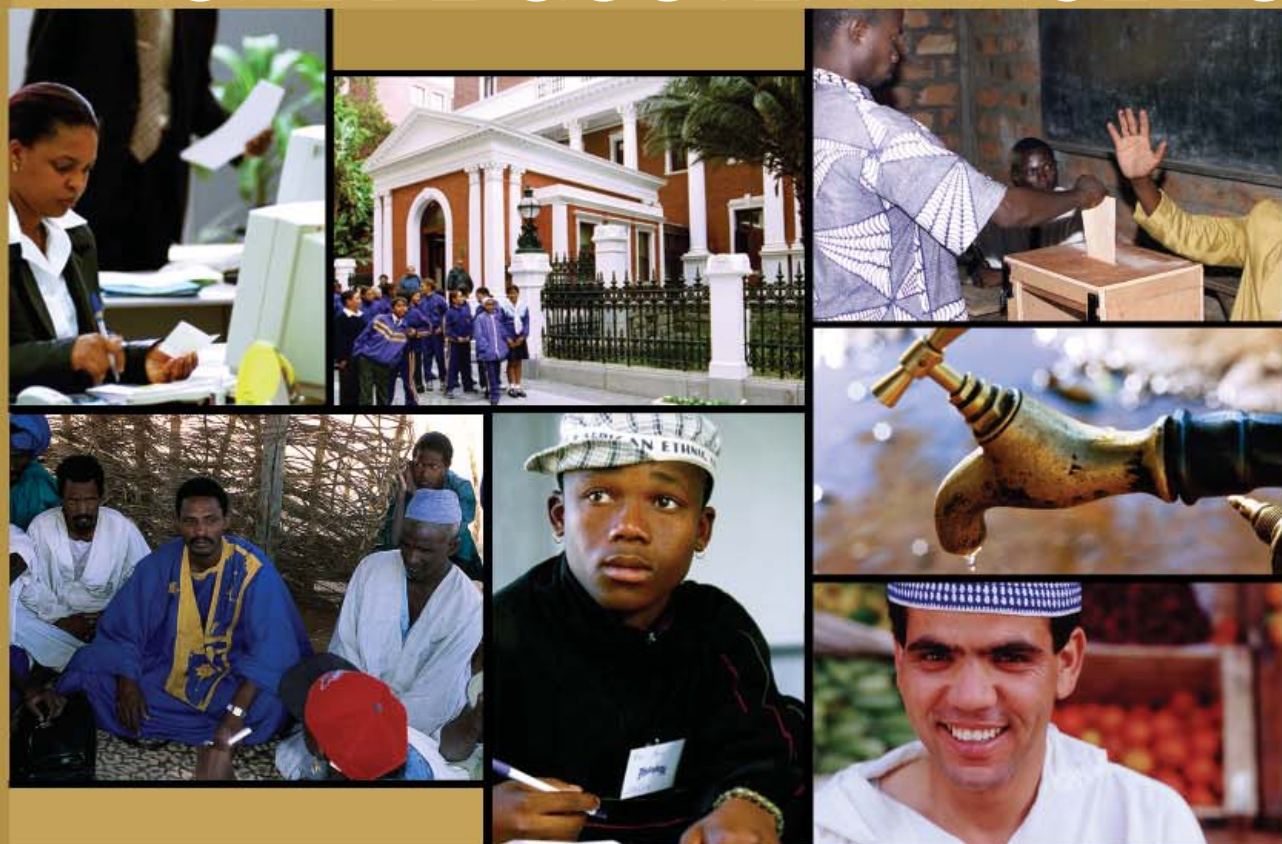




Commission économique pour l'Afrique

PROFIL DE GOUVERNANCE DU



GABON

EVALUATION ET SUIVI DES PROGRÈS ACCOMPLIS EN
VUE DE LA BONNE GOUVERNANCE EN AFRIQUE

L'Afrique Centrale



Commission économique pour l'Afrique

ECA/DPMD/TP/04/04

PROFIL DE GOUVERNANCE DU **GABON**

Préparé par Mamadi Kourouma, Guillermo Mangué et Hodane Youssouf
Division des politiques et de la gestion du développement

