la mesure de la corruption

Les pratiques de corruption se passent derrière des portes closes à l'abri des regards du public, d'où la difficulté de mesurer ce phénomène. Par ailleurs, la perception de la corruption varie d'un pays à l'autre et selon les régions. Ce que les économies avancées qualifient sans ambiguïté d'acte de corruption, peut s'inscrire dans la zone grise en Afrique voire être une pratique jugée tout à fait acceptable dans d'autres parties du monde.

La corruption revêt des formes multiples et peut provenir de nombreuses sources. Qui plus est, les types de corruption se différencient selon de la source de pouvoir qui est exploitée et les conséquences sur l'économie et la société tout entière. On peut citer, par exemple, le versement de modestes pots de vin demandé par un fonctionnaire en échange d'un service ou l'accroissement démesuré des biens d'une société par un dirigeant qui en fait un bien personnels – la grande corruption ou la corruption politique.

Pour ce qui est des pots-de-vin, l'individu aurait dû avoir droit au service concerné ; l'agent public a un certain pouvoir qui lui permet d'imposer des coûts (sous forme de retards et de coûts d'opportunité du refus du permis) au bénéficiaire en échange du service. Un pot-de-vin est donc exigé pour réduire ce coût. En général, ce type de corruption bureaucratique se produit lorsqu'un régime de réglementation existe et qu'il faut décider de l'affectation de ressources – l'agent en question intervient s'immisce dans l'application des décisions ou du régime de réglementation.

Les modèles économétriques de la corruption bureaucratique tentent d'analyser les problèmes d'asymétrie de l'information (dans le but d'identifier les agents corrompus et ceux qui peuvent contribuer à la propagation de la corruption) et les incertitudes en ce qui concerne les coûts (associés aux probabilités et pénalités pour détection, ainsi que l'achat de la loyauté des autres agents) tout comme d'autres variables explicatives telles que les facteurs de la demande et de l'offre. Rose-Ackerman (1978), Shleifer et Vishny (1993), Dabla-Norris (2002), Ahlin et Bose (2007), Lambert-Mogiliansky et al. (2007), parmi beaucoup d'autres, donnent des exemples de ces modèles économétriques. Acemoglu et Verdier (2000) illustrent le rôle de la corruption dans les efforts faits par les gouvernements pour corriger les défaillances du marché.

En ce qui concerne la corruption politique ou la grande corruption, le dirigeant accumule du mieux qu'il peut, des richesses personnelles au détriment du bien-être de la population. Pour ce faire, il doit disposer du quasi-contrôle des pouvoirs politiques dans le pays. Une partie de la richesse acquise grâce à la corruption sert à acheter la loyauté de ceux qui aideront le dictateur à rester au pouvoir et, partant, à affaiblir la société civile ainsi que les institutions publiques qui pourraient s'opposer à de telles violations du contrat social. La grande corruption entraîne une mauvaise répartition des ressources et une très forte concentration de la richesse entre les mains de quelques kleptocrates. En outre, elle a généralement des effets délétères sur les institutions politiques démocratiques d'un pays. En Ouganda, par exemple, la suppression en 2011, de la limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels à deux, a suscité un tollé politique d'autant que cette modification coïncidait avec la décision de mettre à la disposition des parlementaires des fonds censés appuyer le travail de développement dans leur circonscription. Cette mesure a été perçue par le public comme assimilable à de la corruption politique.

Il existe plusieurs façons de voir la corruption autrement que de la situer entre les deux extrêmes que sont la petite et la grande corruption. Aidt (2003) décrit quatre types d'activités de corruption. Il serait intéressant d'exclure la fraude et le simple constat de pauvreté (ou la dégradation de la répartition du revenu) en tant que signes de corruption. De même, influencer

l'action gouvernementale par des voies légitimes, en fournissant des informations ou en faisant des contributions politiques, n'est pas nécessairement une preuve de corruption. Les comités d'action politique aux États-Unis et les groupes de pression similaires dans d'autres pays, ont un rôle légitime à jouer dans les démocraties modernes et leurs activités ne doivent pas être considérées comme de la corruption. Il en va de même des décisions politiques prises pour répondre aux demandes de groupes d'électeurs particuliers, et qui, à ce titre, relèvent de l'intérêt personnel d'un homme politique, et ne peuvent pas être considérées comme de la corruption.

L'ambiguïté entourant la définition du concept de corruption est particulièrement déroutant lorsque l'on tente de la mesurer. Le type de définition que l'on choisit pour décrire la corruption influencera le cadre conceptuel, méthodologique et empirique adopté pour l'analyser. À cet égard, il n'est pas surprenant que les rédacteurs de la Convention des Nations Unies contre la corruption aient éprouvé des difficultés à trouver une définition de la corruption : « ... il a été décidé que le texte de la Convention ne comprendrait pas de définition de la corruption, car il s'agit d'un terme polyvalent et variable qui signifie différentes choses pour différentes personnes, et surtout parce que c'est un concept évolutif » (Argandoña 2006, p.5).

Les effets de la corruption sur l'économie peuvent se résumer ainsi : hausse des prix pour les consommateurs ; diminution des recettes fiscales ; incapacité du gouvernement à financer les dépenses budgétaires ; infrastructures publiques de mauvaise qualité et mal entretenues. La corruption entraîne l'incertitude dans les transactions économiques, tout en sapant la confiance de la population en ses institutions et en ses dirigeants.

« La littérature souligne que l'IPC contribue à la sensibilisation et donne une indication raisonnable de l'ampleur générale de la corruption dans les pays. »

Le classement des pays : outil de sensibilisation à la corruption

Reconnaissant les effets de la corruption sur le développement, les praticiens ont cherché à sensibiliser

le public et les décideurs à ce phénomène. L'approche la plus largement utilisée a été de classer les pays selon le niveau de corruption, en utilisant par approximation diverses statistiques. Les rapports annuels sur la corruption ont donné lieu à des débats houleux et, ce faisant, ont placé la corruption au centre des débats sur la politique publique dans les pays en développement. Comme ce chapitre le montrera, les mesures de la corruption ne servent qu'à des fins de sensibilisation, par opposition à l'élaboration des politiques, du fait qu'il est difficile de mesurer ce phénomène avec précision.

Transparency International a ouvert la voie en essayant de quantifier et de qualifier la corruption dans sa publication annuelle de l'Indice de perception de la corruption (IPC). Comme l'indique Johnston (2005) : « J'ai des réserves méthodologiques à propos du célèbre Indice de perception de la corruption de Transparency International [...] mais j'ai également beaucoup de respect pour ce que Transparency International – et son indice – ont fait pour mettre les questions de corruption à la une et les y maintenir. »

La Banque mondiale, tout comme beaucoup d'autres institutions, est également entrée dans ce domaine où nombreux sont ceux qui s'emploient à mesurer la corruption, en produisant ses indicateurs de la gouvernance mondiale. Des entreprises privées spécialisées dans l'analyse du risque politique et économique ont mis au point de nombreuses mesures de la corruption. Il s'agit notamment de : l'Economist Intelligence Unit et de Business International (faisant désormais partie du groupe The Economist). D'autres mesures sont élaborées par des groupes de plaidoyer (par exemple, le Forum économique mondial et Freedom House) ; des organismes de sondage (tels que Gallup), des médias (notamment, le Wall Street Journal) ainsi que des groupes d'analystes, qui collaborent parfois avec des organisations et organismes internationaux (voir [tableau 1](#)). La littérature souligne que l'IPC contribue à la sensibilisation et donne une indication raisonnable de l'ampleur générale de la corruption dans les pays (Heywood et J. Rose, 2014). Cette prise de conscience, à son tour, a permis d'inscrire la corruption au premier rang des priorités du programme de développement. À titre d'illustration, en Afrique du Sud, suite à un recul important du pays dans le classement de l'IPC au fil du temps, l'observatoire Corruption Watch s'est davantage imposé en menant des campagnes de lutte contre la corruption.

Le suivi des mouvements généraux des indicateurs, au fil du temps, est essentiel pour des actions visant à évaluer l'efficacité des interventions anti-corruption au niveau national. Les mesures de la corruption servent également d'outil de diagnostic pour les institutions financières internationales du fait qu'elles permettent d'évaluer les progrès qu'elles font en ce qui concerne leur engagement dans les pays en développement. Il

Tableau 1

MESURES COURANTES DE LA CORRUPTION BASÉE SUR DES PERCEPTIONS UTILISÉES À DES FINS DE SENSIBILISATION

Mesure	Source	Objectif	Méthodologie
Indicateur de contrôle de la corruption	Millennium Challenge Corporation (MCC), États-Unis	Examine dans quelle mesure le pouvoir est exercé à des fins personnelles	Analyse la petite et la grande corruption. Associe 21 sources et enquêtes différentes en fonction des disponibilités. Chaque source et enquête reçoit une pondération différente, selon l'estimation de sa précision et la couverture nationale. Les enquêtes sont des chefs d'entreprise, le grand public et les analystes au niveau des pays.
Indice de perception de la corruption (IPC)	Transparency International, Allemagne.	Évalue le niveau de corruption dans le secteur public uniquement.	Le nombre minimum de sondages utilisés pour chaque pays est de 3, alors que certains pays sont évalués au moyen de 14 ou 15 enquêtes. Les enquêtes IPC posent des questions en rapport avec l'abus d'un pouvoir officiel dans un intérêt personnel (corruption d'agents publics, rétro-commissions dans la passation des marchés, etc...) ou qui testent la vigueur des politiques de lutte contre la corruption, englobant par là la corruption administrative et la corruption politique.
Indice d'intégrité mondial	Rapport mondial sur l'intégrité, organisation Global Integrity, États-Unis	Mesure l'existence et l'efficacité des pratiques qui empêchent la corruption (à savoir l'accès des citoyens et des entreprises au gouvernement d'un pays, leur capacité de surveiller son comportement, et leur aptitude à corriger et à plaider en faveur d'une meilleure gouvernance).	Utilise près de 300 indicateurs désagrégés. Les indicateurs désagrégés évaluent les mesures de prévention de la corruption tant de jure que de facto et sont ancrés dans des critères de notation pour aider à garantir la cohérence de la notation entre les individus et les cultures. Les scores de l'enquête et le rapport d'enquête sont revus par les pairs pour assurer la précision et la reproductibilité. Les enquêtes sont des spécialistes des sciences sociales indépendants, des chercheurs et des journalistes d'investigation.
Indice de corruption et payeurs de pots-de-vin	Transparency International, Allemagne	Saisit le côté de l'offre de corruption c'est-à-dire la probabilité pour les entreprises des pays industrialisés de verser des pots-de-vin à l'étranger.	Sa source des données est constituée par 11 200 chefs d'entreprise de 125 pays. L'enquête sur la corruption des pays exportateurs est exclusivement basée sur 2 questions portant sur les pratiques commerciales des entreprises étrangères opérant dans un pays donné. Ces deux questions ont été prises en compte dans l'enquête par sondage des cadres dirigeants réalisée par le Forum économique mondial de 2006.
Évaluation des politiques et institutions nationales	Banque mondiale	Évalue la transparence, l'obligation de rendre compte et la corruption dans le secteur public. Elle est principalement utilisée pour l'affectation des ressources IDA aux pays.	Notation des experts (personnel de la Banque mondiale).
Indice du baromètre mondial de la corruption	Transparency International, Allemagne	Évalue les tendances régionales et mondiales et établit des comparaisons entre pays en ce qui concerne les perceptions et les expériences que les gens ont de la corruption	Enquêtes mettant l'accent sur les opinions du public notamment la manière dont les gens perçoivent la corruption dans leur pays et la vivent.

(...)

Rapport sur la gouvernance en Afrique IV

Mesure	Source	Objectif	Méthodologie
Afrobaromètre	Partenariat entre de nombreuses institutions	Mesure l'atmosphère sociale, politique et économique en Afrique.	Enquêtes nationales comprenant des entretiens directs (face-à-face) et du porte-à-porte. Les répondants sont des spécialistes en sciences sociales et des décideurs africains, des journalistes, et les sociétés civiles africaines.
Indicateurs de la gouvernance en Afrique	Rapports I, II et III sur la gouvernance en Afrique, CEA	Surveille les tendances politiques, économiques et de la gouvernance d'entreprise sur le continent africain. Présente la corruption comme indicateur autonome dans le deuxième Rapport sur la gouvernance de l'Afrique	Utilise trois instruments de recherche : recherche documentaire, sondages d'experts et enquêtes auprès des ménages. Pour le Rapport sur la gouvernance en Afrique III, on a eu également recours à des discussions de groupes.
Indice de gouvernance mondiale	Banque mondiale	Publie des indicateurs de gouvernance globaux et détaillés pour 215 économies (à partir de 1996), en ce qui concerne six dimensions de la gouvernance : participation à la vie publique et responsabilisation, stabilité politique et absence de violence, efficacité de l'État, qualité de la réglementation, primauté du droit et lutte contre la corruption	Trente-deux sources de données existantes qui font connaître les points de vue et les expériences des citoyens, des entrepreneurs et des experts dans les secteurs public et privé et celui des ONG partout dans le monde, sur la qualité des différents aspects de la gouvernance. Les indicateurs mondiaux de la gouvernance s'inspirent de quatre types différents de sources de données : enquêtes auprès des ménages et des entreprises ; fournisseurs d'informations commerciales ; organisations non gouvernementales et organismes du secteur public.
Enquête sur l'environnement des affaires et la performance des entreprises	Banque mondiale et Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Évalue un large éventail de sujets liés à l'environnement des affaires, y compris l'accès au financement, la corruption, les infrastructures, la criminalité, la concurrence, et la performance.	Enquêtes au niveau de l'entreprise : fabrication, vente au détail, et principaux secteurs (résiduels). Les enquêtes sont des propriétaires d'entreprise et des chefs d'entreprise. Les enquêtes comprennent notamment des entretiens face-à-face.
Enquête internationale sur les victimes de la criminalité	Groupe de travail EIVC	Fournit des informations sur la criminalité et la victimisation. Enquête sur les expériences que les ménages ont de la criminalité. Analyse de la grande et de la petite corruption	Associe 140 enquêtes qui reçoivent chacune une pondération différente. Les répondants sont les ménages urbains et des face-à-face et/ou des entrevues téléphoniques sont menés, ce qui met l'accent sur les particuliers plutôt que sur les entreprises (en 2000). Réunions / discussions / forums avec les principaux dirigeants politiques internationaux, les grands chefs d'entreprise, des intellectuels et des journalistes sélectionnés.
« La voix du peuple » de Gallup International	Gallup International constitué des 5 principales sociétés indépendantes de recherche sur le marché et de sondage	Sollicite l'opinion du public sur les questions sociales et politiques.	Chaque année, l'enquête est menée dans environ 50 pays, avec une taille minimale d'échantillon de 500 par pays. Autant que faire se peut, au sein de chaque pays, un échantillon national représentatif de 500 adultes, hommes et femmes, âgés d'au moins 18 ans sera utilisé.
Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique	Fondation Mo Ibrahim	Fournit une évaluation annuelle de la gouvernance dans tous les pays africains.	Indice composite qui utilise 86 indicateurs de substitution pour mesurer la gouvernance. Pour 2013, le calcul de l'indice Ibrahim pour la gouvernance en Afrique, a été établi en utilisant des données provenant de 32 sources indépendantes. Des améliorations annuelles sont apportées à l'indice, sur la base soit de l'inclusion soit de l'exclusion d'indicateurs.
Enquête de suivi des dépenses publiques	Banque mondiale	Retrace le flux de ressources de l'origine à la destination et détermine l'emplacement et l'ampleur de l'anomalie. Elle donne un aperçu de l'efficacité des coûts, de la décentralisation et de la responsabilisation.	Enquête quantitative du côté de l'offre de services publics. L'enquête recueille des données sur les flux financiers, les produits (services fournis), les mécanismes redditionnels, etc... La diffusion comprendra des publications (documents de travail et articles de revues scientifiques) et des séminaires dans le pays.

Source : Compilé par le personnel GPSMS de la CEA, à partir de diverses sources.

Tableau 2

CLASSEMENT DE L'AFRIQUE DU SUD SELON DIVERS INDICES DÉLIÉS À LA GOUVERNANCE

Source	Indice/Rapport	Date	Classement	Observations
Le Forum économique mondial	Indice de compétitivité mondiale	2013	53e sur 148 pays	Deuxième pays le mieux classé en Afrique après l'Île Maurice (45e). L'Afrique du Sud se comporte bien en ce qui concerne : la qualité de ses institutions (41e) ; les droits de propriété (20e) ; et l'efficacité du cadre juridique dans des aspects complexes et le règlement des conflits (13e et 12e respectivement).
Le Forum économique mondial	Rapport sur la compétitivité en Afrique	2013	2e sur 38 pays africains	L'Afrique du Sud est considérée comme étant aussi innovante que le Brésil et l'Inde. Le pays se targuerait de disposer d'institutions de recherche scientifique de haute qualité, d'importants investissements dans la R-D
Heritage Foundation	Indice de Liberté économique	2013	74e sur 177 pays	Elle est classée 6e sur 46 pays en Afrique, à l'exclusion de l'Afrique du Nord. Son économie est « modérément libre ».
Transparency International	Indice de perception de la corruption	2013	72e sur 177 pays	L'Afrique du Sud est 10e en Afrique
Fondation Mo Ibrahim	Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique	2013	4e sur 52 pays	Le pays est classé 4e en ce qui concerne les possibilités économiques durables, et 8e par contre s'agissant de la sécurité et de la primauté du droit et 4e pour la gouvernance globale.

Source : Compilé par le personnel de la CEA à partir de diverses sources.

est intéressant de noter que, de tout temps, la quasi-totalité des institutions qui produisent ces indicateurs, étaient basées dans les pays développés. Au cours des dernières années, cependant, des institutions telles que la CEA¹⁴ et la Banque africaine de développement ont tenté d'« africaniser » la conception et l'application des instruments de mesure de la corruption. Il est donc de plus en plus largement admis qu'une perspective africaine sur la question de la mesure de la corruption, est essentielle pour orienter le débat sur la transformation structurelle.

Cela étant, la précision avec laquelle ces indices mesurent la corruption dans un pays et le degré de fiabilité de ces instruments pour la comparaison des niveaux de corruption entre pays sont très discutables. En fait, ces mesures sont comme une épée à double tranchant en ce que le classement des pays agit aussi, de manière implicite, comme un outil de dénonciation publique et de mise à l'index. Cette méthode de dénonciation publique a de sérieuses conséquences sur le développement d'un pays, dès lors qu'elle peut aller jusqu'à dissuader les partenaires de développement et les investisseurs. Pour l'Afrique, il se pourrait en fait que la corruption sur le continent ne soit pas pire que dans les autres régions du monde. La raison en est que ces mesures courantes de la corruption sont basées principalement sur des perceptions et reflètent

les vues très subjectives de quelques individus et entreprises. Par exemple, si l'on prend le cas de l'Afrique du Sud, l'on constate qu'il existe de grandes variations de son classement en fonction de l'indice relatif à la gouvernance, ce qui transmet des messages très différents (voir tableau 2) sur le pays. Cela illustre les différences de perception persistantes associés à ces mesures.

Questions relatives aux données utilisées pour mesurer la corruption

Il est établi que depuis la dernière partie des années 90, un grand nombre d'indicateurs sont apparus, prétendant tous expliquer une ou plusieurs dimensions de la corruption, à la fois dans les pays développés et en développement. Une caractéristique qu'on retrouve dans l'ensemble de ces mesures, est la similitude dans les méthodes adoptées pour recueillir et analyser les données (voir tableau 1). Celles-ci comprennent, entre autres, des enquêtes auprès des entreprises, des fonctionnaires et des particuliers, ainsi que les points de vue d'observateurs extérieurs au sein d'organisations non gouvernementales, des donateurs multilatéraux et du secteur privé. Ces sources de données peuvent être utilisées individuellement ou dans leur ensemble. Les mesures actuelles sont certes utiles comme indicateurs de la prévalence de la corruption, mais elles ne servent pas beaucoup à faire avancer les réformes en

¹⁴ *Rapports sur la gouvernance en Afrique* – le premier rapport a été publié en 2005, les rapports suivants l'ont été en 2009 et en 2013.

Afrique. Les critiques mettent en doute leur approche méthodologique et la fiabilité des sources de données.

« Une plus grande intégration économique a accru les risques de voir la corruption dans une région ou un pays avoir des incidences sur les activités économiques et politiques dans d'autres parties du monde... »

Les indicateurs actuels de corruption ne présentent guère un tableau fiable du phénomène en Afrique. La plupart des indices existants sont basés sur des perceptions, sont très subjectifs et peuvent même présenter de manière déformée les réalités sur le terrain. Il s'agit de se demander si ces mesures saisissent effectivement ce qu'elles cherchent à mesurer. La plupart des données sont recueillies à partir d'enquêtes sur la victimation et les opinions d'experts qui, dans leur grande majorité, mesurent les opinions des gens à propos de la corruption. Deux raisons expliquent pourquoi les enquêtes sur la victimation sont encore fondées sur la perception : les données traduisent comment les gens perçoivent la prévalence de la corruption dans la réalité et à un moment donné ; et il est malaisé de collecter des données objectives et/ou elles sont trop coûteuses. De fait, les points de vue des personnes sélectionnées pour répondre aux questionnaires de l'enquête sont influencés par les médias, la culture, les expériences, etc. Les questions de l'enquête portent le plus souvent sur la collaboration des répondants avec les fonctionnaires et les institutions publiques et semblent se préoccuper davantage de la manière dont la corruption agit sur un groupe social déterminé. Or, la corruption ne touche pas seulement un groupe, ou un segment de la population ; elle pourrait très bien avoir une incidence sur toutes les composantes de la société. Mieux encore, tant que les résultats de ces exercices ne reflètent que les points de vue d'une minorité, les décideurs ne chercheront pas à exercer des pressions pour que des réformes fondamentales soient opérées.

Les indices de corruption sont le plus souvent étayés par un biais d'échantillonnage. Les enquêtes sont généralement un petit cercle d'individus, notamment des hommes d'affaires, des personnalités des médias et des agents non étatiques. Pour qu'un indicateur de corruption soit solide et fiable, l'échantillon doit être homogène. La

pratique courante consiste à utiliser différents indicateurs résultant des enquêtes, rassemblées au moyen de questions posées à un échantillon limité de personnes. À titre indicatif, les hommes d'affaires sont les représentants de sociétés multinationales et ne symbolisent que les vues d'un petit nombre de personnes. Il n'empêche qu'un bon score en matière de corruption au niveau de l'entreprise, ne se traduit pas par de bons résultats pour ce qui est de la corruption au plan personnel. Cela signifie que la plupart des facteurs décisifs tels que l'expérience des personnes pauvres et marginalisées ne sont pas suffisamment prises en compte.

Au regard des contraintes de données, les indicateurs de corruption ne conviennent pas non plus pour faire des comparaisons temporelles entre pays. Comparer la corruption entre tel ou tel autre pays revient à comparer des pommes à des poires, chaque pays ayant des expériences et une culture uniques. C'est ainsi que les pays riches en ressources naturelles sont sujets à certains types de corruption que les pays pauvres en ressources pourraient ne jamais connaître. Ces facteurs, qui influencent certainement les perceptions du public, doivent être les mêmes dans tous les pays pour permettre de faire des comparaisons et de classer les pays. Les résultats de ces classements ne peuvent jamais être exacts, mais leurs conséquences, en particulier pour les pays en développement, ne doivent jamais être sous-estimées. Quazi et al. (2014) utilisent, par exemple, une régression sur données de panel dynamique pour 53 pays africains afin d'évaluer les effets de la corruption sur l'investissement direct étranger. Fait intéressant, leurs conclusions montrent qu'il existe une corrélation positive entre la corruption et l'Investissement direct étranger, mais qui au fil du temps, se dégrade en une relation négative, en fonction de la qualité de la réglementation.

Finalement, **les indicateurs actuels de corruption ne saisissent pas la dimension internationale de la corruption qui est très présente dans les pays africains.** Trois tendances ont contribué à la mondialisation de la corruption. Premièrement, une plus grande intégration économique a accru les risques de voir la corruption dans une région ou un pays avoir des incidences sur les activités économiques et politiques dans d'autres parties du monde, comme en témoigne la faillite scandaleuse de la Bank of Credit and Commerce International (BCCI) (voir encadré 10). Deuxièmement, l'évolution des technologies de la communication a révolutionné le système financier international et renforcé la capacité des opérateurs de se livrer à la corruption et d'autres mouvements de capitaux illicites. Vu l'augmentation du volume de transferts électroniques de fonds, il est difficile pour les pays de lutter efficacement contre la corruption et les flux financiers illicites. Cela laisse entendre que les activités de corruption peuvent effectivement être dissimulées au public, faisant qu'il est pratiquement impossible de récupérer ces fonds en cas de condamnation des coupables. À cet égard, les organismes de police se doivent d'innover et de trouver une technologie efficace permettant

de surveiller efficacement les mouvements dans ces réseaux électroniques. Troisièmement, s'il est avéré que la mondialisation en cours exacerbe le problème de la corruption impliquant de nombreux et divers acteurs, elle offre néanmoins aussi des moyens de la surveiller.

B. Quels ont été les résultats des pays africains au fil du temps au regard des mesures de perception ?

L'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International est l'instrument de mesure

de la corruption le plus utilisée. Cependant, sur le plan de la visibilité, le concurrent le plus direct de l'IPC est sans doute l'indicateur de maîtrise de la corruption de la Banque mondiale. De simples recherches sur Google font apparaître des niveaux très différents de visibilité, avec plus de 400 000 résultats pour « l'indice de perception de la corruption », et seulement environ 27 000 pour « l'indice de lutte contre la corruption » (dans lequel l'« indicateur de maîtrise de la corruption » compte moins de 6 000 visites).

En utilisant le site Internet « Google Trends » (<https://www.google.com/trends>), la figure 11 fournit les résultats d'une analyse informelle de l'évolution de la visibilité de ces indicateurs au cours des dix dernières années en fonction de trois autres mots-clés. Faire une

Encadré 10

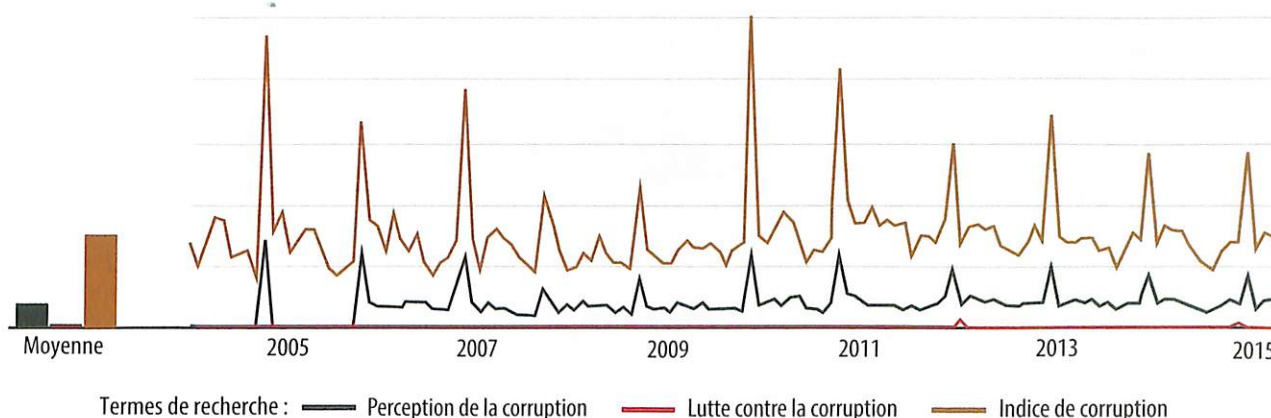
LA CORRUPTION ET L'EFFET DOMINO AU PLAN INTERNATIONAL

La « Bank of Credit and Commerce International (BCCI) » fondée en 1972 était immatriculée au Luxembourg avec des succursales au Pakistan et au Royaume-Uni. Elle a débuté ses opérations en Afrique sept ans plus tard. Avant sa faillite en 1991, la banque était présente dans 73 pays. À ce moment, sa dette s'élevait à environ 20 milliards de dollars. Elle a été associée à diverses activités criminelles : fraude, blanchissement d'argent, soutien du terrorisme, trafic d'armes, facilitation de l'évasion fiscale, prostitution et acquisition illicite de biens immobiliers. Selon le journal britannique *The Guardian* il a fallu 21 ans et le paiement de 656 millions d'honoraires à deux cabinets d'avocats et d'experts comptables, mais jeudi dernier, les dossiers ont été finalement refermés sur le scandale financier qu'était la BCCI. Elle s'activait dans des domaines allant du trafic d'armes à la prostitution et a fini avec une faillite de 20 millions de dollars » (17 mai 2012).

Source : « Files close on BCCI banking scandal » (*The Guardian*, 2012). Available from <http://www.theguardian.com/business/2012/may/17/files-close-bcci-banking-scandal>.

Figure 11

ANALYSE DES TENDANCES DE L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION AU MOYEN DE GOOGLE TRENDS



Source : Calculs établis par le personnel de la CEA à partir de la base de données de Transparency International 2015.

recherche avec les mots-clés « maîtrise de la corruption » ne donne presque aucun résultat (la ligne rouge dans la figure). D'autre part, une recherche effectuée avec les mots-clés « indice de contrôle de la corruption » s'inscrit dans la série chronologique bleue. Fait plus important encore, la recherche du mot clé générique « indice de corruption » donne le plus grand nombre de résultats, comme en témoigne la série temporelle en jaune – dont la grande majorité se réfère à l'IPC de Transparency International. Il convient de noter que la série jaune, tout comme la bleue connaissent un pic annuel au début de décembre, période qui correspond à la date de publication de l'IPC.

Comparer les classements annuels pour l'Afrique selon l'Indice de perception de la corruption

Transparency International a prévenu qu'il faut se garder de faire des comparaisons entre les Indices de perception de la corruption dans le temps, en raison des changements qui sont apportés d'année en année à la méthodologie et à la couverture nationale¹⁵. Le

15 Une mise à jour récente de la méthodologie devrait être faite de sorte que le score d'un pays sur l'Indice de perception de la corruption saisisse mieux les changements en ce qui concerne la perception de la corruption dans le secteur public de ce pays au fil du temps. Cependant, en raison de la

Tableau 3

COUVERTURE DES PAYS PAR L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

(a) Année	(b) Couverture des pays par l'IPC de Transparency International. Monde. (ti_cpi_num)	(c) Taille maximale de l'ensemble des pays couverts au cours d'une année donnée et des années suivantes jusqu'en 2014. Monde. (ti_cpi_num_foll)	(d) Couverture des pays par l'IPC de Transparency International. Afrique. (ti_cpi_num_africa)	(e) Taille maximale de l'ensemble de pays couverts au cours d'une année donnée et des années suivantes jusqu'en 2014. Afrique. (ti_cpi_num_africa_foll)
1995	42	40	1	1
1996	54	46	6	2
1997	52	50	2	2
1998	85	75	18	17
1999	99	82	19	17
2000	90	82	22	17
2001	91	91	17	17
2002	102	102	21	21
2003	133	131	29	29
2004	146	143	36	36
2005	159	151	44	41
2006	163	158	46	45
2007	180	167	53	52
2008	180	168	53	52
2009	180	168	53	52
2010	178	169	53	52
2011	183	173	53	52
2012	177	173	53	52
2013	178	174	54	53
2014	175	175	53	53

Source : Calculs établis par le personnel de la CEA.

tableau 3 présente la couverture des pays, chaque année, depuis 1995 ¹⁶, dans l'ensemble (colonne b), et pour l'Afrique (colonne d). La couverture des pays par l'IPC a nettement augmenté au fil du temps : l'analyse, portait sur moins de cinquante pays lors des premières années d'existence de l'Indice, mais elle a, ces dernières années, permis de mesurer la perception de la corruption dans quelque 180 pays.

La comparaison chronologique des classements peut se faire en prenant en compte des groupes de pays qui sont constamment présents dans une fenêtre temporelle. Les colonnes (c) et (e) du **tableau 3** montrent la taille de l'ensemble maximal des pays, pour le monde et pour l'Afrique respectivement, qui sont constamment présents à partir d'une année donnée jusqu'en 2014. À titre d'exemple, l'Afrique du Sud a été le seul pays africain couvert dans la publication de l'IPC de 1995, de sorte que la valeur 1995 de la colonne (d) pour l'année 1995 est égale à 1. L'Afrique du Sud a, par ailleurs, constamment figuré dans les publications suivantes de l'indice, de sorte que la valeur 1995 pour la colonne (e)

équivalait également à 1. En 1996, d'autre part, l'IPC a, au total, pris en compte six pays africains. Pour autant, seuls deux d'entre eux ont, depuis lors, été couverts chaque année. Les valeurs pour 1996, sont donc 6 et 2 dans les colonnes (d) et (e) respectivement.

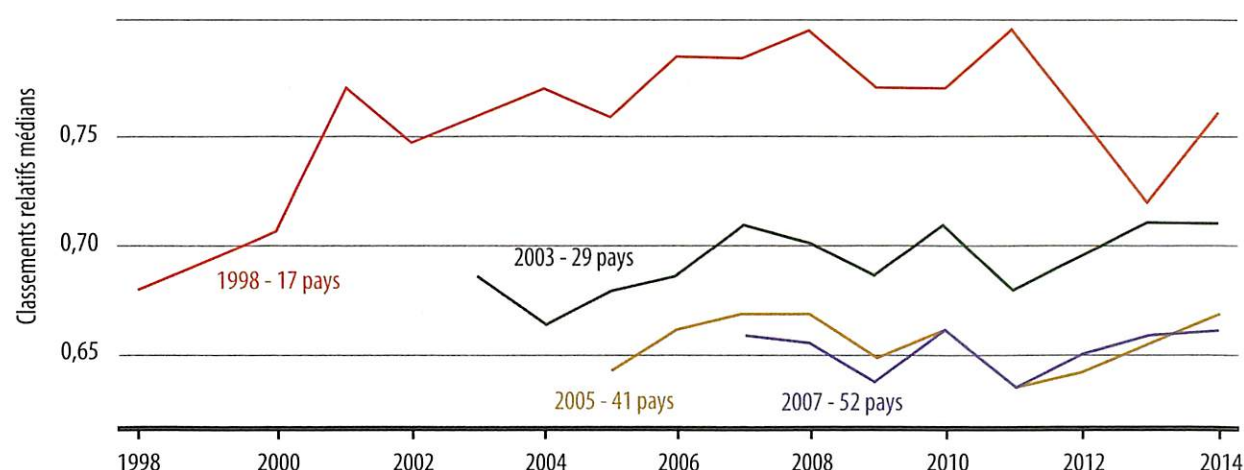
Le fait de sélectionner un groupe de pays (comme examiné ci-dessus), permet de faire des comparaisons dans le temps, de calculer le score médian des pays africains, qu'on obtient en divisant par le nombre total de pays. Les résultats sont présentés à la figure 12. C'est ainsi qu'en 1998, le classement médian des pays africains, qui apparaissent régulièrement depuis 1998 était égal à 51. La taille du groupe maximum de pays présents en permanence à partir de cette année-là jusqu'en 2014, est égale à 75 – voir **tableau 3**, colonne (e). Le score médian relatif est alors égal à 51/75, soit 0,68, ce qui correspond à la valeur lue sur la ligne la plus longue dans la figure 13, pour l'année 1998. On notera que des classements médians (relatifs) élevés impliquent des niveaux élevés de corruption perçus. Ces classements relatifs médians peuvent être considérés comme l'estimation de la médiane. L'exemple ci-dessus, laisserait entendre qu'environ 68 % des pays seraient perçus comme moins corrompus que ce groupe de 17 pays africains pour lesquels l'IPC était disponible en 1998, et durant toutes les années suivantes jusqu'en 2014.

mise à jour de la méthodologie, les scores selon l'IPC de 2011 ne sont pas comparables avec les scores selon l'IPC de 2012 (Transparency International, 2012).

