



# **COMBLER L'ECART ENTRE L'ENGAGEMENT ET LA CAPACITE**

Corruption, transparence et redevabilité au sein du  
Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)

Par Rorisang Lekalake



La série de documents est éditée par Grant Masterson.

ISBN: 978-1-920446-54-3

©EISA, 2016

Cet article fait partie d'une série commandée par Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) qui examine le contenu des Rapports d'évaluation des Pays qui présentent traitent des questions liées au genre, à la propriété foncière, à la jeunesse, aux industries extractives, aux élections et à la violence, et aux réponses des gouvernements quant aux REP du MAEP.

## COMBLER L'ECART ENTRE L'ENGAGEMENT ET LA CAPACITE

Corruption, transparence et redevabilité au sein du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

Par Rorisang Lekalake

La corruption est largement perçue comme un des obstacles majeurs au développement socio-économique en Afrique. Entre 1970 et 2008, l'Afrique a perdu environ 854 milliards de dollars du fait des flux financiers illicites, au détriment des avancées vers le développement jusque là réalisées (Commission économique pour l'Afrique, CEA 2015).

Les régimes kleptocrates de l'ancien président de l'ex-Zaire (Actuelle République démocratique du Congo) de 1965 à 1997, Mobutu Seso Seko, d'Idi Amin de l'Ouganda (1971 - 1979), de Sani Abacha du Nigeria (1993 - 1998) et de Charles Taylor du Libéria (1997 - 2003), sont parmi les exemples les plus connus de corruption à grande échelle.<sup>1</sup>

Selon Transparency International (2004, p 13), Mobutu et Abacha auraient à eux seuls, détourné environ 5 milliards de dollars chacun au cours de leur mandat, bien que le montant exacte de ces fonds soit 'peu connu'. Le rapport cite également plusieurs tentatives échouées de recouvrement de ces fonds de comptes bancaires à l'étranger, malgré l'adoption de cadres internationaux de lutte contre la corruption visant à promouvoir une plus grande redevabilité.

Des progrès ont depuis lors, été réalisés en matière de recouvrement de fonds grâce à des initiatives telles que la Kleptocracy Asset Recovery Initiative (Initiative de recouvrement de biens acquis par kleptocratie) du Département d'Etat des États-Unis d'Amérique qui, en 2014, a gelé

approximativement 458 millions de dollars liés à Abacha et à ses associés et détenus dans des comptes bancaires locaux (UNECA 2015, p.47). Ces fonds ne représentent qu'une fraction de la somme totale détournée, selon les estimations. La fuite des célèbres 'documents panaméens' d'avril 2016 - des documents produits par un cabinet d'avocats panaméens documentant des comptes bancaires étrangers de plus de 200 000 sociétés-écran - met en exergue l'envergure de l'implication des institutions internationales dans la facilitation des flux financiers illicites en provenance d'Afrique, du fait du manque de transparence dans les transactions internationales, aussi bien dans les pays en développement que dans les économies plus avancées (Lopes 2016).

Les données empiriques indiquent cependant que le niveau de corruption est considérablement plus élevé dans les pays en développement, 'principalement à cause des différences aux niveaux de la qualité institutionnelle et la redevabilité politique' dans ces derniers (Søreide 2014, p 4). Cet aspect est davantage illustré par le fait que la kleptocratie existe générale dans les régimes gouvernementaux faibles du point de vue institutionnel, au sein desquels les institutions officielles n'exercent aucune contrainte significative sur la marge d'action des politiciens et ne les obligent nullement à rendre compte aux citoyens (Acemoglu, Robinson & Verdier 2004, p 163). L'Union africaine (UA) a répondu à ce défi en instituant une diversité

<sup>1</sup> Le terme « kleptocratie » décrit un régime politique au sein duquel l'État est contrôlé et dirigé dans l'intérêt d'un individu, ou d'un groupuscule, qui se sert de son pouvoir pour se transférer de larges proportions des ressources du pays (Acemoglu, Robinson & Verdier 2004, p. 162).

d'instruments de gouvernance, parmi lesquelles la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (AUPCC 2003) ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG 2007) ; le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD 2001) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (APRM 2003).

L'AUPCC souligne la définition de la corruption par l'organisation et fournit des directives de lutte, de sanction et de coopération entre États parties. L'Article 4 de la Convention décrit neuf formes de corruption et délits associés, notamment le soudoiment, le détournement de fonds et le trafic d'influence (AU 2003, pp 7-8). Bien que cet accord soit lié à d'autres traités internationaux et régionaux, le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA ne traite de la corruption de manière explicite que depuis juin 1998 (Muna 2005). A ce jour, 37 États membres (soit 69% du total) ont ratifié l'Accord et trois seulement - Cap vert, République centre-africaine et Egypte - ne l'ont ni signé, ni ratifié (African Union 2016).

Le MAEP, un processus d'évaluation volontaire et de promotion de la gouvernance, a été initié en 2002. Parmi les objectifs clé du cadre, il y a la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence et la redevabilité (APRM 2004). Dès décembre 2015, 17 des 35 pays membres de l'UA avaient adhéré au processus du MAEP et réalisé leur première évaluation et produit des rapports d'évaluation pays (REP).<sup>2</sup> Le présent document analyse dans quelle mesure ces rapports répondent à ces questions, par le biais des diverses dimensions de la gouvernance et dans les différents pays.

De manière générale, les REP du MAEP actuellement disponibles, reconnaissent

l'importance socioéconomique et politique de la lutte contre la corruption, surtout au vu de la demande publique croissante d'une plus grande transparence et redevabilité à travers le continent. Bien qu'au moment de la publication de ce document la plupart des pays en cours d'évaluation disposaient de cadres législatifs relativement solides et conçus en vue de la réalisation de ces objectifs, les rapports indiquent que les efforts de lutte contre la corruption étaient régulièrement entravés par des contraintes liées aux capacités au sein des institutions pertinentes et/ou l'absence de volonté politique aux plus hauts niveaux du gouvernement quant à l'application de ces mesures.

En dépit de l'existence de cadres stratégiques régionaux et nationaux, les pertes annuelles résultant des flux financiers illicites en provenance du continent ont considérablement augmenté, passant d'une moyenne de 9 milliards de dollars entre 1970 et 1999, à plus de 50 milliards de dollars entre 2000 et 2008 (UNECA 2015). En outre, l'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises révèle que 38% des entreprises d'Afrique sub-saharienne estiment que la corruption pose un obstacle majeur à leurs opérations, tandis qu'un quart (25%) déclarent avoir subi des tentatives de corruption au moins une fois (World Bank Group 2016). Les rapports du MAEP présentent des preuves empiriques de la prévalence de diverses formes de corruption, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le rapport du MAEP de l'Algérie (2007) par exemple, révèle que les tribunaux ont traité 8 300 dossiers en 2005/2006 concernant des cas de corruption dans les marchés publics, d'abus d'influence, de détournement de fonds publics et impliquant des fonctionnaires de l'ensemble

---

<sup>2</sup> Deux missions initiales ont été effectuées dans les pays au début de 2016, au moment de la publication de ce document, une deuxième revue est prévue au Kenya pour plus tard cette année.

du secteur public. Les conclusions de l'enquête sur les notes d'évaluation du Burkina Faso (2008) montrent que 42% des citoyens interrogés ont été exposés à une forme de corruption électorale (présents) ou une autre au cours de l'élection de 2005. Enfin, le rapport de l'Afrique du Sud (2007) cite une enquête internationale qui, en 2006, classait les entreprises sud-africaines au rang de septième, parmi les plus corrompues selon les perceptions, dans les 30 plus grands pays exportateurs du monde.

Au vu des défis auxquels fait face l'application du principe de redevabilité au niveau des États, il semble que les acteurs non-gouvernementaux indépendants tels que les organisations de la société civile (OSC) et les médias doivent jouer un rôle plus important pour évaluer et canaliser les demandes des citoyens pour une plus grande redevabilité. Cependant, peu de pays disposent d'une société civile assez forte pour jouer ce rôle crucial et la plupart des plans d'amélioration des gouvernements dans ce domaine (par le biais de plans d'actions nationaux - PAN) privilégient le secteur public.

## MÉTHODOLOGIE

Le processus d'évaluation du MAEP mesure les progrès réalisés vers l'application des divers traités, normes et codes internationaux en combinant l'autoévaluation pluripartite à une évaluation indépendante coordonnée par des experts africains dans des rapports d'évaluation pays, sous formes de livres. Par conséquent, le processus offre une éventuelle voie importante à travers laquelle les gouvernements africains peuvent être tenus responsables de leurs actes, aussi bien envers les parties prenantes nationales

(par le biais du processus d'autoévaluation) qu'envers les autres gouvernements africains (évaluation par les pairs).

Au total, 17 pays africains ont finalisé leur première évaluation et bien que la longueur et la structure des rapports varient quelque peu, ils suivent le même schéma général de sept ou huit chapitres.<sup>3</sup> Chaque rapport commence par une description du processus du MAEP, suivi d'une vue d'ensemble du contexte historique et des défis contemporains du pays. L'essentiel du corps du rapport est réparti en quatre chapitres thématiques qui examinent la situation de la gouvernance dans le pays évalué.

Les thèmes sont les suivants :

1. La démocratie et la gouvernance politique ;
2. La gouvernance et la gestion économiques ;
3. La gouvernance d'entreprise ; et
4. Le développement socioéconomique.

En outre, les équipes d'évaluation doivent produire des chapitres décrivant les questions transversales et les conclusions générales, ainsi que les recommandations à l'endroit des gouvernements nationaux. L'accès à la dissémination de l'information (c.à.d. La transparence) et la corruption font partie des huit questions transversales identifiées comme devant être traitées à travers les quatre domaines thématiques du MAEP (NEPAD Secretariat 2003, p.11).

Le contenu de ces chapitres sur l'évaluation de la gouvernance est en grande partie, généré à partir des réponses du gouvernement, du secteur privé et de la société civile à un questionnaire d'autoévaluation standardisé qui décrit la procédure, les codes idoines, les normes et les

<sup>3</sup> Ces pays sont (par ordre de publication des rapports) : Le Ghana (2005), le Rwanda (2005), le Kenya (2006), l'Afrique du Sud (2007), l'Algérie (2007), le Bénin (2008), le Nigeria (2008), le Burkina Faso (2008), l'Ouganda (2009), le Mali (2009), le Mozambique (2009), le Lesotho (2009), l'Ile Maurice (2010), l'Éthiopie (2011), la Sierra Leone (2012), le Zambie (2013) et la Tanzanie (2013).

indicateurs de chaque domaine thématique. Le premier questionnaire principal du MAEP a été introduit en 2004, puis un questionnaire révisé a été adopté en 2014 ; mais toutes les évaluations effectuées à ce jour sont basées sur la version d'origine du questionnaire.

Ce processus est complété par l'évaluation par un panel d'experts externes au pays concerné (le Panel des éminentes personnalités), représentant les différentes régions africaines. Les conclusions sont présentées dans un rapport unique, avec des recommandations auxquelles les gouvernements nationaux attachent leurs réponses et un plan d'action national en vue de la réalisation des changements requis.

Se fondant sur ces rapports, la présente analyse examine dans quelle mesure les trois concepts connexes suivants sont actuellement mis en exergue dans le processus d'évaluation du MAEP : la corruption, la transparence et la redevabilité.