Septembre 2004

Commandes

Pour cette publication et d'autres, veuillez consulter le site de la CEA:
<http://www.uneca.org>

Vous pouvez également les commander en contactant :

Publications

Commission économique pour l'Afrique

Boîte postale: 3001

Addis-Abeba

Ethiopie

Téléphone: +251-1-44 -31-68

Télécopie: +251-1-51-03-65

Adresse électronique: ecainfo@uneca.org

©Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba
Ethiopie

Tous droits réservés

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

Les points de vue exprimés dans cette publication n'engagent que leurs auteurs, et ne reflètent pas nécessairement la position des Nations Unies.

La série des profils de gouvernance par pays a été élaborée par la Division de la gestion de la politique du développement (DGPD), sous la direction de l'ex. Directeur James Nxumalo et de l'actuelle Directrice par intérim Jennifer Kargbo. Les responsables d'équipe étaient Monique Nardi Roquette et Stéphane Oertel. L'équipe technique comprenait Pierre Demba, Mmeron Hadero, Yemiserach Kebede, Mamadi Kourouma, Frédéric Nikiema, Guillermo Mangué, Emebet Mesfin, Mzwanele Mfunwa, Guy Ranavomanana, Dawit Tesfaye et Hodane Youssouf. L'équipe de secrétaire comprenait Lubaba Abdella, Tighist Gebreab, et Roman Legesse.

Edité par l'équipe de communication de la CEA. Couverture et mise en forme par DSCOPE. Imprimé par l'unité de reproduction et distribution des documents (URDD) de la CEA.

Photos de couverture: Chris Barton/ Photographers Direct; Eric Miller/Banque mondiale; Trevor Samson/Banque mondiale; Trevor Samson/Banque mondiale; et Curt Carnemark/Banque mondiale.

Table des matières

Préface	v
Contexte politique et socioéconomique (1990-2002)	1
Faits marquants de l'évolution politique depuis 1990	1
Évolution économique	1
Évolution sociale	2
Représentation politique	2
Légitimité du cadre politique	2
Les partis politiques	5
Légitimité du processus électoral	6
Gestion économique et gouvernance des entreprises	7
Environnement politique et cadre réglementaire favorables	7
Gestion des finances publiques et obligation redditionnelle	8
Intégrité des systèmes monétaire et financier	9
Développement du secteur privé et gouvernance des entreprises.....	10
Système de comptabilité et d'audit.....	10
Efficacité institutionnelle et obligation redditionnelle	11
Dispositions constitutionnelles concernant l'équilibre des pouvoirs.....	11
Le pouvoir législatif.....	12
Le pouvoir judiciaire.....	13
Le pouvoir exécutif.....	14
Droits humains, état de droit et mesures d'application.....	16
Accessibilité, qualité et orientation des institutions de prestation des services vers les pauvres et les femmes	18
Acteurs non gouvernementaux	21
Renforcement des capacités institutionnelles et gouvernance	22
Insuffisances de capacités recensées dans l'étude nationale	23
Mesures pour remédier à ces insuffisances au sein de l'État et parmi les acteurs non étatiques	24
Annexe I. Projet de la CEA relatif «à l'évaluation et au suivi des progrès sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique»	25
Annexe II. Données de base	28

Préface: Vue d'ensemble de la méthodologie du projet

Le présent aperçu est tiré du rapport national sur la gouvernance au Gabon d'octobre 2003, élaboré pour le compte de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), par l'Institut sous-régional multisectoriel de technologie appliquée, de planification et d'évaluation des projets (STA) de Libreville, dans le cadre d'un projet à grande échelle sur "L'évaluation et le suivi des progrès accomplis en vue de la bonne gouvernance en Afrique" portant sur 28 pays africains. Ledit rapport porte sur l'année 2002, au cours de laquelle une enquête auprès des ménages, ainsi qu'une étude auprès d'un groupe d'experts, ont été effectuées. Les données ont été analysées par les auteurs. Toutes les informations et données figurant dans le présent aperçu sont, sauf indication contraire, directement tirées du rapport.