- 16 Pour 1995, lorsque la Belgique et le Luxembourg étaient agrégés, on a attribué le même score selon l'Indice de perception de la corruption aux deux pays, pris séparément strictement parlant, pour cette année-là, la couverture de pays serait 40, plus une valeur se référant à une conjonction de deux pays.

Figure 12

INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL : CLASSEMENTS MÉDIANS RELATIFS COMPARABLES DE L'AFRIQUE



Note : Chaque ligne fait apparaître le classement relatif médian pour le groupe maximal de pays africains pour lesquels l'IPC est disponible chaque année, en commençant par la première année indiquée, jusqu'en 2014. La taille de l'ensemble maximal de pays d'Afrique est mentionnée ainsi que la date à laquelle la comparaison a débuté.

Source : Calculs établis par le personnel de la CEA à partir de la base de données de Transparency International 2015.

La figure 12 présente également un certain nombre de séquences de classements médians relatifs comparables pour l'Afrique, dans lesquels les années ont été choisies de sorte qu'elles coïncident avec des années où la couverture s'est considérablement élargie. La ligne bleue (la plus longue) désigne un groupe de 17 pays africains, qui a fait l'objet d'une couverture constante à compter de 1998. Pour ces pays africains, l'on observe que la perception de la corruption s'est nettement aggravée jusqu'en 2008, avec une évolution de près de 10 points de centile. Après 2010, la perception s'est fortement améliorée avant d'empirer de nouveau en 2014. La série de classements relatifs comparables à compter de 2003 comprend 29 pays. Les classements relatifs demeurent assez constants dans le temps, et se situent à des valeurs de l'ordre de 0,7, tout en étant toujours plus faibles que pour le groupe précédent – l'augmentation de la taille de 17 à 24 pays doit avoir pris en compte des pays affichant des niveaux relativement faibles de corruption perçus.

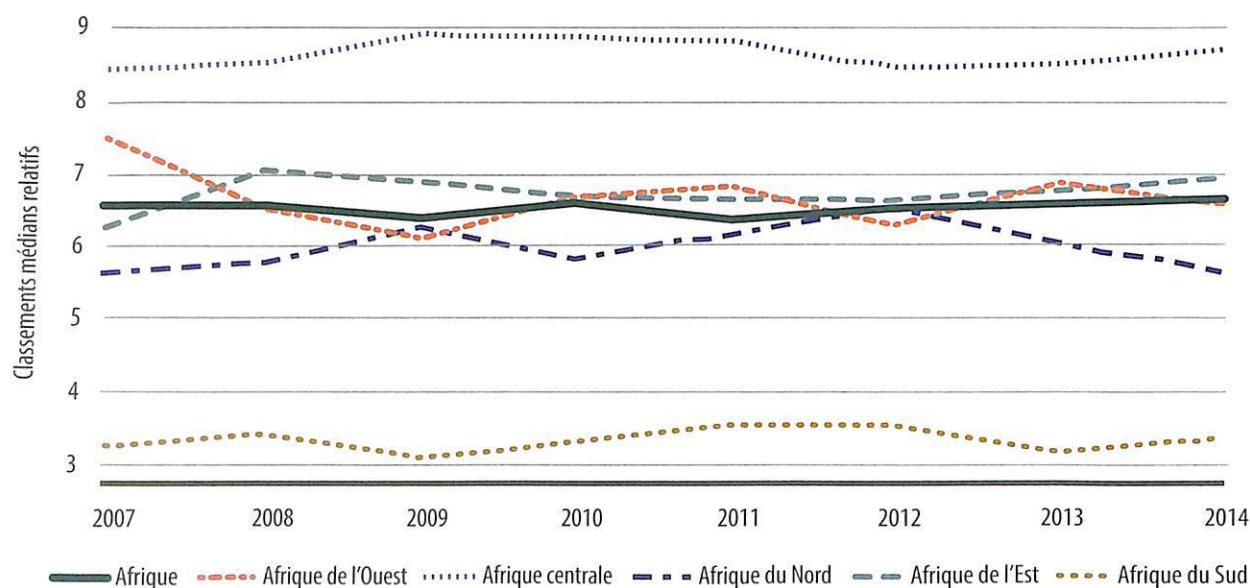
Le classement relatif des pays africains à partir de 2005, tout comme depuis 2007, ne révèle pas de changements notables en ce qui concerne le classement médian relatif pour l'Afrique. Le dernier cas comporte 52 pays,

ce qui correspond à la quasi-totalité des pays africains. Dans tous les groupes comparables, les perceptions de la corruption se dégradent au cours des toutes dernières années.

L'analyse des classements médians relatifs de la perception de la corruption fait apparaître que l'Afrique est perçue comme extrêmement corrompue, avec un classement médian se situant autour du 65 centile, sur la base du plus grand groupe, ce qui permet une comparaison dans le temps à partir de 2007. Si l'on se concentre sur un ensemble restreint de pays (14 sur 54) pour lesquels l'Indice de perception de la corruption est disponible depuis 1998, la perception d'une corruption aggravée croît jusqu'en 2008, puis s'améliore. Pour de plus grands ensembles de pays africains, dont l'Indice est constamment disponible pour de courtes périodes de temps, on ne constate pas d'importants changements en matière de perception de la corruption, par rapport au reste du monde. Malgré les gros efforts entrepris par les pays africains pour lutter contre la corruption, les perceptions de la corruption, telles que représentées par l'Indice de perception de la corruption, n'ont pas évolué positivement.

Figure 13

INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION : CLASSEMENTS RELATIFS COMPARÉS DES SOUS-RÉGIONS D'AFRIQUE



Note : Chaque ligne indique, pour chaque sous-région, des classements médians relatifs d'un ensemble de pays africains pour lesquels l'Indice de perception de la corruption est constamment disponible entre 2007 et 2014.

Source : Calculs établis par le personnel de la CEA à partir de la base de données de Transparency International 2015.

Comparer les classements des sous-régions de l'Afrique sur l'Indice de perception de la corruption

La figure 13 présente les résultats du calcul du classement médian relatif des cinq sous-régions d'Afrique, sur la base des données de la Division de la statistique de l'ONU (voir <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>). La ligne épaisse se réfère au classement médian relatif de l'Afrique dans son ensemble, et elle correspond à la ligne commençant en 2007 à la figure 12. L'échelle verticale différente à la figure 12 comparée à celle de la figure 13 fait apparaître la série temporelle beaucoup plus lissée dans la dernière figure. Les classements relatifs médians de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et de l'Est sont assez semblables à celui de l'Afrique dans son ensemble, et l'Afrique du Nord y apparaît, la plupart du temps, légèrement moins corrompue que l'ensemble du continent. D'autre part, le présent rapport constate que l'Afrique centrale passe pour être beaucoup plus corrompue, et l'Afrique australe moins corrompue que le continent dans son ensemble

Entre 2007 et 2014, aucune variation importante n'a été observée dans ce tableau général. Comme on l'a déjà fait observer à propos de la figure 12, une légère

dégradation des perceptions a été observée sur l'ensemble de l'Afrique depuis 2011. L'examen des sous-régions d'Afrique montre que les perceptions du niveau de corruption en Afrique du Nord se sont quelque peu améliorées en 2013 et de nouveau en 2014.

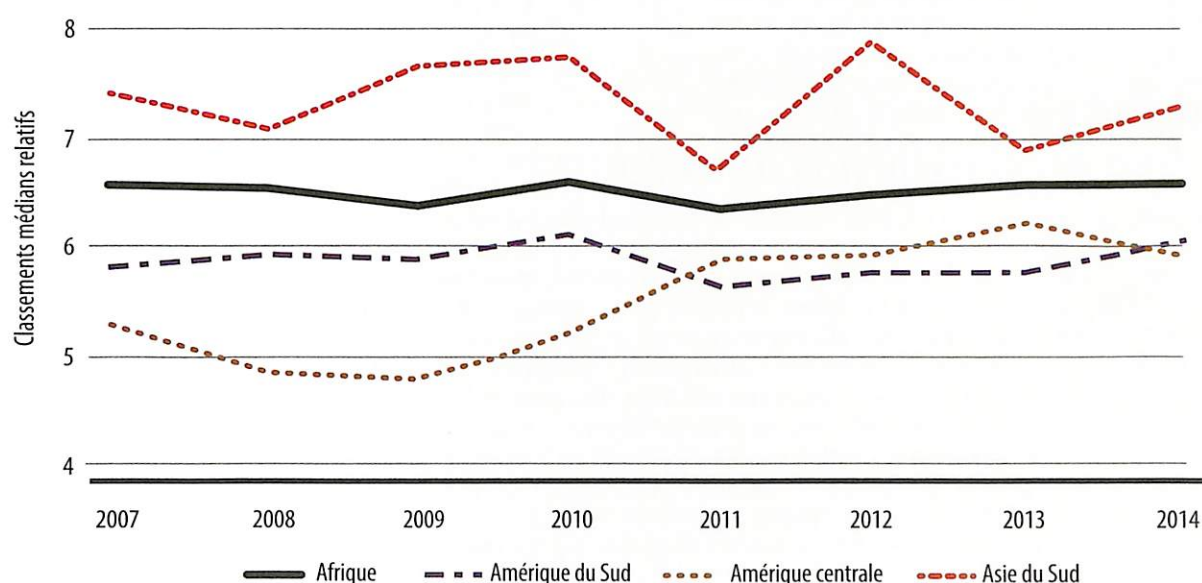
La figure 14 compare le classement médian relatif de l'Indice pour l'ensemble de l'Afrique avec une quelques régions choisies du monde, caractérisées par des niveaux très élevés de perception de la corruption. La figure indique que l'Afrique obtient de meilleurs résultats que l'Asie du Sud, mais affiche de moins bonnes performances que l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale. Parmi les régions sélectionnées, seule l'Amérique centrale présente un niveau notable d'amélioration, progressant d'un décile environ sur cinq ans à partir de 2009.

Impact de la perception de la corruption en Afrique

Ndikumana (2006) affirme que l'accent de plus en plus important mis sur la corruption en Afrique, est le résultat d'une démocratisation et d'une liberté de la presse accrues, des évolutions qui ont fourni un espace politique au public et lui permettant de passer

Figure 14

INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION : CLASSEMENTS MÉDIANS RELATIFS COMPARÉS DE L'AFRIQUE ET D'AUTRES RÉGIONS



Note : Les classements relatifs concernent le groupe de 52 pays pour lesquels l'IPC est constamment disponible depuis 2007.

Source : Calculs établis par le personnel de la CEA à partir de la base de données de Transparency International 2015.

au crible la corruption et d'exiger plus de comptes des gouvernements. De même, du fait de l'intensification des activités de la société civile, la question de la corruption occupe une plus grande place dans les débats politiques aux niveaux national et international (voir encadré 11).

La pression exercée pour l'introduction de réformes économiques dans de nombreux pays africains et le rôle de la gouvernance dans la performance économique (Hillman 2004) sont d'autres facteurs importants qui mettent en avant qu'on porte une grande attention à la corruption. Les organismes donateurs internationaux ont été en première ligne dans la promotion de réformes tout en plaçant les activités de lutte contre la corruption au cœur des conditionnalités en matière d'aide au développement. L'accent est mis sur la corruption parce qu'on voit que l'aide entre les mains de dirigeants corrompus, n'est pas seulement économiquement synonyme de gaspillage mais peut aussi avoir des effets déstabilisateurs au plan politique. L'aide accordée aux régimes corrompus consolide davantage le pouvoir des régimes en place, au détriment des forces progressistes de transformation sociale et structurelle.

Qu'elle soit réelle ou perçue, la corruption agit sur l'économie de cinq manières. Ndikumana (2006) cite les canaux de transmission suivants : investissements privés, infrastructures publiques, recettes fiscales, accumulation de capital humain et productivité, et instabilité politique. Ils sont brièvement analysés ci-après :

- a. *La corruption nuit à la croissance économique du fait qu'elle réduit l'investissement privé.* La corruption déprime l'investissement d'autant

que les pots-de-vin, les rétro-commissions et autres formes de paiements illicites accroissent l'incertitude et les coûts de transaction et, de ce fait, réduisent la rentabilité (Mauro 1995 ; Tanzi et Davoodi, 2002a). La corruption est une « taxe spéciale », en grande partie secrète et incertaine. La taxe de la corruption est aléatoire en partie parce que les accords entre l'investisseur et le bureaucrate sont illégaux et ne peuvent donc être exécutoires devant les tribunaux de commerce. De même, la taxe ne peut être internalisée, ce qui compromet le climat des investissements. Les effets significatifs de la corruption sur l'investissement ne sont plus à démontrer. Pellegrini et Gerlagh (2004) estiment qu'une baisse de l'écart-type dans l'indice de la corruption, entraîne une hausse de l'investissement privé de 2,46 points de pourcentage. Cet accroissement de l'investissement privé entraîne une augmentation de la croissance du PIB d'environ 0,34 point de pourcentage, ce qui amplifie l'effet direct de la baisse de la corruption sur la croissance.

- b. *La corruption sape la quantité et la qualité de l'investissement public et la croissance.* Comme il ressort des travaux de Moser (2008) sur Madagascar, la corruption amoindrit la qualité de l'investissement public en ce sens que le choix de l'investissement public est guidé par les gains personnels escomptés par les décideurs et non par l'intérêt public. Le plus souvent, les gouvernements finissent par construire des « routes qui ne mènent nulle part » (Driscoll, 1998), du fait tout simplement que ces activités

Encadré 11

LE COÛT DE LA CORRUPTION EN AFRIQUE

Les effets de la corruption se font ressentir dans les sphères politique, social et économique. Si le coût de la corruption peut être élevé en termes de revenus perdus ou de fonds détournés de leur usage prévu, le coût indirect en termes de distorsions économiques, d'inefficacités et de gaspillage résultant de pratiques de corruption, crée encore plus de problèmes avec le temps et font qu'il est difficile de s'y attaquer. La corruption accroît le coût de la conduite des affaires et entraîne un gaspillage des ressources, ce qui, à son tour, réduit de façon drastique les recettes de l'État. Elle a aussi pour conséquences une mauvaise prestation des services, « le travail au noir » ou de multiples sources concurrentes d'emplois et le refus de remplir ses fonctions normales sans recevoir un paiement additionnel. De plus, la corruption aggrave la pauvreté et fait qu'il est difficile pour les gens ordinaires d'avancer grâce à leurs propres efforts. De nombreuses preuves montrent que le coût social et économique de la corruption touche les pauvres de façon disproportionnée, ces derniers pâtissant non seulement du manque de services et d'un Gouvernement inefficace, mais étant également totalement dépourvus pour résister aux demandes de fonctionnaires corrompus. Différents arguments ont été avancés pour expliquer l'ampleur de la corruption en Afrique : sont notamment citées la pauvreté, la personnalisation de la charge publique, la culture politique et l'incapacité des dirigeants de s'affranchir de leur mentalité coloniale quant à la perception de l'emploi public.

Source : Lawal (2007, pages 1 à 4).

« Le plus souvent, les gouvernements finissent par construire des « routes qui ne mènent nulle part » du fait tout simplement que ces activités génèrent des pots-de-vin ou servent les intérêts politiques des décideurs. »

génèrent des pots-de-vin ou servent les intérêts politiques des décideurs. En règle générale, si l'entretien des infrastructures existantes suscite peu d'attention c'est en partie parce que de nouveaux projets génèrent des rétro-commissions plus importantes (Mauro 1998 ; Tanzi et Davoodi 2002). Ainsi, au lieu d'améliorer les infrastructures publiques, la corruption contribue donc à les affaiblir, en raison de ces comportements motivés par la recherche de rentes (Tanzi et Davoodi 2002).

- c. *La corruption retarde la croissance en ce qu'elle amenuise les recettes fiscales.* Elle entraîne une érosion de l'assiette fiscale du fait qu'elle compromet le climat d'investissement et perpétue les fuites imputables à la fraude fiscale et aux détournements de fonds par des collecteurs d'impôts, portant ainsi atteinte à la croissance (Murphy, Shleifer et Vishny, 1993). La baisse graduelle des recettes fiscales restreint le financement prévu pour les infrastructures publiques et freine la croissance. Ghura (1998) conclut que, pour 39 pays africains, sur la période allant de 1985 à 1996, la corruption est l'une des meilleures variables explicatives du niveau des recettes fiscales. Cela donne à penser que les mesures adoptées pour réduire la corruption sont susceptibles d'accroître considérablement les recettes fiscales.
- d. *La corruption ralentit la croissance en raison de l'utilisation inefficace du capital humain.* On peut sans se tromper affirmer que la corruption, dans l'ensemble, oriente les compétences vers des activités improductives, hypothéquant de ce fait la productivité dans le secteur économique concerné. C'est ainsi que des fonctionnaires consacrent un temps précieux à courir après les pots-de-vin et autres formes de primes illicites

au lieu de fournir des services et d'appliquer les réglementations publiques. La corruption fausse par ailleurs la prise de décision puisqu'elle incite les individus à opter pour des activités de maximisation de la rente plutôt que de développer les compétences individuelles nécessaires pour devenir des membres productifs de la société. Elle entraîne l'incurie dans le financement des programmes dans la mesure où le budget est le plus souvent gaspillé ou détourné. Il ressort d'une étude de suivi de la Banque mondiale, sur le financement de l'éducation en Ouganda, qu'en 1996 seuls 36 % des contributions du gouvernement central sont parvenues aux écoles (Banque mondiale, 2002). En substance, la corruption a empêché le pays de donner la pleine mesure de ses capacités en matière de formation de capital humain avec des conséquences désastreuses pour la performance économique et la croissance.

- e. *La corruption augmente le risque d'instabilité politique et ses conséquences néfastes sur la croissance.* Du fait qu'elle intensifie les activités de maximisation de la rente et avive les conflits pour l'acquisition de ressources, la corruption accroît le risque d'instabilité politique et sociale. La mainmise de l'élite sur le pouvoir aux fins d'optimiser les possibilités de rente, accélère le processus qui prive les populations de leurs droits. Toute lutte au sein de l'élite portant sur la rente peut contaminer le climat social et d'investissement général et partant saper la légitimité de l'État et la croissance économique. Les cocktails mortels que constituent la lutte au sein de l'élite pour la maximisation de la rente et la demande de réformes émanant des citoyens déclenchent généralement des conflits sociaux et politiques, ce qui est loin de favoriser la performance économique et la transformation structurelle.

Perception des mesures de la corruption et réformes institutionnelles en Afrique

La littérature sur la question n'indique pas clairement de quelle manière les mesures de la corruption basées sur la perception influencent les efforts entrepris par les pays pour renforcer les institutions. Cela ne sous-entend pas du tout que l'Afrique n'a pas mis en place d'institutions de lutte contre la corruption ou de mécanismes d'obligation redditionnelle. À en croire la documentation, l'introduction des réformes de la nouvelle gestion publique (NGP) dans les pays africains, durant les années 90, répondait à la vive critique faite de l'administration qualifiée d'inefficace, voire de corrompue. Cette observation a suscité un train de réformes qui ont débouché sur la création d'organisations ayant un fonctionnement propre,

guidées par des règles et hiérarchiquement structurées (Owusu, 2012 ; Chipkin et Lipietz, 2012). Se fondant sur l'expérience de l'Afrique du Sud, Lipietz (2013) affirme qu'en raison de l'économie politique axée sur l'émancipation économique des Noirs après 1994, la fonction publique mise en place après-apartheid n'a pas été dirigée par des gestionnaires engagés et attachés à des valeurs, mettant l'accent sur les résultats, sans être bridés par des règles et règlements bureaucratiques. Les réformes et les innovations sont plutôt survenues dans un contexte d'incurie administrative généralisée dans les ministères publics et parfois de corruption pure et simple. Chipkin (2013) indique par ailleurs qu'un diagnostic de l'administration provinciale de Limpopo a révélé que les administrateurs avaient trouvé des preuves de pillage et d'absence de procédures administratives de base dans le fonctionnement des départements. Les dossiers du Ministère auraient été chaotiques, les documents contractuels introuvables, les registres des actifs inexistantes et les données provinciales peu fiables ou tout simplement absentes. Le rythme de l'évolution technologique ne s'est pas accompagné d'une formation suffisante. Les fonctionnaires, incapables d'utiliser efficacement les systèmes de technologie de l'information, ont dû recourir à des procédures désuètes non autorisées pour s'acquitter de leurs tâches.

Les réformes engagées dans le cadre de la Nouvelle gestion publique ont également entraîné des taux élevés de renouvellement des cadres, évolution associée à un monde du travail en perpétuelle mutation. Cela a abouti au recrutement de cadres débutants à de hautes fonctions et entraîné des niveaux élevés d'instabilité. Lorsque les cadres supérieurs occupent leurs fonctions pour de courtes périodes, les procédures et les systèmes n'ont guère le temps de se stabiliser d'autant que le nouveau cadre dirigeant introduit son propre modèle de gestion. L'instabilité est parfois aggravée par des « interventions de la direction » pour « redresser » des

organisations en difficulté, tout en faisant peu de cas de l'objectif consistant à assurer la maturité institutionnelle ne suscitant qu'une attention limitée.

On peut dire que la non-conformité aux politiques, processus et règlements n'est pas nécessairement un symptôme de corruption, d'incurie ou d'incompétence. Elle indiquerait plutôt la faiblesse des institutions de gouvernance et l'inefficacité des pratiques organisationnelles. On peut également faire valoir que la corruption n'est pas simplement un problème d'indiscipline des fonctionnaires, mais l'incapacité de réaliser les objectifs de bonne gouvernance. La corruption affaiblit le caractère institutionnel de l'État et rogne sa souveraineté et sa légitimité d'autant que les citoyens refusent de respecter le contrat social. Pour lutter efficacement contre ce phénomène, il faut engager des réformes institutionnelles, portant notamment sur la Constitution, afin de limiter la capacité de l'État à s'immiscer dans des transactions privées. Dans l'ensemble, trois caractéristiques peuvent être attribuées aux institutions (bien qu'il puisse en exister d'autres) : efficaces, captives et faibles (voir encadré 12).

À la lumière de ce qui précède, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les données sur la perception de la corruption peuvent être efficacement utilisées afin d'établir la taxonomie nécessaire pour une approche pratique du renforcement ou de la réforme des institutions. Les pays africains doivent se doter de fondations solides sur lesquelles élaborer les règles qui définissent les « incitations » offertes aux acteurs économiques et politiques.

C. Limites des mesures basées sur la perception pour l'élaboration des politiques

La plupart des données sur la corruption auraient peu d'intérêt pour les décideurs en Afrique, du fait qu'elles portent sur l'attitude des gens à l'égard de la prévalence de la corruption et non pas sur la nature de l'acte ou son ampleur exacte. Généralement, les victimes des pratiques de corruption estimeront qu'un pays est plus corrompu alors que ceux qui n'ont pas connu de telles pratiques, penseront autrement. Par exemple, les données sur les cas signalés de corruption correspondent le plus souvent à des informations sur la réponse du système de justice pénale plutôt que sur les véritables dimensions et nature du crime lui-même. Compte tenu des difficultés à recueillir des données sur des expériences factuelles de la corruption, les méthodes basées sur les évaluations des experts continuent de prévaloir (Bureau des Nations Unies sur la drogue et le crime, 2009). Certaines mesures de la corruption, notamment l'Indice de perception de la corruption et les indicateurs mondiaux de la gouvernance, jouent un

« Pour lutter efficacement contre la corruption, il faut engager des réformes institutionnelles, portant notamment sur la Constitution, afin de limiter la capacité de l'État à s'immiscer dans des transactions privées. »

Encadré 12

CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES POSSIBLES D'UN ÉTAT

- Une **institution efficiente ou efficace** est une institution dont les fonctionnaires poursuivent le « bien public » en agissant de façon neutre et désintéressée à l'égard de leurs propres opinions et intérêts. Ces fonctionnaires peuvent être ceux de l'administration ou ceux ayant d'autres affiliations plus larges, comme l'idéologie politique, la religion ou d'autres groupes d'intérêt.
- Dans le contexte d'une **institution captive**, les fonctionnaires opèrent sur la base de la particularité. Pour l'essentiel, ils ne prétendent ni n'essaient de travailler dans l'intérêt du public, mais servent leurs propres intérêts ou ceux de circonscriptions ou d'intérêts particuliers auxquels ils prêtent allégeance.
- Une **institution faible** est distincte des deux autres et est par définition faible. Elle est incapable de produire un « effet d'universalité » parce que des agents économiques pertinents travaillent dans leur propre intérêt ou dans celui d'un groupe social particulier (captation). Dans le cadre d'une institution faible, il n'y a pas de « règles du jeu » communes (North, 1991) pour définir les relations sociales dans le cadre des conventions et procédures prévisibles. De même, le matériel et d'autres ressources productives sont utilisés de manière capricieuse et imprévisible sans aucun égard pour le bien-être de la société.

Source : Compilé par le personnel de la CEA à partir de diverses sources.

grand rôle en raison de leur importance en politique étrangère, dans l'investissement, l'aide et l'analyse du risque-pays. L'argument essentiel de l'édition spéciale du Rapport sur la gouvernance en Afrique IV, est qu'aucun indicateur de corruption ne doit être utilisé, étant donné les limitations des méthodologies.

Knack et al. (2007) ont été parmi les premiers chercheurs à exprimer de sérieuses réserves quant à l'utilité de l'Indice de perception de la corruption et des indicateurs mondiaux de la gouvernance pour déterminer le niveau de corruption dans un pays donné. Bien qu'ils reconnaissent l'importance des deux indices pour ce qui est de leur contribution à la sensibilisation, ils ont aussi démontré leurs limitations inhérentes quand il s'agit d'expliquer les différents aspects de la corruption. Celles-ci comprennent notamment, ce que Knack (2007) décrit comme étant une définition distinguant entre les mesures de la corruption administrative et la mainmise sur l'État. Pour illustrer, il cite le versement de pots-de-vin pour influencer le contenu des règles et des lois, (captation de l'État), ou encore influencer sur leur application, ce qui s'appelle de la corruption administrative. Il identifie en outre les problèmes liés à l'agrégation des données provenant de diverses sources pour construire les indices de perception. Il fait valoir (à l'instar de Khan, 2006) que « les matériaux conceptuels, méthodologiques et empiriques étayaient fortement le message selon lequel une mesure unique de la corruption, ou une source unique de données sur la corruption, n'est pas la plus appropriée à toutes fins » (p. 282).

Dans le même ordre d'idées, l'analyse comparative selon Rohwer (2009) de l'Indice de perception de la corruption et des indicateurs mondiaux de la gouvernance jette des doutes quant à l'exactitude

et l'efficacité des deux mesures de perception de la corruption les plus couramment utilisées. Elle prend en considération l'importance des indicateurs composites, tels qu'utilisés par les deux indices, pour résumer des informations provenant de diverses sources et pouvoir ainsi réduire au minimum l'impact d'une éventuelle erreur de mesure dans tel ou tel indicateur. Par ailleurs, elle exprime aussi des préoccupations quant aux limitations de cette approche. Plus concrètement elle affirme que « ... on ignore ce que l'Indice de perception de la corruption et les indicateurs mondiaux de la gouvernance mesurent, lorsque les sources qui évaluent ces différents aspects de la corruption sont combinés pour l'établissement de moyennes » (p.49).

De nombreux analystes ont noté que les sources utilisées pour construire les indices varient d'un pays à l'autre et d'une année sur l'autre pour un pays donné, ce qui pourrait bien fausser l'analyse des tendances.¹⁷ La critique la plus virulente de l'Indice de perception de la corruption, parmi toutes celles émises tout récemment, est peut-être celle qui émane d'Alex Cobham (2013). Dans un article paru dans le magazine « Foreign Policy », il s'interroge sur l'exactitude du rapport à propos de l'Indice qui, à son avis, est établi au moyen de méthodes très subjectives de collecte et d'analyse des données. L'article illustre parfaitement les types de personnes et de groupes dont l'opinion constitue la base de l'indice, qui est calculé en combinant 13 enquêtes de perception différentes. Cobham (2013) souligne, par ailleurs, la similarité frappante des personnes dont les perceptions sont effectivement évaluées dans les 13 enquêtes :

¹⁷ Ce point semble avoir été traité dans l'autre mesure de la perception de Transparency International, le Baromètre mondial de la corruption, où les résultats sont comparables dans le temps et entre les pays.

un groupe d'économistes du pays, des experts réputés des pays, deux experts par pays, des experts basés principalement à Londres (mais aussi à New York, Hong Kong, Beijing et Shanghai) qui sont soutenus par un réseau mondial constitué de spécialistes de chaque pays, des personnels et des consultants, plus de 100 spécialistes locaux, qui s'inspirent également des avis d'experts émanant de travailleurs indépendants nationaux, de clients et autres contacts dans les pays, 4 200 dirigeants d'entreprise, 100 dirigeants d'entreprise... dans chaque pays, les personnels, 100 dirigeants d'entreprise de 30 pays / territoires différents, le personnel (experts), 100 dirigeants d'entreprise par pays / territoire, et enfin plus de 2 000 experts et 66 000 autres personnes dans le monde entier y ont participé [à ce jour].

La critique de Cobham, qui rejoint celles mentionnées plus haut, porte principalement sur la méthode d'agrégation pour produire un indice unique de la corruption. Il soutient en outre que les corrélations entre les diverses composantes de l'Indice de perception de la corruption oscillent entre 80 % et 100 %, résultat de similitudes entre les personnes prises en compte dans l'échantillon¹⁸. Le sentiment de diversité fait défaut dans le résultat. Il illustre son propos par l'exemple du Brésil, où la perception de la corruption a changé lorsqu'on s'est intéressées à l'expérience d'un groupe de citoyens au lieu de se limiter aux seules perceptions de l'élite. Cobham précise que même l'initiateur de l'indice, Johann Graf Lambsdorff, a demandé de cesser de l'utiliser à grande échelle. Cobham cite Lambsdorff en ces termes : « En 1995, j'ai inventé l'Indice de perception de la corruption et l'ai depuis lors organisé,

propulsant Transparency International sous le feu des projecteurs. En août 2009, j'ai informé Cobus de Swardt, le directeur général de Transparency International, que je ne serai plus disponible pour élaborer l'Indice de perception de la corruption ». Le créateur de l'indice n'avait certes fourni aucun détail sur les raisons de son départ, mais pour les experts dans ce domaine, il était clair qu'il avait de sérieuses réserves sur la façon dont l'Indice était utilisé.

L'indice de perception de la corruption aussi bien que les indicateurs mondiaux de la gouvernance, à l'instar de la plupart des autres indices, ne parviennent pas à rendre compte de la dimension internationale du problème, en particulier le rapatriement des actifs et le blanchiment d'argent. Il est évident que les blanchisseurs et receleurs de fonds (ceux qui détournent les fonds et les avoirs publics et ceux qui les réceptionnent) sont tout autant coupables. En d'autres termes, la grande corruption en Afrique perdrait son attrait, sans la participation de ces acteurs extérieur. Si les questions de l'enquête visant à classer les pays selon le niveau de perception de la corruption portaient également sur les pratiques de corruption susmentionnées, certains des pays en tête dans le classement selon les indicateurs de perception de la corruption pourraient très bien se retrouver aux côtés de certains des pires délinquants.

D. Pourquoi il faut repenser les mesures de perception de la corruption et d'autres questions plus générales

Évaluer la corruption dans le cadre général de la gouvernance

Bon nombre de publications étayent l'argument selon lequel les indicateurs de corruption basés sur la perception, sont subjectifs. À titre d'illustration, Olken (2005a) mesure la perception de la corruption d'après une mesure plus objective liée à un versement de pots-de-vin, dans le cas d'un projet routier dans un village reculé d'Indonésie. Il note essentiellement que les villageois étaient en mesure de reconnaître la corruption dans la majoration des prix des matériaux, mais du tout dans l'augmentation délibérée des quantités des matériaux. Olken en a donc conclu que « les données sur la perception ... doivent être utilisées avec beaucoup de prudence » (2005b, p. 29). Par ailleurs, dans son évaluation des progrès réalisés dans le cadre de la mesure de la corruption, Sequeira (2012) met en relief des « biais dans les déclarations », qu'elle considère comme étant l'un des principaux inconvénients des mesures fondées sur la perception. Elle explique que les répondants peuvent être influencés par les

« L'indice de perception de la corruption aussi bien que les indicateurs mondiaux de la gouvernance, à l'instar de la plupart des autres indices, ne parviennent pas à rendre compte de la dimension internationale du problème... »

¹⁸ La corrélation est une technique statistique qui s'utilise pour voir si deux variables sont liées et à quel degré.

« perceptions les plus répandues de la corruption dans un pays donné, même si elles ne sont pas étayées par l'expérience personnelle de l'enquêté, tout comme les experts internationaux et les hommes d'affaires qui s'attendent à ce que les pays les plus pauvres ou les gouvernements les plus dysfonctionnels, soient également plus corrompus » (p. 5).

En dépit des nombreuses publications critiques envers les indicateurs actuels de perception de la corruption, certaines études ont cependant proposé d'autres options fiables et crédibles pour mesurer la corruption. Rydland, Arnesen et Østensen (2007) soutiennent que si le caractère clandestin de la corruption présente des défis, cela ne veut point dire qu'il est impossible de la mesurer.