## CADRE CONCEPTUEL

Le terme « corruption » renvoie généralement à « l'abus de pouvoir à des fins personnelles » et peut, par conséquent, faire référence à un large éventail d'activités à travers la société (Transparency International 2016b). Cependant, le MAEP spécifie l'abus de pouvoir dans le secteur public :

L'usage et le mésusage du pouvoir, des postes ou des ressources publiques à des fins personnelles ou à des fins non envisagées par le pouvoir, le poste ou les ressources en question. La corruption implique, quant à elle, le soudoiment (accepter/demander et donner/offrir des pots de vin), le trafic d'influence, le népotisme, le détournement

des fonds et le conflit d'intérêts.

APRM 2013, p vii

La lutte contre la corruption aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé nécessite la promotion de la transparence (des institutions et procédures qui permettent d'identifier ces crimes) et la redevabilité (mécanismes de sanctions).

Les documents cadre du MAEP, tels qu'ils se présentent actuellement, ne définissent pas le concept de « corruption », mais évoquent plutôt « l'accès à et la dissémination de l'information » comme thème transversal. Le rapport d'évaluation du Lesotho (2009) définit le terme comme étant la « disponibilité d'informations pertinentes, exactes et opportunes pour ceux qui sont sensés y avoir accès » (p 268).

Le MAEP définit la « redevabilité » comme « la capacité à déterminer qui, au sein du gouvernement, est responsable d'une décision ou d'une action, ou la capacité à veiller à ce que les responsables gouvernementaux puissent répondre de leurs actes » (APRM 2013, p v). Encore une fois, cette définition met l'accent sur le secteur public, mais la redevabilité a plusieurs dimensions, notamment politique, financière et administrative (Schmitter 2004). Bien que les définitions varient légèrement, la plupart conçoivent la redevabilité comme incluant trois caractéristiques principales : l'information, la justification et la sanction ou la compensation (Diamond & Morlino 2004, citant Schedler 1999).

La redevabilité est une composante clé de la gouvernance démocratique, car elle garantit le respect du règlement intérieur du régime par ses leaders et ses institutions (Diamond & Morlino 2004).<sup>4</sup> Schmitter (2004, p 48) affirme

<sup>4</sup> La présente analyse utilise le terme « régime » comme l'ensemble des règles et procédures par lesquels les leaders sont désignés ou sur la base desquels ils exercent leur pouvoir (c.à.d. La démocratie multipartite, les régimes militaires etc.), et non en référence à un gouvernement spécifique (ex : le régime Abacha).

que la démocratie se distingue des régimes autocratiques tels que les monarchies absolues ou les kleptocraties, par la reconnaissance des citoyens, auxquels sont attribués des droits et obligations égaux, tels que : 'Le droit d'être informé (sous réserve de quelques exceptions) des actes officiels, le droit d'entendre les justifications de ces actes et d'agir en conséquence - par le biais d'un processus électoral ou par d'autres moyens (redevabilité verticale). La redevabilité dite horizontale, quant à elle, fait référence à l'équilibre des pouvoirs institué par des branches indépendantes de l'État, chargées de faire respecter la constitution et la loi (c.à.d. Le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le médiateur de la république).

En reconnaissance de leur importance pour la démocratie, en plus de spécifier la mise en œuvre de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG) comprend parmi ses objectifs, la promotion de la transparence et de la redevabilité (AU 2007).<sup>5</sup>

## PLAN DE RECHERCHE

Le présent document utilise la méthode de 'fouille de données textuelles' pour identifier où et dans quelle mesure les rapports pays du MAEP actuellement disponibles, traitent des questions de la corruption, la transparence et la redevabilité. La fouille des données textuelles consiste en la compilation et l'analyse statistique des données issues de documents textuels. La première étape de ce processus est la conversion des rapports du MAEP du format PDF en fichiers texte. Deuxièmement, le texte est extrait des rapports, puis un tableau de fréquence des mots

est compilé, afin de déterminer la fréquence d'apparition de chaque mot dans chaque chapitre d'un rapport. Des groupes de mots sont ensuite identifiés en fonction de la liste de tous les termes apparaissant dans les rapports.

L'analyse effectuée dans ce document est fondée sur 16 rapports pays disponibles en anglais. Le rapport pays du Mali n'a été publié qu'en français.

Sur la base du cadre conceptuel ci-dessus, trois groupes de mots représentant « la corruption », « la transparence » et « la redevabilité » ont été identifiés (Tableau 1). Ces listes ne sont cependant pas exhaustives, car elles sont restreintes par la nécessité d'éviter l'enregistrement de 'faux positifs' (c.à.d. Les mots qui pourraient faire référence à ces concepts mais ne le font pas souvent), et de ne pas exclure les concepts à multiples mots tels que les « flux financiers illicites » ou « le recouvrement d'actifs ». Malgré ces limites, leur répartition à travers les 16 rapports pays donne une indication des chapitres thématiques et des pays dans lesquels figurent ces questions et ceux dans lesquels ils ne figurent pas. Cela oriente les lecteurs vers les sections les plus pertinentes des rapports du MAEP en vue d'examiner de manière plus approfondie la riche recherche qualitative disponible dans ces chapitres.

<sup>5</sup> A ce jour, 24 États membres de l'UA ont ratifié le Traité, tandis que 12 autres l'ont signé. Parmi les 17 pays qui ont finalisé le processus du MAEP, seule la Tanzanie n'a ni signé, ni ratifié la Convention (AU 2016).



**Tableau 1****Groupes de mots**

CORRUPTION	TRANSPARENCE	REDEVABILITE
Lutte contre la corruption	Audit	Responsable
Pot de vin	Contrôlé	Redevabilité
Soudolement	Contrôle	Conformité
Pots de vin	Auditeurs	Conforme
Collusion	Auditeurs	Respecte
Corrompu	Divulgue	A respecté
Corruption	A divulgué	Respectent
Détournement	Divulgateur	Respectant
Fraude	Transparence	Non-respect
Frauduleux	Transparent	Contrôle
Blanchiment	Avec transparence	
Détournement		
Népotisme		
Patronage		

Cette comparaison des chapitres individuels du rapport est réalisée à l'aide de trois 'cartes thermiques' conceptuelles qui offrent une représentation visuelle de la fréquence moyenne d'un groupe de mots sur dix mille (10000) mots du texte (voir Figures 1, 2 et 3). L'utilisation de cette mesure uniforme, plutôt que la fréquence totale, fournit une meilleure représentation de l'accent relatif mis sur le concept, en justifiant les différences de longueur des différents chapitres et de l'ensemble des rapports. La longueur des rapports varie considérablement, d'environ 36 000 mots (Ghana et Rwanda) à 117 000 (Mozambique).

Les cartes thermiques ont ensuite été utilisées pour répondre aux questions de recherche suivantes :

- Dans quelle mesure les groupes des trois mots figurent-ils dans les documents du MAEP ? Sont-ils équitablement répartis à travers les concepts ou est-ce qu'un groupe apparaît plus fréquemment que l'autre ?

- Les groupes de mots sont-ils concentrés dans des chapitres particuliers ou ces concepts sont-ils réellement des thèmes transversaux dans les rapports ?

- Dans les rapports de quels pays sont la corruption, la transparence et la redevabilité des thèmes saillants ? Cette répartition reflète-t-elle les réalités du pays en ce qui concerne la corruption ?

L'indice de perception de la corruption (CPI) de Transparency International, l'une des mesures empiriques de la corruption les plus crédibles au niveau international, est cité dans un grand nombre de rapports pays du MAEP, notamment dans ceux de la Sierra Léone et du Bénin. Cependant, le changement récent de sa méthodologie a rendu ses scores incomparables dans le temps (Transparency International 2016a). Le présent document utilise donc l'indicateur de 'redevabilité' de l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine (IIGA), qui est lui aussi une mesure connue et crédible, en vue d'évaluer si la distribution des groupes de trois mots à travers les pays a un lien avec les mesures objectives de la corruption.<sup>6</sup>

### CORRUPTION, TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ DANS LES RAPPORTS DU MAEP

L'étude des rapports pays publiés à ce jour a révélé une reconnaissance générale de l'importance de la

<sup>6</sup> L'indice de redevabilité de l'IIGA est un indice composite de données empiriques provenant de neuf sources et portant sur les trois concepts étudiés dans ce document. Les données sont disponibles de 2000 à 2014 et les scores varient de 0 à 100, 100 étant le meilleur score (Mo Ibrahim Foundation 2016).



lutte contre la corruption et celle de la promotion de la redevabilité en vue d'améliorer les résultats, aussi bien politiques qu'économiques. Selon des études récentes sur les flux financiers illicites, menées au Ghana, au Kenya, au Mozambique et en Tanzanie par exemple, ces fuites de capitaux représentent généralement des sommes supérieures ou égales au montant total reçu des bailleurs internationaux, pour la promotion du développement socioéconomique et politique (Global Financial Integrity 2014).

Le rapport pays de l'Ouganda (2009) identifie la dépendance excessive envers l'aide au développement comme thème récurrent à travers les quatre domaines de gouvernance ; selon le rapport, rien que dans le secteur des marchés publics, la corruption équivaut à 70% du budget national et excède les fonds d'aide étrangers reçus par le pays.

Un certain nombre de rapports font état d'une croissance de la demande publique pour une plus grande redevabilité, bien que des données empiriques récentes n'aient pas été disponibles au moment de la publication de cet article. Le rapport pays du Burkina Faso (2008) était l'exception à cause des études régulières menées par un réseau d'OSC de lutte contre la corruption. Le Réseau national de lutte anti-corruption (RENLAC) a été créé en 1997 et était composé de 30 organisations au moment de la publication de cet article. Les données d'opinion publique sont également citées dans les rapports d'évaluation pays, notamment dans ceux de l'Afrique du Sud et de l'Ile Maurice.

Le Questionnaire principal du MAEP sert d'orientation au processus et il est recommandé aux pays de compléter cet outil en y intégrant des domaines de préoccupations qui leur sont spécifiques, afin que le rapport soit adapté au contexte national. Cependant, les rapports publiés à ce jour ont tendance à mettre l'accent

prioritairement sur les questions clé soulignées dans ce document.

Le questionnaire traite de la corruption dans les domaines politique (Domaine thématique de la Démocratie et la gouvernance politique), de l'administration publique (Gouvernance et gestion économiques) et dans les entreprises étatiques et privées (Gouvernance d'entreprise) (APRM 2004). En outre, il cite la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption dans les objectifs 5 et 6 de la section sur la Démocratie et la gouvernance politique.