Le projet vise à appliquer des critères objectifs à la mesure et au suivi de la bonne gouvernance en Afrique puis à aider les États membres à concevoir, à maintenir et à inclure, dans les domaines public et privé, les normes de bonne gouvernance. À cet effet, trois instruments de recherche distincts ont été mis au point et appliqués dans chacun des pays visés par le projet; le premier a eu recours à un groupe d'experts nationaux pour collecter des données sur l'état de la bonne gouvernance, qui permettront d'obtenir des réponses avisées pour un ensemble de 83 indicateurs portant sur la structure, les capacités et les activités de tous les intervenants dans le domaine de la gouvernance; le deuxième instrument est une enquête nationale auprès des ménages pour recueillir des données sur l'opinion publique concernant l'accessibilité, le caractère adéquat et la qualité des services; et enfin, des activités de recherche théorique ont été menées sur les lois, les règles, les procédures, les capacités et les pratiques en matière de gouvernance dans le pays concerné.

Pour que les membres des groupes d'experts soient du même niveau dans tous les pays concernés et, pour garantir des résultats très rigoureux basés sur l'exploitation maximale de la fiabilité, de la précision et de la constance des réponses, les groupes d'experts ont été soigneusement constitués pour permettre une représentation équitable de tous les acteurs, et des tests statistiques stricts ont été utilisés pour garantir le sérieux et la fiabilité des réponses. Afin d'assurer l'équilibre dans la représentation, les membres des groupes d'experts nationaux, dont le nombre est habituellement une centaine, ont été sélectionnés d'après des critères tels que l'âge, le statut social, l'éducation/le domaine de formation et l'activité professionnelle, le degré d'intérêt pour les affaires du pays, l'appartenance politique, la citoyenneté, ainsi que la représentation ethnique, sexo-spécifique, religieuse et régionale.

Dans le cas du Gabon, le groupe d'experts était composé de 109 personnes représentant les organisations gouvernementales, les partis politiques, le secteur universitaire et la recherche dans les domaines du droit constitutionnel, des sciences sociales ou économiques, les juristes, les professions libérales, les organisations non gouvernementales, les organisations religieuses, les instituts de recherche, etc.

Par ailleurs, les enquêtes par sondage sur les ménages à l'échelle nationale ont été effectuées par les instituts de recherche partenaires en étroite coopération avec le bureau national de statistique dans chacun des pays concernés. En vue de cette enquête sur les ménages, considérés comme l'unité statistique enquêtée, qui porte sur l'ensemble des ménages dans le pays, les populations cibles ont été stratifiées comme il se doit, en tenant compte des régions administratives et du degré d'urbanisation, alors que les estimations des paramètres ne s'appliqueraient qu'à l'ensemble de la nation.

Pour terminer, les instituts de recherche partenaires se sont livrés à une recherche théorique, qui permet la collecte de données et d'informations factuelles sur la situation qui prévaut dans le pays, dans les domaines politique, social et économique, dans le but de compléter les avis recueillis auprès des experts nationaux et de la population en général.

Contexte politique et socioéconomique (1990-2002)

Faits marquants de l'évolution politique depuis 1990

La Conférence nationale sur la démocratie au Gabon qui s'était déroulée du 23 mars au 19 avril 1990, a notamment débouché sur la mise en place d'une nouvelle Constitution et de nouvelles institutions. Le Gabon s'est doté d'un régime semi-présidentiel qui se présente comme la synthèse du régime parlementaire et du régime présidentiel. Le Président de la République partage le pouvoir exécutif avec le Premier Ministre qui est le chef du Gouvernement.

La Conférence nationale a également préconisé la création de trois organes de régulation de la nouvelle démocratie: le Conseil national de la démocratie, le Conseil national de la communication et la Cour constitutionnelle. À la faveur de la nouvelle démocratie, le Conseil économique et social, qui est aussi un contre-pouvoir, a été réaménagé.