« Les données objectives
... ne portent pas
particulièrement sur
les questions relatives à
l'ampleur des pratiques
de corruption dans
un pays donné et ne
peuvent donc servir à des
fins de comparaison. »

D'où la question de savoir comment on peut mesurer la corruption dans les pays africains. La documentation sur le sujet indique que ces études utilisent généralement deux types de données : des « faits objectifs » ou « événements » et des perceptions subjectives. Les mesures objectives de la corruption peuvent comprendre un certain nombre de situations, telles que l'adoption de lois anti-corruption, le nombre de personnes jugées et condamnées pour actes de corruption et les accusations y relatives ou le nombre de cas de corruption portés à l'attention des médias. Les données objectives expriment uniquement le degré de détermination du Gouvernement et des médias ainsi que leur capacité à révéler et combattre la corruption. Elles ne portent pas particulièrement sur les questions relatives à l'ampleur des pratiques de corruption dans un pays donné et ne peuvent donc servir à des fins de comparaison. La plupart des chercheurs qui prônent l'utilisation d'indicateurs objectifs, ont recours à des mesures indirectes, tels que les indicateurs qui surveillent les changements observables dans les politiques ou les initiatives du Gouvernement et les

évolutions économiques qui créent des incitations à la corruption ou en révèlent les effets (Johnston et Kpundeh, 2002). Parmi les exemples d'indicateurs objectifs, on peut citer les contrats à forte proportion de capitaux, le temps pris pour le dédouanement ou pour la création d'une entreprise, la rapidité dans la prestation de services et le temps d'attente téléphonique. Une fois de plus, ces indicateurs objectifs ne mesurent pas le niveau réel de la corruption, et ne peuvent être que des substituts imparfaits.

Les mesures subjectives sont donc encore généralement considérées comme étant la meilleure approche, malgré leurs graves limitations inhérentes (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2006). Par exemple, Duncan (2007) souligne que l'approche ethnographique de la mesure de la corruption « a pu fournir ... des données fiables sur de nombreux secteurs spécifiques ». Au demeurant, l'une des études les plus citées dans l'utilisation de cette approche, est celle de Wade (1982, 1984) qui identifie les niveaux de corruption dans le secteur de l'eau en Inde (citée dans Hite, 2006). Selon Wade (1982, p. 291) la corruption ne peut être bien comprise qu'en recourant à « ... des moyens plus informels, plus "anthropologiques" ».

Il convient d'admettre que les mesures de la corruption, établies au moyen de mesures subjectives, fournissent effectivement un tableau général et vaste de l'état de la corruption à travers les pays et les régions. Pour autant, elles ne servent pas à grand-chose lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de réforme spécifiques pour combattre la corruption.

À la lumière de ce qui précède, quatre raisons justifient pourquoi il importe de réévaluer la présentation et l'utilisation des résultats des mesures de la perception de la corruption. Tout d'abord, la corruption demeure un phénomène social, qui est intrinsèquement lié à la problématique de la gouvernance. Des critiques, comme M. Johnson (2000), ont exprimé leurs préoccupations de constater que de plus en plus, la tendance est de considérer la corruption comme un simple « problème de libéralisation politique et économique ». La pensée néo-libérale selon laquelle le marché libre finira par corriger ces anomalies dans les transactions économiques est constamment battue en brèche par plusieurs chercheurs et par les réalités socioéconomiques. Des institutions telles que la Banque mondiale, entre autres, ont vigoureusement préconisé cette idée tout au long des années 70 et 80 dans le cadre de ce qu'on a appelé les Programmes d'ajustement structurel (PAS). Les tenants de cette école, notamment Birdsall et Fukuyama (2011), admettent ouvertement que « ces trois dernières décennies, les institutions de développement basées à Washington sont d'avis que la croissance est davantage menacée par l'incompétence des pouvoirs publics et la corruption que par les défaillances du marché » (p. 50). Cela étant, comme l'affirment de nombreux experts, les politiques relevant

des Programmes d'ajustement structurel ont en fait sapé les capacités des institutions de gouvernance, avec pour résultat des pratiques de corruption généralisées qui, à ce jour, sont profondément enracinées dans le continent. À cet égard, le renforcement des institutions de gouvernance est essentiel pour relever les défis de la gouvernance, y compris la corruption.

Porter le débat au-delà des indicateurs composites

Les outils de mesure qui regroupent les sources de données, tels que l'Indice de perception de la corruption ou les indicateurs mondiaux de la gouvernance, ont leurs points forts et leurs faiblesses. S'il est avéré que les indicateurs composites peuvent servir à synthétiser de nombreuses informations provenant de plusieurs sources, et ce faisant, qu'ils peuvent réduire l'incidence des erreurs de mesure dans des indicateurs spécifiques et éventuellement affiner la précision de la mesure d'une notion aussi vaste que la corruption, ils courent néanmoins le risque de perdre toute clarté conceptuelle.

La composition masque le concept général de corruption. On ignore ce que les indices de corruption disent effectivement d'autant que les types de corruption et leur signification varient d'un pays à l'autre (Thompson et Shah, 2005). C'est ainsi que l'objectif initial d'un indicateur basé sur la perception était de susciter une prise de conscience de la corruption et de fournir aux chercheurs de meilleures données pour analyser les causes et les conséquences du phénomène. Le vrai problème c'est que la corruption se présente sous diverses formes et l'indice composite ne peut pas capter les différents éléments avec toute la précision nécessaire.

« Le vrai problème c'est que la corruption se présente sous diverses formes et l'indice composite ne peut pas capter les différents éléments avec toute la précision nécessaire. »

De plus, l'ampleur de la corruption dans un pays ou une région peut dépendre de la fréquence des actes de corruption, du montant des pots-de-vin versés ou des gains engrangés par les entrepreneurs grâce à la corruption. Il est parfois difficile de déterminer ce que chacun des différents indicateurs utilisés dans les indices composites mesure réellement, en ce sens que différents indicateurs évaluent des types de corruption distincts. Par exemple, l'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale examine les audits peu performants, les conflits d'intérêts, les politiques biaisées en faveur d'intérêts étroits, les politiques entravées par la corruption ainsi que les ressources publiques détournées à des fins personnelles, alors que le Forum économique mondial évalue le montant des pots-de-vin versés (Lambsdorff, 2008). Il reste cependant que les indicateurs composites sont un bon moyen de faire la synthèse de nombreuses informations provenant de plusieurs sources, ce qui limite l'influence de l'erreur de mesure dans les divers indicateurs de corruption.

Les indicateurs composites peuvent par ailleurs réduire davantage la transparence dans l'évaluation des niveaux de corruption. L'on sait relativement bien que certains indicateurs s'appuient sur des sources qui ne sont pas accessibles au public (par exemple le Guide international des risques-pays). Qui plus est, les indices agrégés sont généralement ambigus, car certaines de leurs composantes sont trop vagues. À titre d'illustration, le Guide international des risques-pays donne peu d'indications sur la façon dont les différents aspects de la corruption sont pondérés ou sur les données utilisées, mais il est impossible d'expliquer pleinement ce que les indices mondiaux de la gouvernance, l'indicateur de maîtrise de la corruption calculent ou sur quoi se fonde la mesure.

En outre, la normalisation des différents indicateurs réduit la sensibilité requise pour détecter des changements dans un indicateur particulier dans le temps. Les scores aussi bien que les classements ne sont donc pas comparables à travers le temps dans la mesure où l'enquête aurait une composition différente de l'échantillon. Des changements peuvent être apportés au score d'un pays en ajoutant une nouvelle source de données ou en se débarrassant d'une source dépassée. Il n'empêche qu'une comparaison peut être faite pour un seul pays selon deux points de données, si elle se base sur un ensemble de sources commun. Il y a donc lieu de garder à l'esprit les changements intervenant dans la méthodologie ou dans la définition au fil du temps.

La forte probabilité d'une corrélation des erreurs entre sources, pose également un problème lorsque l'on construit des indicateurs composites. Un système de pondération spécifique devrait être adopté pour traiter le problème de corrélation. La pondération est basée sur l'hypothèse que les erreurs de données ne sont pas corrélées entre les sources et les pays. À cet égard, les

sources, qui en général sont fortement corrélées entre elles, sont simplement supposées avoir un caractère plus informatif. La pratique est donc d'attribuer un poids plus important à ces sources qu'à celles qui sont moins étroitement corrélées. Les données qui ont une faible pondération entrent dans l'indicateur composite avec une influence moins forte.

Il est donc essentiel de noter que le système de pondération est très sensible en raison des éléments de l'indicateur composite. Arndt et Oman (2006) soutiennent que si certaines données proposées devaient être regroupées en un seul indicateur composite et que certaines d'entre elles étaient très similaires, les poids de ces sources similaires seraient contrebalancés, alors que les données provenant de sources qui diffèrent, auraient un poids négligeable dans l'indicateur composite ainsi établi. Quatre raisons, au moins, expliquent pourquoi les erreurs des données utilisées ne sont pas corrélées entre les sources et les pays (ibid.) :

- a. Les répondants dans une source, sont souvent informés et influencés par des évaluations d'autres experts qui sont à l'origine de ces données pour d'autres sources ;
- b. Les experts qui expriment leurs points de vue dans différentes sources sont souvent informés des perceptions et des évaluations provenant de tiers et s'en trouvent influencés ;
- c. Les crises et la perception des changements ou des tendances socioéconomiques à long terme dans un pays influencent souvent les données relatives aux mesures de la corruption basées sur des perceptions ; et
- d. Étant donné que l'interprétation des questions de l'enquête est spécifique au contexte et à la culture, les erreurs de perception provenant de différentes sources de données qui s'appuient sur les répondants du même pays ou de la même culture, sont en général corrélées.

La répartition de la pondération dans un indice de corruption suscite également des préoccupations. Par exemple, en ce qui concerne l'Indice de perception de la corruption, les scores sont toujours compris entre zéro et dix. Galtung (2006) fait valoir que cette méthodologie est imparfaite, puisqu'il est tout naturel de comparer un pays avec ses voisins, afin d'avoir des données de référence pour une comparaison lorsque les répondants ou même des groupes d'experts classent les pays. Malheureusement, en dépit des efforts de réforme et des évaluations des pays jugés comme étant sur la bonne voie par certaines des sources de l'Indice de perception de la corruption, le changement du classement d'un pays par rapport à ses voisins, peut prendre des années. Un tel changement est difficile, même si d'autres pays dans une région donnée, essaient de faire les mêmes efforts. La méthode de calcul des centiles ne valorise pas les petites améliorations dans

le classement d'un pays. La question qui se pose alors est de savoir quelle est le système de pondération plausible dans un indice de la corruption. Knack (2006) affirme qu'un système de pondération devrait veiller à ce que : les sources représentant des évaluations véritablement indépendantes aient plus de poids ; celles qui ont une documentation détaillée accessible au public et des justifications circonstanciées, aient plus de poids et les sources disposant d'échantillons plus vastes et plus représentatifs à l'échelle nationale et soulevant plus de questions sur la corruption, aient davantage de poids

« En dépit des efforts de réforme et des évaluations des pays jugés comme étant sur la bonne voie par certaines des sources de l'Indice de perception de la corruption, le changement du classement d'un pays par rapport à ses voisins, peut prendre des années. »

Nécessité d'établir la vérité en ce qui concerne les mesures de perception de la corruption

Les mesures de la corruption sont désormais un champ empirique en croissance avec les diverses tentatives faites pour mieux comprendre le phénomène. Ces exercices empiriques obligent à repenser les approches classiques en matière de lutte contre la corruption. Ils traduisent également les efforts faits visant à rompre avec la pratique consistant simplement blâmer les fonctionnaires coupables de corruption, ou à préconiser des codes de conduite sur une base volontariste et qui, le plus souvent, sont inapplicables, pour adopter une vision globale. En effet, afin que les pays africains accomplissent des progrès dans la lutte contre la corruption sur tous les fronts, il faut mesurer la corruption elle-même, afin de diagnostiquer les problèmes et suivre les résultats. Ce constat a renouvelé l'intérêt de la communauté du

Encadré 13

DIFFÉRENTES APPROCHES POUR MESURER LA CORRUPTION

Au fil des ans, la corruption a été mesurée en utilisant trois approches :

- *Recueil des points de vue informés des acteurs pertinents.* Parmi les méthodes, les enquêtes auprès des entreprises, du public, de fonctionnaires et d'individus, et les points de vue d'observateurs extérieurs dans des organisations non gouvernementales et du secteur privé sur les niveaux de perception de la corruption (vécue). Ces sources de données peuvent être utilisées individuellement ou dans des mesures composites.
- *Suivi des caractéristiques institutionnelles.* Cette méthode privilégie l'identification des facteurs nationaux qui fournissent des occasions ou des incitations (ou les deux) pour des actes de corruption, telles que les pratiques de passation de marchés, la transparence du budget, entre autres. Elle ne permet pas de mesurer la corruption réelle mais fournit des indications utiles sur la possibilité de corruption.
- *Audit de projets et programmes spécifiques.* La pratique ici est de procéder à une comparaison des dépenses avec le produit physique des projets. De telles études peuvent fournir des informations sur la malfaisance ou des déperditions dans des projets spécifiques, mais non sur la corruption dans le pays de manière générale. Ceux-là tendent à être ponctuels et confinés à des projets et pays spécifiques et ne sont donc pas utiles pour des comparaisons entre pays ou pour le suivi dans le temps. Donc la question pour l'ONU est la suivante : la valeur ajoutée réside-t-elle dans le suivi de la lutte contre la corruption par opposition à la démarche visant à changer sur les côtés les approches en matière de mesure de la corruption ?

Source : Kauffman (2005).

développement (Kauffman, 2005) et relancé le débat sur la meilleure façon de mesurer la corruption et de suivre les progrès visant à la faire reculer. Le présent rapport se penche sur certains des principaux enjeux de ce débat (voir encadré 13).

E. Conclusions

La corruption peut être mesurée et est mesurée selon un vaste éventail d'approches, soit en tant que telle, soit en tant que dimension de la gouvernance. Considérant les imperfections des différentes approches, il est préférable d'adopter diverses approches, qu'elles soient à la fois subjectives et objectives, particulières et globales, qu'elles portent sur plusieurs pays ou soient propres à chaque pays, afin de suivre les résultats concrets sur le terrain et d'élaborer des programmes de lutte contre la corruption.

Il est vrai que l'on ne peut pas mesurer ce qui est dissimulé. Une mesure précise de la corruption est, de l'avis de tous les experts, impossible. La traçabilité des données sur l'argent qui change de mains illégalement est rendue, à dessein difficile. C'est pourquoi la quasi-totalité des indicateurs liés à la corruption mesurent la perception du public plutôt que la corruption elle-même. Il est donc ardu de la détecter et encore moins d'en mesurer l'ampleur.

La CEA admet qu'en dépit de l'importance des mesures basées sur la perception, de sérieuses limites subsistent, notamment en ce qui concerne les pays africains. Il est donc indispensable de reconsidérer la plupart des mesures de perception actuelles, de revoir l'interprétation du concept ainsi que les mesures techniques de la corruption et de les harmoniser avec la pensée et les pratiques actuelles en matière de développement. En termes simples, « une mesure a peu de valeur si elle n'explique pas ce qui doit être corrigé » (Programme des Nations Unies pour le développement, 2008, p. 8).

Le problème de la mesure de la corruption se pose avec encore plus d'acuité lorsque celle-ci se fonde sur les perceptions. Ces mesures ont d'une part été utilisées pour dénoncer publiquement les pays, et d'autre part pour que les investisseurs, les donateurs et les autres partenaires de développement puissent aussi évaluer le climat des affaires, avec des implications éventuelles désastreuses pour le développement de l'Afrique. C'est ainsi que l'investissement direct étranger et les allocations de l'aide ont été influencés par la perception de la corruption dans de nombreux pays africains, même lorsque ces indicateurs peuvent induire en erreur.

CHAPITRE 3

Examen critique des mesures
de corruption non fondées sur
les perceptions et des indices
de corruption composites

Le présent rapport examine et évalue divers indices de gouvernance dans le but primordial d'expliquer pourquoi il convient de rechercher de nouvelles méthodes pour mesurer la corruption dans les pays africains.

Le présent chapitre passe en revue plusieurs indices qui sont reconnus comme établis par des méthodes rigoureuses et objectives prenant en compte un grand nombre d'éléments, à savoir les indicateurs de la gouvernance en Afrique publiés dans le *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique, l'indice de compétitivité mondiale et l'évaluation de la politique et des institutions nationales (dénommée ainsi à la Banque mondiale et « évaluation des politiques et des institutions du pays » à la Banque africaine de développement). Jugés moins fondés sur les perceptions, ces indices fournissent périodiquement une large évaluation de la situation qui règne dans l'ensemble de la région Afrique. Il importe cependant de relever d'entrée de jeu qu'ils donnent la mesure de la gouvernance dans son ensemble, la corruption n'en étant qu'un volet, mais un volet essentiel. Les mesures de gouvernance sont importantes, le suivi de l'évolution générale des indicateurs de gouvernance dans le temps étant nécessaire pour évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre au niveau national telles que les interventions de lutte contre la corruption. Il est donc indispensable que les utilisateurs de ces indicateurs sachent lequel est pertinent et quel en est le but.

Comme indiqué au chapitre 2, il existe généralement trois types de mesure de corruption : **les indicateurs indirects, les indicateurs objectifs et les indicateurs de perception**. Les indicateurs indirects reposent sur le postulat que la corruption est un phénomène qui ne peut jamais être évalué de manière directe et empirique. Ils sont dès lors établis pour donner une mesure approximative de la corruption en additionnant le maximum d'opinions émises sur celle-ci et de manifestations de la corruption ou, à défaut, en mesurant les initiatives prises pour la combattre par des mécanismes de lutte contre la corruption, de bonne gouvernance et de mise en jeu de la responsabilité des fonctionnaires. Par contre, les indicateurs objectifs sont des mesures qui se construisent à l'aide de données factuelles. Des exemples typiques en sont l'existence de lois et de règlements tendant à lutter contre la corruption et les financements reçus par l'organe de lutte contre la corruption. Quant aux indicateurs de perception, ils reposent sur les opinions que les citoyens et les experts d'un pays donné émettent sur la corruption et leurs perceptions de celle-ci dans ce pays. Ils résident notamment dans l'évaluation de l'expérience réelle que les citoyens ou les entreprises ont de la corruption, laquelle consiste par exemple à rechercher s'ils se sont vu offrir des pots-de-vin ou en ont versé à quiconque.

Chacune des méthodes susmentionnées présente des avantages spécifiques, mais ce chapitre tend à démontrer que prise séparément, aucune d'elles ne fournit une image crédible de la gouvernance ou de la corruption dans les pays africains. Selon nombre d'experts, l'impression générale que les indices factuels sont plus précis est absolument fausse et induit en erreur. Si vraiment les indicateurs objectifs avaient été en train de rendre pleinement compte de l'état de la corruption en Afrique, les décideurs et la communauté du développement les auraient facilement adoptés. En fait, leurs résultats sont critiqués souvent pour leur décalage avec la réalité et de façon générale pour leur inefficacité dans l'élaboration des politiques ou l'orientation des réformes. La même critique est dirigée contre les deux autres types d'indicateurs. Le sentiment qui règne chez les experts et les institutions de premier plan travaillant sur les indicateurs de gouvernance est qu'un indice de corruption composite qui combine des enquêtes et des données factuelles avec des enquêtes de perception produirait un outil beaucoup plus dynamique. Un tel indice rendrait mieux compte des réalités existant sur le terrain et serait utilisé efficacement par les décideurs africains et les défenseurs de la bonne gouvernance.

L'examen et l'évaluation des indices susmentionnés ont considérablement mis en lumière plusieurs caractéristiques des instruments de mesure de la corruption et leurs limites. Premièrement, toutes les composantes de la gouvernance, y compris la corruption, sont tributaires du contexte dans lequel elles s'inscrivent et varient donc selon les régions et les pays. En conséquence, il serait très difficile de concevoir un étalon de mesure capable de répondre à l'ensemble des besoins de tous les pays.

Deuxièmement, il convient de prendre en compte les rapports de pouvoir politiques sous-tendant la gouvernance et nombre de pratiques de corruption que des mesures purement factuelles n'arrivent souvent pas à appréhender. Par exemple, il est difficile de mesurer le niveau de faiblesse des institutions de nombreux pays africains qui permet aux dirigeants politiques, aux fonctionnaires et aux agents du secteur privé de détourner les ressources nationales et d'abuser de leurs pouvoirs.

Troisièmement, un autre élément que les mesures de corruption classiques ne prennent pas en considération est la dimension extérieure qui constitue un véritable fléau pour les pays africains. En effet, lorsqu'il s'agit d'évaluer toute l'ampleur de la corruption en Afrique, les méthodes non fondées sur les perceptions font également abstraction de la dimension internationale de ce phénomène. Les sociétés étrangères profitent souvent de la faiblesse et de l'inefficacité des mécanismes institutionnels des pays africains pour obtenir des avantages indus ou s'assurer des privilèges politiques dans la réglementation et les politiques nationales.

A. Examen des méthodes employées pour établir certaines mesures de gouvernance

Les auteurs de plusieurs indicateurs de gouvernance crédibles mis au point récemment – notamment les indicateurs de la gouvernance en Afrique publiés dans le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* (CEA), l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (Fondation Mo

Ibrahim), l'évaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale) et l'indice de compétitivité mondiale (Banque mondiale) – semblent avoir tenté de désamorcer les critiques fréquemment émises contre les mesures courantes fondées sur les perceptions. À cet effet, ils ont adopté des méthodes de calcul bien étudiées et fait d'énormes efforts pour limiter autant que possible les erreurs et répondre aux soucis méthodologiques. Le **tableau 4** passe en revue les méthodes employées pour produire les quatre mesures retenues. Pour chacune de celles-ci, il met principalement l'accent sur l'objectif général visé, le nombre de pays étudiés, la fréquence, les sources de données et la technique d'agrégation.

Tableau 4

SYNTHÈSE DES MÉTHODES EMPLOYÉES POUR PRODUIRE DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Indice	Aperçu	Méthode de recherche	Taille de l'échantillon	Nombre d'indicateurs	Variables évaluées	Source des données	Technique d'agrégation
Indicateurs de la gouvernance en Afrique (Rapport sur la gouvernance en Afrique, CEA)	- Objectif général : mettre en place un mécanisme permettant d'évaluer les progrès accomplis vers la création d'un État capable en Afrique et de développer des capacités internes et régionales qui aideraient à faire des recherches futures sur la gouvernance. - Champ d'application territorial : pays africains - Fréquence : tous les deux ans, depuis 2009 - Approche : pas de définition explicite de la gouvernance, mais l'indice fournit des éléments essentiels de la bonne gouvernance (par exemple la gouvernance politique, l'efficacité des institutions et la mise en œuvre de leur responsabilité, ainsi que la gestion économique et la gouvernance d'entreprise)	- Utilisation de trois techniques de recherche : - Instrument I : enquêtes auprès d'experts nationaux - Instrument II : enquêtes auprès de ménages - Instrument III : recherche documentaire	- Plus de 100 experts nationaux 2 000 à 3 100 ménages par pays	- Instrument I : 83 indicateurs utilisés dans des groupes d'experts - Instrument II : 39 indicateurs utilisés dans les enquêtes nationales auprès des échantillons de ménages - Instrument III : plus de 150 indicateurs utilisés dans la recherche documentaire	- Gouvernance politique - Gouvernance économique - Gestion des finances publiques - Développement du secteur privé - Gouvernance d'entreprise - Équilibre des pouvoirs entre les institutions - Efficacité des institutions et mise en œuvre de leur responsabilité - Droits de l'homme et État de droit	- Données de la CEA - Rapports de pays, produits par des instituts de recherche nationaux	Chaque indice de gouvernance se construit à l'aide des scores moyens obtenus, qui sont regroupés et ajustés de façon à ce que chacun d'eux s'inscrive dans une fourchette commune allant de 0 à 100
Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) – Banque mondiale	- Objectif général : fournir des informations utiles pour les activités de prêt de la Banque mondiale - Champ d'application territorial : 77 pays - Fréquence : chaque année, depuis 2005 - Approche : évalue la qualité du cadre de politique générale et du cadre institutionnel des pays concernés, la « qualité » s'entendant précisément de la mesure dans laquelle ces cadres sont appropriés pour assurer la réduction de la pauvreté, une croissance durable et l'utilisation efficace de l'aide au développement	- Enquêtes nationales : 3 à 15 enquêtes peuvent être utilisées pour chaque pays - Examen sur dossier de sources secondaires	Échantillon représentatif de pays qui se rapporte à toutes les six régions	16 critères regroupés en quatre catégories	- Gestion économique - Politiques structurelles - Politiques d'inclusion et d'équité sociales - Gestion et institutions du secteur public	- Notes attribuées par le personnel de la Banque mondiale - Sources secondaires externes	- Le poids de chacune des quatre catégories dans la note globale est de 25 %. Au sein de chaque catégorie, tous les critères ont le même poids, bien que les diverses composantes de tel ou tel critère puissent avoir des poids différents. - La note globale est obtenue en calculant le score moyen de chaque catégorie et en s'en servant ensuite pour déterminer la moyenne des scores des quatre catégories. Pour chacun des 16 critères, les pays sont notés suivant une échelle allant de 1 (note faible) à 6 (note élevée).

(...)

Rapport sur la gouvernance en Afrique IV

Indice	Aperçu	Méthode de recherche	Taille de l'échantillon	Nombre d'indicateurs	Variables évaluées	Source des données	Technique d'agrégation
Évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA) – Banque africaine de développement	- Objectif général : fournir des informations utiles pour les activités de prêt de la Banque africaine de développement - Champ d'application territorial : 54 pays - Fréquence : chaque année, depuis 2013 - Approche : évalue la qualité du cadre de politique générale et du cadre institutionnel des pays concernés, la « qualité » s'entendant précisément de la mesure dans laquelle ces cadres sont appropriés pour assurer la réduction de la pauvreté, une croissance durable et l'utilisation efficace de l'aide au développement	- Enquêtes nationales : 3 à 15 enquêtes peuvent être utilisées pour chaque pays - Examen sur dossier de sources secondaires	Échantillon représentatif de pays qui se rapporte à toutes les six régions	18 critères regroupés en cinq catégories	- Politiques macroéconomiques - Politiques structurelles et réglementation - Contexte social et développement humain - Gouvernance - Développement des infrastructures et intégration régionale	- Notes attribuées par le personnel de la Banque africaine de développement - Sources secondaires externes	- Le poids de chacune des cinq catégories dans la note globale est de 20 %. Au sein de chaque catégorie, tous les critères ont le même poids, bien que les diverses composantes de tel ou tel critère puissent avoir des poids différents. - La note globale est obtenue en calculant le score moyen de chaque catégorie et en s'en servant ensuite pour déterminer la moyenne des scores des cinq catégories. Pour chacun des 18 critères, les pays sont notés suivant une échelle allant de 1 (note faible) à 6 (note élevée).
Indice de compétitivité mondiale	- Objectif général : évaluer la compétitivité économique - Champ d'application territorial : 144 pays - Fréquence : chaque année, depuis 2006 - Approche : évalue l'impact d'un certain nombre de facteurs clefs qui concourent à la création d'un environnement favorable à la concurrence	- Examen sur dossier des données recueillies - Sources externes	Sans objet, puisque l'indice repose exclusivement sur des données secondaires	12 piliers de compétitivité	- Institutions - Infrastructures - Stabilité macroéconomique - Santé et enseignement primaire - Enseignement supérieur et formation professionnelle - Efficacité des marchés de biens - Efficacité du marché du travail - Sophistication des marchés financiers - Maturité technologique - Taille du marché - Sophistication des entreprises - Innovation	- Données administratives ouvertes au public - Données provenant de l'enquête auprès des dirigeants d'entreprise réalisée chaque année par le Forum économique mondial	La note globale des différents indicateurs composant chaque catégorie est exprimée par une moyenne arithmétique.
Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique	- Objectif général : fournir une mesure statistique permettant de suivre l'évolution de la qualité de la gouvernance dans les pays africains et favoriser la bonne gouvernance ainsi que le renforcement des capacités de direction en Afrique - Champ d'application territorial : tous les pays africains - Fréquence : chaque année, depuis 2007 - Approche : définit la gouvernance comme « la fourniture des biens et services publics d'ordre politique, social et économique qu'un citoyen est en droit d'attendre de l'État et que tout État est tenu d'offrir à ses citoyens »	- Examen sur dossier des données recueillies - Sources externes	Sans objet, puisque l'indice repose exclusivement sur des données secondaires	93 indicateurs divisés en quatre groupes	- Sécurité et État de droit - Participation et droits de l'homme - Possibilités économiques durables - Développement humain	33 sources externes	- Les données provenant des 33 sources externes sont converties à une échelle commune et regroupées pour construire un indice composite. - Les données de chacun des 93 indicateurs sont mises sur une échelle normalisée allant de 0 à 100, où 100 est toujours le meilleur score possible.

Source : Établi par le personnel de la CEA à l'aide d'informations recueillies de diverses sources.

Outre leurs caractéristiques exposées dans le **tableau 4**, certains éléments doivent être pris en compte dans l'appréciation de la nature des mesures de gouvernance susmentionnées.

Indicateurs de la gouvernance en Afrique

Produits par la CEA, les indicateurs de la gouvernance en Afrique **ont été créés** notamment **pour aider les décideurs** à **déceler les décalages** qui **existent** entre les politiques, dispositions constitutionnelles et autres textes juridiques de leurs pays et les pratiques en vigueur, ainsi qu'à renforcer les capacités de recherche nationales permettant de mesurer la gouvernance et de suivre son évolution. Comme indiqué dans l'**encadré 14**, il est nécessaire d'examiner à la loupe et de favoriser l'efficacité des institutions et de l'exécutif ainsi que la mise en jeu de leur responsabilité pour lutter contre la corruption en Afrique.

Évaluation de la politique et des institutions nationales et évaluation des politiques et des institutions du pays

L'évaluation de la politique et des institutions nationales fournit un état des lieux complet de l'environnement institutionnel et du cadre de politique générale du pays tout en s'intéressant de manière explicite aux questions qui touchent à **la corruption** (voir **encadré 15**). Comme dans le cas des mesures de gouvernance déjà mentionnées, les autres volets de l'évaluation jouent également un rôle important dans le succès de toute initiative de lutte contre la corruption.

Depuis 2013, la Banque africaine de développement a revu le mode de calcul des résultats de son évaluation des politiques et des institutions des pays pour retenir cinq catégories de critères, comme l'indique le **tableau 4**. Cette révision de son outil d'évaluation répondait au souci de « mieux adapter ce dernier aux circonstances

Encadré 14

ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ÉVALUÉS ET INDICATEURS CORRESPONDANTS

Efficacité des institutions et mise en jeu de leur responsabilité :

- Efficacité du pouvoir législatif, état de l'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution, indépendance du pouvoir législatif, contrôle exercé par le pouvoir législatif, intérêt des débats parlementaires, force de l'opposition parlementaire, **état de la corruption au sein de l'appareil législatif**, indépendance du pouvoir judiciaire et indépendance de l'exécutif.
- Efficacité de l'appareil judiciaire, indépendance du pouvoir législatif, indépendance du pouvoir judiciaire, mode de nomination des juges, accès aux cours et tribunaux, accès à la justice, **état de la corruption au sein de l'appareil judiciaire** et indépendance de l'exécutif.

Efficacité de l'exécutif :

- Gestion de la structure de l'État : indépendance du pouvoir législatif, indépendance du pouvoir judiciaire, indépendance de l'exécutif, composition des listes de personnes nommées à de hautes fonctions, **état de la corruption au sein de l'exécutif**, mise en œuvre de la responsabilité de la fonction publique, mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement, efficacité des services publics, mise en œuvre de la responsabilité des autorités locales, allocation des ressources, capacités des autorités locales et réactivité du gouvernement.
- Transparence au sein de la fonction publique : mise en œuvre de la responsabilité et accessibilité, gestion de la fonction publique, mise en œuvre de la responsabilité de la fonction publique, perceptions de la fonction publique, mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement et transparence des pouvoirs publics.
- Efficacité des services publics : accès aux services publics, intérêt que les services présentent pour les pauvres, intérêt que les services présentent pour les femmes, mise en œuvre de la responsabilité des autorités locales, allocation des ressources et réactivité des pouvoirs publics.
- Décentralisation des structures : mise en œuvre de la responsabilité des autorités locales, allocation des ressources, capacités des autorités locales, participation communautaire et réactivité des pouvoirs publics.

Lutte contre la corruption :

- État de la corruption au sein de l'appareil législatif, accès à la justice, état de la corruption au sein de l'appareil judiciaire, **corruption au sein de l'exécutif**, efficacité des services publics, accès aux services publics, recouvrement des impôts et **lutte contre la corruption**.

Source : Extrait du Rapport sur la gouvernance en Afrique I, Méthodologie (CEA, 2005).

spécifiques de l'Afrique et du mandat de la BAD »
¹⁹ par l'adjonction d'une nouvelle catégorie de critères

19 Questionnaire de l'édition 2013 de l'évaluation des politiques et des institutions des pays (Groupe de la Banque africaine de développement, 2013).

à son questionnaire. Composée de deux éléments supplémentaires dont l'un a trait aux infrastructures, cette nouvelle catégorie revêt une importance capitale, notamment dans le cadre de l'évaluation de la corruption. En effet, le secteur des infrastructures

Encadré 15

CATÉGORIES DE CRITÈRES ET INDICATEURS UTILISÉS DANS L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ET DES INSTITUTIONS NATIONALES PAR LA BANQUE MONDIALE

Gestion économique

- Gestion macroéconomique
- Politique budgétaire
- Politique d'endettement

Politiques structurelles

- Commerce
- Secteur financier
- Environnement réglementaire des affaires

Politiques d'inclusion et d'équité sociales

- Égalité des sexes
- Équité dans l'exploitation des ressources publiques
- Renforcement des ressources humaines
- Protection sociale et emploi
- Politiques et institutions tendant à assurer la viabilité de l'environnement

Gestion et institutions du secteur public

- Droits patrimoniaux et gouvernance fondée sur des règles
- Qualité de la gestion budgétaire et financière
- Bon déroulement de la mobilisation des recettes
- Qualité de l'administration publique
- **Transparence, mise en œuvre de la responsabilité et corruption dans le secteur public**

Source : Banque mondiale (2010)

Encadré 16

IMPORTANCE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Selon certaines études, l'accès aux technologies de l'information et de la communication réduit les risques de corruption. En effet, la diffusion de l'information en temps réel diminue indéniablement les possibilités de se livrer à des pratiques de corruption. En outre, les autorités peuvent se servir de la messagerie mobile pour mieux s'informer de la nature de la corruption et des cas de corruption en recevant des dénonciations de la part de lanceurs d'alerte. À titre d'illustration, l'examen de données établies par Afrobaromètre a permis à Bailard (2009) de constater qu'il existait une relation négative entre l'expansion de la téléphonie mobile et la corruption dans 13 provinces namibiennes en 2006. Ces conclusions attestent que si elle est bien utilisée, la technologie mobile peut réduire la corruption et améliorer la détection des pratiques relevant de la corruption. La pénétration rapide de la technologie mobile en Afrique offre aux décideurs la possibilité réelle et facile de renforcer la lutte contre la corruption.