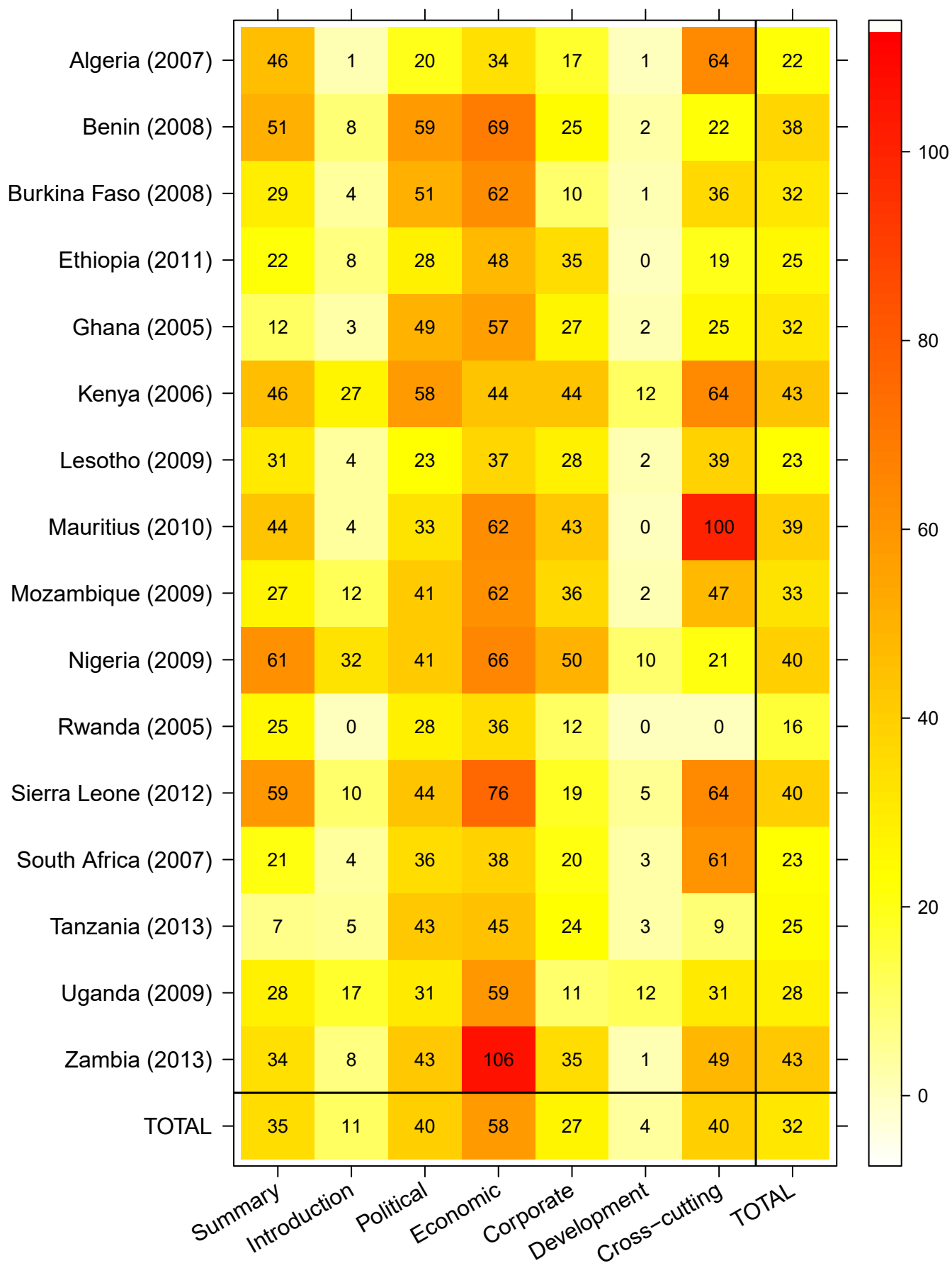
A l'instar de la corruption, la transparence est spécifiée comme thème transversal dans le cadre du NEPAD et le terme est spécifiquement utilisé sous le deuxième objectif de la section économique. Bien que la redevabilité ne soit pas clairement mentionnée comme question transversale, c'est un principe qui soutend les objectifs de la bonne gouvernance à travers toutes les quatre thématiques, et plus particulièrement l'aspect relatif à la démocratie et la gouvernance politique.

Au vu de la forte interconnexion entre les trois concepts étudiés, on pourrait s'attendre à trouver une distribution équitable des groupes de mots dans les rapports pays. Cependant, la comparaison des trois cartes thermiques montre qu'en moyenne, les mots du groupe de la corruption apparaissent plus fréquemment à travers les 16 rapports pays que ceux des groupes de la transparence et de la redevabilité (Figure 1-3).

## LA CORRUPTION DANS LE MAEP

La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (CPC) a été adoptée à Maputo, Mozambique, le 11 juillet 2003 et est entrée en vigueur le 5 août 2006. Tous les pays

**Figure 1**  
**Carte thermique de la corruption**



disposant de rapports du MAEP, à l'exception de l'île Maurice, ont ratifié la Convention et la plupart l'ont fait avant la publication de leur rapport du MAEP, mais les derniers résultats la CPI indiquent que la corruption n'est en-dessous du seuil critique que dans deux d'entre eux, à savoir le Rwanda et l'île Maurice (Voice Annexe Tableau A.1).

Tous les rapports pays, à l'exception de celui du Rwanda comportent une analyse de la situation de la corruption dans le chapitre sur les questions transversales, en plus de traiter des questions relatives à celle-ci dans les chapitres sur la gouvernance.<sup>7</sup> De même, tous reconnaissent les effets détritimaux de la corruption sur le développement politique et socioéconomique, de manière générale et dans le contexte national. De plus, tel que mentionné ci-dessus, la plupart d'entre eux utilisent des mesures empiriques telles que la CPI ou des données financières, en plus des conclusions des entretiens avec les parties prenantes, pour évaluer les niveaux de corruption. Enfin, la plupart des rapports concluent que le cadre de lutte contre la corruption dans leurs pays respectifs était adéquat lors du processus d'évaluation nationale, tout en soulignant qu'il y avait néanmoins, des défis importants liés à la mise en œuvre de ces lois, du fait des contraintes financières et/ou de l'absence de volonté politique pour appuyer ces institutions.

Tel qu'illustré dans la Figure 1, les résultats de la technique de fouille des données textuelles confirment le caractère transversal de la corruption en tant que thème, à travers les chapitres thématiques des REP et à travers les rapports individuels. En moyenne, la grappe de mots du terme 'corruption' apparaît 32 fois sur 10

000 mots, et plus fréquemment dans les chapitres économiques (58 fois par 10 000 mots), suivi des chapitres d'évaluations politiques et ceux portant sur les questions transversales (40 fois chacun). Ces conclusions suggèrent que les questions liées à la corruption font partie de la rhétorique nationale sur la gouvernance de la plupart de ces pays. Curieusement, cette grappe de mots apparaît moins fréquemment dans les chapitres sur le développement socioéconomique, bien que la plupart des rapports reconnaissent l'effet néfaste de la corruption sur le développement.

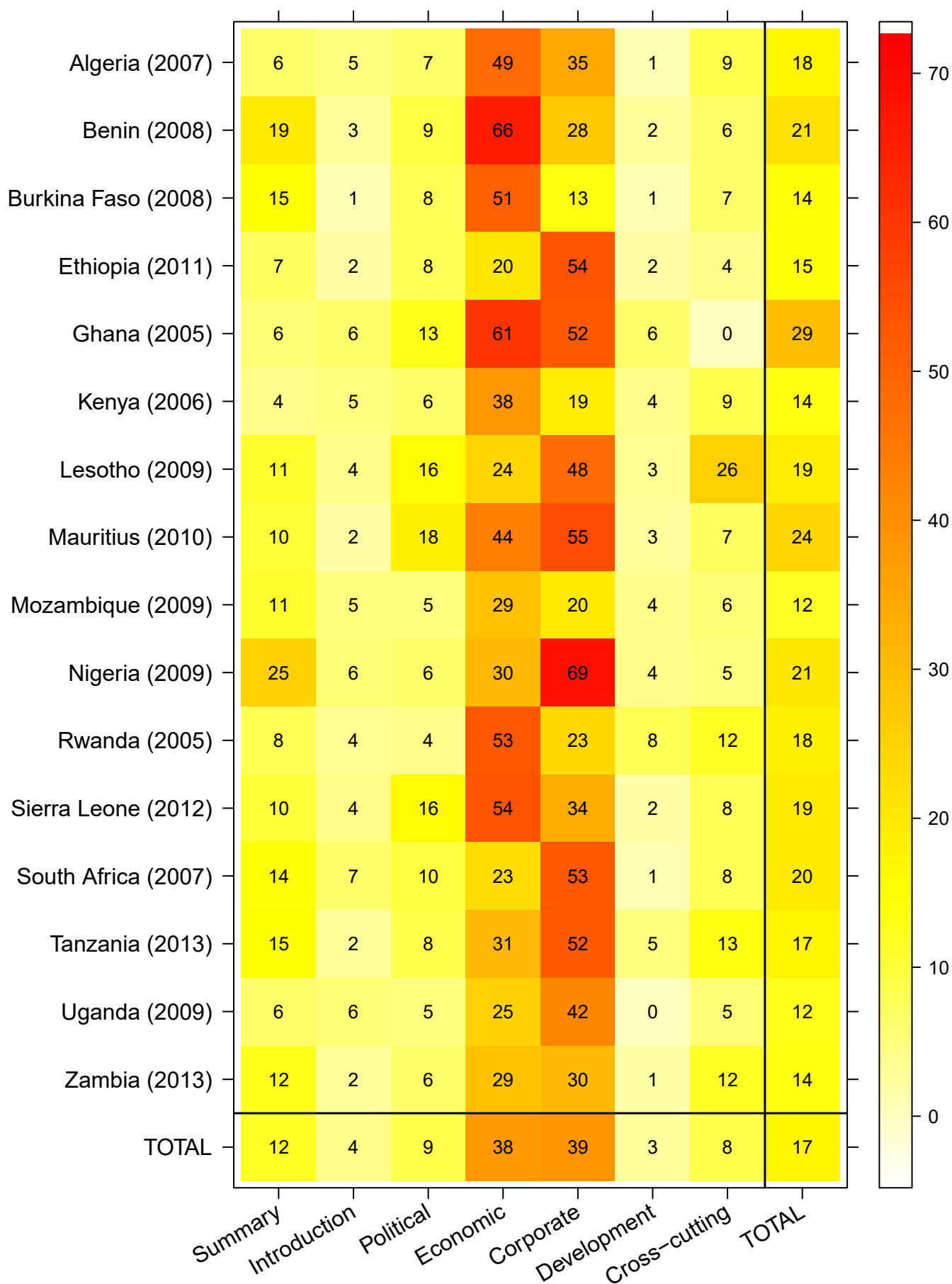
La grappe de mots du terme 'corruption' était plus représentée au Kenya et en Zambie (43 fois sur 10 000 mots chacun), suivis du Nigeria et de la Sierra Léone. Tous ces pays ont un long historique de problèmes liés à la corruption, tel que l'indiquait si bien le score sur la redevabilité de l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) au moment de l'étude. En effet, le Nigeria était le moins redevables parmi les pays étudiés (Voir annexe Tableau A.1).

La carte thermique montre que les termes associés à la corruption étaient considérablement plus fréquents dans le chapitre économique de la Zambie et le chapitre des questions transversales de l'île Maurice, que dans tout autre chapitre des rapports du MAEP.

Selon le rapport de la Zambie (2013, p. 169), la 'corruption est systémique en Zambie et... est devenue l'une des problématiques de gouvernance et de développement les plus importantes, aussi bien dans le secteur public que dans le privé', tel que le démontrent plusieurs indicateurs nationaux et internationaux. Bien que la grappe de mots relatifs à la corruption soit moins fréquente dans le chapitre économique, le

<sup>7</sup> Le Rwanda était le deuxième pays à se prêter au processus du MAEP. De ce fait, cette omission apparente peut être due au manque de précédent sur comment traiter les questions transversales. Cependant, pour ce qui est du rapport du Ghana (2005), le premier à être publié, l'accent sur cette grappe de mots est tout aussi important avec une moyenne de 25 apparitions de ces termes pour chaque 10 000 mots dans son chapitre sur les questions transversales.

**Figure 2**  
**Carte thermique de la transparence**



rapport met en exergue les facteurs politiques et institutionnels de la corruption dans le pays.

Les conclusions de l'équipe d'évaluation pointent vers des niveaux de centralisation très élevés au sein du gouvernement zambien, ce qui, à son tour, a créé un environnement favorable au patronage et au clientélisme. En outre, bien que le pays soit signataire d'un nombre de conventions régionales et internationales sur la lutte contre la corruption, les institutions qui ont pour mandat d'éradiquer ces crimes étaient, dans une grande mesure, inefficaces au moment de l'étude.