Source : Gaskins (2013), Luminita (2013) et Bailard (2009).

est sujet à la corruption dès lors que les passations de marchés publics sont mal gérées et que la gouvernance d'entreprise comporte des insuffisances.

Indice de compétitivité mondiale

L'indice de compétitivité mondiale repose sur 12 piliers destinés à rendre compte d'un large éventail de facteurs qui influent sur le climat des affaires dans toute économie et constituent d'importants moteurs d'une croissance économique soutenue (voir tableau 4). Toutes ses trois catégories de critères, à savoir les exigences minimales, les accélérateurs d'efficacité et les facteurs d'innovation et de sophistication, concourent directement à la prévention de la corruption. L'encadré 16 donne un exemple d'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour lutter contre la corruption.

Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique

Dans cet indice (voir tableau 5), la sous-catégorie « mise en œuvre de la responsabilité » porte explicitement sur la corruption. Il y a cependant lieu de noter que les autres sous-catégories touchent indirectement à la capacité de l'État à lutter contre la corruption.

Cet indice est largement utilisé par les médias, la société civile et les investisseurs étrangers pour évaluer la qualité générale de la gouvernance dans les pays africains et l'efficacité de ceux-ci en matière de prestation de services. Bien qu'il soit relativement utile dans la prise de décisions, il porte exclusivement sur les résultats et fait dès lors abstraction des processus. Or ceux-ci sont tout aussi importants pour

Tableau 5

SOUS-CATÉGORIES ET INDICATEURS DE L'INDICE IBRAHIM DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Sous-catégorie		Indicateur
1	État de droit	• Droits patrimoniaux • Procédure judiciaire • Indépendance du pouvoir judiciaire • Sanctions • Transferts de pouvoir
2	Mise en œuvre de la responsabilité	• Mise en œuvre de la responsabilité, transparence et corruption dans le secteur public • Accès à l'information • Services en ligne • Corruption et bureaucratie • Corruption au niveau du gouvernement et des agents publics • Détournement de deniers publics • Mise en œuvre de la responsabilité des agents publics • Enquête sur la corruption dans le secteur public • Poursuite des abus de pouvoir
3	Sécurité individuelle	• Sécurité de la personne • Fiabilité des services de police et troubles sociaux • Criminalité violente • Violence politique • Traite des personnes
4	Sécurité nationale	• Participation du gouvernement à des conflits armés • Conflit armé interne • Tensions transfrontières • Personnes déplacées dans leur propre pays • Réfugiés politiques

Source : Extrait de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique.

assurer la bonne gouvernance économique. À titre d'illustration, les résultats du Maroc ont légèrement baissé entre 2006 et 2011, mais ses scores n'ont pas fourni d'indications utiles sur les processus qui avaient conduit à cette baisse (voir **tableau 6**). Il convient de relever que pour réussir à réformer les politiques, notamment la politique de lutte contre la corruption, il est indispensable de comprendre les processus.

B. Analyse des points forts et des limites des mesures de gouvernance

Comme on l'a vu dans les points précédents, il est incontestable que les mesures de corruption et les mesures de gouvernance apparentées présentent des points forts et des limites auxquels les décideurs doivent prêter attention.

Tableau 6

RÉSULTATS DE PAYS SELON L'INDICE IBRAHIM DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE POUR LA PÉRIODE 2006 - 2014 : MAROC

Rank (../52)	Catégorie/ Sous-catégorie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009- 2014
16 ^e	Score global	54,5	55,5	54,6	54,3	53,7	54,2	55,5	57,2	57,6	+3,4
18 ^e	Sécurité et État de droit	62,0	62,5	59,9	59,1	58,8	57,7	58,8	58,5	57,8	-1,2
21 ^e	État de droit	55,3	56,7	57,4	57,0	56,3	56,0	56,6	57,1	54,0	-3,0
13 ^e	Mise en œuvre de la responsabilité	38,8	39,7	39,4	38,9	39,3	40,3	43,5	44,8	44,8	+5,9
19 ^e	Sécurité individuelle	68,8	68,8	57,9	55,4	54,7	54,7	55,0	52,0	52,6	-2,8
29 ^e	Sécurité nationale	84,9	84,9	84,9	85,0	85,0	80,0	80,0	80,0	80,0	-5,0
42 ^e	Participation et droits de l'homme	36,7	37,2	36,7	35,3	33,8	34,8	37,0	37,1	36,6	+1,3
44 ^e	Participation	23,8	24,2	21,3	18,3	17,6	19,0	21,6	22,7	22,7	+4,4
26 ^e	Droits	46,5	45,8	45,3	45,6	45,2	47,4	52,0	51,9	49,1	+3,5
48 ^e	Égalité des sexes	39,8	41,7	43,4	41,9	38,7	37,9	37,4	36,8	38,0	-3,9
3 ^e	Possibilités économiques durables	56,1	58,5	58,0	58,4	58,3	58,6	59,9	67,1	69,8	+11,4
4 ^e	Gestion publique	62,3	64,4	61,2	63,4	60,9	59,4	58,0	59,6	63,1	-0,3
5 ^e	Environnement des affaires	60,3	59,0	57,6	56,9	59,3	60,4	63,1	67,8	69,2	+12,4
4 ^e	Infrastructures	47,6	49,5	52,3	52,4	52,2	53,5	57,7	67,2	71,0	+18,6
3 ^e	Secteur rural	54,2	61,0	60,7	61,0	60,8	61,3	60,6	73,9	75,9	+14,9
12 ^e	Développement humain	63,4	63,8	63,8	64,4	63,6	65,6	66,2	65,9	66,3	+1,9
19 ^e	Bien-être	55,9	54,1	54,7	56,8	57,8	58,9	57,8	56,8	56,8	0,0
14 ^e	Éducation	49,2	51,9	50,9	49,8	54,1	58,5	59,9	59,9	60,5	+10,7
10 ^e	Santé	85,1	85,3	86,0	86,6	79,0	79,5	80,9	81,1	81,7	-5,0

Source : Fondation Mo Ibrahim : indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2011 et 2012.

Points forts

Ces mesures ont toutes joué un rôle dans la réflexion et la sensibilisation dont la corruption a fait l'objet dans le monde entier, en particulier dans les pays africains. En outre, selon Kaufmann et Kraay (2007, cités par Urrea, 2007), les indicateurs agrégés présentent les quatre principaux avantages suivants : permettre d'étudier plus largement les pays qu'avec des indicateurs individuels, tirer une synthèse fonctionnelle d'un vaste éventail d'indicateurs individuels, établir des moyennes et, partant, réduire les erreurs de mesure ainsi que l'influence de biais provenant de telle ou telle source et permettre de calculer des marges d'erreur explicites.

En ce qui concerne les indicateurs de la gouvernance en Afrique, l'accent est mis sur l'adhésion des populations locales des pays africains, étayée par un ensemble de connaissances empiriques dont on dispose aux niveaux national et sous-régional. Pour ce qui est de la pertinence et de l'efficacité des approches qualitatives, il est établi que les travaux de la CEA tendant à mesurer la gouvernance sont ceux qui recueillent l'approbation générale. Cela montre que si des enquêtes sont soigneusement conçues, réalisées et renouvelées dans le temps, elles peuvent fournir des données comparatives solides et convaincantes. Les données publiées dans le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* peuvent être utilisées comme des points de

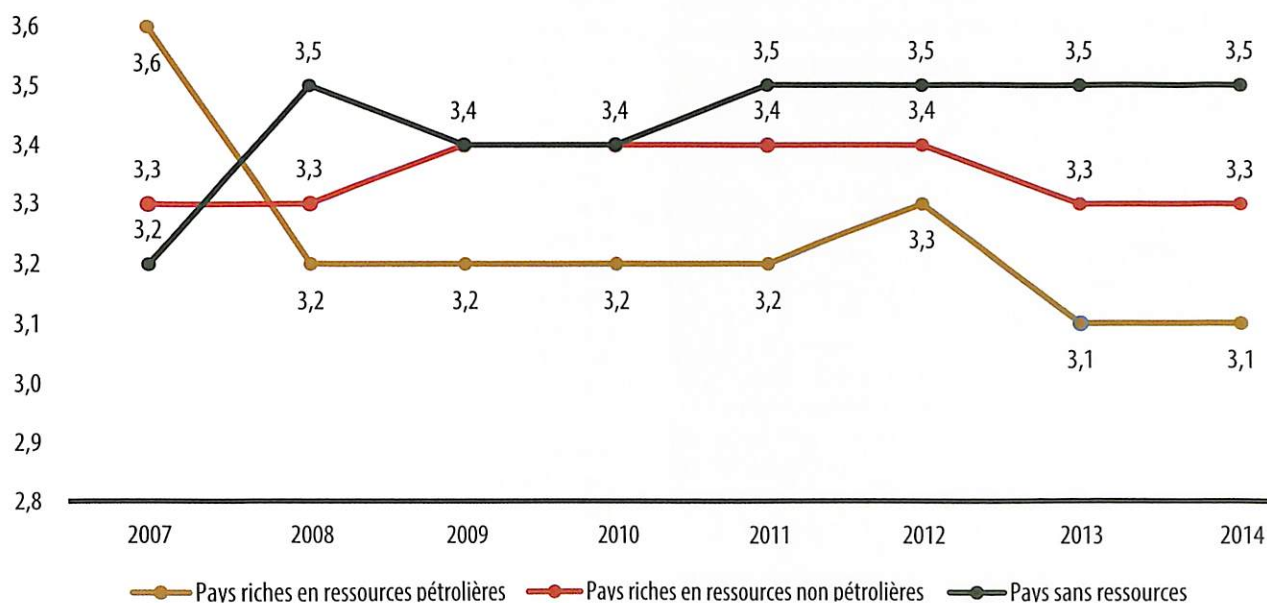
repère par les gouvernements et toutes les principales parties prenantes lorsqu'ils s'emploient à répondre aux préoccupations exprimées par les citoyens et servir à vérifier leur degré de fidélité au pacte passé entre eux et la population.

S'agissant de l'évaluation de la politique et des institutions nationales, l'un de ses points forts réside dans le fait que ses sources de données ne changent pas, ce qui permet en fait de réaliser des comparaisons entre des pays. Par exemple, selon l'édition 2015 du rapport de cette évaluation, la qualité de la gestion économique a varié dans un groupe de pays depuis 2008, les pays riches en ressources minières obtenant continuellement un résultat faible de 3,1, contre 3,5 pour les pays riches en ressources non pétrolières et 3,3 pour les pays ne disposant pas de ressources (voir figure 15).

Comme indiqué précédemment, l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique fait l'objet d'une forte couverture médiatique qui lui a permis de contribuer considérablement à élever les questions de gouvernance au rang de priorités dans les programmes des dirigeants et des experts en développement. Dans le droit fil de la Déclaration de Paris de 2005 et du Programme d'action d'Addis-Abeba adopté en 2015, il est encourageant de constater que les indicateurs de la gouvernance en Afrique publiés dans le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* et l'indice Ibrahim de la gouvernance en

Figure 15

RÉSULTATS PAR GROUPE DANS LA CATÉGORIE « GESTION ÉCONOMIQUE » :
AFRIQUE SUBSAHARIENNE 2007-2014



Source : Banque mondiale (2015b)

Afrique sont des initiatives dirigées par l'Afrique et lui appartenant qui inspirent les travaux de l'Union africaine et des communautés économiques régionales.

Limites

Il ressort du moindre examen rapide des mesures de gouvernance que les indicateurs portant sur l'Afrique qui reposent sur des perceptions sont beaucoup plus nombreux que ceux qui reposent sur des faits. Deux raisons l'expliquent, la première étant que les données nécessaires pour construire des indicateurs fondés sur des faits sont souvent inexistantes ou peu fiables dans le cas des pays en développement et la seconde que les donateurs, les investisseurs et les décideurs recherchent beaucoup plus des indicateurs fondés sur les perceptions. Les quatre mesures²⁰ examinées dans la section précédente sont toutes construites à l'aide d'un mélange de données factuelles et de données fondées sur des perceptions.

L'exposé même des indicateurs de la gouvernance en Afrique avertit leurs utilisateurs de leurs limites en relevant qu'une grande partie de l'analyse étant fondée sur des perceptions, les intéressés doivent faire preuve de beaucoup de prudence lorsqu'ils comparent des pays, les environnements politiques, sociaux et économiques variant considérablement d'un pays à l'autre. Les éléments fondés sur des perceptions ne mettent en évidence l'état de la gouvernance dans chaque pays que comme il est perçu par les citoyens de ce pays au moment des recherches. Les décideurs doivent dès lors veiller à ne pas être trop dogmatiques. En outre, *le Rapport sur la gouvernance en Afrique* contient des recommandations qui s'inspirent en substance des réalités propres au pays concerné, la gouvernance ne pouvant s'inscrire dans la durée que si elle est adaptée au contexte et construite dans le pays.

En ce qui concerne l'évaluation de la politique et des institutions nationales et l'évaluation des politiques et des institutions du pays, il leur est généralement reproché le fait que les notes portent principalement sur les politiques et les institutions et ne tiennent pas compte de ce qui en résulte. Le plus souvent, ces évaluations ne tiennent pas non plus compte du processus d'évolution de la gouvernance. Il est indéniable que les notes attribuées dans le cadre de l'évaluation étant produites pour permettre à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement de savoir allouer des ressources, les méthodes adoptées font généralement la part belle à leurs interprétations respectives des concepts de bonne politique et de bonne institution. D'ailleurs, les évaluations en question demeurent des sujets de controverse chez plusieurs

spécialistes du développement et décideurs en Afrique. Certaines critiques récurrentes dirigées contre toutes les deux sont les suivantes : elles sont en substance des émanations du consensus de Washington, sont dogmatiques dans leur conception profonde de la nature d'une bonne politique et d'une bonne institution, ne prennent pas en compte les expériences historiques du pays et font fi des caractéristiques propres à chaque pays et leur processus manque de cohérence interne et n'est pas suffisamment solide.

« C'est pays par pays et sans comparaisons entre pays qu'il convient d'étudier la corruption et de calculer les résultats des études ainsi menées. »

Si l'indice de compétitivité mondiale est largement utilisé par les institutions financières internationales, ses détracteurs relèvent principalement qu'il est absurde de mettre dans le même panier des pays et des économies qui ont des contextes socioéconomiques différents et se trouvent à des stades de développement différents pour classer leurs performances. Par conséquent, la plupart des spécialistes du développement qui n'appartiennent pas à la Banque mondiale et aux organismes apparentés rechignent à s'appuyer sur les chiffres de cet indice pour prendre des décisions en matière de gouvernance. De plus, si l'indice évalue plusieurs points de la gouvernance tels que la confiance du public dans les institutions, l'indépendance de l'appareil judiciaire et la corruption, les mesures de ces composantes ne suffisent pas à rendre compte de toute la gouvernance. Comme il a été indiqué au début, même les évaluations objectives comme l'indice de compétitivité mondiale font la part belle au monde des affaires pour des considérations idéologiques, cet indice partant du principe que l'existence d'un environnement des affaires favorable est indispensable pour assurer la croissance économique et le développement, comme le montrent clairement les questions posées et le choix des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des dirigeants d'entreprise. L'exposé de l'indice souligne que le classement exprime la place relative de chaque pays, ce qui revient à dire que si le rang de tel ou tel pays change sur la liste, ce n'est pas nécessairement parce qu'il y a eu des changements dans ce pays, mais sans doute parce qu'il y en a eu dans d'autres. En d'autres termes, si un pays ne peut pas soutenir le rythme des

²⁰ Les indicateurs de la gouvernance en Afrique, l'évaluation de la politique et des institutions nationales (ou évaluation des politiques et des institutions du pays dans le cas de la Banque africaine de développement), l'indice de compétitivité mondiale et l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique.

mutations en cours dans d'autres pays, il régresse dans le classement même s'il enregistre des évolutions positives. Là encore, pour les raisons susmentionnées et du fait qu'il a été conçu dans le souci de favoriser la mise en œuvre du consensus de Washington et non celle du programme de développement de l'Afrique, l'indice de compétitivité mondiale ne rend pas pleinement compte de la gouvernance en général ni du niveau de corruption en particulier.

L'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique est également sous le feu des critiques du fait qu'il utilise exclusivement des données secondaires sans les recouper avec des avis d'experts pour obtenir une meilleure image de l'état de la gouvernance dans tel ou tel pays africain.

Il importe de se rappeler que tous les indicateurs de gouvernance sont conçus pour tenter de déterminer la mesure approchée de certaines grandes dimensions de la gouvernance qui ne sautent pas aux yeux. Une telle entreprise est forcément pleine d'écueils, le premier étant la difficulté manifeste à convertir des perceptions en valeurs quantitatives, à laquelle vient s'ajouter le fait que les perceptions ne représentent pas nécessairement des réalités objectives. Comme il ressort de l'analyse des quatre indices retenus, les mesures de gouvernance courantes réduisent à un seul chiffre une grande quantité d'informations complexes concernant un pays pour une année donnée. Le résultat peut être assez hétérogène et le poids attribué à tel ou tel type de données arbitraire. Pour être utiles, les indicateurs de gouvernance (au nombre desquels figure l'indicateur de corruption) doivent être assortis de définitions sans équivoque et de spécificités statistiques clairement indiquées, ainsi que d'un plan d'actions précises, d'une stratégie de réforme et de paramètres permettant d'en mesurer l'impact.

En résumé, comme l'a démontré le présent chapitre, si les mesures actuelles peuvent être utiles comme indicateurs de prévalence de la corruption ou de la mauvaise gouvernance, elles n'aident pas beaucoup à assurer la réforme des politiques en Afrique. Leurs détracteurs émettent des doutes sur les approches méthodologiques utilisées et la fiabilité des sources.

C. Leçons apprises

D'importantes leçons peuvent être tirées de l'analyse des points forts et des points faibles faite ci-dessus.

- **Leçon 1 :** La mise en place d'institutions de gouvernance et leur renforcement sont indispensables pour faire face à tous les problèmes de gouvernance, notamment la corruption.
- **Leçon 2 :** C'est pays par pays et sans comparaisons entre pays qu'il convient d'étudier la corruption et de calculer les résultats des études ainsi menées.

- **Leçon 3 :** La pratique actuelle qui consiste à faire la part belle à tel groupe social par rapport à tel autre dans les enquêtes nuit à la qualité des résultats de l'opération.
- **Leçon 4 :** Les principaux types de corruption en cours dans un pays donné doivent être déterminés et leur fréquence mesurée de façon isolée (c'est-à-dire sans agrégation), ce qui donnerait une meilleure image de l'ampleur et de la prévalence des grands types de corruption existant dans chaque pays et doterait les décideurs de meilleurs outils pour élaborer et mettre en œuvre des mesures d'intervention appropriées.
- **Leçon 5 :** L'existence de flux financiers illicites est un indice révélateur du dysfonctionnement des institutions publiques et de l'absence de mécanismes de mise en jeu de la responsabilité des agents publics. Aucune mesure de corruption ou de gouvernance ne peut être complète si elle ne tient pas compte de l'impact social et économique de ces flux financiers.

Premièrement, il est généralement admis que la corruption constitue un phénomène social et que celui-ci est intrinsèquement lié au problème de la gouvernance. Les indicateurs de la gouvernance en Afrique élaborés par la CEA sont une des rares initiatives audacieuses prises pour tenter d'inscrire la corruption dans le cadre général de la gouvernance.

Deuxièmement, en ce qui concerne la corruption, les données les plus courantes et les plus recherchées sont celles publiées chaque année qui résultent de comparaisons entre divers pays. Comme l'a démontré le chapitre précédent, comparer la corruption entre un pays X et un pays Y revient à comparer des pommes et des oranges. Chaque pays a des expériences historiques et culturelles qui lui sont propres. Par exemple, les pays riches en ressources minières sont sujets à certains types de corruption que les pays dépourvus de ressources pourraient ne jamais connaître. En outre, il est de notoriété publique que les points de vue des personnes sélectionnées pour répondre à des questionnaires d'enquête sont façonnés par les médias, leur culture, leurs expériences, etc. Le type et la nature de ces facteurs qui influent sur les perceptions et les idées du public doivent être analogues d'un pays à l'autre pour qu'il soit possible de comparer des pays et les classer en fonction du degré de perception de la corruption. Les résultats de tels classements ne peuvent jamais être exacts, mais leurs conséquences, en particulier pour les pays pauvres, ne doivent jamais être sous-estimées, le classement conditionnant souvent l'accès aux investissements directs étrangers et les banques et les établissements financiers s'en servant également pour analyser le risque-pays. C'est pour cette raison que le présent rapport, comme les précédents, rejette l'idée qu'il est utile de vouloir tant classer des pays dont les circonstances sont si différentes.

Troisièmement, les personnes qui répondent aux questionnaires d'enquête appartiennent souvent à des milieux restreints tels que ceux des hommes d'affaires, des personnalités médiatiques et des agents des secteurs non gouvernementaux. La teneur des questions qui leur sont posées porte en général sur leurs liens avec les fonctionnaires et les institutions publiques et l'enquête semble s'intéresser davantage à l'impact de la corruption sur un groupe social trié sur le volet. Or la corruption ne nuit pas à un seul groupe social ou segment de la population, ses effets pouvant parfaitement s'étendre à toutes les catégories sociales si elle est de grande ampleur. De plus, tant que les résultats de ces opérations ne traduiront que les points de vue d'une minorité, les décideurs ne seront pas encouragés à engager de grandes réformes.

Quatrièmement, les principales mesures de corruption fondées sur les perceptions procèdent souvent à l'agrégation des sources de données afin de limiter autant que possible les erreurs de mesure. Cette pratique serait acceptée si les sources supplémentaires qui sont intégrées au modèle étaient plus fiables. En fait, comme l'ont démontré des experts, dès lors que telle ou telle nouvelle source ajoutée n'est pas fiable, la fiabilité générale du modèle diminue.

« Dans les flux transfrontaliers de capitaux illicites, environ 3 % du total mondial [sont] le produit des pots-de-vin que les agents publics ; la criminalité issu du trafic de stupéfiants, du racket, de la contrefaçon, etc. représente environ 30 à 35 % du total ; l'évasion fiscale des entreprises commerciales, qui réside principalement dans la manipulation de la valeur des échanges commerciaux, s'élevant à environ 60 à 65 % du total mondial. »

Enfin, l'un des rapports les plus alarmants traitant de la corruption, qui a été publié par Global Financial Integrity en 2008 et porté récemment à l'attention du public, relève à la page 1 ce qui suit :

Ces dernières années, une grande attention a été portée à la corruption, c'est-à-dire le produit des pots-de-vin que les agents publics reçoivent et des vols qu'ils commettent. Dans les flux transfrontaliers de capitaux illicites, nous constatons que les fonds produits par ce moyen constituent environ 3 % du total mondial [...] Le produit de la criminalité issu du trafic de stupéfiants, du racket, de la contrefaçon, etc. représente environ 30 à 35 % du total. Celui de l'évasion fiscale des entreprises commerciales, qui réside principalement dans la manipulation de la valeur des échanges commerciaux, est de loin la composante la plus importante, s'élevant à environ 60 à 65 % du total mondial.

Les pertes totales dues à ces flux financiers sont estimées à 854 milliards de dollars pour la période allant de 1970 à 2009. Selon Global Financial Integrity, « cette sortie massive de capitaux illicites de l'Afrique est facilitée par un système financier mondial clandestin comprenant les paradis fiscaux, des États pratiquant l'opacité financière, des sociétés-écrans, des comptes fiduciaires anonymes, des fondations fictives, la manipulation de la valeur des échanges commerciaux et des techniques de blanchiment d'argent ».

D. Conclusions

Tout le monde sait qu'on ne peut mesurer ce qui est caché. De l'avis de tous, il est impossible de mesurer la corruption de façon précise. Lorsque l'argent passe illégalement d'une personne à l'autre, les intéressées prennent les dispositions nécessaires pour qu'il soit difficile à quiconque d'en découvrir les données. C'est pourquoi presque tous les indicateurs de corruption mesurent les perceptions du public plutôt que la corruption proprement dite. Comme il a été indiqué au début du présent chapitre, il existe plusieurs types de corruption parmi lesquels les pots-de-vin, les détournements, la fraude et l'extorsion. Ces activités se déroulant toutes loin du regard du public, il est difficile d'avoir même connaissance de leur existence et encore plus d'en mesurer l'ampleur. En conséquence, nous reconnaissons l'importance des mesures de perception. Il importe cependant de souligner que la plupart des mesures de perception actuelles doivent revoir leur interprétation conceptuelle et leurs évaluations techniques de la corruption afin de se mettre en phase avec la philosophie et les pratiques qui sous-tendent le développement aujourd'hui.

CHAPITRE 4

Dimension internationale de la corruption

Devenue un acteur dont l'importance ne cesse de grandir sur la scène mondiale, l'Afrique voit son paysage géopolitique et socioéconomique subir les effets de cette influence internationale. Il en va de même pour la corruption. La riche histoire de l'Afrique, sa diversité culturelle et son rôle dans l'arène mondiale ne sauraient occulter la dimension internationale de la corruption qui la touche. Trois grandes conclusions se dégagent du présent chapitre. Premièrement, si l'impact de l'aide étrangère sur la corruption reste ambigu, il ne saurait être négligé, étant donné l'importance capitale que revêt cette aide pour les pays africains. Deuxièmement, les flux financiers illicites (FFI) transfrontaliers sont à la fois un facteur déterminant et une conséquence de la corruption en Afrique. Troisièmement, l'étendue de la corruption transfrontalière observée témoigne du rôle essentiel des acteurs étrangers dans le renforcement de la corruption en Afrique. Pour terminer, le chapitre met en lumière l'importance des institutions de gouvernance nationales et internationales dans l'examen de la dimension internationale de la corruption sur le continent.

A. Effets potentiels de l'intervention étrangère sur la corruption

L'influence des périodes coloniale et postcoloniale sur la corruption

Le caractère international de la corruption en Afrique repose sur plusieurs dimensions et éléments que l'on pourrait associer à certaines évolutions historiques. Ceux-ci ont partiellement été examinés dans le cadre d'un discours colonial et postcolonial plus global. La gouvernance en Afrique a longtemps été influencée par l'héritage colonial. Les différentes formes d'administration utilisées par les puissances coloniales ont engendré un système de « chefs coloniaux dans des sociétés acéphales » (Tignor, 1971). Tignor souligne que « la nomination de chefs qui ne rendaient compte qu'au gouvernement colonial avait donné naissance à une culture de la corruption... Sans la corruption, tout le système se serait effondré dans la mesure où il fallait ...financer les grandes structures para-administratives et militaires » (p. 351 de la version anglaise).

Le modèle bureaucratique colonial se caractérisait par la présence de bureaucrates blancs et de divers dirigeants et chefs indigènes (Blundo et Olivier de Sardan, 2006, p. 38 de la version anglaise). Dans l'Afrique précoloniale, le fait d'offrir des présents faisait partie des usages diplomatiques traditionnels. Cela permettait également d'obtenir des services, de renforcer les liens d'amitié et de garantir la paix (p. 32 de la version anglaise). Cette culture du cadeau s'est poursuivie pendant l'époque

coloniale avec la « monétisation accrue » des relations sociales. Elle est restée profondément ancrée dans certains pays, à tel point que l'on y juge acceptable de remettre de petites enveloppes aux agents publics.

Toutefois, dans la réalité générale de la domination coloniale, la coercition, la violence et la corruption étaient des éléments essentiels de l'intégration de sujets coloniaux dans les structures de production. L'expérience coloniale a fait naître l'idée selon laquelle « le pouvoir ne doit pas nécessairement venir du peuple, il est plutôt conféré à une personne choisie par la hiérarchie » (Mbembe 2000, p. 51 à 53). Le plus souvent, le pouvoir s'exerçait sans légitimité et avec brutalité et la fonction publique offrait l'occasion d'accéder rapidement à la richesse et au prestige (Njoku, 2005; voir aussi Tignor, 1971). De plus, « [...]...le pouvoir colonial étant considéré ...illégitime, [on ne s'embarrassait donc plus souvent de] la retenue habituellement observée devant le vol et le détournement de la chose publique » (Le Vine, 1975, p. 50 de la version anglaise).

Il ne fait aucun doute que la période postcoloniale a eu un impact tout aussi considérable sur la structure de la gouvernance de l'Afrique. En particulier, « l'État postcolonial...symbolisait la mutation historique des sociétés africaines, à terme : la classe dominante n'avait jamais autant semblé chercher à exercer une suprématie économique aussi forte sur ses sujets ». Dans plusieurs cas, les coalitions politiques sorties victorieuses des luttes d'indépendance s'empressaient de prendre le contrôle des ressources de leurs pays. Le Ghana postcolonial constitue à cet égard un exemple classique, comme le souligne Le Vine (1975). En 1951, indique-t-il, le pouvoir politique au Ghana était exercé par une « classe moyenne de personnes nouvelles » dont « les dirigeants avaient apporté au pouvoir des attitudes, des valeurs et un modèle politique ...sans grand rapport avec les normes politiques observées par les Britanniques ou [l']élite politique coloniale » (p. 51 de la version anglaise). Pendant la période postcoloniale, les classes dirigeantes africaines s'employaient à s'octroyer des avantages personnels, d'où une répartition inéquitable des ressources (Bayart, 2006). Outre ces grandes influences étrangères historique et culturelle, il existe d'autres facteurs qui sont aujourd'hui plus tangibles lorsqu'il s'agit de juger le caractère international de la corruption telle qu'elle est vécue en Afrique.

Effet de l'aide étrangère sur la corruption

L'intervention étrangère fait partie intégrante du paysage politique de nombreux pays africains. Il est évident que l'aide publique au développement (APD) reste essentielle au financement du programme de transformation structurelle du continent. Elle fait également sentir sur la gouvernance, en général, et la corruption en particulier, des effets à la fois positifs et négatifs, souvent nuancés en fonction de la chaîne de causalité. Il importe de distinguer entre les diverses

formes d'aide étrangère, au regard des effets particuliers que chacune d'elle peut avoir sur la corruption. L'aide étrangère en Afrique peut être bilatérale ou multilatérale et prendre la forme de transferts de fonds en faveur des gouvernements africains, accompagnés de conditions d'utilisation qui varient considérablement d'un pays à l'autre. En outre, chaque type d'aide étrangère peut se caractériser par divers degrés de transparence et d'obligation de rendre compte dans l'utilisation des fonds, et des niveaux de compétences managériales requis dans l'exécution du projet. En particulier, lorsque les conditionnalités de l'aide sont rigides, les pays peuvent renoncer à s'approprier les réformes engagées dans la lutte contre la corruption.

Le montant total de l'APD accordée aux pays africains a plus que doublé en termes réels depuis le début du millénaire (voir figure 16)²¹.

21 Tous les chiffres indiqués découlent des calculs que nous avons effectués sur la base des données obtenues auprès du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Voir tableau 30 sur « les décaissements nets d'APD en faveur de l'Afrique subsaharienne par le destinataire », et tableau 25 sur « les décaissements de l'APD et les indicateurs retenus pour les pays et territoires en développement » [traduction]. Easterly et Pfutze (2008) mettent en garde au sujet de la qualité des données dans la mesure où « la coopération avec le CAD est volontaire et de nombreux organismes internationaux semblent ne pas participer à cet effort international unique visant à publier les

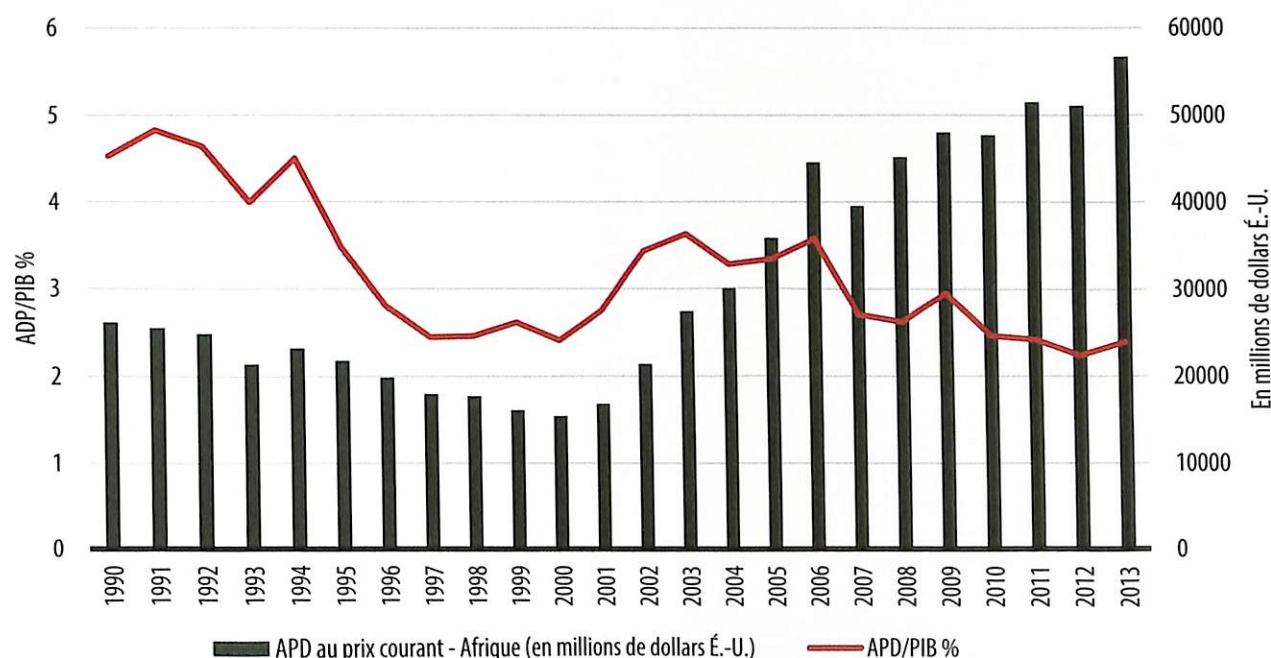
Il importe de rappeler qu'Alesina et Dollar (2000) soutiennent que « de nombreux indices laissent penser que l'aide étrangère est dictée autant par des considérations politiques et stratégiques que par les besoins économiques et les résultats des politiques adoptées par les bénéficiaires, et que le passé colonial et les alliances politiques en sont les principaux facteurs déterminants ». Hoeffler et Outram (2011) ont abouti à des conclusions similaires en ce qui concerne notamment l'aide bilatérale (contrairement à l'aide multilatérale), tandis que Easterly et Pfutze (2008) relèvent que « l'on continue d'aider massivement des pays corrompus et autocratiques et des pays autres que ceux qui ont les revenus les plus faibles ».