Cette inefficacité peut être expliquée, entre autres, par l'absence de ressources financières adéquates et de capacités humaines au sein des différentes agences, ainsi que le manque de coopération entre les diverses institutions. Les parties prenantes ont également informé l'équipe d'évaluation de la baisse de la volonté politique à poursuivre les cas de corruption en justice, après le décès du Président Levy Mwanawasa en 2008. Ceci constituait un obstacle considérable étant donné le pouvoir du bureau du président de la Zambie.

Un nombre d'autres pays font face à des préoccupations similaires. Au Burkina Faso (2008) par exemple, le cadre législatif a mis en place neuf organes institutionnels impliqués à différents niveaux, dans les efforts de lutte contre la corruption, mais celles-ci 'ne disposent pas d'assez de ressources et manquent de l'autonomie nécessaires pour lutter contre la corruption de manière efficace' (p. 371). Le PNA du rapport mentionne une politique nationale de lutte contre la corruption comme 'processus en cours' au moment de la publication de ce document (p 435).

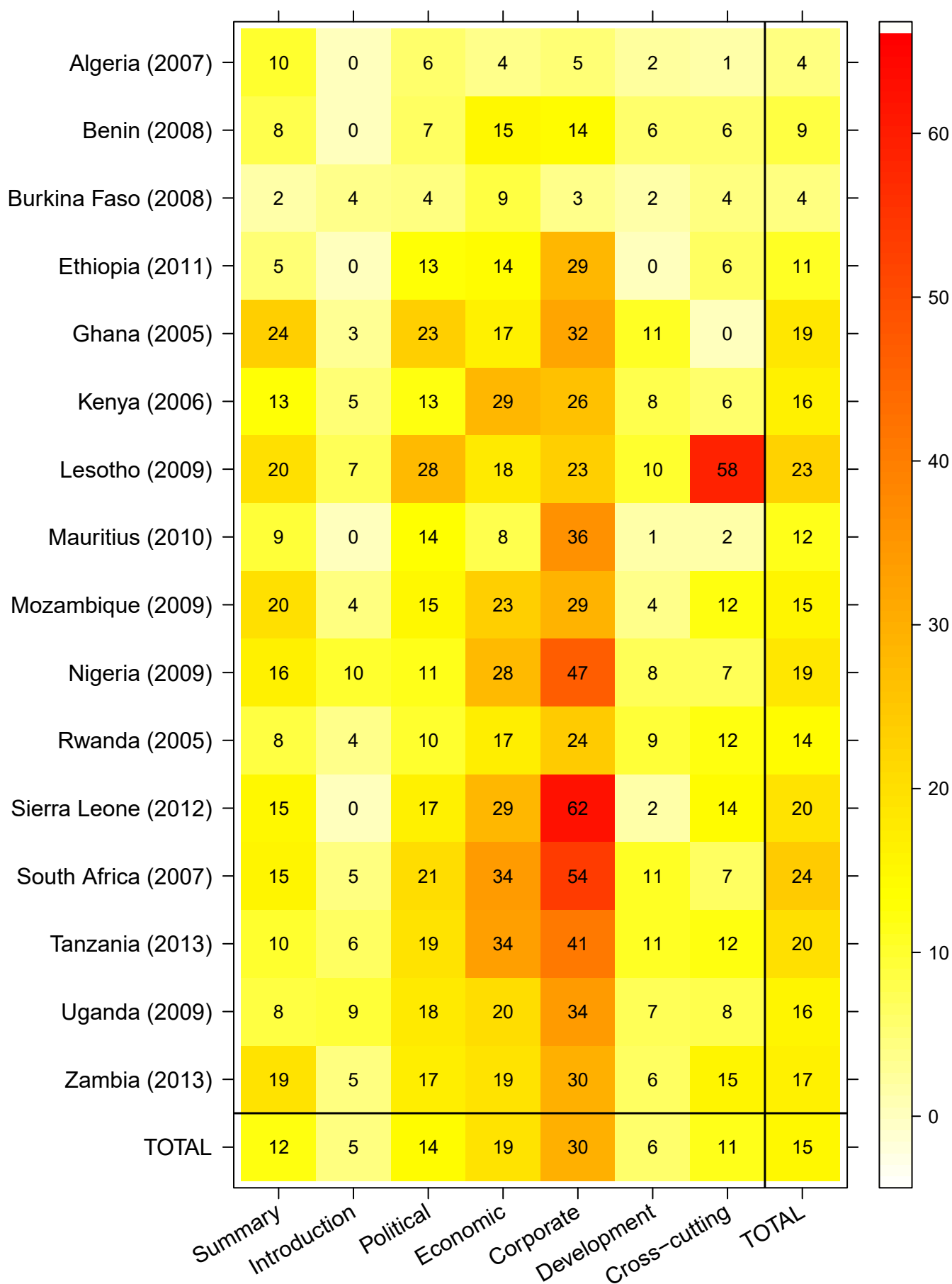
Le rapport de la Sierra Léone (2012) indique que la Commission de lutte contre la corruption (ACC) du pays est, elle aussi, sous-financée et dépend

cruellement des subventions provenant des bailleurs internationaux, ce qui la rend vulnérable aux changements de priorités stratégiques de la communauté internationale. Le PNA du pays reconnaît la nécessité d'augmenter les ressources de l'ACC (d'au moins 3 millions de dollars environ) et spécifie le caractère crucial de l'implication des bailleurs dans cette tâche.

La prévalence de la grappe de mots sur la 'corruption' en Ile Maurice (39 fois sur 10 000 mots) est intéressante car, bien que le pays ne soit pas signataire de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte et contre la corruption, il jouit de la solide réputation d'être l'un des pays les moins corrompus du continent. Le rapport du MAEP 2010 du pays reconnaît ce statut, tout en reflétant un avis consensuel de la part des parties prenantes clé sur l'impact significatif de la corruption sur les institutions politiques et économiques clé - plus particulièrement en ce qui concerne les passations de marchés publics, les services de police, et l'administration fiscale nationale. En outre, les parties prenantes ont identifié la corruption électorale comme étant un des domaines problématiques majeurs du fait de la nature clientéliste de la politique dans le pays.

Le REP stipule que la mise en place d'une Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) en 2002 constituait un tournant majeur dans la lutte contre la corruption, surtout lorsque celle-ci est devenue 'pleinement opérationnelle' en 2006, suite à une série d'initiatives visant à accroître sa capacité interne. Malgré des succès remarquables entre ce moment et la période d'évaluation, l'institution est demeurée restreinte par le fait que son mandat se limitait aux cas dont la poursuite en justice a été autorisée par le Procureur de la république. De plus, les fonctionnaires de l'ICAC ont déclaré que le leadership politique national n'appliquait pas leurs recommandations. L'équipe d'évaluation pays a recommandé que

**Figure 3**  
**Carte thermique de la redevabilité**





la législation sur la lutte contre la corruption soit étendue aux individus privés, aux candidats aux élections et aux conseillers afin de combler les écarts relatifs aux mesures de redevabilité.

L'analyse détaillée de la corruption dans le rapport du MAEP de l'île Maurice semble avoir été quelque peu presciente, à en juger par les événements qui ont eu lieu depuis la publication. En effet, depuis 2011 une série de scandales de haut niveau, liés à la corruption et mettant à nu l'absence de réglementations adéquates dans le secteur financier du pays, et plus particulièrement en ce qui concerne les services bancaires offshore et l'assurance, qui sont caractérisés par un haut niveau de confidentialité (Transparency International 2014).

En 2015, un nombre de hauts fonctionnaires parmi lesquels le Premier ministre Navin Ramgoolam, ont été arrêtés sur fonds d'allégations de conspiration, blanchiment d'argent et possession d'avoirs dans des comptes bancaires étrangers illicites (Al Jazeera 2015). Le REP a identifié le manque de réglementations sur le financement politique comme un problème grave, au même titre que le blanchiment d'argent au sein des sociétés basées à l'étranger.

## LA TRANSPARENCE ET LA REDEVABILITÉ DANS LE MAEP

Tel qu'indiqué plus haut, la transparence est un dispositif crucial dans la lutte contre la corruption, car elle permet aux pays d'identifier les délits, ainsi que leurs auteurs. La redevabilité, quant à elle, fournit les institutions et procédures par le biais desquelles les auteurs de délits peuvent être adéquatement punis. Bien que ces mesures doivent, idéalement, aboutir à l'éradication de la corruption, Sørreide (2014) affirme que les procès 'occasionnels' des cas de corruption sont une indication que les mesures fonctionnent, et non une indication de la non-fiabilité des institutions.

Le rapport du MAEP de l'île Maurice note par exemple, plusieurs procès de corruption de haut niveau en 2006, la même année qui a vu une amélioration significative des capacités de l'organe national de lutte contre la corruption.

En gros, les mots du groupe de la transparence apparaissent moins fréquemment que ceux du groupe de la corruption, et sont considérablement plus présents dans les chapitres de la gouvernance économique et d'entreprise, bien que l'accès et la dissémination des informations soit un thème transversal dans le MAEP (Figure 2). Cette conclusion peut être due au fait que les termes employés dans cette analyse sont généralement associés à la comptabilité financière. Cela renforce davantage la nécessité d'une analyse plus approfondie des rapports individuels afin d'obtenir une évaluation nuancée du traitement de ce concept dans les REP.

Les mots du groupe de la 'transparence' sont plus fréquents dans le rapport du Ghana (29 fois sur 10 000 mots), suivi de l'île Maurice (24 fois), du Bénin et du Nigéria (21 fois chacun). Trois 'points chauds' distincts sont clairement visibles dans le chapitre sur la gouvernance d'entreprise du Nigeria, ainsi que dans les chapitres économiques du Bénin et du Ghana.

Le rapport du MAEP du Nigeria (2009, p 20) identifie la corruption comme 'un des défis les plus importants et les plus inquiétants faisant entrave à la réalisation de l'énorme potentiel de développement du Nigeria' et pointe du doigt les sociétés pétrolières et la passation des marchés de l'État comme principales sources de ces pertes. De même qu'en Ile Maurice, l'absence de transparence dans un secteur privé dominé par les sociétés étrangères est une des principales sources de corruption. En outre, l'évaluation du REP confirme les conclusions des données empiriques selon lesquelles la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles en Afrique accroît la probabilité de flux financiers illicites (UNECA

2015). Le Nigeria, un des plus grands exportateurs de pétrole au monde, était responsable de 30,5% du total des flux financiers illicites en provenance d'Afrique entre 1970 et 2008 (pour une analyse de la position du MAEP vis-à-vis des industries extractives, voir Alence 2015).<sup>8</sup>

Le chapitre sur la gouvernance d'entreprise dans le rapport du Nigeria souligne certains progrès réalisés vers l'amélioration de la transparence aussi bien au niveau de la dépense publique que dans le processus budgétaire au niveau fédéral. Des initiatives internationales telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et les réformes nationales de la fonction publique ont permis le recouvrement de certaines sommes à travers des processus d'audit, mais il demeure des faiblesses au niveau de la collecte et du partage des données au niveau local. Ces conclusions témoignent de la complexité de tout exercice de promotion de la transparence dans les pays à multiples systèmes de gouvernance (ex : autorités civiles et traditionnelles) ou dans des systèmes fédéraux tels que le Nigeria. Les informations devraient normalement être partagées avec tous les niveaux de gouvernement afin de promouvoir la redevabilité à travers l'ensemble du système politique et de l'espace géographique.

Le REP du Nigeria recommande une meilleure coordination entre les services de lutte contre la corruption des différents ministères, départements et agences, et les opérations nationales de lutte contre la corruption, ainsi que davantage d'appui de la part du parlement national et des parlements fédéraux envers le bureau de l'auditeur général, afin d'améliorer les délais de soumission et l'efficacité des comptes gouvernementaux à ces niveaux.