L'effet attendu de l'aide étrangère est indéniable sur la lutte contre la corruption en Afrique lorsqu'elle est orientée vers des projets permettant de lutter efficacement contre la corruption et d'améliorer la gouvernance du secteur public. Plus précisément, l'aide a permis de soutenir des initiatives de lutte contre la corruption dans de nombreux pays africains, en renforçant notamment le système judiciaire, les capacités des agences nationales de lutte contre la corruption et l'obligation qui incombe à l'État de rendre des comptes. Par exemple, la Norvège est un

données comparables sur l'aide » [traduction] (p. 29 à 52 de la version anglaise).

Figure 16

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN FAVEUR DE L'AFRIQUE



Source : données obtenues en 2015 auprès du Comité d'aide au développement de l'OCDE (voir note de bas de page 21).

pays qui a toujours montré son engagement dans ce domaine d'intervention. La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption « font partie des principaux domaines de priorité de la politique norvégienne d'aide et de développement » (Norad, 2015). En 2014, un cinquième de l'aide étrangère bilatérale accordée par la Norvège aux pays africains est allé aux initiatives de lutte contre la corruption²². L'assistance étrangère peut également avoir un effet positif indirect sur la lutte contre la corruption chaque fois qu'elle réussit à renforcer globalement les capacités de l'État. Il existe également des projets portant sur la gouvernance au sens plus large qui peuvent contribuer à la réduction de la corruption.

« L'effet attendu de l'aide étrangère est indéniable sur la lutte contre la corruption en Afrique lorsqu'elle est orientée vers des projets permettant de lutter efficacement contre la corruption et d'améliorer la gouvernance du secteur public. »

Il convient toutefois de rappeler que les apports d'APD ont un effet néfaste sur la lutte contre la corruption en Afrique, étant donné l'importance qu'ils continuent d'avoir dans les budgets nationaux. En effet, Charron (2011) apporte la preuve empirique que « plus un État reçoit d'APD en rapport avec son PIB, pires deviennent ses performances bureaucratiques et démocratiques et son niveau de corruption » (p. 66 à 68 de la version anglaise). Toutefois, la nature du paysage global de ces pays est telle que les politiques publiques ne peuvent pas être imputées uniquement à l'État, mais également à l'ensemble des organisations non-gouvernementales qui sont financées par l'étranger. La dépendance à l'aide pourrait conduire certains États à devenir moins redevables envers leurs citoyens, avec le risque potentiel de perpétuation de politiques économiques inappropriées et d'institutions faibles. En outre, l'aide étrangère est un exutoire pour certaines élites politiques des pays bénéficiaires qui adoptent par conséquent des

comportements de recherche de rente. Sur cette base, la plupart des publications consacrées au développement ont abouti à des conclusions accablantes selon lesquelles l'aide étrangère pouvait par exemple rendre les États moins redevables, qu'elle était orientée vers des activités spécifiques pour servir des intérêts particuliers acquis et qu'elle encourageait la corruption nationale (Knack 2001, 2004). Il est à noter que toute évaluation du lien entre l'aide étrangère et la corruption devrait tenir compte de l'important changement d'orientation survenu au cours de la dernière décennie, où une plus grande attention est accordée à la qualité de la gouvernance.

Les différents types d'aide étrangère ont un impact différent sur la corruption. L'architecture de l'aide accordée aux pays africains révèle une tendance à lier davantage l'aide bilatérale à l'agenda politique des pays, surtout les pays riches en ressources naturelles. Selon Asongu et Jellal (2013), « l'aide étrangère orientée vers les dépenses de consommation du gouvernement aggrave la corruption »²³. Si les données disponibles sur l'effet global de l'aide étrangère sur la corruption restent ambiguës, ses effets positifs sont sans doute devenus beaucoup plus importants au cours des deux dernières décennies, lorsque de grandes organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine, ont placé la lutte contre la corruption au centre de leurs préoccupations.

B. Comprendre la corruption transfrontalière

De la même façon que les ouvrages consacrés à la corruption peinent à lui trouver une définition consensuelle, il est difficile d'en trouver une à la corruption transfrontalière. Le débat sur la corruption transfrontalière s'est plutôt reporté sur ses diverses formes. Dans la pratique, les actes de corruption transfrontalière comprennent, entre autres, la collusion entre fournisseurs et agents publics au sein de la chaîne d'approvisionnement internationale, le blanchiment d'argent, le non-paiement des droits de douanes et les pots-de-vin dans les transactions internationales.

Le dénominateur commun de toutes ces formes de corruption transfrontalière est qu'elles se produisent entre les États et le plus souvent lors des transactions commerciales internationales. En 2014, après trois années de procès, le UK Serious Fraud Office (service britannique de répression des fraudes graves) a condamné la compagnie Smith & Ouzman pour avoir versé des pots-de-vin à des fonctionnaires en Mauritanie et au Kenya²⁴. Au début de 2015, deux filiales de la société

22 Les calculs reposent sur les données disponibles à l'adresse <http://www.norad.no/en/front/countries/>.

23 Voir aussi, entre autres, Askarov et Doucouliagos (2013).

24 Pour de plus amples informations, consulter le site <http://www.ft.com/intl/cms/s/b4-927188282-8A04-11E-feabdc001440.html>

Goodyear Tire & Rubber, basées en Angola et au Kenya, auraient versé des pots-de-vin à des agents publics pour accroître leurs ventes, en violation de la United States Foreign Corrupt Practices Act (Alix Partners, 2015) (loi américaine pour la répression des actes de corruption à l'étranger). La corruption transfrontalière est un sujet extrêmement préoccupant, à cause notamment de « sa capacité d'interaction avec la corruption nationale, avec comme effet habituel l'intensification des deux formes de corruption et une plus grande difficulté à engager des réformes. Qu'il s'agisse des causes ou des conséquences, la corruption transfrontalière partage de nombreux traits avec les diverses formes de corruption interne; les pays connaissant de graves problèmes de corruption interne peuvent se révéler particulièrement vulnérables aux formes de corruption transfrontalière ».

La corruption transfrontalière implique les acteurs tant privés que publics. Dans l'une de ses formes particulièrement graves, le corrupteur et le corrompu sont tous des fonctionnaires, ce qui pourrait avoir des répercussions plus larges sur le paysage géopolitique du pays. En outre, la corruption interne et la corruption internationale peuvent avoir des interactions complexes. Par exemple, Médard (1997) définit le modèle franco-africain de la corruption internationale comme celui dans lequel les dirigeants politiques français corrompaient leurs homologues africains pour protéger leurs propres intérêts. La corruption transfrontalière engendrée par les acteurs étatiques reste difficile à détecter, et les données disponibles proviennent principalement des études rétrospectives. Il importe de reconnaître, dans le même temps, que la distinction entre acteurs publics et privés n'est pas toujours claire.

La corruption transfrontalière impliquant les entreprises étrangères

La corruption transfrontalière impliquant des entreprises étrangères est restée bien connue en Afrique dans la mesure où les entreprises locales ont rarement pu obtenir les contrats les plus lucratifs. Le secteur des industries extractives illustre parfaitement cet état de choses. On y retrouve en effet de nombreux acteurs dont les sociétés multinationales, les entreprises publiques et les fonctionnaires. Ce secteur est plus vulnérable à la corruption étant donné l'ampleur de ses contrats. Par exemple, dans les années 90, le projet minier de Simandou (Guinée) était le plus grand du genre en Afrique. Il portait sur l'exploration de quatre blocs miniers dans la région de Simandou. Le contrat pour les quatre blocs avait été initialement conclu avec l'entreprise Rio Tinto. Mais deux blocs lui seront retirés par la suite pour être attribués, sans appel d'offres, et grâce à un prétendu contrat verbal, à l'entreprise étrangère de BSG Ressources. On continue d'alléguer que d'importants pots-de-vin ont été versés pour garantir la répartition des blocs entre deux entreprises étrangères. Ce scandale continue d'être l'objet d'une

enquête menée par le Federal Bureau of Investigation des États-Unis (The Economist, 2014).

Les transactions transfrontalières de tous genres se sont multipliées au cours des deux dernières décennies, augmentant également l'ampleur des pratiques frauduleuses. Parallèlement à ces évolutions, la criminalisation de ce type de corruption s'est faite progressivement, trainant avec elle un ensemble d'éléments de preuve qui doivent être exploités pour une meilleure compréhension du phénomène. Différents pays l'ont en effet confirmé dans leurs cadres juridiques. Par exemple, dès 1977, les États-Unis ont promulgué une loi sur les pratiques de corruption des agents publics étrangers, la Foreign Corrupt Practices Act qui interdisait le versement de pots-de-vin par des citoyens et des sociétés américains ainsi que leurs agents à des fonctionnaires étrangers en échange d'avantages commerciaux à l'étranger. La loi fut modifiée en 1998 pour couvrir les actes de corruption commis par des entreprises étrangères ou par des personnes qui, directement ou par l'intermédiaire d'agents se trouvant sur le territoire des États-Unis, versent des pots-de-vin à des responsables étrangers en échange d'avantages commerciaux dans les pays étrangers. La loi exige également des compagnies dont les valeurs mobilières sont cotées en bourse aux États-Unis qu'elles tiennent une comptabilité à jour et disposent de systèmes de contrôle internes.



La corruption transfrontalière impliquant des entreprises étrangères est restée bien connue en Afrique dans la mesure où les entreprises locales ont rarement pu obtenir les contrats les plus lucratifs.



La Commission boursière américaine (USA's Securities and Exchange Commission, SEC) et le Ministère de la justice sont conjointement chargés de l'application de la loi sur les pratiques de corruption des agents publics étrangers. La division de la Commission boursière américaine chargée de l'application des lois a créé une unité spécialisée pour renforcer encore l'application de cette loi anti-corruption. Les entreprises ou personnes physiques reconnues coupables de violations de

Encadré 17

LA LOI AMÉRICAINE SUR LES PRATIQUES DE CORRUPTION DES AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS (FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT) : EXEMPLES DE CAS APPLIQUÉES PAR LA COMMISSION BOURSIÈRE AMÉRICAINE (SECURITIES AND EXCHANGES COMMISSION)

2015	Hitachi La SEC avait accusé ce conglomérat, dont le siège se trouve à Tokyo, d'avoir violé la loi anti-corruption américaine en présentant de faux documents sur des paiements irréguliers effectués en faveur du parti politique au pouvoir en Afrique du Sud en rapport avec des contrats de construction de centrales électriques. Hitachi a accepté de payer 19 millions de dollars É.-U. pour régler le différend (28 septembre 2015).	Goodyear Tire & Rubber Company La SEC accusait Goodyear de violation de la loi FCPA en raison du versement, par ses filiales, de pots-de-vin pour la vente des pneus au Kenya et en Angola. L'entreprise a accepté de payer 16 millions de dollars É.-U. pour régler le différend (24 février 2015).
	Layne Christensen Company La SEC accusait cette entreprise de gestion de l'eau, de construction et de forage basée au Texas d'avoir violé la loi FCPA en effectuant des paiements irréguliers à des responsables étrangers dans plusieurs pays africains pour bénéficier d'un traitement de faveur et obtenir des allègements fiscaux (27 octobre 2014).	
2013	Weatherford International La SEC reprochait à cette entreprise de services pétroliers domiciliée en Suisse d'avoir autorisé le versement de pots-de-vin, des voyages et la réception de fonctionnaires étrangers au Moyen-Orient et en Afrique en échange de marchés. Weatherford a accepté de payer plus de 250 millions de dollars É.-U. pour régler le différend avec la SEC et d'autres institutions (26 novembre 2013).	Parker Drilling Company La SEC accusait cette entreprise mondiale de services de forages et de gestion de projets d'avoir violé la loi FCPA en autorisant des paiements illicites en faveur de tiers intermédiaires pour la réception de fonctionnaires nigériens chargés de régler les litiges douaniers de l'entreprise. Parker Drilling a accepté de payer 4 millions de dollars É.-U. pour régler le différend avec la SEC (16 avril 2013).
	Cadres de l'entreprise Noble Corporation La SEC reprochait à trois cadres des services pétroliers d'avoir versé des pots-de-vin à des fonctionnaires de la douane nigérienne en échange de permis de forage illicites leur permettant de conserver des avantages indus dans de lucratifs contrats de forage (24 février 2012).	
2010	ENI et Snamprogetti Netherlands BV La SEC accusait une entreprise italienne et son ancienne filiale hollandaise d'avoir entretenu une décennie durant un réseau de corruption consistant en la remise de valises remplies d'argent liquide et de véhicules à de hauts fonctionnaires nigériens en échange de contrats de construction. Snamprogetti et ENI ont solidairement payé 365 millions de dollars É.-U. pour régler le différend avec la SEC et éviter des poursuites pénales (7 juillet 2010).	Technip SA La SEC reprochait à cette entreprise mondiale d'ingénierie basée à Paris d'avoir, une décennie durant, versé des pots-de-vin à de hauts fonctionnaires nigériens en échange de contrats de construction d'une valeur de plus de six milliards de dollars É.-U. Technip a accepté de payer 338 millions de dollars É.-U. pour régler le différend avec la SEC et éviter des poursuites pénales (28 juin 2010).

Source : United States Securities Exchange Commission (Commission boursière américaine).

cette loi peuvent être amenées à restituer les sommes indûment perçues et payer des intérêts ou des pénalités. Différentes entreprises et leurs filiales africaines ont été accusées de participation à des actes de corruption en Afrique. Une bonne partie de ces affaires relèvent notamment du secteur des industries extractives (voir encadré 17).

Sur le plan multilatéral, la question de la corruption transfrontalière est explicitement traitée par la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée en 1977 et son intégration subséquente dans les législations internes des pays signataires (voir encadré 18).

La Convention constitue une avancée considérable dans la lutte contre la corruption transfrontalière. Elle a pour objectif prioritaire la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers par les pays de l'OCDE. Elle constitue également une innovation juridique dans la mesure où elle s'appuie sur le mécanisme de mise en œuvre et le système judiciaire de chaque pays membre, bien qu'étant un accord international. Sa principale faiblesse reste toutefois sa concentration sur la seule administration publique et l'exclusion du secteur privé. De plus, les mécanismes de mise en œuvre ne sont pas uniformes dans les pays membres, notamment en Afrique.

Encadré 18

CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES (CONVENTION ANTI-CORRUPTION DE L'OCDE)

La Convention anti-corruption de l'OCDE est un instrument de lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Elle a été signée en décembre 1977 et est entrée en vigueur en 1999. Elle compte 41 pays signataires dont l'ensemble des 34 pays membres de l'OCDE et 7 pays non membres, à savoir l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Colombie, la Lettonie et la Russie. Elle exige que chaque partie ou signataire prenne les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de sa loi le fait pour toute personne d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage pécuniaire indu à un agent public étranger en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou tout autre avantage dans le commerce international.

L'article 1.1 de la Convention est ainsi libellé : « Chaque partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de sa loi le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution des fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international ».

Mise en œuvre. La Convention met en place un mécanisme de contrôle par les pairs pour s'assurer que les pays signataires s'acquittent entièrement de leurs obligations. Le groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales est chargé de la mise en œuvre et du respect de la Convention.

Cette mise en œuvre connaît toutefois des difficultés : quinze ans après l'entrée en vigueur de la Convention, seuls quatre pays, à savoir l'Allemagne, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis « ont activement enquêté et engagé des poursuites contre des entreprises ayant versé des pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers afin d'obtenir des contrats, des permis et des concessions ou d'en gonfler les prix » (Transparency International, 2015a). Les lacunes du mécanisme d'examen des plaintes, de la communication interinstitutionnelle et internationale, l'absence de sensibilisation, les longs délais de traitement des dossiers et les techniques de blanchiment complexes et des sociétés écrans intelligemment conçus constituent les principaux obstacles à la mise en œuvre de la Convention.

En Afrique, des entreprises multinationales basées dans les pays membres de l'OCDE ont été impliquées dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers pour l'attribution de contrats pétroliers irréguliers dans les pays riches en ressources pétrolières tels que la Libye et l'Angola (Transparency International, 2015 b)

Source : OCDE, Transparency International

Le mode de participation des entreprises multinationales aux pratiques frauduleuses a été largement documenté, mais il importe de le rappeler (voir figure 17).

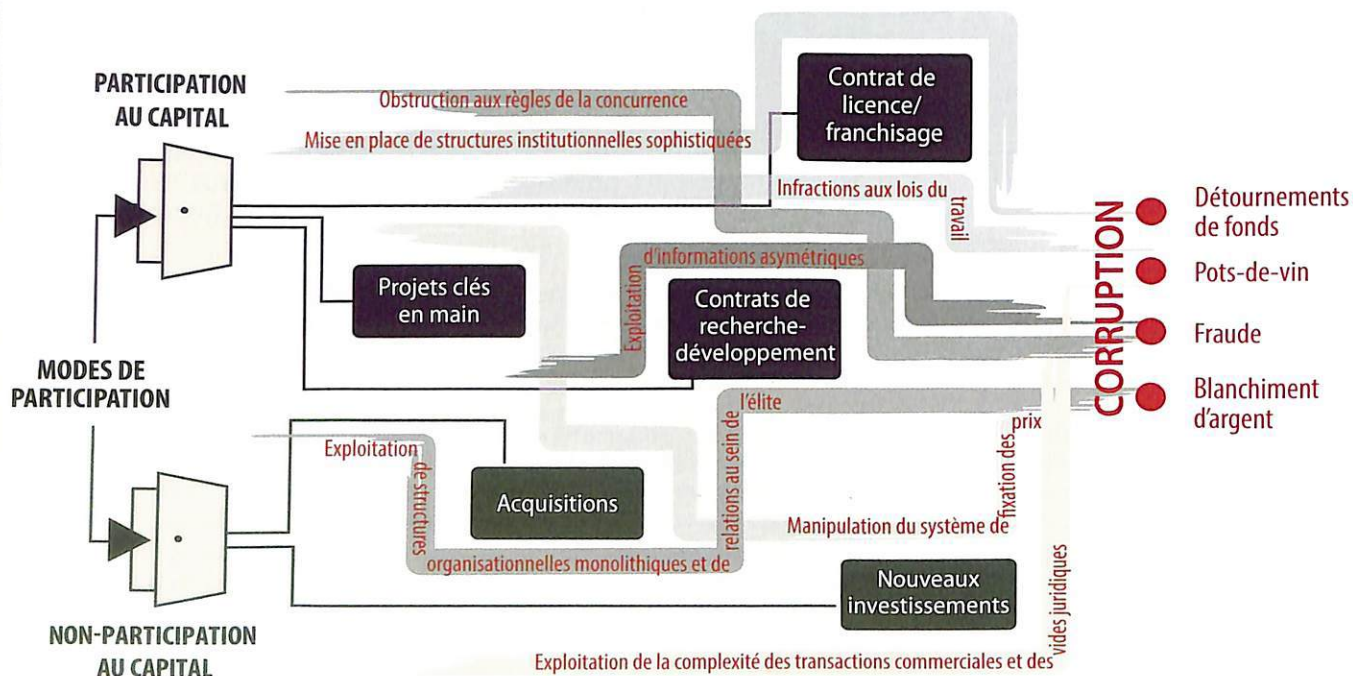
Le graphique de la figure 17 présente le mode de participation des entreprises multinationales à des activités susceptibles de déboucher sur la corruption (Canabal and White, 2008). Peng (2009) soutient que ces modes varient selon les possibilités d'entrée qui reposent sur deux catégories : La participation et la non-participation au capital (Tian, 2007). L'entrée par participation au capital consiste en un arrangement négocié entre une entreprise multinationale étrangère et une entreprise locale sur le partage de ressources, de risques et de tâches de contrôle opérationnel entre les partenaires (Julian, 2005). Il existe également des cas où les opérations sont gérées par une seule personne, notamment les investissements dans des projets nouveaux ou l'acquisition d'une entreprise existante (Razin et Sadka, 2007). L'entrée sans participation au capital comprend les exportations et les accords contractuels tels que les contrats de licence, le franchisage, les projets clefs en main et les contrats de recherche et développement (Teixeira et Grande, 2012).

Grace à ces modes d'entrées, les entreprises multinationales peuvent se livrer à des actes de corruption (Ndikumana, 2013, p. 10) tels que :

- L'entrave aux règles de la concurrence ou des comportements anticoncurrentiels pour s'assurer les bénéfices du monopole;
- La violation de la législation du travail pour sauvegarder des intérêts commerciaux (réduction des salaires et autres coûts de la main d'œuvre) ou les intérêts d'associés (notamment le favoritisme dans le processus de recrutement);
- La manipulation du système de tarification à travers la fraude fiscale et l'application de taux usuraires aux clients (y compris sur le gouvernement lorsque le consommateur se trouve être le secteur public);
- L'exploitation des informations asymétriques, système dans lequel les entreprises multinationales profitent des informations privilégiées, des informations particulières au commerce et à l'industrie qui ne sont pas accessibles au régulateur, au consommateur, au

Figure 17

MODE DE PARTICIPATION DES ENTREPRISES MULTINATIONALES AUX PRATIQUES FRAUDULEUSES



Note : contrats recherche et développement

Source : adapté de Teixeira et Grande, 2012.

- travailleur et au public en général, pour s'octroyer des bénéfices exceptionnels ;
- e. L'usage de la complexité des transactions ou des failles juridiques qui rendent difficiles le contrôle et le suivi de la légalité des transactions par le régulateur et les organes d'application de la loi ;
 - f. La mise en place des structures d'entreprises intelligemment conçues pour brouiller la frontière entre la propriété et la domiciliation dans un contexte de mondialisation contrasté par une intégration croissante du commerce et la finance ;
 - g. L'exploitation de structures organisationnelles et des accointances entre élites- phénomène fréquent dans le secteur industriel de la plupart des pays africains caractérisé par une forte concentration de la propriété entre les mains de réseaux familiaux ayant généralement des relations avec l'élite dirigeante actuelle et passée.

Les points susmentionnés constituent les principales voies d'accès aux marchés, aux gros marchés publics et au traitement préférentiel en matière de fiscalité et de licences d'importation et d'exportation (ibid.). Les privilèges du monopole se trouvent renforcés par les obstacles réglementaires qui entravent l'accès de l'entreprise à des secteurs de choix. La structure monopolistique du secteur industriel empêche l'émergence de nouveaux entrepreneurs dans la mesure où les avantages du monopole permettent aux entreprises multinationales de fragiliser les éventuels entrepreneurs, en s'appuyant notamment sur leurs relations avec le régime politique. Ce qui limite par conséquent la pénétration de nouvelles technologies et de pratiques commerciales modernes, freinant ainsi la croissance de la productivité.

Évaluation quantitative de la corruption transfrontalière en Afrique

Grâce à l'indice de corruption de l'administration publique récemment développé par Escresa et Picci (2015a), on peut obtenir des indications du niveau de corruption transfrontalière touchant les pays africains. Le présent rapport utilise une méthodologie adaptée de l'indice (voir annexe A)²⁵. En résumé, sur la base des informations sur la corruption transfrontalière obtenues dans un pays, l'indice opère une extrapolation « pour évaluer les niveaux de corruption enregistrés dans tous les autres pays. De plus, il ne tient pas compte des cas survenus dans une seule juridiction, mais dans toutes les juridictions compétentes » (Escresa et Picci, 2015a, p. 3 de la version anglaise).

²⁵ En examinant ces résultats, il faut relever que les cinq premières années précédant la mise en œuvre de la Convention anti-corruption de l'OCDE, toutes les affaires concernent donc les entreprises basées aux États-Unis.

« Entre 1995 et 2014, sur 1080 affaires de corruption transfrontalière signalées en Afrique, 1075 (99,5 %) concernaient des entreprises non africaines. »

Le **tableau 7** présente des cas de corruption impliquant des entreprises étrangères. Entre 1995 et 2014, sur 1080 affaires de corruption transfrontalière signalées en Afrique, 1075 (99,5 %) concernaient des entreprises non africaines²⁶. Ceci souligne le fait que les agents corrupteurs sont presque toujours non africains, confirmant ainsi l'omniprésence de la dimension extérieure de la corruption sur le continent.

²⁶ De surcroît, entre 1995 et 2014, sur un total de 1080 affaires de corruption transfrontalière, seules 257 (soit 23,8 %) impliquant les fonctionnaires africains ont leur origine sur le continent (voir tableau 10, colonne v).

Tableau 7

NOMBRE D'AFFAIRES DE CORRUPTION TRANSFRONTALIÈRE IMPLIQUANT DES ENTREPRISES ÉTRANGÈRES

Années	Nombre total d'affaires traitées en Afrique	
	Depuis le reste du monde	Depuis l'Afrique
1995–1999	135	0
2000–2004	383	3
2005–2009	350	0
2010–2014	207	2
Total: 1995–2014	1 075	5

Note : Voir annexe A, et Escresa et Picci (2015a, b) pour une illustration de la méthode utilisée pour calculer l'indice.

Source : Escresa et Picci (2015b).

Tableau 8

INDICE DE CORRUPTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AFRIQUE ET DANS SES SOUS-RÉGIONS (1995-2014)

	Afrique	Afrique du Nord	Afrique de l'Ouest	Afrique centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe
1995 à 1999	1 300,5	462,0	4 345,0	5 599,0	1 446,4	207,2
2000 à 2004	916,7	683,8	1 815,8	2 567,3	1 218,9	135,4
2005 à 2009	1 221,9	1 027,7	1 801,6	6 221,1	3 548,5	45,5
2010 à 2014	811,1	516,6	723,7	5 204,4	2 493,2	104,5

Note : Voir annexe A, et Escresa et Picci (2015a, b) pour une illustration de la méthode utilisée pour calculer l'indice.

Source : Escresa et Picci (2015b).

Au niveau sous-régional, l'Afrique centrale semble être la sous-région la plus touchée par la corruption transfrontalière (voir tableau 8). Entre 2005 et 2009, l'indice a dépassé la valeur de 6 000, ce qui ne surprend guère dans la mesure où tous les pays de la sous-région sont riches en ressources naturelles. Les problèmes de gouvernance qui en découlent sont inhérents au secteur des ressources naturelles en Afrique et sont analysés dans le présent rapport. À l'inverse, l'Afrique australe semble la moins vulnérable à la corruption transfrontalière. L'Afrique de l'Est est la seule sous-région qui ait fait des progrès avec le temps, ce qui reflète en partie les efforts accrus des États partenaires de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) pour lutter contre la corruption dans le commerce transfrontalier. Les Gouvernements de cette communauté ont par exemple retenu l'instauration des guichets uniques aux frontières comme possible solution aux problèmes de dédouanement, tels que la corruption. En avril 2013, la CAE a voté une loi sur les guichets uniques qui impose à chaque État de « mettre en application les accords de procédures des guichets uniques en créant et en déterminant les zones de contrôle à leurs postes frontières respectifs » (Whitehead, 2013).

H. Flux financiers transfrontières illicites

Les flux financiers transfrontières illicites et la corruption vont souvent de pair. Ces flux constituent un élément essentiel de la dimension internationale de la corruption. Cette déclaration, qui se vérifie d'une manière générale, trouve toute sa pertinence lorsqu'on parle de la corruption en Afrique, étant donné l'ampleur

et le caractère illicite des flux financiers sur le continent. Tout le monde s'accorde à dire que les flux financiers illicites en Afrique sont considérables et qu'ils se sont accrus au cours de la dernière décennie, en partie grâce à la complexité croissante du secteur financier à l'ère du numérique qui permet de déplacer des ressources financières dans le monde entier, littéralement, d'un seul clic.

Les pays africains savent parfaitement que les flux financiers illicites détournent d'importantes ressources du continent. C'est dans ce contexte que fut créé en 2011 le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique lors de la quatrième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine (UA) et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Le Groupe a publié son rapport final en 2015 (CEA, 2015b). Selon ce rapport, les flux financiers illicites peuvent provenir de trois grandes catégories d'activités : le commerce, le crime et la corruption. Il convient toutefois de rappeler que la corruption est aussi fondamentalement liée aux origines commerciales et criminelles de ces flux. Les flux financiers illicites résultant d'activités commerciales « répondent à plusieurs finalités telles que la volonté de dissimuler des richesses, d'éviter l'impôt de façon agressive, et de contourner les droits de douane et les taxes intérieures » (CEA, 2015b, p. 26).

Les activités criminelles qui peuvent donner lieu à des flux financiers illicites particulièrement importants en Afrique vont de « la traite des personnes et du trafic de drogues et d'armes jusqu'à la contrebande, ou encore à la fraude dans le secteur financier, par exemple par l'octroi de prêts non autorisés sans garantie, le blanchiment

d'argent, les manipulations sur les marchés des actions et l'escroquerie pure et simple » (p. 33 et 34). La dure réalité reste que les flux financiers illicites sont motivés par la volonté de leurs auteurs de dissimuler le produit de leur corruption hors d'Afrique. L'autre préoccupation, qui s'est aggravée au cours des dernières années, est la possibilité que les flux financiers illicites puissent servir à financer des activités terroristes en Afrique et ailleurs. La corruption est à l'origine de ces flux dans la mesure où les personnes corrompues ont souvent besoin d'expatrier le produit de leurs actes illégaux. En outre, la corruption de fonctionnaires dans le secteur financier est un catalyseur de bon nombre de pratiques qui facilitent les flux financiers illicites. Toutefois, la corruption peut aussi être la conséquence de ces pratiques surtout lorsque de grosses sommes d'argent sont en jeu. En d'autres termes, les produits de la corruption sont illégalement protégés à l'étranger dans le but de planquer de l'argent pour une utilisation ultérieure.

Les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont très inégalement répartis entre pays (ibid., p. 94, tableau A3.1) et certains secteurs de l'économie (et les pays où ces secteurs sont très visibles), particulièrement ceux des ressources naturelles (qu'ils soient du soit le pétrole ou des minerais), sont plus exposés à la

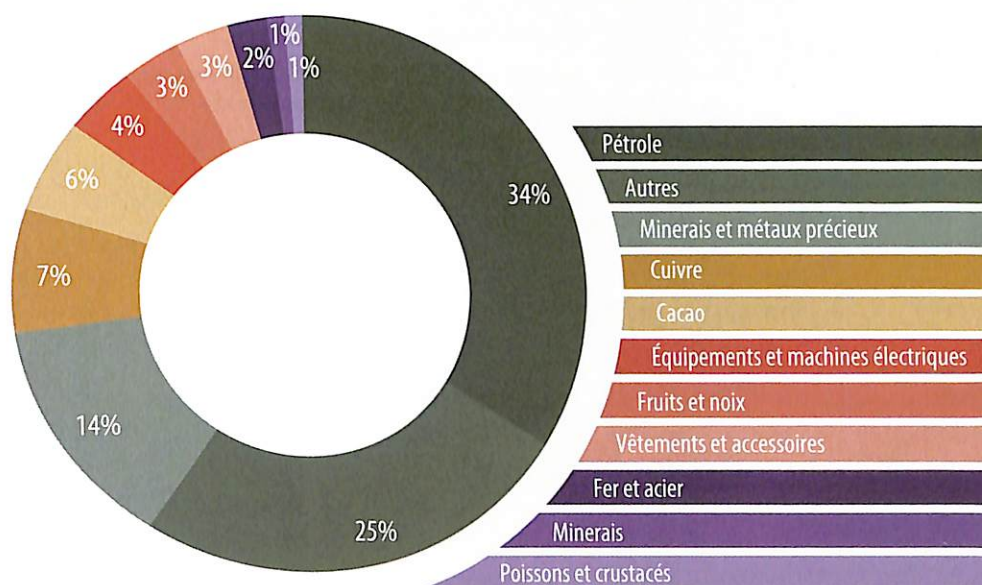
génération de ces flux. Il ressort de la répartition sectorielle des données pour 2010 (voir figure 18), la dernière dont les données sont disponibles, que deux secteurs – le pétrole et les métaux précieux et les minerais – représentent la majeure partie du montant total des flux financiers illicites enregistrés entre 2000 et 2010.

Les entreprises multinationales dans le secteur des industries extractives en Afrique

Dans de nombreux pays africains riches en ressources naturelles, la corruption est perçue comme l'une des principales causes des flux financiers illicites, qui sont eux-mêmes largement attribuables à l'implication des entreprises multinationales. Il convient de rappeler d'entrée de jeu que les flux financiers illicites provenant de la corruption sont la conséquence de la mauvaise gouvernance dans le secteur des industries extractives. La figure 18 illustre la « malédiction des ressources naturelles » où les richesses naturelles ne favorisent pas le développement économique, mais renforcent plutôt les attitudes de recherche de rente qui rendent particulièrement difficile le développement

Figure 18

RÉPARTITION SECTORIELLE DES FLUX FINANCIERS ILLICITES



Note : La répartition est celle de l'année 2010. Les secteurs enregistrant les plus grosses parts sont indiqués, et tous les autres sont regroupés dans la catégorie dite « autres ».

Source : CEA, 2015b.

d'institutions solides nécessaires à la gestion équitable de ces ressources.

Les nombreuses publications consacrées au sujet ont confirmé que plusieurs facteurs rendaient le secteur des industries extractives en Afrique très vulnérable aux flux financiers illicites provenant de la corruption. Tout d'abord, ce secteur demeure fortement contrôlé par l'élite politique. Parallèlement, le secteur des industries extractives reste une importante source de revenus, ce qui en fait une proie facile pour les intérêts financiers particuliers. À cause de la complexité des cadres juridiques et réglementaires et du nombre d'intervenants (notamment les organismes gouvernementaux et les entreprises multinationales)

du secteur, il est difficile de garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Comme l'indique à juste titre Le Billon (2011, p. 3 de la version anglaise), « cela ouvre la voie à la manipulation, particulièrement si l'autorité de vérification est défaillante ou corrompue ». Par exemple, dans le sous-secteur minier, les flux financiers illicites provenant de la corruption peuvent survenir à chaque étape de la chaîne de valeur des minerais (voir tableau 9).