Le rapport de l'Afrique du Sud (2007) souligne, lui aussi, des défis liés à la gestion des initiatives de lutte contre la corruption dans un grand nombre d'institutions : l'équipe d'évaluation a noté que le cadre législatif du pays spécifiait 12 institutions impliqués dans ce domaine aussi bien au niveau national qu'au niveau provincial. Le REP souligne l'absence de coordination entre ces institutions au moment de la publication de ce document, comme constituant un obstacle à la réalisation de ces objectifs, plus particulièrement au niveau local. Le rapport fait référence à la 'préoccupation grandissante quant à la corruption croissante et ses effets débilants sur la prestation des services publics et la pauvreté, surtout aux niveaux des provinces et des municipalités' (p 283). En outre, il note que plusieurs institutions sont confrontées à des problèmes de capacités et recommande des législations plus solides en matière de transparence, notamment la protection des dénonciateurs et l'accès à l'information.

Les mots du groupe de la 'redevabilité' sont considérablement plus fréquents dans les 16 chapitres sur la gouvernance d'entreprise (30 fois sur 10 000 mots) que dans les autres sections du rapport. (Figure 3). En outre, il y a trois 'points chauds' pour ces termes sur la carte thermique : Les chapitres sur la gouvernance d'entreprise des rapports de la Sierra Léone et l'Afrique du Sud, ainsi que le chapitre sur les questions transversales du rapport du Lesotho. A l'instar du groupe de mots sur la 'transparence', cette forte représentation de ces termes dans la section sur la gouvernance d'entreprise pourrait refléter leur association à la comptabilité financière, plutôt qu'à la conceptualisation du MAEP.

L'analyse des questions transversales dans le rapport d'évaluation du MAEP du Lesotho

---

<sup>8</sup> Les 10 pays premiers pays africains sources de ces flux financiers illicites sont: Le Nigeria (217,7 milliards de dollars), l'Égypte (105,2 milliards de dollars), l'Afrique du Sud (81,8 milliards de dollars), le Maroc (33,9 milliards de dollars), l'Angola (29,5 milliards de dollars), l'Algérie (26,1 milliards de dollars), la Côte d'Ivoire (16,6 milliards de dollars), le Soudan (16,5 milliards de dollars), l'Éthiopie (16,5 milliards de dollars), la République Démocratique du Congo (16,2 milliards de dollars) (UNECA 2015, p. 93).

(2009) offre une explication plus détaillée des trois concepts étudiés dans ce document et les liens entre eux: La corruption (l'abus des fonctions publiques et des pouvoirs y afférant); la transparence (la disponibilité d'informations pertinentes, exactes et opportunes pour ceux qui y ont droit d'accès); et la redevabilité publique ('implique que les fonctionnaires dotés de responsabilités, ont l'obligation de répondre de leurs décisions et actions devant les citoyens') (pp 268-269).

L'équipe d'évaluation du MAEP du Lesotho a identifié d'importants défis dans le domaine de redevabilité financière à cause des défaillances opérationnelles au niveau des institutions chargées de la vérification des comptes publiques. De plus, le rapport note que l'existence d'une autorité parallèle (c.à.d. Le système de gouvernement traditionnel) crée davantage d'opportunités d'inefficacité et de corruption. A l'instar de plusieurs autres pays, la passation des marchés publics semble présenter les plus grands risques de corruption.

De manière générale, une plus grande participation de la société civile aux efforts de lutte contre la corruption est un thème commun à travers les rapports du MAEP, mais la majorité des cadres nationaux n'offrent pas d'environnements favorables à la matérialisation de celle-ci, à cause du manque de législations adéquates relatives à la liberté d'information (ex : Kenya et Tanzanie). Bien que la plupart des PAN font mention de la participation des OSC dans ce domaine, et plus particulièrement en ce qui concerne la sensibilisation de l'opinion publique et la recherche, peu d'entre eux offrent des voies concrètes d'encouragement d'une plus grande collaboration entre l'État et la société civile. Le rapport du MAEP de l'Algérie (2007) est une exception. Il stipule que la croissance de la participation des OSC à la lutte contre la corruption nécessiterait une révision des législations régissant les associations et

l'introduction de nouvelles procédures pour la promotion d'une plus grande consultation avec le gouvernement.

Le rapport du MAEP de l'Afrique du Sud (2007, p 160) montre que ce genre d'organisations et les médias peuvent en effet avoir un impact significatif sur le démantèlement de la corruption à travers le continent, s'il leur en était donné l'opportunité : parmi les cas de corruption identifiés dans les structures gouvernementales, plus d'un quart ont été dénoncés par les OSC (18%) ou par les médias (9%). Le REP recommande également que le gouvernement travaille avec les OSC en vue de renforcer les capacités des fonctionnaires des structures de lutte contre la corruption de l'État.

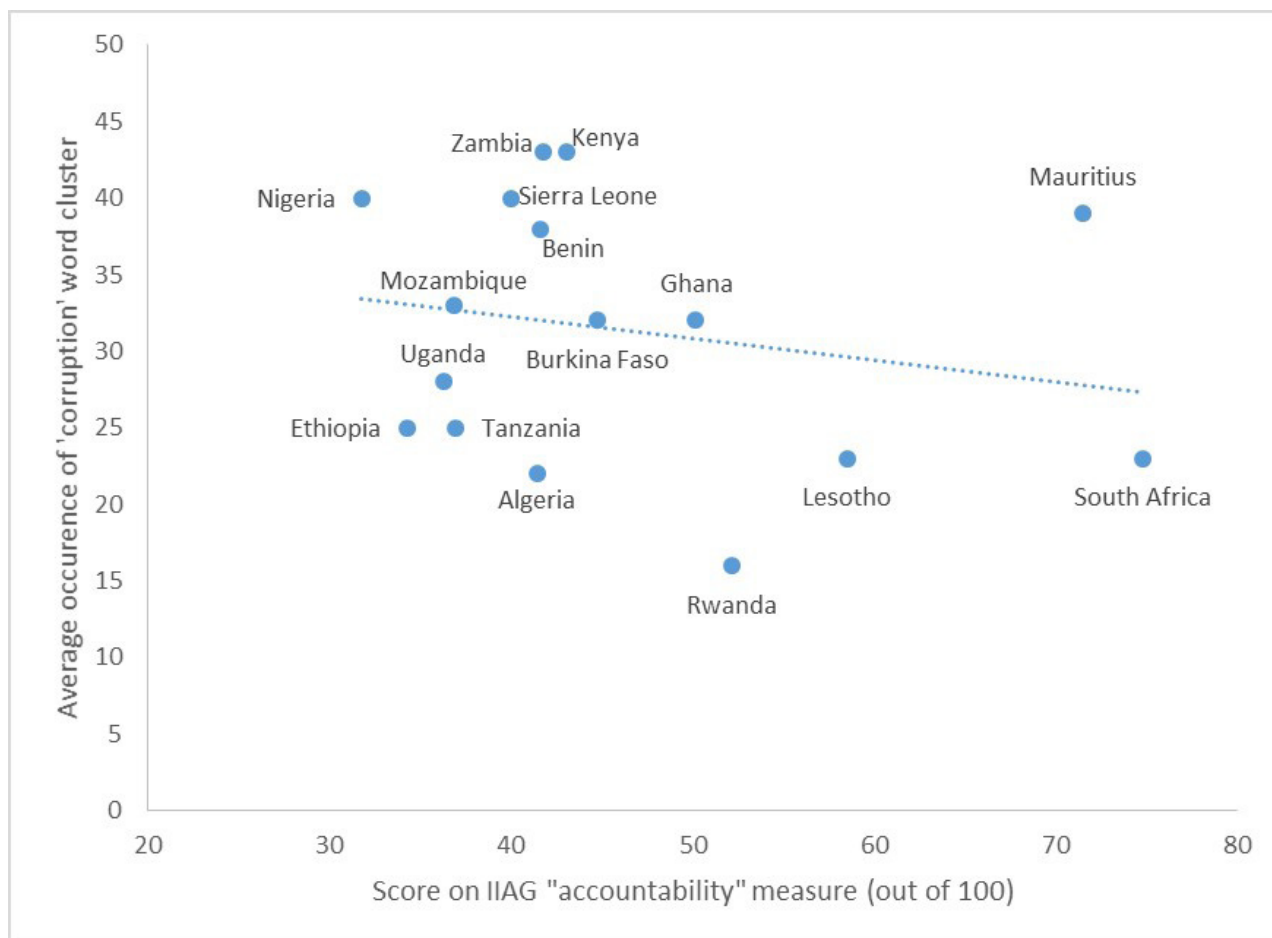
Les différences entre les pays en matière d'accent sur la corruption

La comparaison des données empiriques sur la corruption (telles que mesurées par l'IIGA) et l'accent relatif de chaque rapport du MAEP sur la corruption (tel que mesuré par ses groupes de mots) montrent un lien légèrement négatif entre les deux indicateurs. En d'autres termes, les mots du groupe de la 'corruption' ont tendance à être moins fréquent dans les rapports des pays ayant un niveau de redevabilité élevé. Cependant, il y a plusieurs exceptions à cette tendance générale : L'île Maurice par exemple, est bien au-dessus de la courbe de tendance, tandis que le Rwanda se trouve en-deçà de celle-ci.

(Voir Figure 4).

Les résultats de cette analyse indiquent que l'accent sur la corruption dans le rapport du MAEP du Rwanda (2005) était le plus faible des 16 pays étudiés, bien que le pays ait obtenu l'amélioration la plus significative dans son score IIGA entre 2000 et 2014, après l'Éthiopie. La corruption était perçue comme étant très faible au moment de la publication du présent document, mais le rapport ne manque pas de

**Figure 4**  
**Le score de redevabilité de l'IIGA et l'accent du MAEP sur la corruption**



Source : Fondation Mo Ibrahim 2015

souligner l'accès limité à l'information, le besoin de législations supplémentaires en matière de lutte contre la corruption et la croissance des capacités du bureau du médiateur de la république, tout en suggérant la mise en place d'un organe de lutte contre la corruption. Le pays pourrait, par conséquent, constituer l'une des meilleures illustrations de l'importance de la volonté politique dans la lutte contre la corruption, car l'intolérance du Président Paul Kagame vis-à-vis de la corruption est bien connue au niveau international.

Les REP de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud notent que les deux pays sont bien connus comme leaders continentaux de la lutte contre la corruption, mais les mots du groupe de la

corruption apparaissent presque deux fois plus fréquemment dans le premier que dans le dernier. Le rapport du MAEP de l'Afrique du Sud stipule que les perceptions de la corruption excédaient la réalité en 2007, mais à l'instar de l'île Maurice, le pays a vécu une série de scandales liés à la corruption et impliquant de hautes personnalités depuis la publication de ce document, ce qui suggèrent que l'étendue des problèmes du pays était jusque là méconnu ou non reconnu.

En 2009, 783 accusations de corruption pesaient contre le président actuel, M. Jacob Zuma, avant d'être subitement abandonnées peu de temps avant les élections générales. Cependant, en avril 2016, la Haute cour du Gauteng a décidé de rouvrir l'instruction concernant ces accusations.

Cette décision est intervenue juste un mois après que la Cour constitutionnelle sud-africaine ait prononcé un jugement à l'encontre du Président Zuma dans une affaire concernant des allégations d'abus des fonds de l'État dans le cadre de la rénovation de sa résidence privée (The Guardian 2016).