Les sociétés multinationales profitent des lacunes et failles actuelles des cadres juridiques et réglementaires en Afrique. À cela s'ajoute la réalité de la très difficile application des lois et règlements dans le secteur des industries extractives. Ces sociétés ont progressivement mis en place des stratégies de corruption qui leur ont

Tableau 9

FLUX FINANCIERS ILLICITES PROVENANT DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES EN AFRIQUE

Étapes de la chaîne de valeur des minerais	Corruption
Contrats de licence	- Niveau de risque : élevé - Principale méthode : corruption, pots-de-vin, commissions illicites, népotisme - Faillles : manque d'informations sur les contrats, absence d'équité dans les procédures d'appel d'offres et d'attribution de marchés
Exploration	- Niveau de risque : bas - Principale méthode : cadeaux et commissions illicites - Faillles : absence d'équité dans les procédures d'appel d'offres et d'attribution de marchés
Développement	- Niveau de risque : élevé - Principale méthode : corruption, pots-de-vin, commissions illicites, fraude - Faillles : non-application de la réglementation du secteur des minerais (p. ex., irrégularités dans l'attribution des contrats, modifications contractuelles)
Production	- Niveau de risque : élevé - Principale méthode : corruption, pots-de-vin, commissions illicites, fraude - Faillles : irrégularités dans l'attribution des contrats, non-respect et/ou application timide de la réglementation en matière de production
Transport, stockage et commercialisation	- Niveau de risque : élevé - Principale méthode : corruption, pots-de-vin, commissions illicites, fraude - Faillles : non-application de la réglementation du secteur des minerais (p. ex., irrégularités dans l'attribution des contrats, modifications contractuelles)
Transformation et commercialisation	- Niveau de risque : élevé - Principale méthode : corruption, pots-de-vin, fraude - Faillles : falsification des prix, attributions irrégulières des licences d'importation

Source : adapté du document *Extractive sectors and illicit financial flows: what role for revenue governance initiatives* (Secteur des industries extractives et flux financiers illicites : quel rôle pour les initiatives de gouvernance des recettes). (Le Billon, 2011).

permis de rapatrier du continent d'énormes sommes provenant de recettes minières sans s'acquitter de leurs obligations. Ces stratégies comprennent notamment la fraude dans la passation des marchés, les délits d'initiés, les dons politiques illicites, le détournement de fonds, la fraude, les pots-de-vin et les commissions illicites (Baker, 2005).

L'opacité de la corruption est davantage visible dans les accords de partage de production signés entre les gouvernements africains et les compagnies pétrolières et minières internationales (voir encadré 19).

Les banques multinationales comme points de passage de la corruption

Le problème des flux financiers illicites en Afrique a été rendu plus complexe par l'existence de juridictions pratiquant l'opacité financière. L'expression « juridictions pratiquant l'opacité financière » est parfois utilisée pour désigner indifféremment les paradis fiscaux ou les centres financiers offshore. À l'échelle mondiale, il n'existe pas de définition commune des paradis fiscaux ou territoires à secret bancaire, en raison des multiples aspects de ce problème qui ne peuvent être appréhendés par une définition unique (Réseau mondial pour la justice fiscale, 2015). Selon le rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, les juridictions pratiquant le secret bancaire « sont des entités telles que des villes, des États, des pays dont les lois permettent de garder secrète l'information bancaire ou financière dans toutes ou presque toutes les circonstances » (CEA, 2015b, p. 12). Ces juridictions créent des structures et des facilités juridiques qui permettent à des personnes ou entités d'échapper plus facilement aux lois et règlements d'autres juridictions grâce à l'opacité financière.



En fait, certaines banques « créent délibérément des dispositifs ayant pour but de faciliter les flux financiers illicites vers des pays qui pratiquent le secret bancaire. »



Selon Christensen (2009), « les paradis fiscaux et les centres financiers offshore mis ensemble ... forment une infrastructure mondiale d'où rien ne filtre et

qui fonctionne comme une interface offshore entre l'économie illicite et l'économie licite ». Ainsi, les juridictions pratiquant l'opacité financière deviennent les principales destinations des flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Elles ont exposé de nombreux pays africains à ces flux à travers les transactions financières internationales. Il ressort du rapport du Groupe de haut niveau que les flux financiers illicites sont facilités par des intermédiaires financiers à travers des transactions provenant de petites succursales bancaires en Afrique. En fait, certaines banques « créent délibérément des dispositifs ayant pour but de faciliter les flux financiers illicites vers des pays qui pratiquent le secret bancaire » (ECA, 2015b, p. 39).

Outre les paradis fiscaux que sont la Suisse et les Îles vierges britanniques, les pays comme les États-Unis

Encadré 19

DIFFICULTÉS DES ACCORDS DE PARTAGE DE PRODUCTION DANS LE SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES EN AFRIQUE

Les accords de partage de production ne sont presque jamais rendus publics, les gouvernements et les sociétés multinationales faisant excessivement jouer les clauses de confidentialité y relatives. Les accords prévoient le partage de recettes entre le gouvernement et la société multinationale; les exonérations (fiscales notamment) et les clauses de confidentialité. On peut même y retrouver ce qu'on appelle « clauses de stabilisation » qui permettent de geler les accords et les protéger contre d'éventuelles révisions. Il est évident que si le public et les médias ne peuvent pas y accéder, ils offrent la possibilité aux États signataires d'effectuer des transactions illégales.

Pour tenir les engagements pris devant les populations, plusieurs pays africains s'efforcent de publier des accords de partage de production, bien que cela ne soit pas systématique ou pour tous les contrats. Selon la base de données des contrats d'exploitation de ressources, les pays suivants ont publié ces accords : Algérie (1); Angola (4); Bénin (2); Burkina Faso (7); Cameroun (7); Congo (27); Égypte (8); Gabon (6); Gambie (2); Ghana (8); Guinée (88); Guinée équatoriale (6); Kenya (8); Libéria (22); Libye (3); Madagascar (3); Mali (13); Maroc (5); Mauritanie (22); Niger (1); Nigéria (4); Ouganda (4); République-Unie de Tanzanie (5); République démocratique du Congo (76); Sénégal (2); Sierra Leone (4); Somalie (4); Tchad (5); et Tunisie (4).

Source : Global Witness (2014).

et le Royaume-Uni comptent parmi les principales destinations des sorties illicites de capitaux en provenance d'Afrique (voir encadré 20). Selon Global Financial Integrity (2013), environ 45 % des flux illicites atterrissent dans des centres financiers offshore et 55 % dans les pays développés. Les pays riches en ressources naturelles, principalement le Nigéria, l'Algérie et la Zambie, restent les principales sources de ces mouvements illicites de capitaux.

Publié tous les deux ans par le Réseau pour la justice fiscale, l'indice d'opacité financière, qui donne une évaluation globale de l'opacité financière, est aujourd'hui largement utilisé par les acteurs du développement. Le tableau 10 montre qu'il fait écho aux conclusions du rapport du Groupe de haut niveau – publié en 2015 – selon lequel les principales destinations des flux financiers illicites en provenance de l'Afrique sont également les pays adeptes de l'opacité financière. Il s'agit, entre autres, de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis (y compris ses territoires).

Pourquoi il est difficile et néanmoins important de mesurer le niveau de corruption des sociétés multinationales

Comme indiqué aux chapitres 2 et 3, la corruption est difficile à mesurer parce qu'elle se fait à l'abri des regards. Si les sociétés internationales gardent une bonne image auprès du public à travers la présentation des états financiers périodiques et la responsabilité sociale de l'entreprise, elles sont également très astucieuses dans la dissimulation d'activités ou de pratiques inacceptables ou illégales comme la corruption. Il existe un écart « entre l'image de bienveillance habilement façonnée de l'entreprise et son fonctionnement réel... Ces pratiques semblent faire partie de la "culture d'entreprise" qui fait croire à de nombreuses personnes que le "contournement des règles" à des fins personnelles est synonyme du sens des affaires » (Lauwo Otusanya, et Adeyeye, 2012, p. 5 de la version anglaise).

Ainsi qu'il a été relevé au chapitre 2, Kaufmann (2005) réfute l'argument selon lequel la corruption fait rouler l'entreprise et favorise ainsi son efficacité opérationnelle. Lauwo Otusanya, et Adeyeye (2012) notent qu'au nom de la responsabilité sociale des entreprises, des

Encadré 20

BANQUES, PARADIS FISCAUX ET CORRUPTION EN AFRIQUE

Le Gouvernement du Nigéria a porté plainte contre les banques Barclays, NatWest, Royal Bank of Scotland (RBS), HSBC et UBS à Londres pour aide et encouragement à la corruption pour la période allant de 1999 à 2005. Ces banques auraient aidé de hauts fonctionnaires à faire virer des milliards de livres sterling vers des paradis fiscaux via le Royaume-Uni.

Le rapport 2010 de Global Witness décrit les mécanismes par lesquels les banques aidaient ces fonctionnaires à transférer leur butin au Royaume-Uni. Selon un responsable de Global Witness : « Les banques sanctionnent facilement un client ordinaire pour des infractions mineures mais semblent moins préoccupées par l'argent sale qui transite par leurs comptes [...] La corruption à grande échelle est tout simplement impossible si la banque refuse d'effectuer les paiements de sources douteuses, ou d'ouvrir des comptes à des politiciens corrompus ».

Le rapport reproche particulièrement à la Royal Bank of Scotland d'avoir autorisé l'ancien gouverneur de l'État de Bayelsa, Diepreye Alamiyeseigha, à transférer quelque 2,7 millions de livres sterling au Royaume-Uni. Près de 1,56 million de cette somme provenaient des pots-de-vin versés par un entrepreneur public en échange d'un marché de construction de la résidence officielle du gouverneur. La principale préoccupation portait sur le comportement de la RBS et la question de savoir si elle avait fait preuve de la diligence voulue en enquêtant sur son client et l'origine des fonds.

Le rapport relève ensuite que la banque et l'autorité de contrôle des transactions financières n'ont pas pris les mesures nécessaires pour régler cette question. C'est ce qui a favorisé la sortie illicite des fonds du continent.

Sur le papier, la réglementation contre le blanchiment d'argent exige des banques qu'elles repèrent les clients corrompus, mais cette mesure n'est pas correctement appliquée. Il est donc important que les gouvernements étrangers préparent leurs régulateurs à considérer la corruption comme un problème grave et fassent savoir au secteur financier que l'argent sale n'est pas accepté dans ces juridictions.

Source : Global Witness (2010).

Tableau 10

OPACITÉ FINANCIÈRE – CLASSEMENT 2015 DES 25 PREMIERS PAYS PRATIQUANT L'OPACITÉ FINANCIÈRE

Classement	Pays pratiquant le secret bancaire	Pays - valeur ¹	Note d'opacité ²	Poids à l'échelle mondiale ³
1	Suisse	1 466,1	73	5,625
2	Hong Kong	1 259,4	72	3,842
3	États-Unis	1 254,7	60	19,603
4	Singapore	1 147,1	69	4,280
5	Îles Caïmans	1 013,1	65	4,857
6	Luxembourg	816,9	55	11,630
7	Liban	760,2	79	0,377
8	Allemagne	701,8	56	6,026
9	Bahreïn	471,3	74	0,164
10	Émirats arabes unis (Dubai)	440,7	77	0,085
11	Macao	420,1	70	0,188
12	Japon	418,3	58	1,062
13	Panama	415,6	72	0,132
14	Îles Marshall	405,5	79	0,053
15	Royaume-Uni	380,2	41	17,394
16	Jersey	354,0	65	0,216
17	Guernesey	339,3	64	0,231
18	Malaisie (Labuan)	338,7	75	0,050
19	Turquie	320,9	64	0,182
20	Chine	312,1	54	0,743
21	Îles vierges britanniques	307,6	60	0,281
22	Barbade	298,3	78	0,024
23	Maurice	297,0	72	0,049
24	Autriche	295,3	54	0,692
25	Bahamas	273,0	79	0,01

Notes:

- Les territoires marqués en rouge foncé sont des territoires britanniques d'outre-mer et les dépendances de la Couronne britannique dont la reine est le chef de l'État.
- Les territoires marqués en ocre jaune sont les territoires du Commonwealth britannique, qui ne sont pas des territoires britanniques d'outre-mer ou des dépendances de la Couronne britannique mais dont la cour d'appel de dernier ressort est le Judicial Committee of the Privy Council (Comité judiciaire du Conseil privé) de Londres.
 1. L'indice d'opacité financière s'obtient en multipliant la note d'opacité au cube par la racine cubique du poids à l'échelle mondiale. Le résultat obtenu est divisé par cent par souci de clarté de présentation.
 2. Le calcul de la note d'opacité repose sur 15 indicateurs.
 3. Le poids à l'échelle mondiale représente la part du pays dans les exportations mondiales de services financiers. Pour une explication complète de la méthodologie et des sources de données, prière de lire notre document sur la méthode de calcul de l'indice d'opacité financière intitulé : Méthode de calcul de l'indice d'opacité financière.

Source : Réseau mondial pour la justice fiscale (2015).

opérateurs privés ayant des liens privilégiés avec des bureaucrates corrompus, ou qui peuvent se permettre de payer les pots-de-vin, tirent de bien meilleurs profits que leurs homologues qui n'ont pas de tels avantages. Il y a, cependant, peu d'éléments permettant d'établir que de tels avantages confortent l'argument selon lequel la « corruption est un stimulant efficace ». De Rosa, Gooroochurn et Görg (2010) présentent une analyse menée au niveau de l'entreprise et n'appuie pas l'argument selon lequel le versement d'un pot-de-vin permet d'acheter la petite bureaucratie et d'accélérer les procédures bureaucratiques. Ndikumana (2013) fait valoir que la corruption impose des coûts importants à l'activité du secteur privé en termes de coûts de transaction et de production, d'incertitude et de distorsion du marché. Dans l'ensemble, un certain nombre d'études confirment que les effets négatifs de la corruption annulent généralement tout effet positif tant au niveau micro que macro,²⁷ avec la possibilité de créer des « États vampires » en déplaçant le talent entrepreneurial vers des activités spéculatives et de recherche de rente, notamment dans les institutions étatiques. Dans un climat de corruption endémique, les individus talentueux peuvent trouver judicieux d'investir dans l'accaparement plutôt que dans la création de richesses²⁸.

Une grande partie du débat sur le rôle des sociétés multinationales dans le renforcement de la corruption met en exergue la demande (le corrompu) et l'offre (le corrupteur). Dans ce contexte, les réformes recommandées ciblent une meilleure gestion du pouvoir discrétionnaire et de l'autorité des responsables publics. Des auteurs néo-libéraux sont allés jusqu'à soutenir que les forces du marché pouvaient aider à lutter contre les pratiques de corruption en sanctionnant les performances managériales et commerciales médiocres, et en réduisant les goulets d'étranglement et les tracasseries administratives dans le secteur public. Ces deux processus fondés sur le marché réduisent ainsi la capacité des fonctionnaires à s'octroyer des rentes économiques supplémentaires (Rose-Ackerman, 1996; Banque mondiale, 1997). Par extension, les néo-libéraux présupposent que les pratiques de corruption ne prospèrent pas dans les pays à économie de marché. Malheureusement, ce point de vue contraste nettement avec la réalité démontrant le rôle du secteur privé dans la perpétuation des pratiques de corruption à travers une variété d'instruments commerciaux (Sous-commission d'enquête du Sénat américain, 2005; Groupe parlementaire multipartite pour l'Afrique, 2006).

Des universitaires s'intéressent désormais de plus en plus au rôle des sociétés multinationales dans la

« Dans un climat de corruption endémique, les individus talentueux peuvent trouver judicieux d'investir dans l'accaparement plutôt que dans la création de richesses. »

propagation de la corruption²⁹. Un certain nombre d'études ont été consacrées à l'exploration de la responsabilité sociale des entreprises. Par exemple, Lauwo Otusanya et Adeyeye (2012) soulignent le fait que les publications dans ce domaine restent éparpillées et comportent de graves lacunes, notamment la prise en compte de la tendance des entreprises à offrir des pots-de-vin et à s'engager dans d'autres pratiques de corruption.

Il ressort clairement de ce qui précède que la corruption du secteur privé, engendrée par les multinationales, exige autant d'attention que la corruption du secteur public en raison de ses effets tout aussi négatifs sur l'activité économique et le développement socioéconomique au sens large. Comme dans le secteur public, la corruption que pratiquent ces sociétés s'alimente des failles du cadre réglementaire et institutionnel qui rendent difficile le contrôle de l'application des règles et des mécanismes de dissuasion de la fraude (Ndikumana, 2013). La corruption repose sur trois grands piliers au moins, dont deux ont déjà été examinés dans la section consacrée aux flux financiers illicites :

- a. Les sociétés multinationales manipulent les mécanismes de fixation des prix pour s'octroyer les bénéfices du monopole par la falsification des prix et la fixation des prix de transfert. Si la fixation des prix de transfert peut être légale en principe, elle reste néanmoins illicite d'un point de vue moral. Par ailleurs, la falsification du prix des importations et des exportations entraîne de lourdes pertes en devises étrangères et recettes tirées de la taxe commerciale. Certaines études estiment qu'entre 1970 et 2010 la fausse facturation des exportations a coûté à l'Afrique (à l'exclusion de l'Afrique du Nord) la somme de 859 milliards de dollars des États-Unis (Ndikumana et Boyce, 2012);

27 Voir, par exemple, Gyimah-Brempong, 2002; Ndikumana et Balamoune, 2009; Ndikumana, 2005; Baumol, 1990; Murphy, Shleifer et Vishny, 1991.

28 Voir, par exemple, Murphy, Shleifer et Vishny, 1991 et 1993; Acemoglu et Verdier, 1998; Tornell et Lane, 1999; Torvik, 2002.

29 Pour plus d'informations, voir Sikka, 2008 et 2010; Bakre, 2007, 2008a et 2008b; et Otusanya, 2010.

- b. Les sociétés multinationales encouragent le blanchiment d'argent, processus qui permet l'intégration de l'argent sale – fonds obtenus par la vente de biens illégaux, tels que le trafic de drogues ou d'êtres humains ou la contrebande de marchandises légales et toutes formes de fraude et de corruption – dans le système bancaire officiel (Ndikumana et Boyce, 2012; Boyce et Ndikumana, 2012);
- c. Les sociétés multinationales exposent les tendances de corruption en exploitant des informations privilégiées. Elles bénéficient ainsi des avantages de monopole par la vente ou l'utilisation de renseignements tirés de leur position privilégiée de décideurs ou d'employés d'établissements particuliers tels que les banques. Les délits d'initié sont parfois à l'origine de décisions spéculatives irresponsables qui ont par exemple mis en faillite une douzaine de banques nigérianes en 2009 (Apati, 2011).

Ndikumana (2013) soutient que les sociétés multinationales corrompues volent l'Afrique deux fois en « payant peu ou pas d'impôts; et en corrompant de hauts fonctionnaires qui signent des marchés de dupes pour les pays africains à travers le partage inéquitable des loyers, des pauses fiscales généreuses et des allègements fiscaux systématiques » (p. 3 de la version anglaise). Il prévient que le continent pourrait perdre davantage de la corruption des sociétés multinationales que de celle de la multitude de petites et moyennes entreprises (dans la mesure où les gouvernements semblent plus se focaliser sur ces petites entreprises dans leurs efforts de lutte contre la corruption). La tendance a été celle où, même lorsque la corruption par les sociétés multinationales a été détectée, la poursuite et la répression par les autorités africaines ont été celles

de deux poids deux mesures, le fardeau de la preuve incombant de manière asymétrique à la partie africaine.

Le Billon (2011) constate que certains progrès ont été accomplis dans l'élargissement des lois anti-corruption aux infractions commises par les sociétés multinationales, surtout celles des États-Unis, par l'intermédiaire du Foreign Corrupt Practices Act (loi américaine de lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers par des citoyens ou entreprises des États-Unis) depuis 2006. Des pays comme le Royaume-Uni ont également emboîté le pas. Il est important de reconnaître que la corruption se produit également dans les transactions entre agents du secteur privé (par exemple lorsque les fonctionnaires ne sont pas directement impliqués). À cet égard, les sociétés multinationales ou leurs employés s'engagent dans des transactions qui accroissent leurs bénéfices individuels ou ceux de l'entreprise au détriment d'autrui ou de la société.

Les exemples du Burundi et du Nigéria (voir encadré 21) présentent des caractéristiques ordinaires de la corruption dans le secteur privé ou les sociétés multinationales. Premièrement, la corruption trouve un terrain fertile dans la mauvaise gouvernance et la mauvaise supervision de l'activité du secteur privé : dans les exemples ci-dessus, les gestionnaires des banques ont contourné les règles pour servir leurs intérêts à travers une supervision et une réglementation inefficaces. Deuxièmement, la corruption résulte de la complaisance ou de la complicité de l'élite politique : en général, les banquiers apprécient le fait d'être sous la protection des politiciens (qui ont aussi tendance à se procurer des intérêts financiers dans les banques). Enfin, la corruption découle de l'action ou de l'influence d'anciens politiciens devenus propriétaires de banque (directement ou indirectement) par l'entremise de

Encadré 21

MAUVAISE RÉPARTITION SYSTÉMIQUE DE RESSOURCES PAR LES BANQUES DANS CERTAINS PAYS D'AFRIQUE

Nkurunziza, Ndikumana et Nyamoya (2012) dénoncent une mauvaise répartition systémique des ressources, résultant de politiques de prêt corrompues et empruntes de népotisme, par lesquelles les gestionnaires des banques, leurs associés et employés ont accès au crédit à des taux inférieurs à ceux du marché, tandis que les personnes de l'extérieur sont rationnées et payent des taux d'intérêt usuraires. L'étude fait état d'une répartition bimodale où les taux prélevés sur les prêts varient de 0 à 7,5 % (avec un mode de 4 %) pour les initiés et de 18 à 23,5 % pour les personnes de l'extérieur. Des gestionnaires, des employés et des personnes politiquement influentes ont bénéficié de ce traitement de faveur. L'influence politique de ces personnes non seulement leur permet d'obtenir les prêts à bas taux mais leur donne également la liberté d'être en défaut de remboursement en toute impunité. Apati (2011) constate une tendance similaire au Nigéria, où le secteur bancaire a prospéré au détriment de l'économie réelle en raison d'incitations perverses qui encourageaient les spéculations sur l'investissement immobilier. Il a montré comment la corruption et la spéculation avaient permis aux banques de gonfler artificiellement leur valeur nette par la manipulation des fonds et du marché. Certaines grandes banques nigérianes auraient été surévaluées jusqu'à 50 %.

Source : Nkurunziza, Ndikumana et Nyamoya (2012); Apati (2011).

directeurs de banque qui sont leurs mandataires ou des membres de leurs cliques.

Comme dernière mise en garde, il importe d'éviter de concentrer l'analyse de la corruption des acteurs du secteur privé sur les seuls problèmes de corruption engendrée par les grandes sociétés multinationales en Afrique. À en juger par la discussion sur la corruption transfrontalière abordée dans le présent rapport, la corruption des entreprises nationales devrait également être considérée comme un véritable fléau. De toute évidence, la corruption implique souvent une complicité entre les acteurs privés et les agents publics qui accordent des privilèges aux premiers ou ferment les yeux sur le comportement illicite de recherche de rente affiché par des opérateurs privés (Ndikumana, 2013). Protégés par des politiciens influents, les acteurs corrompus du secteur privé peuvent se livrer à leurs activités en toute impunité. En substance, la corruption dans le secteur privé a une dimension d'économie

politique à prendre en compte dans toutes les stratégies de lutte contre la corruption.

Caractère institutionnel des flux financiers illicites

Les flux financiers illicites reposent sur un ensemble d'institutions formelles et informelles (North, 1991). Les institutions informelles sont définies par un certain nombre de techniques et de pratiques qui permettent précisément aux acteurs d'atteindre leurs objectifs.³⁰ Parmi les institutions formelles, les structures financières jouent un rôle de premier plan en Afrique et ailleurs. Elles forment un réseau complexe, avec des interconnexions dans différents pays, caractérisées par divers degrés d'opacité financière. En outre, il y a la présence accessoire des entreprises étrangères, qui sont elles aussi à l'origine de flux financiers illicites.

³⁰ On en trouvera une énumération dans le rapport de la CEA, 2015, pp. 88 et 89 de la version anglaise.

Encadré 22

DIFFÉRENCES MÉTHODOLOGIQUES DANS LA MESURE DES FLUX FINANCIERS ILLICITES EN AFRIQUE

Les estimations actuelles des flux financiers illicites ont principalement porté sur les disparités dans les mouvements de capitaux comptabilisés et dans les transactions commerciales enregistrées. Ces méthodes n'évaluent pas le montant total, mais seulement la partie qui se traduit par une sous-déclaration ou une surdéclaration des capitaux ou des transactions commerciales. Si l'on présume que ces activités constituent la majorité des flux financiers illicites, on ignore la part précise des flux totaux qu'ils représentent.

En particulier, Kar et Spanjers (2014) utilisent deux méthodes pour repérer les flux financiers illicites en provenance de pays en développement. D'une part, ils utilisent la méthode des « estimations brutes moins les inversions » qui « évalue la falsification des factures en recherchant les déséquilibres dans les valeurs d'exportation et d'importation déclarées entre un pays donné et le reste du monde ». En outre, ils adoptent la prétendue « méthode des capitaux fébriles » qui « repose sur la rubrique "Erreurs et omissions" établies sur la base des statistiques de la balance des paiements du FMI » (p.4 de la version anglaise).

Le rapport de la CEA (2015b) adopte une méthode de calcul des flux financiers illicites au niveau du pays et au niveau sectoriel et prenant en compte la falsification des prix à travers la falsification des factures. Selon certaines estimations, ces types de flux pourraient représenter quelque 54 % du total des flux financiers illicites au cours de la période 2000-2009, « bien que ce pourcentage [...] ait diminué depuis 2004 ». Toutefois, ces chiffres sont plutôt faibles et tiennent plus de la spéculation que de l'estimation. Le rapport de la CEA situe les flux financiers illicites à 242 milliards de dollars, un chiffre plus élevé que les estimations de Kar et Cartwright-Smith (2010), à 161 milliards de dollars des États-Unis. Les deux sources de données conviennent de ce que les sorties illicites de capitaux d'Afrique ont augmenté dans le temps et connu une croissance plus rapide après 2006.

Indépendamment de la méthode adoptée pour le calcul des flux financiers illicites, ces sorties revêtent une importance majeure : « On estime que l'Afrique perd plus de 50 milliards de dollars par an du fait des flux financiers illicites. Mais ces estimations sont peut-être très en deçà de la réalité car il n'existe pas de données précises pour tous les pays africains, car elles excluent souvent certaines formes de flux financiers qui par nature sont secrets et ne peuvent donc être correctement estimés » (Rapport CEA, p.15).

Sources : Kar et Cartwright-Smith (2010), Rapport de la CEA (2015b); Kar et Spanjers (2014).

Le montant impressionnant des flux financiers illicites met en lumière les lacunes des cadres institutionnels actuels. Le fait qu'ils atteignent l'échelle observée prouve l'existence non seulement de la corruption mais également d'un cadre propice à sa pratique. Cela est particulièrement vrai pour les réseaux (malheureusement si nombreux en Afrique) dont la position de pouvoir permet des pratiques corrompues, répétées au fil du temps et pouvant aboutir à l'accumulation d'énormes sommes d'argent. La décision de s'engager dans ces réseaux de corruption dépend de l'existence d'un ensemble complexe d'institutions qui facilitent un transfert relativement sûr du « butin » à l'étranger. Dans le contexte de l'Afrique, ces institutions ont une dimension internationale bien connue.

D. Conséquences de la dimension internationale de la corruption

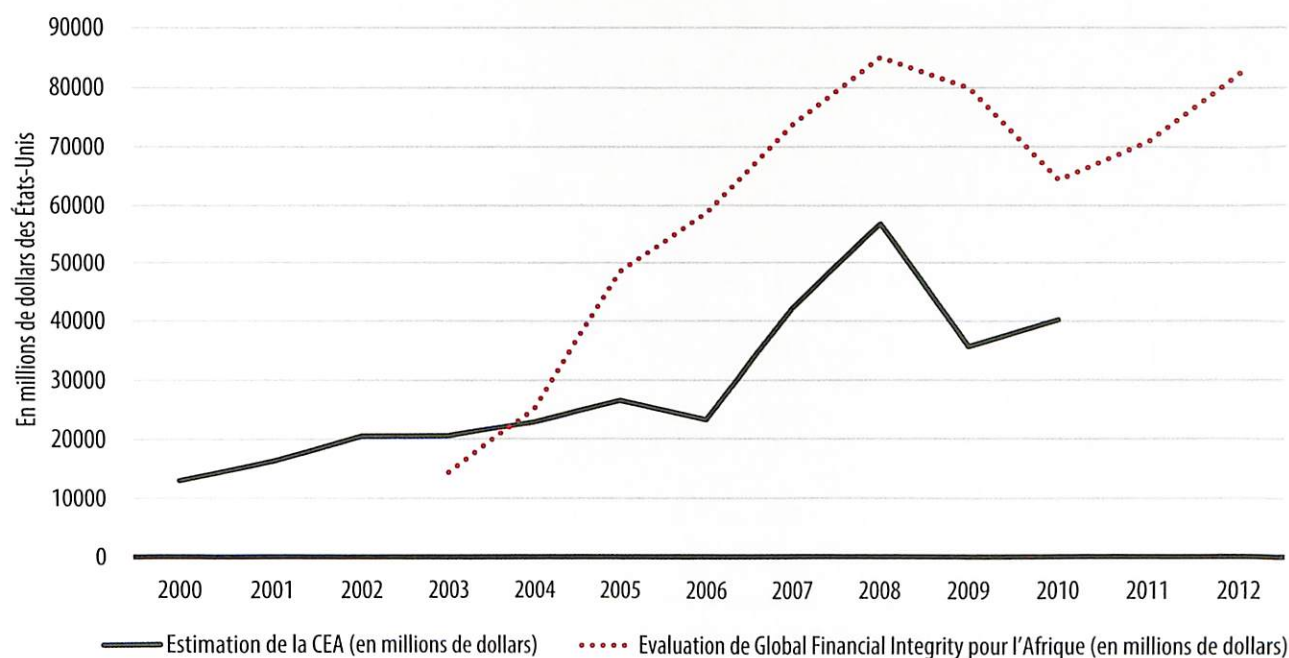
La première conséquence évidente de la dimension internationale de la corruption réside dans les énormes

pertes de ressources qu'enregistrent les pays africains. Ces pertes sont cependant difficiles à évaluer, car elles sont indirectement indiquées par les flux financiers illicites, qui sont eux-mêmes presque impossibles à quantifier (voir encadré 22). Tout comme dans le cas de la corruption, les auteurs de ces flux s'efforcent de maintenir secrètes leurs activités illicites et les seules mesures disponibles du phénomène sont indirectes.

La figure 19 illustre deux autres modes de calcul des flux financiers illicites, qui utilisent à la fois la méthode de la CEA (2015) et celle de KAR et Spanjers (2014). Elle fait apparaître que les sorties ont fortement augmenté au fil du temps. Les chiffres de la CEA sont plus prudents comparés à ceux de Kar et Spanjers, mais tous révèlent une augmentation considérable des sorties illicites de capitaux d'Afrique au cours de la dernière décennie et l'importance de leur volume global. Il ressort particulièrement de plusieurs évaluations que, lorsque l'on compare les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique avec l'aide étrangère, « L'Afrique est créancière nette du reste du monde, et non pas débitrice nette comme on le suppose souvent » (rapport de la CEA, 2015 b, p. 36).

Figure 19

ÉVALUATIONS ALTERNATIVES DES FLUX FINANCIERS ILLICITES



Note : les observations manquantes reflètent la couverture différente des deux mesures retenues.

Source : Données obtenues auprès de la CEA (2015) et de Kar et Spanjers (2014).

Il ressort clairement de ce qui précède que la corruption en Afrique n'est pas le fait exclusif des Africains. Les indices de corruption, qui continuent de classer les pays africains parmi les plus corrompus, induisent en erreur les décideurs et les investisseurs dans la mesure où les indices de perception de la corruption donnent une représentation trompeuse des réalités contextuelles des pays africains et ignorent complètement la dimension internationale croissante de la corruption.

Les acteurs internationaux continuent d'apporter une assistance financière et technique valable aux pays africains. Toutefois, les résultats de ces alliances et partenariats stratégiques, qui remontent à l'époque coloniale, n'ont pas toujours été probants. En effet, l'une des conséquences malheureuses en a été la corruption engendrée par l'étranger, plus flagrante dans les pays dotés de ressources naturelles.

Le comportement des sociétés multinationales en Afrique est souvent dicté par leur pouvoir de négociation et le montant de la « prime à la corruption » versée à des fonctionnaires corrompus (McMillan et Waxman, 2007). La négociation entre les gouvernements africains et les sociétés multinationales est largement affectée par les failles juridiques et les faiblesses institutionnelles de chaque pays. Par exemple, si les mécanismes de surveillance sont appliqués rigoureusement, les gouvernements se sentiront obligés de négocier des accords en faveur des objectifs de développement du pays. Par contre, si les gouvernements ne sont pas responsables devant leurs citoyens, la probabilité qu'ils négocient des accords minés par la corruption devient fortement élevée. D'où la nécessité d'une décision réfléchie sur l'enrichissement personnel ou la réponse aux aspirations du pays.

Tableau 11

NOMBRE D'AFFAIRES DE CORRUPTION TRANSFRONTALIÈRE IMPLIQUANT DES FONCTIONNAIRES

Années	Reste du monde				Afrique				Ratios * 100
	i. Nombre total d'affaires	ii. Jugées en premier dans un pays étranger (PE)	iii. Jugées en premier dans le pays abritant le siège de l'entreprise (PS) ou dans un pays tiers (PT)	iv. ii/i*100 Pourcentage	v. Nombre total d'affaires	vi. Jugées en premier dans un pays étranger	vii. Jugées en premier au siège de l'entreprise ou dans un pays tiers	viii. vi/v*100 Pourcentage	ix. v/(i+v)*100 Pourcentage
1995 à 1999	97	8	89	8,25	38	1	37	2,63	28,15
2000 à 2004	299	31	268	10,37	87	9	88	10,34	22,54
2005 à 2009	264	70	194	26,51	86	5	81	5,81	24,57
2010 à 2014	163	56	107	34,35	46	17	29	36,95	22,01
Total 1995 à 2014	823	165	658	20,04	257	32	225	12,45	23,80

Abréviations: PE, pays étranger ; PS, pays siège ; PT, législation de pays tiers.

Notes :

- Colonne iv = Colonne ii / colonne i * 100. Pourcentage d'affaires jugées en premier dans le pays de résidence du fonctionnaire présumé corrompu (PE), divisé par le nombre total d'affaires pour le reste du monde.
- Colonne viii = Colonne vi / Colonne v * 100. Pourcentage d'affaires jugées en premier dans le pays de résidence du fonctionnaire présumé corrompu (PE), divisé par le nombre total d'affaires pour le reste du monde.

Source : Escresa et Picci (2015b).

Le pouvoir de négociation d'un gouvernement dépend de nombreux facteurs institutionnels propres à chaque pays. L'obligation qu'a le gouvernement de rendre des comptes à son peuple est susceptible d'influer sur son pouvoir de négociation. Dans un pays où le résultat des négociations est plus transparent, le gouvernement sera davantage sous pression pour obtenir un meilleur accord. Dans des cas extrêmes, la menace pour le gouvernement réside dans d'éventuels remous sociaux et la possible fermeture d'usines. Le pays doit donc trouver le juste équilibre entre les recettes qu'elle risque de perdre si elle adopte une position trop rigide et une éventuelle agitation politique. Dans les faits, le continent a aujourd'hui besoin d'une plus grande transparence et d'une plus grande obligation de rendre compte pour éviter des pertes de recettes dues à la corruption tant nationale qu'internationale.

En ce qui concerne la dimension externe de la corruption, les données disponibles montrent que, dans une certaine mesure, les pays africains profitent des mesures de lutte prises par les pays non africains. Le **tableau 11** montre que dans la plupart des cas de corruption transfrontière impliquant des fonctionnaires originaires d'Afrique, la corruption trouve son origine dans des pays non africains.

« Le caractère international de la corruption africaine se manifeste dans les rapports qu'entretiennent entre eux de nombreux acteurs dont ceux qui sont à l'origine d'énormes flux financiers illicites et, pour une part disproportionnée, dans la corruption transfrontière que pratiquent des entreprises étrangères et qui profite à des fonctionnaires africains cupides au détriment du peuple africain. »

Cela implique que les pays africains doivent investir dans le renforcement des capacités de leurs parlements, institutions d'audit, médiateurs, système judiciaire (y compris les tribunaux de lutte contre la corruption et de commerce), médias et associations civiques.

E. Conclusion

Plusieurs facteurs permettent de conclure qu'en Afrique, probablement plus que sur les autres continents, la corruption ne peut pas être correctement comprise si l'on ne tient pas compte de sa dimension internationale. Ces facteurs, aux aspects multiples, sont engendrés par l'histoire de l'Afrique et ses interactions complexes (passées et présentes) avec le reste du monde. Ils comprennent des éléments culturels et ont également trait à la façon dont les citoyens perçoivent l'État et son action. Enfin, le caractère international de la corruption africaine se manifeste dans les rapports qu'entretiennent entre eux de nombreux acteurs dont ceux qui sont à l'origine d'énormes flux financiers illicites et, pour une part disproportionnée, dans la corruption transfrontière que pratiquent des entreprises étrangères et qui profite à des fonctionnaires africains cupides au détriment du peuple africain.

Compte tenu de la pertinence de sa dimension internationale, le problème de la corruption en Afrique ne peut être réglé par des politiques de portée purement nationale. Au minimum, il est nécessaire d'accroître fortement la transparence des systèmes financiers internationaux et la capacité des États, pour faire obstacle à ces flux financiers illicites qui alimentent les formes de corruption les plus vicieuses et les plus destructrices. Il est également nécessaire de renforcer les capacités de l'État ainsi que la coopération internationale pour un rôle plus volontariste des juridictions africaines dans la lutte contre les crimes transfrontaliers, dans une situation où la grande majorité des affaires impliquant des fonctionnaires africains et le secteur privé ont été jusqu'ici jugées en premier à l'extérieur de l'Afrique.

Il importe par conséquent de renforcer les capacités des mécanismes de responsabilisation et des institutions de contrôle dans le cadre de vastes réformes de la gouvernance. Ce besoin devient particulièrement pressant lorsqu'on connaît l'application souvent timide de la législation anti-corruption dans les pays africains. Le caractère international manifeste de la corruption en Afrique met en lumière la nécessité de trouver des solutions qui ne soient pas exclusivement de portée nationale, tout en se concentrant sur les institutions de gouvernance mondiale.

CHAPITRE 5

Conclusions et
recommandations stratégiques

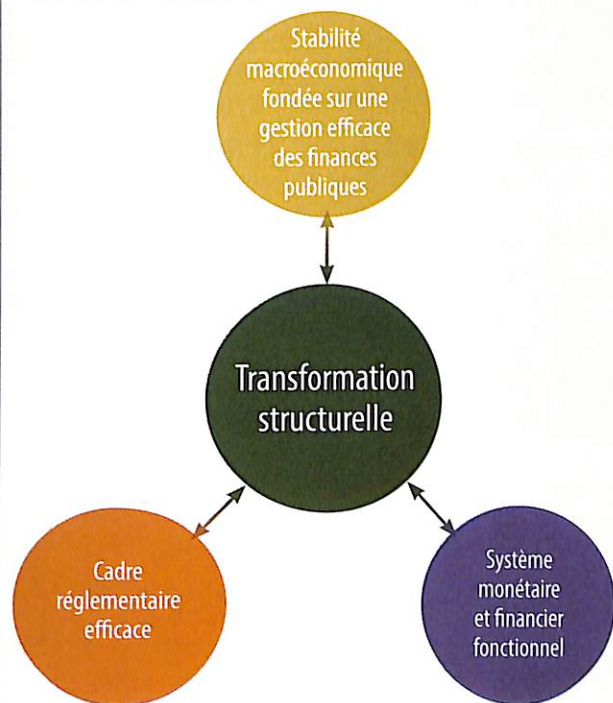
A. Conclusions

Le récit sur l'Afrique demeure positif, des améliorations notables ayant été apportées à la gestion économique, ce qui lui a permis de se mettre sur une trajectoire de croissance impressionnante. Toutefois, le continent connaît toujours des taux de pauvreté élevés et une exacerbation des inégalités de revenus. En outre, les performances en matière de gouvernance à l'échelle de la région sont mitigées, ce qui ne permet pas au continent de mener à bien son programme de transformation structurelle et de réaliser le développement inclusif.

Bien que des progrès aient été enregistrés dans le domaine de la gouvernance, notamment grâce à la bonne gestion des finances publiques et à des initiatives de lutte contre la corruption, il reste cependant beaucoup à faire dans la lutte anti-corruption. Celle-ci constitue une menace importante à une progression réelle du continent vers une croissance économique inclusive et la transformation structurelle. La bonne gouvernance est essentielle pour la transformation structurelle et réciproquement en raison du lien complexe existant entre les deux concepts (voir la figure 20).

Figure 20

LIEN ENTRE BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET TRANSFORMATION STRUCTURELLE



Source : Élaboré par le personnel de la CEA.

Du point de vue de la gouvernance, la corruption est préjudiciable à l'état de droit, au respect des droits de l'homme, à l'obligation de rendre compte et à la transparence, et affaiblit les institutions publiques. Cet état de choses, à son tour, effrite la confiance du public en la légitimité de leurs gouvernements et compromet la gouvernance.

La corruption demeure un problème dans de nombreux pays africains et elle est l'un des principaux facteurs à l'origine de la mauvaise gouvernance. Plus particulièrement, le manque de transparence et d'obligation de rendre compte, la faiblesse des institutions de surveillance, la déficience des mécanismes de mise en œuvre et l'insuffisance des capacités sont des problèmes qu'il importe de résoudre d'urgence.

Les pays africains reconnaissent pleinement la gravité du phénomène de la corruption et s'emploient à remédier à la situation. La corruption sur le continent n'est cependant pas du seul fait des Africains. Les indices de corruption, qui continuent de mal classer les pays africains, induisent en erreur les décideurs et les investisseurs dans la mesure où les indices de perception de la corruption donnent une image trompeuse des réalités contextuelles des pays africains et ignorent complètement la dimension internationale grandissante de ce fléau.

Les acteurs internationaux continuent d'apporter une assistance financière et technique importante aux pays africains, mais les résultats de ces alliances et partenariats stratégiques, qui remontent aussi loin que l'époque coloniale, n'ont pas toujours été fructueux. En effet, l'une des conséquences fâcheuses de ces alliances et partenariats stratégiques est la corruption d'origine étrangère qui est plus flagrante dans les pays dotés de ressources naturelles. La réalité actuelle du continent est la nécessité d'une transparence et d'une responsabilité plus grandes afin d'éviter des pertes de recettes dues à la corruption tant nationale qu'internationale.

B. Recommandations stratégiques

C'est dans ce contexte que le *Rapport sur la gouvernance en Afrique IV* formule les recommandations stratégiques suivantes, qui sont susceptibles d'améliorer la gouvernance des pays africains pour leur permettre de mieux s'attaquer à la corruption alimentée de l'intérieur comme de l'extérieur. Ces recommandations se répartissent en quatre catégories interdépendantes : Renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre compte; amélioration de l'appropriation et de la participation; mise en place d'institutions de gouvernance crédibles et amélioration de l'architecture régionale et mondiale de la gouvernance. Le rapport propose en outre de nouveaux axes de recherche sur des domaines spécifiques :

1. Renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre compte

La transparence et l'obligation de rendre compte sont des exigences essentielles de la bonne gouvernance et, ultimement de la réduction de la corruption. Le manque de transparence et d'obligation de rendre compte dans de nombreux pays africains, compromet la planification et l'exécution des politiques, notamment celles portant sur la transformation structurelle, ainsi qu'il a été souligné au premier chapitre.

Tous les États africains devraient assurer la transparence budgétaire et la bonne gouvernance des finances publiques afin d'atténuer les risques de corruption. C'est à cet effet qu'a été lancée en 2007 l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Mais, à ce jour, seulement 13 pays ont adhéré à l'initiative : Le Burkina Faso, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Mali, Maurice, le Rwanda, le Sénégal et l'Afrique du Sud. En outre, il est extrêmement important de renforcer la transparence dans l'utilisation des ressources de l'APD. Les pays africains devraient adopter et mettre intégralement en œuvre des projets tels que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, qui vise à renforcer la transparence de l'aide afin d'en améliorer l'efficacité. Treize des 40 pays partenaires sont africains. Ce sont le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Congo, la République démocratique du Congo, le Ghana, le Libéria, Madagascar, le Malawi, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone et la République-Unie de Tanzanie.

« Les flux financiers illicites sont un problème africain appelant une solution mondiale. Les pays africains et les partenaires au développement doivent, par conséquent, débattre des questions de flux financiers illicites sur les plates-formes virtuelles d'échange de solutions. »

Des informations accessibles à tous les usagers relatives aux activités de l'administration publique, pourraient également contribuer de manière considérable à renforcer la transparence. Cela vaut en particulier pour les marchés publics qui demeurent particulièrement vulnérables à la corruption. Par exemple, des informations facilement accessibles sur les marchés publics permettraient de calculer les coûts normalisés, ce qui, par ricochet, permettrait de vérifier les activités dans les cas les plus suspects.

Pour régler la question de l'asymétrie de l'information, comme cela est souligné au chapitre 2, les pays africains devraient adopter des lois sur la liberté de l'information et renforcer leur application. Avant 2011, le nombre de pays africains ayant adopté une législation sur la liberté d'information s'élevait à 5, soit seulement 9 % de l'ensemble des pays du continent; il est passé à 13, soit 24 % des pays du continent. À ce jour, l'Angola, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée, le Libéria, le Niger, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, la Tunisie, l'Ouganda et le Zimbabwe ont tous promulgué des lois sur la liberté de l'information.

Une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne les informations relatives aux processus politiques. Une option pratique est l'introduction de l'initiative « I-Parlements pour l'Afrique ». Cette initiative à l'échelle de l'Afrique a été lancée en 2005 dans le but de « doter les parlements africains des moyens leur permettant de mieux remplir leurs fonctions démocratiques, en appuyant les efforts qu'ils déploient pour devenir des structures ouvertes, participatives, fondées sur la connaissance et des organisations d'apprentissage »³¹. Elle est soutenue par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et est financée par la Coopération italienne.

La transparence et l'obligation de rendre compte sont des conditions préalables à la lutte contre la corruption. Il est également essentiel que les gouvernements africains veillent à ce que les acteurs, dans leur ensemble, participent aux programmes de lutte contre la corruption et se les approprient, ce qui leur permettra d'atteindre leurs objectifs en matière de transformation structurelle. Il convient de rappeler que la transparence est une condition préalable au renforcement de la participation et de l'appropriation.

2. Renforcement de la participation et de l'appropriation

Dans la plupart des pays africains, la participation de la population en général aux processus de planification du développement et d'élaboration des politiques correspondantes, est minimale. L'absence d'une

³¹ Voir <http://www.parliaments.info/>.

approche participative laisse le champ libre à la corruption.

Les États africains devraient adopter et faire appliquer des processus qui permettent aux citoyens, notamment les groupes vulnérables, de participer à la planification du développement et à l'élaboration des politiques. Les citoyens doivent pouvoir faire entendre leurs voix et à cet effet, l'éducation civique devrait être encouragée à tous les niveaux. Les pays africains devraient véritablement s'efforcer d'instaurer un environnement favorable aux organisations de la société civile, en encourageant celles-ci à s'engager activement auprès des législateurs, des vérificateurs et d'autres institutions de surveillance (voir figure 21). Il convient de rappeler que les organisations de la

société civile jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption dans un pays.

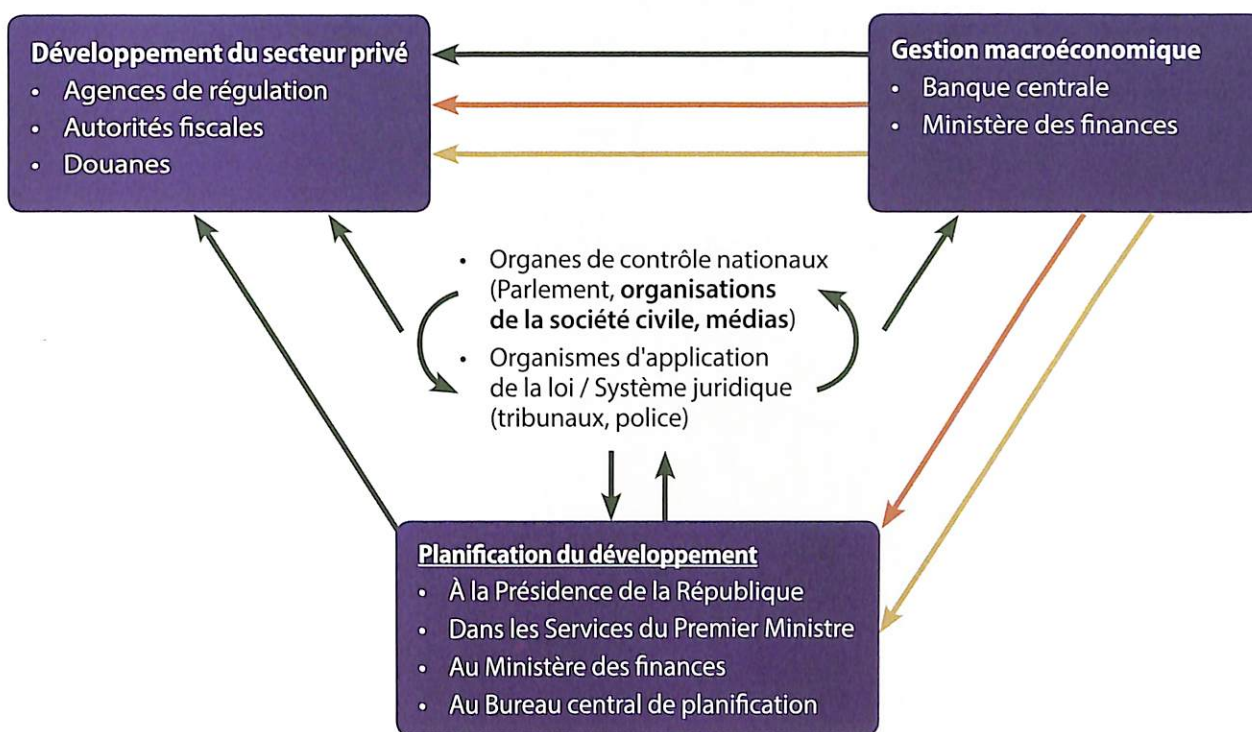
Les médias sont également un acteur essentiel dans la mobilisation en faveur de la bonne gouvernance. La liberté des médias est une condition préalable pour tout pays qui veut réussir sa transformation structurelle. Cette norme n'est pas respectée dans plusieurs pays africains et la priorité devrait être de corriger la situation.

3. Renforcement de la qualité des institutions de gouvernance

En plus du renforcement de la participation et de l'appropriation, la transparence et l'obligation de rendre compte sont les fondamentaux nécessaires pour assurer

Figure 21

LIEN ENTRE INSTITUTIONS ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE



Légende : Les flèches indiquent le sens de l'application par les institutions selon le domaine politique

- Gestion des finances publiques et responsabilisation
- Intégrité du système monétaire et financier
- Cadre réglementaire

Source : Établi par le personnel de la CEA.

la légitimité des institutions, condition nécessaire au bon fonctionnement des institutions (voir figure 22).

Le plus souvent, l'Afrique reproduit des institutions étrangères sans faire de plan pour les adapter à son contexte. Des institutions voire parfois la Constitution ont été importées alors que l'absence chronique de renforcement des institutions maintient les États africains otages d'administrations souvent inefficaces. Ce mimétisme isomorphe aboutit à la mise en œuvre de réformes sans fonctionnalités de base (Kararach, 2014). Il n'est pas aisé de résoudre les problèmes endémiques auxquels de nombreux pays africains continuent d'être confrontés dans le domaine du renforcement des institutions.

De nombreuses recommandations ont déjà été formulées au sujet des institutions de gouvernance, mais leur mise en œuvre reste un défi redoutable. La mise en place d'institutions de gouvernance

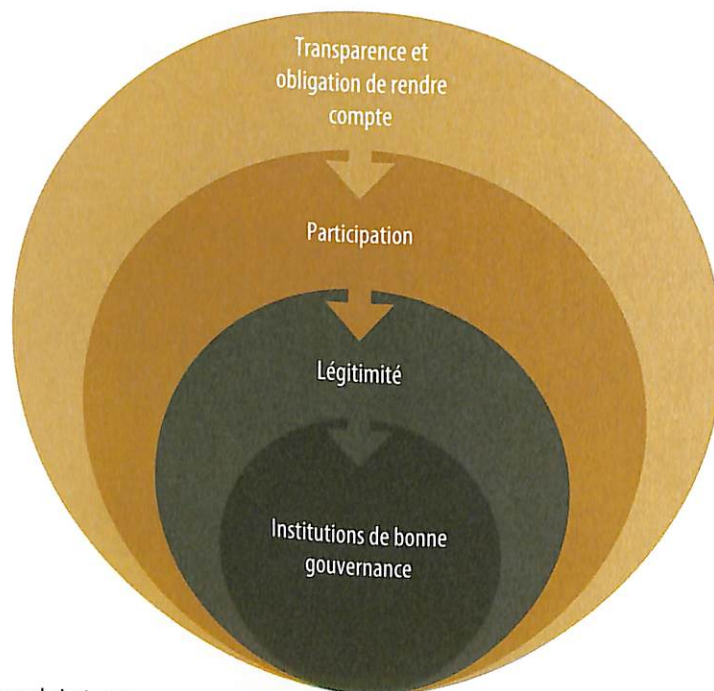
économique efficaces est essentielle non seulement à la lutte contre la corruption, mais également à la mise en œuvre du programme de transformation structurelle du continent.

4. Instaurer la coopération internationale et améliorer l'architecture régionale et mondiale de la gouvernance

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique IV* a mis en lumière l'importance de la dimension internationale de la corruption sur le continent. À cet égard, les pays africains et les partenaires internationaux devraient œuvrer de concert pour renforcer sensiblement l'architecture mondiale de la gouvernance. Ces dernières années, différentes initiatives mondiales ont été lancées dans le cadre de la lutte contre la corruption. Par exemple, en vertu de la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes fiscaux de l'OCDE, les institutions financières ont l'obligation de communiquer à leur administration fiscale des informations sur les comptes d'individus ou entités

Figure 22

CONDITIONS PRÉALABLES À LA MISE EN PLACE DE BONNES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE



Source : Etabli par le personnel de la CEA.

non-résidents³². Les économies avancées devraient pleinement respecter les obligations contractées au titre de la Convention anti-corruption et veiller à sa stricte application. Des pressions devraient en effet être exercées sur les pays qui ne respectent pas la norme pour s'assurer que les entreprises ont entièrement internalisé le risque de poursuites inhérent à la manière qu'elles auront choisie de conduire leurs affaires en Afrique. Les organisations internationales compétentes devront agir davantage en amont en encourageant et en favorisant la collaboration pour des formes d'échange efficace de renseignements sur les flux financiers. Les États africains devraient prendre des initiatives dans le cadre de leur participation à des activités internationales de lutte contre les flux financiers illicites, tout en mettant intégralement en œuvre les initiatives régionales. À cet égard, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs devrait intégrer les questions des flux financiers illicites dans ses évaluations par pays.

Les flux financiers illicites sont un problème africain appelant une solution mondiale. Les pays africains et les partenaires au développement doivent, par conséquent, débattre des questions de flux financiers illicites sur les plates-formes virtuelles d'échange de solutions. Pour cela, l'Afrique devrait travailler en étroite collaboration avec ses partenaires internationaux (l'Union européenne, le G-20) afin de promouvoir la transparence et la responsabilité dans les systèmes bancaires et financiers. Les campagnes de lutte anti-corruption sont généralement axées sur la demande (corrupteur), bien que l'offre (corrompu) soit tout aussi

importante. Le rôle des acteurs du secteur privé dans la perpétuation de la corruption (tant à l'échelle nationale qu'internationale) ne devrait pas être ignoré. À cet égard, les conventions internationales devraient aussi prévoir des sanctions à l'encontre du secteur privé.

5. Autres axes de recherche

Dans les efforts qu'il reste à faire pour construire un indice un plus objectif tant de la corruption que de la gouvernance, il faudrait prendre en compte les observations fondamentales suivantes :

- a. Connaître ses besoins pour mesurer et définir les points de référence, afin de déterminer l'outil de mesure approprié.
- b. Ventiler des indicateurs comme un des moyens les plus efficaces de rendre les données sur la corruption opérationnelles ;
- c. S'appuyer sur l'utilisation de sources de données crédibles pour l'élaboration des indicateurs;
- d. Combiner, autant que faire se peut, les données quantitatives avec les évaluations qualitatives;
- e. Rechercher des données exploitables;
- f. Pencher pour les évaluations produites localement;
- g. Assurer la transparence de la méthodologie est crucial à tous les niveaux.

³² Voir <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>

ANNEXE A

Adaptation de la méthode pour le calcul de l'indice de corruption dans administration publique au cas des groupes de pays

La simple adaptation de la formule de calcul de l'indice (équation 1 dans Escresa et Picci, 2015a) qui est nécessaire pour calculer cet indice pour des groupes de pays, permet d'effectuer les opérations suivantes : les cas observés, et les cas attendus, qui servent à calculer la formule de l'indice sont totalisés pour chaque sous-région. Ces totaux sont ensuite utilisés dans le calcul de l'indice au niveau sous-régional. Ses valeurs représentent des multiples de points de référence de 100, correspondant à une moyenne mondiale de tri. L'indice a une valeur plancher égale à zéro, lorsqu'aucune corruption n'a été détectée, mais aucune valeur plafond indiquant que la corruption est un multiple arbitraire du point de référence 100 - correspondant à une moyenne mondiale de tri. Par souci de clarté, l'indice pour chaque pays est présenté ci-dessous (équation 1 dans Escresa et Picci, 2015a), auquel le lecteur voudra bien se référer pour de plus amples renseignements :

$$PACI_z = \frac{\sum_{i=1}^N \text{cases-obs-HQ}_{iz}}{\sum_{i=1}^N E(\text{case-obs-HQ}_{iz})} \cdot 100 \text{ avec } i \neq z. \quad (1)$$

L'indice renvoie à un pays donné z ; cases-obs-HQ_{iz} représente le nombre de cas observés impliquant des entreprises ayant leur siège dans un pays i et des fonctionnaires d'un pays z , qui ont été jugés en premier dans le pays i abritant le siège de l'entreprise. L'indice pour le pays z indique la comparaison entre le nombre total de transactions corrompues observées entre les fonctionnaires du pays z et les entreprises ayant leur siège dans le pays i , pour tous $i \neq z$, (cas ayant été jugés en premier dans le pays i), et le nombre attendu de transactions semblables qui seraient observées si leur distribution spatiale reflétait les parts des pays i et z - dans leurs échanges bilatéraux - expression dans le dénominateur.³³ La manière de déterminer le nombre de cas attendus dans le contexte actuel sera illustrée par la suite (expression 3 ci-dessous).

Pour calculer le PACI pour des groupes de pays, il est nécessaire de rassembler les variables pertinentes (Escresa et Picci, 2015b). L'équation 1 devient :

$$PACI_r = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} \text{cases-obs-HQ}_{iv}}{\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} E(\text{case-obs-HQ}_{iv})} \cdot 100 \text{ avec } i \neq v \text{ pour tout } v \text{ appartenant à la sous-région } r. \quad (2)$$

L'indice renvoie à une sous-région donnée r , composée d'un nombre de pays N_r . L'interprétation des symboles est la même que ci-dessus. Le $PACI_r$ pour la sous-région r est la comparaison entre le nombre total de transactions corrompues observées entre les fonctionnaires d'un pays appartenant à la sous-région r , et les entreprises ayant leur siège dans un pays donné i , pour tous $i \neq v$, transactions ayant été jugées en premier dans le pays i , et le nombre prévu de transactions similaires que l'on observerait si leur distribution spatiale reflétait les parts des échanges bilatéraux entre le pays i et les pays de la sous-région r .

Le numérateur, $\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} \text{cases-obs-HQ}_{iv}$, est le nombre total de transactions corrompues entre les fonctionnaires d'un pays v appartenant à la sous-région r et tous les pays i abritant les sièges des entreprises, transactions jugées dans ces pays.

Le dénominateur est le nombre total de cas de corruption transfrontalière impliquant des fonctionnaires de tout pays w appartenant à la sous-région r , et les entreprises disposant d'un siège dans un pays i , et ayant été jugés en premier dans ce pays. Ce nombre total est celui qui aurait été obtenu si les cas de corruption avaient été répartis dans chaque pays suivant la formule $\sum_{v=1}^{N_r} X_{iv} / \sum_{j=1}^N X_{ij}$, qui est le ratio des exportations du pays i vers v avec le montant total des exportations du pays i vers le reste du monde :

33 Voir expression 2 dans Escresa et Picci (2015a). En fait, la formule adoptée pour le calcul du PACI est la prétendue version "composée" de l'indice, qui correspond à l'équation 3 dans Escresa et Picci (2015a). Il s'agit d'une généralisation de l'équation 1 ci-dessus, qui montre l'adaptation du PACI à notre souci actuel de ne pas compliquer inutilement notre présentation.

$$\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} E(case - obs - HQ_{iv}) = \sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} \frac{X_{iv}}{\sum_{j=1}^{N_r} X_{ij}} \sum_{j=1}^{N_r} case - obs - HQ_{ij} \quad (3)$$

Le dénominateur représente le nombre total d'affaires transfrontalières impliquant tout pays v appartenant à la sous-région r , ayant été jugées en premier lieu ailleurs, qu'on observerait si le niveau de corruption des agents publics était le même dans tous les pays. Dans cette hypothèse, le numérateur serait égal au dénominateur, et le PACI attendu serait égal à 100. Zéro est la valeur la plus faible qu'on pourrait attribuer à l'indice, ce qui correspond au cas où aucun fait de corruption n'a été observé.

Comme dans Escresa et Picci (2015a, 2015b), une formulation plus détaillée a été adoptée pour le calcul du PACI sous-régional. Celle-ci tient également compte des cas d'abord traités dans des pays tiers. L'équation suivante correspond, pour le cas des sous-régions, à l'équation 3) de Escresa et Picci (2015a) :

$$PACI_r^{All} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} cases-obs-HQ_{iv} + \sum_{w=1}^D \sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} cases-obs-HQ_{iv}}{\sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} \frac{X_{iv}}{\sum_{j=1}^{N_r} X_{ij}} \sum_{j=1}^{N_r} case-obs-HQ_{ij} + \sum_{w=1}^D \sum_{i=1}^N \sum_{v=1}^{N_r} \frac{X_{iv}}{\sum_{j=1}^{N_r} X_{ij}} \sum_{j=1}^{N_r} case-obs-HQ_{ij}} \quad (4)$$

Sur le plan conceptuel, l'interprétation de $PACI_r^{All}$ l'est identique à celle de la $PACI_r$ (eq. 1), mais elle tient compte de tous les cas de corruption transfrontalière observés, d'abord jugés dans le pays où les entreprises ont leur siège social ou dans les administrations de pays tiers. C'est la version de l'indice qui est utilisée dans le présent rapport.

RÉFÉRENCES

Abraham, J. (2008). *Corruption, Social Inequality and Poverty in Mano River Union States of West Africa*. Disponible à l'adresse : http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/3685/bib.%2029122_1.pdf?Séquence=1.

Acemoglu, D., et T. Verdier (1998). Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach. *The Economic Journal*, vol. 108, p. 1381 à 1403.

_____ (2000). The Choice Between Market Failure and Corruption. *American Economic Review*, vol. 90, n° 1, p. 194 à 211.

Adejumobi, S. (2000). *Africa and the Challenges of Democracy and Good Governance in the 21st Century*. Disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan008483.pdf>.

_____ (2002). *Democracy and Good Governance in Africa: Theoretical and Methodological Issues*. Disponible extrait de Bujra, A. et Adejumobi, S. eds. *Breaking Barriers, Creating New Hopes: Democracy, Civil Society and Good Governance in Africa* (p. 1 à 20).

Groupe parlementaire multipartite (2006). *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*. Disponible à l'adresse http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/other_SIDE_de_la_coin_PDF.pdf.

Banque africaine de développement (2006). *Combating Corruption in Africa: Issues and Challenges*. Note conceptuelle présentée lors des Assemblées annuelles de 2006 à Ouagadougou, p.7.

_____ (2013). *Questionnaire de l'édition 2013 de l'évaluation des politiques et des institutions des pays*. Groupe de la Banque africaine de développement. Disponible à l'adresse http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/2013-ACIP_Questionnaire.pdf.

_____ (2014). *Cadre stratégique et plan d'action pour la gouvernance (GAPII) : Promouvoir la bonne gouvernance et la responsabilité pour la transformation de l'Afrique*. (p. 7). Disponible à l'adresse http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Governance_strategic_framework_et_action_plan__GAP_II__2014-2018_-_instruction_Report.pdf.

Banque africaine de développement, Programme des Nations Unies pour le développement et Organisation de coopération et de développement économique (2013). *Perspectives économiques en Afrique : Transformation structurelle et ressources naturelles*. Disponible à l'adresse www.africaneconomicoutlook.org.

_____ (2015). *Perspectives économiques en Afrique : Transformation structurelle et ressources naturelles*. Disponible à l'adresse <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/theme/structural-transformation-and-natural-resources/>.

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (2015). *Démocratie et bonne gouvernance politique*. Disponible à l'adresse <http://aprm-au.org/democratic-and-political-governance>.

Commission de l'Union africaine (2015). *Agenda 2063: The Africa We Want*. Disponible à l'adresse http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_EN.pdf.

Ahlin, Christian R., et Pinaki Bose (2007). *Bribery, Inefficiency and Bureaucratic Delay* *Journal of Development Economics*, vol. 84, p. 465 à 486.

Aidt, Toke (2003). *Economic Analysis of Corruption: A Survey*. *Economic Journal*, vol. 113, No. 491, p. F632 à 652.

Alesina Alberto, et David Dollar (2000). *Who gives foreign aid to whom and why?* *Journal of economic growth*, vol. 5, No. 1, p. 33 à 63.

AlixPartners, LLP, (2015). *Cross-Border M&A: Bribery and Corruption Issues in International Transactions*. Disponible à l'adresse <http://www.alixpartners.com/en/Publications/AllArticles/tabid/635/articleType/ArticleView/articleId/1699/Cross-Border-MA.aspx#sthash.oYOSQbze.dpbs>.

Allan, C., et N. Overy (2009). *APRM's Economic Governance and Management Standards: What civil society should look for*. *Occasional Paper No. 20, Governance and APRM Programme, SAIIA*. Disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/amdin/unpan033451.pdf>.

Ameyaw, C., et S. Mensah (2013). *Curbing corruption in the public procurement in Ghana*. (p. 52). Disponible à l'adresse [http://pakacademicsearch.com/pdf-files/art/446/44-53%20Vol%203,%20No%205%20\(2013\).pdf](http://pakacademicsearch.com/pdf-files/art/446/44-53%20Vol%203,%20No%205%20(2013).pdf).

Anbeek, S. *Corruption Watch Shakes Up South Africa*. Disponible à l'adresse <https://hivos.org/corruption-watch-shakes-south-africa>.

Andrews, M. (2008). *PFM in Africa: Where are we, how did we get here, where should we go? Lessons from recent PEFA data and World Bank Public Financial Management Performance Reports*. Brookings Institution and World Bank Management Section.

Apati, S. (2011). *The Nigerian Banking Sector Reforms: Power and Politics*. New York Palgrave MacMillan.

Argandona, A. (2006). *United Nations Convention against Corruption and its impact on international companies*. Disponible à l'adresse <http://iese.edu/research/pdfs/DI-0656-E.pdf>.

Arifari, N.-B. (2006). *We don't eat the papers: corruption in transport, customs and the civil forces*. extrait de *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. Londres : Zed Books.

Arndt, C. et C. Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Études du centre de développement de l'OCDE.

Asiedu, E., et J. Freeman (2008). *The effect of corruption on investment growth: evidence from firms in Latin America, sub-Saharan Africa and transition countries*. Lawrence, Kansas: Université du Kansas, Département d'économie.

Askarov, Z., et H. Doucouliagos (2013). *Does aid improve democracy and governance? A meta-regression analysis*. *Public Choice*, vol. 157, Numéros 3 et 4, p. 601 à 628.

Asongu, S., et M. Jellal (2013). *On the channels of foreign aid to corruption*. *African Governance and Development Institute*, Document de travail WP/13/018.

Bailard, C. S. (2009). *Mobile Phone Diffusion and Corruption in Africa*. *Political Communication*, vol. 26, n°. 3, p. 333 à 353.

Baker, R. (2005). *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free- Market System*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

Bakre, O. (2007). *Money Laundering and Trans-Organised Crime in Nigeria: Collaboration of Local and Foreign Capitalist Elites*. *School of Accounting, Finance and Management*, Document de travail 07/03. Colchester, Royaume-Uni: Université d'Essex.