En tant que reflet de la conscience croissante de la communauté internationale des niveaux de corruption du pays et des actions telles que la dissolution de la Direction des opérations spéciales (connus sous le nom des « Scorpions »), l'une des agences de lutte contre la corruption de pointe ayant bénéficié d'une mention spéciale dans le REP, l'Afrique du Sud a subi le plus grand déclin de score dans l'IIGA parmi les 16 pays étudiés, entre 2000 et 2014.

La comparaison de l'opinion publique sur la corruption au fil du temps indique que les perceptions des citoyens reflètent bien la réalité. En 2006, une infime majorité de citoyens (51%) estimait que le gouvernement s'en sortait mal dans ses efforts de lutte contre la corruption. Ce chiffre a baissé de 80% en 2015, malgré les nombreux scandales. Ces niveaux d'évaluation négatifs sont bien au-delà de la moyenne des 14 pays ayant publié des rapports du MAEP (Voir Annexe Figure A.1).<sup>9</sup>

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent article avait pour objectif d'évaluer l'envergure de l'accent mis par le MAEP sur la corruption, la transparence et la redevabilité à ce jour, en analysant la fréquence relative des groupes de mots liés à ces concepts dans les 16 rapports d'évaluation pays actuellement disponibles en anglais.

Bien que la corruption, la transparence et la redevabilité soient indéniablement liés, la

fréquence du groupe de mots de la 'corruption' était presque le double de celles de la transparence et de la redevabilité. En outre, le groupe de mots de la 'corruption' était plus fréquent dans les chapitres sur les questions transversales que ne l'étaient les deux autres groupes. En moyenne, ces concepts étaient plus fréquents dans les rapports du Ghana, du Nigeria et de la Sierra Leone, qui reconnaissent tous l'important défi que représente la corruption vis-à-vis de la bonne gouvernance.

Un examen plus approfondi des rapports individuels des pays fondé sur l'analyse des 'points chauds' thématiques, montre que les rapports du MAEP reconnaissent les importants défis de gouvernance auxquels est confronté chaque pays du fait de la corruption. De plus, la plupart des recherches empiriques citées et issues des institutions internationales et nationales sur les divers indicateurs de corruption, parmi lesquelles les données des comptes nationaux, les enquêtes d'experts et les analyses d'opinions publiques, tentent d'évaluer les niveaux de corruption dans les secteurs public et privé.

Cette analyse indique principalement que bien que tous les pays aient signé des conventions et accords visant à lutter contre la corruption et à accroître la redevabilité, la plupart avait du mal à honorer leurs engagements à cause de l'absence d'informations adéquates et opportunes (c.à.d. La transparence) et la faiblesse des institutions de lutte contre la corruption. Les contraintes financières et de capacités présentent, elles aussi, un obstacle considérable pour ces institutions, tandis que le manque de volonté politique de faire face à la corruption au plus haut niveau de l'État présentait un défi externe commun.

Les organisations internationales de plaidoyer en faveur de la lutte contre la corruption (ex : Transparency International 2015) urgent régulièrement les gouvernements africains

d'honorer leurs engagements régionaux et internationaux, notamment la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption. L'analyse des rapports du MAEP actuels indique cependant que la mise en œuvre complète de ces engagements est loin d'être effective dans la majorité de ces pays.

Les institutions de lutte contre la corruption, même dans les pays les mieux équipés et les plus respectés tels que sont l'Afrique du Sud et l'Île Maurice, sont souvent confrontés à des défis dans l'exécution de leur mandat à cause des obstacles d'ordre financier, structurel ou politique. De même, les récents événements qui ont eu lieu dans ces deux pays illustrent l'importance pour les institutions étatiques et les gouvernements de manifester la volonté politique de demander des comptes à l'élite du pays.

Les OSC sont souvent citées comme potentiels compléments des mesures de redevabilité horizontales, bien qu'elles jouent un rôle relativement modeste dans la plupart des pays à cause des difficultés qu'elles ont à obtenir des ressources suffisantes et l'appui politique nécessaires pour avoir un véritable impact. En outre, l'absence de législations promouvant la liberté d'information limite le rôle des acteurs indépendants tels que les OSC et les médias d'exposer la corruption et assurer une plus grande redevabilité.

Le processus du MAEP offre aux pays l'opportunité d'aller au-delà des mesures de redevabilité horizontales et verticales grâce à l'évaluation par les pairs (c.à.d. Demander des comptes les uns aux autres). Puisqu'il existe une littérature disponible sur les manquements du processus dans sa forme actuelle et offrant des suggestions sur comment améliorer la fonction de redevabilité dans les évaluations futures, les recommandations qui suivent se focalisent sur les aspects nécessitant des améliorations dans

l'approche des rapports sur la corruption, la transparence et la redevabilité.

### **1. Usage de comparatifs empiriques dans chaque objectif**

Les rapports pays présentent des analyses qualitatives importantes mais l'absence de comparatifs fixes aussi bien au niveau des objectifs du MAEP, que dans les Plans d'action nationaux, rend difficile la comparaison des résultats d'un pays à l'autre et l'évaluation des progrès dans le temps, à mesure que les pays évoluent au-delà de ces évaluations de base. Un ensemble d'objectifs standardisés et d'outils empiriques aiderait à faciliter la fixation d'objectifs et l'évaluation des progrès par les gouvernements, les acteurs non-étatiques et les citoyens ordinaires, leur permettant ainsi mettre les leaders face à leurs responsabilités de mise en œuvre des PAN.

Un exemple concret de ce type d'évaluations est celui des Objectifs du millénaire pour le développement, qui fixent des objectifs clairs et déterminent clairement les sources de données qui serviront à les évaluer. L'indice de redevabilité IIGA est un exemple de mesure empirique qui peut aider à évaluer les niveaux approximatifs de la corruption, la transparence et la redevabilité à travers les pays du MAEP. De plus, il dispose de données longitudinales depuis 2000. La recherche sur l'opinion publique offre elle aussi, une éventuelle avenue de mesure (Voir recommandation 4).

### **2. Un accent plus prononcé sur l'impact de la corruption sur le développement socio-économique**

Malgré son impact connu au niveau socio-économique, il y a très peu d'insistance sur la corruption dans les chapitres des rapports portant sur le développement. Les futures évaluations de la corruption doivent donc exiger que les



équipes d'évaluation utilisent des référentiels issus d'institutions régionales et internationales telles que les Objectifs de développement durable des Nations unies, afin de standardiser le traitement de l'impact de la corruption sur le développement socioéconomique, dans les rapports. Ce type d'analyses peut être obtenu en faisant quelques recherches de bureau sur les sites web des institutions internationales. La CEA (2015) par exemple, présente l'impact estimatif des flux financiers illicites sur les progrès réalisés en matière de réduction de la mortalité infantile (Objectif du millénaire pour le développement 4).

### 3. Un accent plus prononcé sur la redevabilité verticale

La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption se focalise en grande partie sur la dimension horizontale de la redevabilité (c.à.d. Au niveau de l'État), mais les résultats de cette évaluation des 16 rapports du MAEP indiquent qu'en raison de diverses limitations d'ordres juridique, financier et politique, la plupart des institutions chargées de la lutte contre la corruption ne sont pas entièrement indépendantes. Des efforts supplémentaires sont donc requis pour renforcer ces institutions et promouvoir une société civile dynamique (un des objectifs actuels du MAEP), en vue d'étendre la redevabilité verticale à travers l'ensemble du continent.

Bien que les évaluations pays du MAEP incluent des opinions indépendantes résultant des consultations avec les parties prenantes telles que les organisations de la société civile et les institutions de recherche indépendantes, le questionnaire d'auto-évaluation traite essentiellement de la redevabilité horizontale, plutôt que de la redevabilité verticale. La version révisée du questionnaire inclut une question sur la société civile qui pourrait contribuer à combler ce manque. Des efforts supplémentaires sont,

toutefois, requis pour accentuer davantage cet aspect.

### 4. Incorporer la recherche sur l'opinion publique

Le rapport du Mozambique fait référence à une enquête de la Banque mondiale qui a révélé une inquiétude publique grandissante vis-à-vis de la corruption de l'État, mais la plupart des pays n'étaient pas en mesure de citer des données d'enquêtes nationales à cause du manque d'études dans ce domaine. La seule exception est l'Ile Maurice : La Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) a effectué une enquête en 2004, mais aucune données résultantes n'étaient disponibles au moment de la rédaction du rapport afin de suivre les évolutions dans le temps. Le rapport du Burkina Faso souligne le rôle joué par l'OSC RENLAC dans la lutte contre la corruption par le biais de la publication de rapports. Cependant, il n'est pas clairement indiqué si l'étude d'opinion publique présentée dans ces rapports provient d'enquêtes représentatives à l'échelle nationale. En Afrique du Sud, les conclusions ne proviennent que d'une des neuf provinces, celle du Gauteng.

Les grandes enquêtes nationales sont coûteuses à réaliser et des questions telles que la corruption sont très délicates, ce qui pourrait mener à des résultats peu fiables. Ces deux facteurs peuvent décourager les pays d'adopter ce type de recherches. Les données provenant d'organisations à but non-lucratif telles que l'Afrobarometer ou le World Values Survey, qui mènent des enquêtes trans-nationales, sont généralement accessibles au public et peuvent donc, être incorporées dans les rapports d'évaluation des pays. Les données d'opinion publique doivent cependant, être utilisées avec précaution, car il peut y avoir un écart considérable entre les perceptions publiques de la situation de la corruption dans un pays et les expériences rapportées par les répondants.

Transparency International (2015) donne des exemples des deux approches.

Les études d'opinion publique peuvent fournir une bonne mesure de la redevabilité verticale. La comparaison des résultats 2014/2015 d'Afrobarometer dans les 14 pays du MAEP par exemple, montre qu'un peu plus de la moitié (51%) des citoyens ont la conviction que les personnes ordinaires peuvent faire la différence dans la lutte contre la corruption (Voir annexe Figure 2). Les Burkinabés et les Basotho se sont sentis les plus autonomisés (60% d'accord), tandis que la Sierra Leone représentait les niveaux d'accords les plus bas (33%). Ce type de données peuvent aider les parties prenantes à évaluer les résultats des campagnes de sensibilisation nationales sur ces questions.