- _____ (2008a). *Looting by the Ruling Elite, Multinational Corporations and the Accountants: The Genesis of Indebtedness, Poverty and Underdevelopment in Nigeria*. Exposé présenté lors d'un atelier sur la fiscalité organisé en juillet 2008 par l'Université d'Essex, Essex Business School, Université d'Essex, Royaume-Uni. Disponible à l'adresse <http://visar.csustan.edu/aaba/Bakre2008.pdf>.
- _____ (2008b). *International Financial Corporation's Neo-Liberal Privatisation Policy meets Privatisation drive of the new Post Military Nigerian Neo Colonial Capitalist Elites*. Exposé présenté au Centre for Global Accountability, Essex Business School, Université d'Essex, Royaume-Uni.
- Banerjee, A., R. Hanna and S. Mullainathan (2012). *Corruption* Document de travail 12-08, p. 8. Disponible à l'adresse <http://economics.mit.edu/files/6607>.
- Baumol, W. J. (1990). *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive* *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, Part 1. (Octobre), p. 893 à 921.
- Bayart, J. 1993: *The State in Africa. The Politics of the Belly*. New York Polity Press (à présent : Bayart, J. 2006: *L'Etat en Afrique: La politique du ventre. The State in Africa*. Deuxième édition. Paris: Fayard.
- Birdsall, N., et F. Fukuyama (2011). *The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis*. *Foreign Affairs*, numéro de mars/avril. Disponible à l'adresse <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-02-16/post-washington-consensus>.
- Blundo, G., et J. Olivier de Sardan (2006). *Everyday corruption and the state. Citizens and public officials in Africa*. Londres et New York: Zed Books.
- Boyce, J. K. et L. Ndikumana (2012). *Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updates 190-2010*. *PERI Research Report*. Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.
- Burke, R. J., et C. L. Cooper, eds. (2009). *Research Companion to Corruption in Organizations*, p. 184. Cheltenham, Royaume-Uni : Edward Elgar.
- Canabal, A., et Blanc, G.O. (2008). "Entry mode research: Past and future". Extrait de *International Business Review*, 17(3): 267 à 284.
- Dotation Carnegie pour la paix internationale (2014). *Corruption: The Unrecognized Threat to International Security*. New York. Groupe de travail sur la corruption et la sécurité, p. 4 et 5.
- Charap, J., et C. Harm (2002). *Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State*. extrait de *Governance, Corruption, and Economic Performance*, George T. Abed et Sanjeev Gupta. Washington, D.C.: Fonds monétaire international, 23 septembre.
- Charron, N. (2011). *Exploring the impact of foreign aid on corruption: has the anti-corruption movement been effective?* *The Developing Economies*, vol. 49, n°. 1, p. 66 à 88.
- Chêne, M. (2011). *Bonnes pratiques en matière de renforcement de la transparence, de la participation, de la responsabilité et de l'intégrité*. Transparency International et CHR, Michelsen Institute.
- Chipkin, I. (2013). *Whither the State? Corruption, Institutions and State-Building in South Africa*. *Politikon*, vol. 40, numéro 2, p. 211 à 223.
- Chipkin, I., et B. Lipietz (2012). *Transforming South Africa's Racial Bureaucracy. New public management and public sector reform in contemporary South Africa*. PARI Long Essays, n° 1. Johannesburg: Public Affairs Research Institute.
- Choi, J. P., et M. Thum (2005). *Corruption and the Shadow Economy*. *International Economics Review*, vol. 46, no 3 (août), p. 817 à 836.

Christensen, J. (2009). *Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface*. Document de travail 1/2009. Disponible à l'adresse http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/DT1-2009.

Chuhan-Pole, P., et M. Angwafo (2011). *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*. Washington, D.C.: Banque mondiale.

Clark, C. (1957). 1905 à 1989. *Conditions of economic progress, 3rd ed., largely rewritten*. London, Macmillan; New York: St. Martin's Press.

Cobham, A. (2013). Corruption Perceptions: Why transparency International's flagship, corruption index falls short. *Foreign Policy*, 22 juillet. Available from <http://foreignpolicy.com/2013/07/22/corrupting-perceptions/#sthash.ojqUB9aA.dpbs>

Culpeper, R., et A. Bhushan (2010). *Why enhance domestic resource mobilization in Africa?* Centre international pour le commerce et le développement durable Disponible à l'adresse <http://www.ictsd.org/bridges-news/trade-negotiations-insights/news/why-enhance-domestic-resource-mobilisation-in-africa>.

Dabla-Norris, E. (2002). *A Game Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies* extrait de *Governance, Performance & Economic Performance*, George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds. Washington, D.C.: Fonds monétaire international.

Department for International Development (n.d.). *Public Expenditure Tracking Surveys*. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-pets.pdf>.

De Rosa, Donato, Gooroochurn Nishaal et Holger Görg (2010). *Corruption and productivity: Firm-level evidence from the BEEPS survey*. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5348* (juin).

Di Tella, Rafael, et Ignacio Franceschelli (2009). *Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals*. *NBER Working Paper 15402*. Disponible à l'adresse <http://www.nber.org/papers/w15402.pdf>.

Dobel, J. Patrick (1978). *The Corruption of a State*. *The American Political Science Review*, vol. 72, No. 3 (Septembre), p. 958 à 973.

Driscoll, David (1998s). *Roads to nowhere: how corruption in public investment hurts growth*. Mimeo, Fonds monétaire international (mars).

Duncan, Nick (2006). *The Non-Perception Based Measurement of Corruption: A review of issues and methods from a policy perspective*. Extrait de *Measuring Corruption*, Charles Sampford, ed. London: Ashgate.

Dutt, Traca Pushan, et Daniel (2010). *Corruption and bilateral trade flows: extortion or evasion?* *The Review of Economics and Statistics*, vol. 92, No. 4, p. 843 à 860.

Easterly, William, et Tobias Pfutze (2008). *Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, no 2, pp. 29-52. Commission économique pour l'Afrique (2002). *Guidelines for Enhancing Good Economic Governance and Corporate Governance in Africa*. Rapport destiné au Comité directeur du NEPAD. Addis-Abeba, Éthiopie.

_____ (2005). *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr-i_2005.pdf.

_____ (2009). *Rapport sur la gouvernance en Afrique II*. Chapitre 7, p. 241 à 277. Disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr2-french_0.pdf.

_____ (2010). *Assessing the Efficiency and Impact of National Anti-Corruption Institutions in Africa*. Addis-Abeba.

- _____ (2015a). *Planning for Africa's development: Lessons, insights and messages from past and present experiences*. Addis-Abeba (en attente de publication).
- _____ (2015b). *Localisez-les ! Neutralisez-les ! Recouvrez-les ! Flux financiers illicites : Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique*. Disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_fr.pdf.
- Commission économique pour l'Afrique et Union africaine (2011). *Rapport économique sur l'Afrique 2011: Gérer le développement : Le rôle de l'État extrait de la transformation économique*. Disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-économique-sur-l'afrique-2011>
- _____ (2014). *Rapport économique sur l'Afrique 2014: Politique industrielle dynamique en Afrique*. Disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-économique-sur-l'afrique-2014>
- _____ (2015). *Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce*. Disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-économique-sur-l'afrique-2014>
- Commission économique pour l'Afrique et Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption (2011). *Lutte contre la corruption, renforcement de la gouvernance en Afrique : Programme régional pour l'Afrique en matière de lutte contre la corruption (2011-2016)*, (p. 20). Disponible à l'adresse <http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/lutte-contre-la-corruption-renforcement-de-la-gouvernance-en-afrique-2011-2016.pdf>.
- Commission économique pour l'Afrique et autres (2015). *Rapport OMD 2015: Évaluation des progrès réalisés en Afrique pour atteindre les OMD*. p. 88 et 89. Disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/mdg-report-2015_fre-draft18sept_rev2.pdf
- Commission économique pour l'Afrique et Organisation de coopération et de développement économiques (2014). *Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique-2014: promesse et résultats*. Disponible à l'adresse http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/mrde-2014_fr_30oct.pdf.
- Commission économique pour l'Afrique et Programme des Nations Unies pour le développement (2013). *Rapport sur la gouvernance en Afrique III. Élections et gestion de la diversité*. Oxford, Royaume-Uni: Oxford University Press.
- Engjell, Pere (2015). The impact of good governance in the economic development of Western Balkan countries. *European Journal of Government and Economics*, vol. 4, No. 1 (juin).
- Laarni Escresa, et Lucio Picci (2015a). A new cross-national measure of corruption. *The World Bank Review*, doi: 10.1093/wber/lhv031.
- _____ (2015b). *Trends in corruption around the world*. Mimeo. Disponible à l'adresse http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2686088.
- Foster, Vivien, et Cecilia Briceño-Garmendia (2010). *Africa's infrastructure: A time for transformation*. Washington, D.C.: Agence Française de Développement et Banque mondiale.
- Friedman, Eric, et autres (2000). Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. *Journal of Public Economics*, vol. 76, p. 459 à 493.
- Galtung, Fredrick (2006). *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*. extrait de *Measuring Corruption*, C. A. Sampford, et autres, eds. Hampshire, United Kingdom; Vermont, États-Unis Ashgate, p. 101 à 130.
- Gaskins, Leebrian Ernest (2013). *The effect of information and communications technology (ICT): Diffusion on corruption and transparency (a global study)*, PhD dissertation. West Virginia University.

Gernand, Isabell (2014). Only Four Countries Actively Enforce OECD Anti-Bribery Convention, *Global Compliance News*, 28 octobre. Disponible à l'adresse <http://globalcompliancenews.com/4-countries-actively-enforce-oecd-anti-bribery-convention/>.

Ghani, Ashraf, Clare Lockhart et Michael Carnahan (2005). *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building*. Overseas Development Institute Working Paper 253. Disponible à l'adresse <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2482.pdf>.

Dhaneshwar Ghura, (1998). *Tax revenue in sub-Saharan Africa: Effects of economic policies and corruption*. Fonds monétaire international, Working Paper WP /98/135 (septembre).

Global Financial Integrity (2008). *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*. Washington, D.C.

_____ (2013). *Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980–2009*. Disponible à l'adresse http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_afdb_iffs_and_the_problem_of_net_resource_transfers_from_africa_1980-2009-highres.pdf.

Global Witness (2010). *International Thief Thief. How British Banks are complicit in Nigerian corruption*. Disponible à l'adresse <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/banks/international-thief-thief/>.

_____ (2014). *Briefing : Why should Uganda publish extractive contracts?* Disponible à l'adresse <http://www.resourcecontracts.org/countries>.

Aslia Gurkan,, Kai Voorbraak Kaiser et Doris (2009). *Implementing Public Expenditure Tracking Surveys for Results: Lessons from a Decade of Global Experience*. PREM Notes, No. 145.

Gyimah-Brempong, Kwabena (2002). *Corruption, economic growth and income inequality in Africa*. *Economics of Governance*, vol. 3, n° 3, p. 183 à 209.

Habib, M. et L. Zurawicki (2002). *Corruption and foreign direct investment*. *Journal of International Business Studies*, vol. 33, n° 2 (Deuxième trimestre).

Henderson, Jeffrey, et autres (2002). *Economic governance and poverty in Malaysia*. Working Paper 440, Manchester Business School, Royaume-Uni.

Heywood, Paul M., et Jonathan Rose (2014). Close but no Cigar: the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, vol. 34, p. 507 à 529.

Hillman, Ayre (2004). Corruption and public finance: an IMF perspective. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, n°. 4, p. 1067 à 1077.

Hite, Nancy (2006). *Measuring regional variation of corruption induced inefficiency in public roads construction*. Document pour le cours de recherche et de rédaction, Département de Sciences politiques de l'Université de Yale.

Hoeffler, Anke, et Verity Outram (2011). Need, Merit, or Self Interest – What Determines the Allocation of Aid? *Review of Development Economics*, vol. 15, n° 2, p. 237 à 250.

Musanzikwa, Michael (2013). Public Procurement System Challenges in Developing Countries: the Case of Zimbabwe. *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, vol. 1, n° 2, p. 119 à 127.

International Aid Transparency Initiative (2010a) (IATI). Page d'accueil IATI Disponible à l'adresse <http://www.aidtransparency.net>.

- _____ (2010b). *Consultation on IATI Standards : Parts 1 (Scope), 2 (Definitions), and 3 (Data format)*. Disponible à l'adresse <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/Consultation-Paper-for-Data-Definitions-and-Format.doc>.
- Union interparlementaire (2015). *Les femmes extrait de les parlements nationaux : État de la situation au 1^{er} août 2015*. Disponible à l'adresse <http://www.ipu.org/wmn-f/arc/world010815.htm>. Consultation du 4 septembre 2015.
- Jain, Arvind (1993). *Dictatorship, Democracies and Debt Crisis* extrait de *The Politics of Global Debt*, Stephen P. Riley, ed. New York: St. Martin's Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy*, pp. 1925–1975. Stanford, California: Stanford University Press.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann et Pablo Zoido-Lobaton (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 88, p. 387 à 392.
- Johnson, Simon, et James Kwak (2010). *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. Pantheon Books
- Johnston, Michael (1998). Cross-Border Corruption: Points of Vulnerability and Challenges for Reform extrait de *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des politiques de développement, New York.
- _____ (2000). *The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform*, prepare pour le comité de recherche du 24^{ème} congrès mondial de l'Association internationale de Science politique, Quebec City, Canada, 2 août.
- _____ (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Johnston, Michael, and Sahr J. Kpundeh (2002). The measurement problem: a focus on governance. *Forum on Crime and Society*, vol. 2 (Décembre), p. 33 à 44.
- Julian, C.C. (2005). *International joint venture performance in South East Asia*. Edward Elgar Publishing Limited, Northampton.
- Kar, Dev, et Devon Cartwright-Smith (2010). *Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development*. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Kar, Dev, et Sarah Freitas (2011). *Illicit financial flows from developing countries over the decade ending 2009*. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Kar, Dev, et Joseph Spanjers (2014). *Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012*. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Kararach, G. (2014). *Development Policy in Africa: Mastering the Future?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaufmann, Daniel (2001). *Myths and Realities of Governance and Corruption* extrait de *Global Competitiveness Report 2002–2003*. World Economic Forum. New York Oxford University Press. Disponible à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/INTWBGGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf.
- _____ (2005). Investment Climate: Click Refresh Button: Investment Climate Reconsidered. *Development Outreach*, March Issue. Kaufmann, Daniel, et Aart Kraay (2002). Growth without Governance. *Economia*, vol. 3, n° 1, p. 169 à 215.

_____ (2007). *Assessing Corruption: An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, Error and Utility*, cited by Urta (2007). Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2004). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002*. World Bank Economic Review.

_____ (2005). *Measuring Governance Using Perceptions Data* (à paraître) extrait de *Handbook of Economic Corruption*, Susan Rose-Ackerman, ed. Edward Elgar Publishing.

_____ (2006). *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005*. Disponible à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/INTWBGGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_no_annex.pdf.

_____ (2010). *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. Washington, D.C.: Banque mondiale.

Khan, Mushtaq (2006). Determinants of Corruption in Developing Countries: the Limits of Conventional Economic Analysis extrait de *International Handbook on the Economics of Corruption*, chapitre 8, p. 216 à 244, Susan Rose-Ackerman, ed. Disponible à l'adresse http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20International%20handbook%20on%20the%20economics%20of%20corruption.pdf.

Kimenyi, Mwangi S., and John M. Mbaku (2011). *Africa's War on Corruption in Foresight Africa: The Continent's Greatest Challenges and Opportunities for 2011*. Brookings Institution.

Klitgaard, Robert (1990). *Tropical Gangsters: a first-hand account of economic reform in Africa*. Basic Books, 1990; I. B. Tauris, 1991.

Knack, Stephen (2001). *Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests*. *Southern Economic Journal*, vol. 68, n° 2, p. 310 à 329.

_____ (2004). *Does foreign aid promote democracy?* *International Studies Quarterly*, vol. 48, n°. 1, p. 251 à 266.

_____ (2006). *Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3968.

_____ (2007). *Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia*, p. 282. Disponible à l'adresse http://journals.cambridge.org/abstract_S0143814X07000748.

Knack, Steve, et Mark Kugler (2002). *Constructing an index of objective indicators of good governance*. PREM Public Sector Group, World Bank (October). Disponible à l'adresse <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/SecondGenerationIndicators.pdf>.

Kumar, Tarun (2012). *Corruption in Administration: Evaluating the Kautilyan Antecedents*. Institute of Defence Studies and Analysis.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, Makul Majumdar and Roy Radner (2007). Strategic Analysis of Petty Corruption: Entrepreneurs and Bureaucrats. *Journal of Development Economics*, vol. 83, n° 2, p. 351 à 367.

Lambsdorff, Johann Graff (2003). *How Corruption Affects Economic Development*. Disponible à l'adresse <http://www.icgg.org/literature/Kyklos.pdf>.

_____ (2008). *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*. Disponible à l'adresse http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008.

Rapport sur la gouvernance en Afrique IV

Lawal, G. (2007). Corruption and Development in Africa: Challenges for Political and Economic Change. *Humanity and Social Sciences Journal*, vol. 2, n° 1, p. 1 à 7.

Le Billon, Philippe (2011). Extractive sectors and illicit financial flows: what role for revenue governance initiatives? *Anti-Corruption Resource Centre*, U4 n° 13 (Octobre). Disponible à l'adresse <http://www.u4.no/publications/extractive-sectors-and-illicit-financial-flows-what-role-for-revenue-governance-initiatives/>.

Le Vine, Victor T. (1975). *Corruption in Ghana. Transition*, n° 47, p. 48 à 61.

Lewis, William, A (1955). *The Theory of Economic Growth*. Homewood. Illinois: Richard D. Irwin, Inc.

Kuznets, Simon (1966). *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven and London: Yale University Press.

Luminita, Ionescu (2013). *The Role of Technology in Combating Corruption*. *Journal of Economics, Management and Financial Markets*, vol. 8, No. 3 (September).

Mauro, Paolo (1995). *Corruption and Growth*. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, p. 681 à 712.

_____ (1997). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis* extrait de *Corruption in the global Economy*, Kimberly Ann Elliot, ed. Washington, D.C.: *Institute for International Economics*. Mbembe, Achille (2000). *De la Postcolonie: Essai sur l'imagination politique* extrait de *l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala.

McMillan, Margaret, et Dani Rodrik (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working papers, n° 17143 (juin).

McMillan, Margaret, et Andrew Waxman (2007). *Profit sharing between Governments and multinationals in natural resource extraction: evidence from a firm-level panel*. Disponible à l'adresse <http://www.tufts.edu/~mmcmill/papers/ProfitSharing.pdf>.

Médard, Jean-François (1997). La corruption internationale et l'Afrique sub-saharienne: un essai d'approche comparative. *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, n° 2, p. 413 à 440.

Méon, Pierre-Guillaume, et Khalid Sekkat (2004). *Does the Quality of Institutions Limit the MENA Integration in the World Economy?* *The World Economy*, vol. 27, n° 9 (Septembre), pp. 1475–1498.

Mo Ibrahim Foundation (2011). *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2011*. Disponible à l'adresse http://www.rich.co.ke/rcfrbs/docs/ENG2011_IAG_SummaryReport-sml.pdf.

_____ (2012). *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2012*. Disponible à l'adresse <http://www.african-minerals.com/sites/default/files/attachments/pdf/2012%20Ibrahim%20Index%20of%20African%20Governance.pdf>.

_____ (2014). *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2014*. Disponible à l'adresse <http://www.moibrahimfoundation.org/interact/>.

_____ (2015). *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2015*. Disponible à l'adresse <http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/data-portal/>.

Murphy, Kevin, Andrei Shleifer et Robert Vishny (1993). *Why is Rent-seeking so Costly to Growth?* *American Economic Review*, vol. 83, n° 2, p. 409 à 414.

Musila, Jacob Wanjala, et Simon Pierre Sigué (2010). *Corruption and international trade: An empirical investigation of African countries*. *The World Economy*, vol. 33, n° 1, p. 129 à 146.

National Audit Office Malawi (2014). *Report on Fraud and Mismanagement of Malawi Government Finances*. Disponible à l'adresse https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/285877/20140221_National_Audit_Office_Malawi_-_Forensic_Audit_Report_-_FINAL_ISSUED.pdf.

Ndikumana, Léonce (2005). *Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries* extrait de *Governance and Pro-Poor Growth in Sub-Saharan Africa*, Mbaku, J., M. Martin, et J. Karugia, eds. Nairobi: AERC, *Seminar Papers*, 2007, p. 184 à 219.

_____ (2006). *Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries*. Disponible à l'adresse http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1096&context=peri_workingpapers.

_____ (2013). *The Private Sector as Culprit and Victim of Corruption in Africa*. PERI Working Paper Series, No. 330. Disponible à l'adresse http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP330.pdf.

Ndikumana, Léonce, et Mina Balamoune (2009). *Corruption et croissance extrait de les pays africains: Le canal de l'investissement* extrait de *Banque africaine de développement et Commission économique pour l'Afrique, Opportunités et enjeux du développement de l'Afrique* extrait de *l'arène mondiale. Actes de la Conférence économique africaine de 2007*. Paris: Economica, p. 434 à 447.

Ndikumana, Léonce, et James K. Boyce (2012). *Capital Flight from North African Countries*. PERI Research Report. Amherst, Massachusetts: *Political Economy Research Institute*.

Secrétariat du NEPAD (2003). *Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises*. Sixième Sommet du Comité des Chefs d'État et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Abuja, Nigeria.

Njoku, Uzochukwu J. (2005). *Colonial Political Re-Engineering and the Genesis of Modern corruption in African*. *Nordic Journal of African Studies*, vol. 14, n° 1, p. 99 à 116 [p. 107].

Nkurunziza, Janvier. D., Léonce Ndikumana, et Prime Nyamoya (2012). *The Financial Sector in Burundi*. *NBER Working Paper*, vol. 18289. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Norad (2015). *Democracy and Governance*. Disponible à l'adresse <http://www.norad.no/en/front/thematic-areas/democracy-and-good-governance/>.

North, Douglas (1991). *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1, p. 97 à 112.

Olken, Benjamin (2005a) *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*. *NBER Working Paper No. 11753*.

_____ (2005b). *Corruption perception vs. corruption reality*. *Harvard University and NBER*, p. 29. Disponible à l'adresse https://www.aeaweb.org/assa/2006/0106_1430_1204.pdf.

Olivier de Sardan, Jean-Paul (1996). *L'économie morale de la corruption en Afrique*. *Politique africaine*, vol. 63, p. 97 à 116.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1997). *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers* extrait des *transactions commerciales internationales*, Direction des affaires financières et des entreprises, France.

_____ (2014). *L'échange automatique d'informations*. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/echangeautomatique.htm>

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) – Comité d'aide au développement (2015). *Statistiques sur les apports de ressources aux pays en développement*. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/statistiquesurlesapportsderessourcesauxpaysendevveloppement.htm>. Consultation du 31 août 2015.

_____. Tableau 25. *Recettes d'APD et indicateurs choisis pour les pays et territoires en développement*. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/47137684.pdf>. Consultation du 25 novembre 2015.

_____. Tableau 30. *Ventilation par bénéficiaire des versements nets d'APD aux pays d'Afrique subsaharienne*. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/47137684.pdf>. Consultation du 25 novembre 2015.

Otusanya, Olatunde Julius (2010). *An Investigation of Tax Evasion, Tax Avoidance and Corruption in Nigeria*. Unpublished Doctoral Thesis, Université de l'Essex, Royaume-Uni.

Otusanya, Olatunde Julius, Sarah Lauwo et Gbadegesin Babatunde Adeyeye (2012). *A Critical Examination of the Multinational Companies' Anti-Corruption Policy in Nigeria*. Accountancy Business and the Public Interest 2012. Disponible à l'adresse <http://visar.csustan.edu/aaba/Otusanya2012.pdf>.

Owusu, Francis (2012). *Organizational culture and public sector reforms in a post-Washington consensus era: Lessons from Ghana's good reformers*. *Progress in Development Studies*, vol. 12, n° 2 et 3 (2012), p. 135 à 151.

Paredes-Solís, and others (2011). *Use of social audits to examine unofficial payments in government health services: experience in South Asia, Africa, and Europe*. *BioMed Central Research Services*, 11 (Suppl. 2), S12. Disponible à l'adresse <http://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-11-S2-S12>.

Parlement britannique. *Recent case of corruption involving UK companies and UK-backed International Financial Institutions* (Appendix 1). Disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/39ap06.htm>.

Pellegrini, Lorenzo, et Reyer Gerlagh (2004). *Corruption's effect on growth and its transmission channels*. *Kyklos*, vol. 57, n° 3, p. 429 à 456.

Picci, Lucio (2012). *Reputation-Based Governance and Making States "Legible" to Their Citizens* extrait de *The Reputation Society: How online opinions are reshaping the offline world*, Masum, Hassan, Mark Tovey, eds. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Peng, M.W. (2009). *Global Strategy*. South Western Cengage Learning, Mason.

Plummer, Janelle, et Piers Cross (2007). *Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue* extrait de *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector level*, J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds. The World Bank, pp. 222–223. Disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6848/399850REPLACEM101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>.

Public Expenditure and Financial Accountability (2015). *Base de données du PEFA* disponible à l'adresse <https://www.pefa.org>.

PwC Global (2013). *Paying taxes 2014 – the global picture comparative modeller*. New York PwC, pp. 5 and 12.

Quazi, Rahim, Vijay Vemuri, and Mostafa Soliman (2014). *Impact of corruption on FDI in Africa*. *International Business Research*, Canadian Centre of Science and Education, vol. 7, n° 4.

Razin, A. and Sadka, E. (2007). *Foreign Direct Investment: Analysis of Aggregate Flows*. Princeton University Press, New Jersey.

Reed, Quentin, et Alessandra Fontana (2011). *Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches*. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Robben, Katrien (1998). *The Recent Debate on Curbing Political Corruption*. In *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.

Rodrik, Dani (2006). *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4, p. 973 à 987.

Rohwer, Anja (2009). *Measuring corruption: a comparison between the Transparency International's corruption perception Index and the World Bank's worldwide Governance Indicators*. Rapport du CESifo n° 3/2009.

Rose-Ackerman, Susan. (1996). *Redesigning the State to Fight Corruption: Public Policy for Private Sector*. Rapport de la Banque mondiale, Note n° 75.

_____ (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord : Cambridge University Press.

_____ (2006). *Introduction and Overview* extrait de *International Handbook on the Economics of Corruption*, Susan Rose-Ackerman, ed. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Rydland, Lars Tore, Sveinung Arnesen et Åse Gilje Østensen (2007). *Contextual data for European Social Survey: an overview and assessment of extant sources*. À l'intention du Norwegian Social Science Data Services.

Samura, Brima Karl (2009). *The Negative Effects of Corruption on Developing Nations*. Disponible à l'adresse <http://www.carl-sl.org/home/articles/125-the-negative-effects-of-corruption-on-developing-nations-a-perspective-on-sierra-leones-effort-to>.

Sequeira, Sandra (2012). *Advances in measuring corruption in the field*. Document de travail du London School of Economics. Londres.

Fredrik Galtung, (2006). *Measuring the immeasurable boundaries and functions of (macro) corruption indices* extrait de *Measuring Corruption*, Charles Sampford, et autres, eds. Hampshire, Royaume-Uni et Vermont, États-Unis: Ashgate, p. 101 à 130.

Shah, Anwar, and Mark Schacter (2004). *Combating Corruption: Look Before you Leap*. *Finance and Development*. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf>.

Sikka, Prem (2008). *Enterprise Culture and Accountancy Firms: The New Master of Universe, Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 21, n° 2, p. 268 à 295.

_____ (2010). *Smoke et Mirrors: Corporate Social Responsibility and Tax Avoidance*. Exposé présenté à l'Essex Accounting Centre, Essex Business School, Université de l'Essex, Royaume-Uni.

Sindzingre, Alice. (1997) *Corruptions africaines: éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est*. *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, p. 377 à 412.

Smith, Daniel Jordan (2010). *A culture of corruption: Everyday deception and popular discontent in Nigeria*. Princeton University Press.

Sundet, Geir (2008). *Following the money do public expenditure tracking surveys matter?* Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI). U4 Anti-Corruption Resource Centre, p. 21.

Svensson, Jakob (2005). *Eight Questions about Corruption*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, No. 3 (Summer), p. 19 à 42.

Tanzi, Vito (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. *IMF Staff Papers*, vol. 54, n° 4, p. 559 à 594.

_____ (2002). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures* extrait de *Governance, Corruption, and Economic Performance*, George T. Abed et Sanjeev Gupta, eds. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 23 septembre.

Tanzi, Vito, et Hamid Davoodi (1997). *Corruption, Public Investment and Growth. Working Paper WP/97/139*. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>.

_____ (2000). *Corruption, growth and public finances. International Monetary Fund Working Paper No. 00/182*. Disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00182.pdf>.

_____ (2001). *Corruption, growth, and public finances* extrait de *Political Economy of Corruption*, A.K. Jain, ed., London: Routledge, p. 89 à 110. _____ (2002). *Corruption, public investment, and growth* extrait de *Governance, Corruption, and Economic Performance*, George T. Abed et Sanjeev Gupta, eds. Washington, D.C.: Fonds monétaire international, p. 280 à 299.

Réseau mondial pour la justice fiscale (2015). *Index d'opacité financière 2015*. Disponible à l'adresse <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results>.

Teixeira, A.A.C., et Marlene Grande, M. (2012). "Entry mode choices of multinational companies and host countries' corruption: A review" extrait de *African Journal of Business Management*. Vol. 6(1), juillet.

The Economist (2014). *Mining and corruption – crying foul in Guinea*. Disponible à l'adresse <http://www.economist.com/news/business/21635522-africas-largest-iron-ore-mining-project-has-been-bedevelled-dust-ups-and-delays-crying-foul>.

The Guardian (2012). *Files close on BCCI banking scandal*. Disponible à l'adresse <http://www.theguardian.com/business/2012/may/17/files-close-bcci-banking-scandal>.

Thompson, Theresa, et Anwar Shah (2005). *Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose perceptions are they anywhere?* Mimeo. Banque mondiale.

Tian, X. (2007). *Managing International Business in China*. Cambridge University Press, Cambridge.

Tignor, Robert (1971). *Colonial Chiefs in Chiefless Societies*. *Journal of Modern African Studies*, vol. 9, n° 3, p. 339 à 359.

Tornell, Aaron, et Phillip R. Lane (1999). *The voracity effect*. *American Economic Review*, vol. 89, n° 1, p. 22 à 46.

Torvik, Ragnar (2002). *Natural resources, rent seeking and welfare*. *Journal of Development Economics*, vol. 67, n° 2, p. 455 à 470.

Transparency International (2003). *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et la Convention des Nations Unies contre la corruption. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*. Disponible à l'adresse http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/au_convention; et à l'adresse http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/unccac.

(2012). *Corruption Perceptions Index 2012: An updated methodology*. Disponible à l'adresse http://ti-ukraine.org/sites/default/files/u/124/docs/e_corruption_perceptions_index_-_an_updated_methodology_for_2012_1.pdf.

_____ (2015a). *Exporting Corruption: Assessing Enforcement of OECD Convention on Combating foreign Bribery*. Disponible à l'adresse http://www.transparency.org/exporting_corruption.

_____ (2015b). *Exporting Corruption. List of 2014 Cases and Investigations*. Disponible à l'adresse http://www.transparency.org/exporting_corruption.

Programme des Nations Unies pour le développement (1997). *Rapport sur le développement humain 1997*. New York Oxford University Press.

_____ (2008). *A Users' Guide to Measuring Corruption*. Norway: Oslo Governance Centre.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2009). *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption* New York.

United States Permanent Subcommittee on Investigations (2003). *U.S. Tax Shelter Industry: The Role of Accountants, Lawyers, and Financial Professionals*, Disponible à l'adresse <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-108SPRT90655/pdf/CPRT-108SPRT90655.pdf>.

United States Securities Exchange Commission (2010–2015). *SEC Enforcement Actions: FCPA Cases*. Disponible à l'adresse <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>.

Vries, Gaaitzen, Marcel Timmer et Klaas, D. Vries (2013). *Structural transformation in Africa: Static gains, dynamic losses*. Groningen: GGDC, 52 p. *GGDC Working Papers*; vol. GD-136. Disponible à l'adresse [http://www.rug.nl/research/portal/publications/pub\(8e87b428-674b-4177-b5ef-d161d0d3d998\).html](http://www.rug.nl/research/portal/publications/pub(8e87b428-674b-4177-b5ef-d161d0d3d998).html).

Wade, Robert (1982). *The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India*. Institute of Development Studies, University de Sussex, Royaume-Uni.

Whitehead, Eleanor (2013). *One-stop borders: faster, more efficient and less corrupt*. Disponible à l'adresse <http://gga.org/stories/editions/aif-16-bridge-the-gaps/one-stop-borders-faster-more-efficient-and-less-corrupt>.

Banque mondiale (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank*. Disponible à l'adresse <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorruption/corruption/corrptn.pdf>.

_____ (2002). *The Republic of Uganda Public Expenditure: Review report on the progress and challenges of budget reforms*. Report No. 24882-UG, (Septembre). Washington, D.C.

_____ (2015a). *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. Washington, D.C.

_____ (2015b). *CPIA Africa – Assessing Africa's Policies and Institutions (Includes Yemen and Djibouti)*.



Cette quatrième édition du *rapport sur la gouvernance en Afrique* traite essentiellement de l'importance de mesurer la corruption et de comprendre ses dimensions internationales. Le rapport conteste la notion traditionnellement étroite de la corruption comme l'abus de pouvoir pour les biens personnels. Cette définition mettra l'accent sur la charge publique et la légalité ostensible de l'acte, négligeant les tendances de corruption prévalentes dans les secteurs privé et non étatiques. Les responsables politiques ou décideurs doivent comprendre l'importance et les implications de comprendre la corruption comme un phénomène plus large où les agents du secteur privé partagent la responsabilité considérable.

Le rapport enjoint toutes les parties prenantes à reconsidérer les mesures de la corruption en général et dans le contexte africain particulier. Des preuves abondantes prouvent que les opérations des acteurs étrangers sur le continent causent des sorties financières illicites considérables. De telles omissions présentent de sérieuses lacunes en ce qui concerne les mesures actuelles.

Les pays africains et les partenaires doivent abandonner les mesures basées purement sur la perception de la corruption et s'intéresser plutôt aux approches de mesure de la corruption qui sont basés sur des faits et fondés sur des critères quantitatifs plus qu'objectifs. En attendant, ou dans l'intervalle, les méthodes fondées sur la perception et ancré sur des études plus transparentes et plus représentatives, devraient être utilisées avec prudence. Et elles doivent être complétées, s'il y a lieu, par des indicateurs de pays membres ou à cas propre afin de produire des mesures de la corruption plus sophistiquées et plus utiles.