## RÉFÉRENCES

- Acemoglu, D, J A Robinson & T Verdier. 2004. 'Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule'. Journal of the European Economic Association 2(2-3).*
- African Peer Review Mechanism. 2005. Country Review Report of the Republic of Ghana: APRM Country Review Report no. 1. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2005. Country Review Report of the Republic of the Republic of Rwanda: APRM Country Review Report no. 2. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2006. Country Review Report of the Republic of Kenya: APRM Country Review Report no. 3. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2007. Country Review Report of the Republic of South Africa: APRM Country Review Report no. 4. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2007. Country Review Report of The People's Democratic Republic of Algeria: APRM Country Review Report no. 5. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2008. Country Review Report of the Republic of Benin: APRM Country Review Report no. 6. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2008. Country Review Report of Burkina Faso: APRM Country Review Report no. 9. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2009. Country Review Report of the Kingdom of Lesotho: APRM Country Review Report no. 12. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2009. Country Review Report of the Republic of Mozambique: APRM Country Review Report no. 11. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2009. Country Review Report of the Federal Republic on Nigeria: APRM Country Review Report no. 8. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2009. Country Review Report of the Republic of Uganda: APRM Country Review Report no. 7. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2010. Country Review Report of the Republic of Mauritius: APRM Country Review Report no. 13. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2011. Country Review Report of the Federal Republic of Ethiopia: APRM Country Review Report no. 14. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2012. Country Review Report of the Republic of Sierra Leone: APRM Country Review Report no. 15. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2013. Country Review Report of the Republic of the United Republic of Tanzania: APRM Country Review Report no. 17. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2013. Country Review Report of the Republic of Zambia: APRM Country Review Report no. 16. Midrand: APR Secretariat. African Union. 2001. The New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Addis Ababa: African Union.*
- African Union. 2003. African Union Convention on Preventing and Combatting Corruption. Addis Ababa: African Union.*

- African Union. 2007. *African Charter on Democracy, Elections and Governance*. Addis Ababa: African Union.
- African Union. 2016. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols and Charters*. Available at: <http://au.int/en/treaties>
- Afrobarometer Data. 2016. *Online Data Analysis*. Available at: <http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>
- Al Jazeera. 2015. 'Changing Fortunes of Mauritius' Ousted Leaders'. Available at: [www.aljazeera.com/indepth/features/2015/03/changing-fortunes-mauritius-ousted-leaders-150309095143234.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/03/changing-fortunes-mauritius-ousted-leaders-150309095143234.html)
- Alence, R. 2015. *Mining for Meaning: What the APRM Says (and Doesn't Say) about Africa's Extractive Industries*. Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.
- APRM. 2004. 'Country Self-Assessment for the African Peer Review Mechanism' (Questionnaire). Available at: [www.content.eisa.org.za/sites/eisa.org.za/files/imports/import-data/aprm/pdf/APRM\\_Self\\_Assessment\\_Questionnaire.pdf](http://www.content.eisa.org.za/sites/eisa.org.za/files/imports/import-data/aprm/pdf/APRM_Self_Assessment_Questionnaire.pdf)
- APRM. 2013. 'Revised Country Self-Assessment for the African Peer Review Mechanism' (Questionnaire). Available at: [www.afrimap.org/english/images/treaty/APRM%20Revised%20Questionnaire%206%20Aug%2012%20EN.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/APRM%20Revised%20Questionnaire%206%20Aug%2012%20EN.pdf)
- Diamond, L & L Morlino. 2004. 'The Quality of Democracy: An Overview'. *Journal of Democracy* 15(4).
- Global Financial Integrity. 2014. 'Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002-2011'. Available at: [http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding\\_In\\_Plain\\_Sight\\_Report-Final.pdf](http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf)
- Mo Ibrahim Foundation. 2015. *Ibrahim Index of African Governance (IIAG) 2015 – Downloads*. Available at: <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/downloads/>
- Mo Ibrahim Foundation. 2016. *IIAG*. Available at: <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/>
- Muna, A. 2005. *Understanding the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences*. Berlin: Transparency International.
- NEPAD Secretariat. 2003. *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism ('The APRM')*. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.
- Lopes, C. 2016. 'Blowing the whistle on Africa's dirty money'. *New African Magazine*, 17 May. Available at: <http://newafricanmagazine.com/blowing-whistle-africas-dirty-money/>
- Schmitter, P C. 2004. 'The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability'. *Journal of Democracy* 15(4).
- Sørdeide, T. 2014. *Drivers of Corruption: A Brief Review*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- The Guardian. 2016. 'South Africa's high court rules Jacob Zuma should face corruption charges', 29 April. Available at: [www.theguardian.com/world/2016/apr/29/jacob-zuma-corruption-charges-review-south-africa-high-court](http://www.theguardian.com/world/2016/apr/29/jacob-zuma-corruption-charges-review-south-africa-high-court)
- Transparency International. 2004. *Global Corruption Report 2004: Political Corruption*. London, United Kingdom: Pluto Press.
- Transparency International. 2014. 'Overview of Corruption in Mauritius'. Available at: [www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country\\_Profile\\_Mauritius\\_2014.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_Mauritius_2014.pdf)
- Transparency International. 2015. *People and Corruption: Africa Survey 2015 – Global Corruption Barometer*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. 2016a. 'Corruption Perceptions Index Data and Methodology'. Available at: [www.transparency.org/cpi2015#downloads](http://www.transparency.org/cpi2015#downloads)

*Transparency International. 2016b. 'Glossary'. Available at: [www.transparency.org/glossary/](http://www.transparency.org/glossary/)*

*United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). 2015. Illicit Financial Flow: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Addis Ababa: UNECA.*

*World Bank Group. 2016. 'Enterprise Surveys: Corruption'. Available at: [www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/corruption#--7](http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/corruption#--7)*

## ANNEXE A

**Tableau A.1**  
**Résumé des informations pays du MAEP**

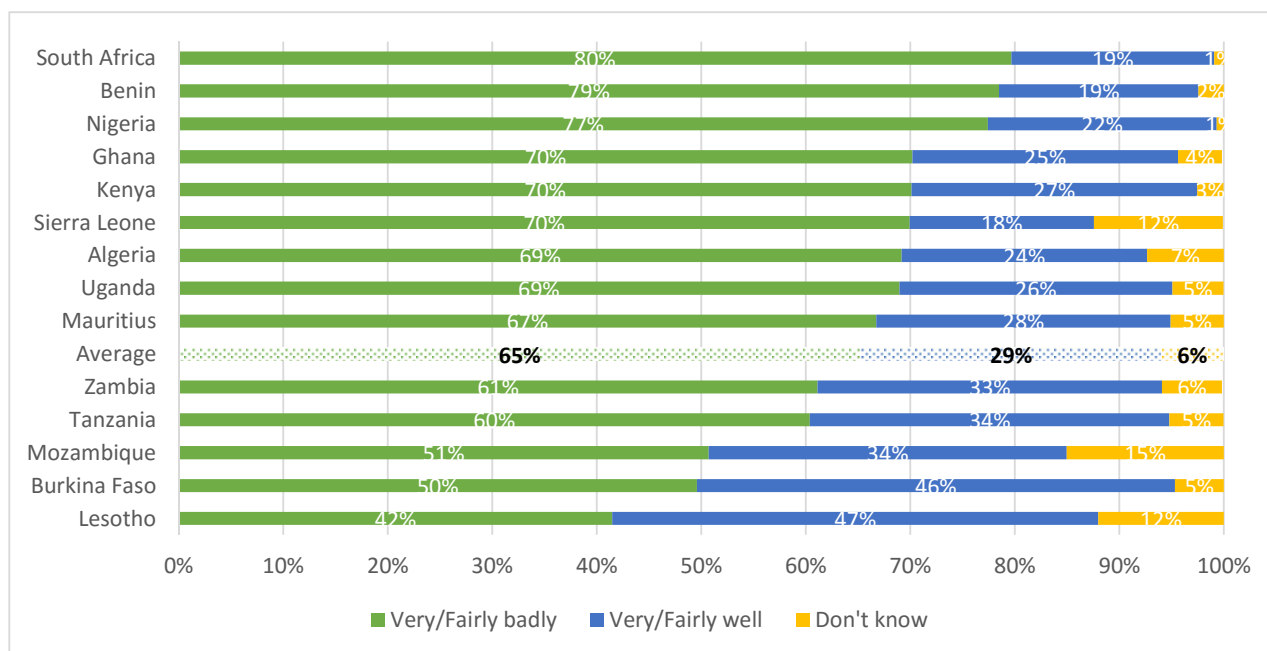
PAYS	Rap- port du MAEP	Situation de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption		CPI 2015	Score de redevabilité de l'IIAG		
		Signature	Ratification		Année de rapport	2014	Ten- dance, 2000 -2014
Algérie	2007	2003	2006	36	41,5	32,9	-6,1
Bénin	2008	2004	2007	37	41,6	37,8	-3,2
Burkina Faso	2008	2004	2005	38	44,8	45,5	-3,2
Éthiopie	2011	2004	2007	33	34,3	43,8	+16,1
Ghana	2005	2003	2007	47	50,2	56,3	+3,9
Kenya	2006	2003	2007	25	43,1	44,8	+2,4
Lesotho	2009	2004	2004	44	58,5	59,5	+6,5
Ile Maurice	2010	-	-	53	71,5	69,8	-2,7
Mozam- bique	2009	2003	2006	31	36,9	31,6	-5,2
Nigeria	2009	2003	2006	26	31,8	32,2	+7,8
Rwanda	2005	2003	2004	54	52,2	65,1	+13,0
Sierra Leone	2012	2003	2008	29	40,0	35,8	+7,6
Afrique du Sud	2007	2004	2005	44	74,8	66,8	-8,6
Tanzanie	2013	2003	2005	30	37,0	35,1	-0,9
Ouganda	2009	2003	2004	25	36,3	34,5	-4,5
Zambie	2013	2003	2007	38	41,8	44,7	+8,4

NB: Exclut Mali car l'analyse ne couvre pas ce pays.

Sources: AU (2016), Transparency International (2016a) et Mo Ibrahim Foundation (2015).



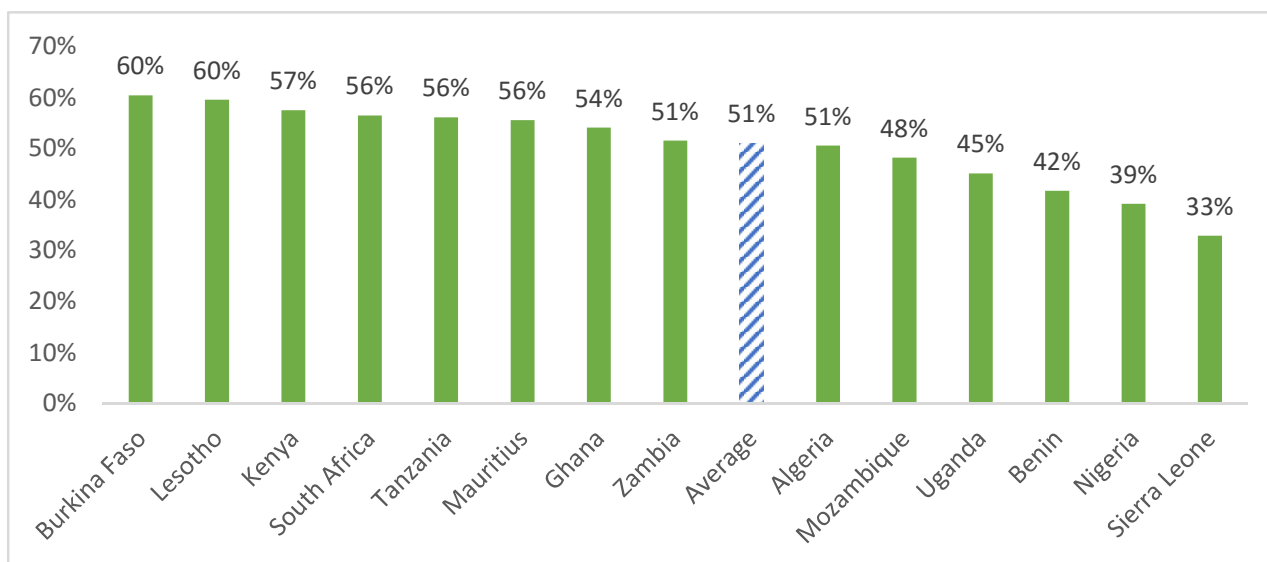
**Figure A.1**  
**Performance du Gouvernement ne matière de lutte contre la corruption**  
 15 pays 2014/2015



Source: Afrobarometer 2016

**Figure A.2**  
**Accord sur le fait que des personnes ordinaires peuvent faire la différence dans la lutte contre la corruption**

14 pays, 2014 / 2015



Source: Afrobarometer 2016

<sup>10</sup> No Afrobarometer survey was conducted in Ethiopia or Rwanda in 2014/2015.

## ANNEXE B

*Méthode de génération de cartes thermiques à partir des rapports des recherches pays du MAEP, à l'aide de la racinisation et du groupement des mots***Grant Masterson et Rod Alence**

Chaque évaluation pays du MAEP se culmine par un rapport présenté sous forme de livre. Au vu de la manière dont ces rapports sont compilés et de leur exactitude et fiabilité avérées en matière d'identification des questions de gouvernance essentielles, au sein des États membres du MAEP, ils méritent un examen plus approfondi. Cependant, la longueur et le jargon technique de ces rapports sont souvent cités comme obstacles majeurs à l'étude plus approfondie de leur contenu. Pour parer à ce manquement, l'Institut électoral pour la démocratie durable en Afrique (EISA) a mis à l'essai une méthodologie de fouille de données textuelles, visant à simplifier et à ventiler des questions spécifiques issues des rapports, d'une manière qu'il espère, les rendra plus utiles.

La fouille des données textuelles décompose les rapports en 'pochettes de mots' dont les fréquences peuvent être statistiquement analysées. La première étape de cette procédure consiste à saisir/informatiser le texte des 16 rapports afin de l'assainir - en enlevant par exemple toutes les ponctuations et les chiffres et en effaçant les entêtes et les notes de bas de page. Ensuite, le texte est résumé dans une matrice de fréquences des mots illustrant combien de fois les mots apparaissent dans chaque chapitre de chaque rapport. En se basant sur cette liste complète de mots, les auteurs des articles ont compilé une liste de mots généralement associés au sujet spécifique dudit article. Par exemple, dans l'article sur les 'industries extractives' les mots associés à l'exploitation minière, au pétrole et à l'extraction des ressources ont été répartis en groupes conceptuelles selon les trois termes généraux. Cela a permis aux auteurs de calculer les fréquences de ces concepts spécifiques dans chaque chapitre de chaque rapport. Les fréquences exprimées en nombre de mots brut ou en nombre de mots par 10 000 mots de

texte, servent d'indicateurs du niveau d'accent mis sur les concepts clé des articles.

L'analyse bénéficie du fait que les rapports pays du MAEP ont des structures similaires. Tous contiennent des chapitres thématiques de base associés aux principaux thèmes du MAEP : La démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socioéconomique. Ces chapitres clé sont précédés d'un débat introductif sur le processus du MAEP et d'une présentation du contexte du pays. Dans les premiers rapports, le contenu introductif occupait un seul chapitre, mais dans les rapports les plus récents, il s'étend sur deux chapitres. Afin de faciliter la comparaison, dans les rapports ou ce contenu s'étalait sur deux chapitres, le texte a été combiné en un seul document appelé 'introduction' et traité comme un seul chapitre. Les principaux chapitres thématiques sont suivis d'une discussion conclusive sur les questions transversales, une conclusion et des recommandations. Dans les premiers rapports, les conclusions occupaient un seul chapitre, mais dans les rapports les plus récents elles s'étalent sur deux chapitres. Encore une fois, là où elles s'étalaient sur deux chapitres, ceux-ci étaient combinés en un seul document appelé 'questions transversales' et traités comme un seul chapitre. Chaque rapport commence aussi par un résumé analytique qui est traité comme un chapitre à part entière. Toutes les autres sections liminaires et annexes sont exclues de l'analyse.

A l'exception des tous premiers rapports publiés, le nombre de mots est raisonnablement constant. Les deux premiers rapports (Ghana et Rwanda) sont très courts avec une moyenne de 36 000 mots. Le troisième rapport, celui du Kenya, a 75 000 mots. La longueur moyenne des 13 autres rapports est de 99 000 mots ; neuf

d'entre eux ayant entre 90 000 et 110 000 mots et les deux rapports les plus longs étant ceux du Mozambique (17 000 mots) et le Nigeria (114 000 mots). Les quatre chapitres thématiques représentent près des deux tiers de chaque rapport, avec une moyenne de 65 000 mots. Le plus long d'entre eux est le chapitre sur la 'démocratie et la gouvernance politique' avec une moyenne de 21 000 mots; la moyenne des trois autres (gouvernance économique, gouvernance d'entreprise et développement socio-économique) est légèrement supérieure à 14 000 mots. Le nombre moyen de mots dans les chapitres restants (résumé analytique, introduction et questions transversales) est d'environ 8000 mots.

Le nombre total de mots des 16 rapports (sans les sections liminaires et les annexes) est d'environ 1 400 000 mots. Trois pages de texte dactylographiées, recto verso avec une police normale équivalent à environ mille mots. En se basant sur ce qui précède comme estimations brutes, le texte analysé équivaut à peu près à 4200 pages dactylographiées, avec double interligne.

Les cartes thermiques finales illustrent la fréquence d'apparition des mots par pays et par chapitre. Plus la fréquence d'apparition d'un mot dans un chapitre est élevée, plus sombre apparaîtra le bloc. Les chapitres des pays ayant des blocs rouge-sombre sont par conséquent ceux qui ont la fréquence d'apparition du mot la plus élevée, tandis que ceux qui ont des blocs jaune-pâle n'ont pratiquement aucune référence au mot en question. L'utilisation des cartes thermiques elle-même, permet d'avoir une perspective unique et autrement impossible à atteindre, sur le contenu des 16 rapports pays du MAEP analysés. Il est possible d'identifier les tendances dans l'apparition des mots liés aux concepts clé dans les rapports et, du fait de l'organisation thématique de ces rapports, cela donne au lecteur des perspectives supplémentaires sur le contexte dans lequel ces mots sont mentionnés.

Cependant, il faudrait faire attention à ne pas verser dans la surinterprétation des cartes thermiques elles mêmes. Les instructions données aux auteurs de la série d'articles étaient de voir les cartes thermiques comme une indication de quels rapports pays du MAEP et plus particulièrement, quels chapitres, nécessitaient un examen plus approfondi selon le thème de l'article. Les cartes thermiques sont utiles en ce sens qu'elles orientent le lecteur vers les tendances intéressantes et les anomalies inattendues (ou prévues), les cas particuliers en termes de références des mots dans les rapports. Il est impossible de déduire le contenu des rapports à partir des cartes thermiques ; elles ne font qu'illustrer quelles sections de quels rapports nécessitent des références spécifiques lors de l'examen de certaines questions telles que celles couvertes par cette série d'articles occasionnels.

## A propos de EISA

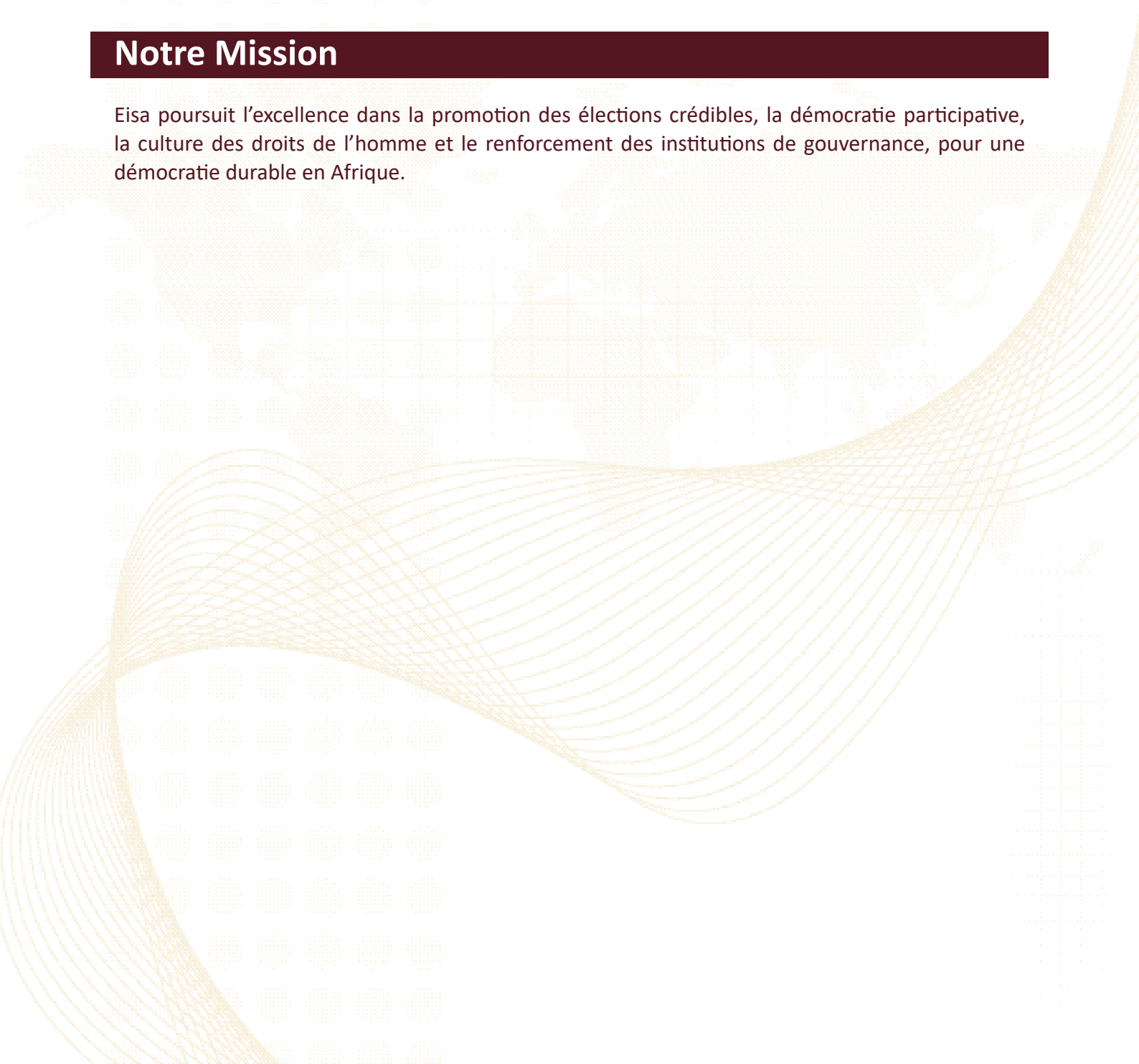
EISA est une organisation à but non lucratif fondée en 1996 à Johannesburg (Afrique du Sud) avec des bureaux pays en République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, au Gabon, au Kenya, à Madagascar, au Mozambique, en Somalie, en Zambie et au Zimbabwe.

## Notre Vision

La gouvernance démocratique, le respect des droits de l'homme et la participation des citoyens préservés dans un climat de paix en Afrique.

## Notre Mission

Eisa poursuit l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de gouvernance, pour une démocratie durable en Afrique.



## EISA OCCASIONAL PAPERS

<b>AP 1</b>	Van Dongen, L. 2015. 'Un bien pas comme les autres': Le traitement des questions foncières au sein du Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs
<b>AP 2</b>	Alence, R. 2015. Vers une exploitation minière plus significative : Ce que dit (et ne dit pas) le MAEP sur les industries extractives en Afrique
<b>AP 3</b>	De Matos Ala, J. 2015. La lutte pour l'égalité continue: La dimension genre au sein MAEP
<b>AP 4</b>	Small, M. 2015. Appeler un chat un chat ? La question du conflit électoral dans les rapports d'évaluation du MAEP
<b>AP 5</b>	Meirotti, M. 2015. Ressource inexploitée de l'Afrique: Analyse de la question des Jeunes dans le MAEP
<b>AP 6</b>	Lekalake, R. 2016. Comblent l'écart entre l'engagement et la capacité : Corruption, transparence et redevabilité au sein du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)



Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa  
 T: +27 11 381 60 00 • F: +27 11 482 61 63  
 14 Park Rd • Richmond • Johannesburg  
 PO Box 740 • Auckland Park 2006 • South Africa



Le programme de EISA sur le MAEP est financé par l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération (SDC)

ISBN: 978-1-920446-54-3  
 ©EISA, 2016