À partir de 1990, l'ouverture démocratique et le recentrage de l'activité politique autour du principe de primauté de la Constitution, constituent des avancées susceptibles d'atténuer l'influence jusque là exercée par le chef de l'État. Toutefois, la Constitution a ensuite subi plusieurs amendements dont la modification de la loi électorale. En effet, la révision de la Constitution de juillet 2003 consacre essentiellement l'élection à un seul tour et le caractère illimité des mandats présidentiels.

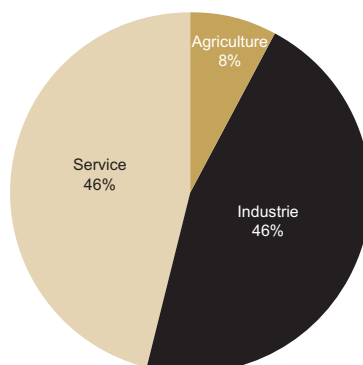
Évolution économique

L'économie gabonaise est bâtie sur trois produits d'exportation: le pétrole, le bois et le manganèse. Le Gabon est donc très dépendant de l'évolution du marché mondial des produits de base. Cette forte prédominance de l'exportation, ajoutée à la faible valeur ajoutée de ces produits ainsi qu'à l'étroitesse du marché national, réduit les marges de manœuvre du pays en cas de récession, et le place dans une situation de grande fragilité.

En 2002, le taux de croissance gabonais en termes réels a reculé de 0,1%¹ après une légère hausse de 2% en 2001. Ce léger recul est essentiellement dû à la récession constatée au niveau des secteurs pétrolier et forestier. En effet, la production de pétrole (12,6 millions de tonnes) a diminué de 2,3% après des baisses de 5,1% en 2001 et de 13% en 2000. Cette faible performance de l'économie était également due à un environnement défavorable aux affaires, à des infrastructures inadéquates, et à une dette extérieure toujours croissante représentant au moins 100% du PIB.

Le diagramme circulaire ci-dessous (figure 1) montre clairement que l'agriculture ne contribue que pour 8% au PIB contre 46% pour l'industrie, et également 46% pour les services.

Figure 1. Composition du PIB par secteur



Évolution sociale

Avec un PIB par habitant de 3800 dollars É.U., le Gabon compte parmi les pays les plus riches d'Afrique. Toutefois, le niveau élevé du revenu ne s'est pas traduit par une réduction de la pauvreté et des inégalités. Une enquête de la Banque mondiale de 1997 a constaté que 23% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté extrême (1 dollar É.U./jour/habitant). En conséquence, malgré ses richesses naturelles, le Gabon présente les caractéristiques d'un pays pauvre: 62% des Gabonais sont dans une pauvreté relative, l'espérance de vie à la naissance est en moyenne de 52 à 54 ans, le taux de scolarité effectif est de 42%. Dans le domaine des infrastructures à peine 1000 km de routes sont bitumées.

La stratégie adoptée pour réduire la pauvreté comprend six objectifs: la réduction du chômage, le renforcement du revenu des petits producteurs ruraux, l'amélioration de la santé primaire, la réhabilitation de l'environnement urbain, la réorientation des politiques d'intégration sociale, et la mise en place d'un système de statistique fiable.

Le chômage constitue l'une des premières causes de pauvreté dans les zones urbaines. En 1994, le taux de chômage parmi les chefs de ménage âgés de moins de 27 ans était de 22% à Libreville, 38% à Port-Gentil et 47% à Moanda. Pour remédier à ce fleau, l'État gabonais a créé avec le support du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Office national de l'emploi (ONE) et le Fonds d'insertion et de réinsertion professionnelles (FIR).

Le nombre de femmes séropositives à Libreville est passé de 1% en 1988 à 4% en 1995. Au cours de la période 1996-1997, 17% des malades souffrant de maladies sexuellement transmissibles dans les grandes villes sont des séropositifs et 6% des militaires sont également infectés. Selon le programme commun des Nations Unies/OMS sur le sida (ONUSIDA), il y avait 23 000 adultes et jeunes atteints par le VIH/sida en 1999 avec un taux de prévalence de 4,2% chez les adultes. Le taux de prévalence chez la femme est deux fois plus élevé que chez l'homme.

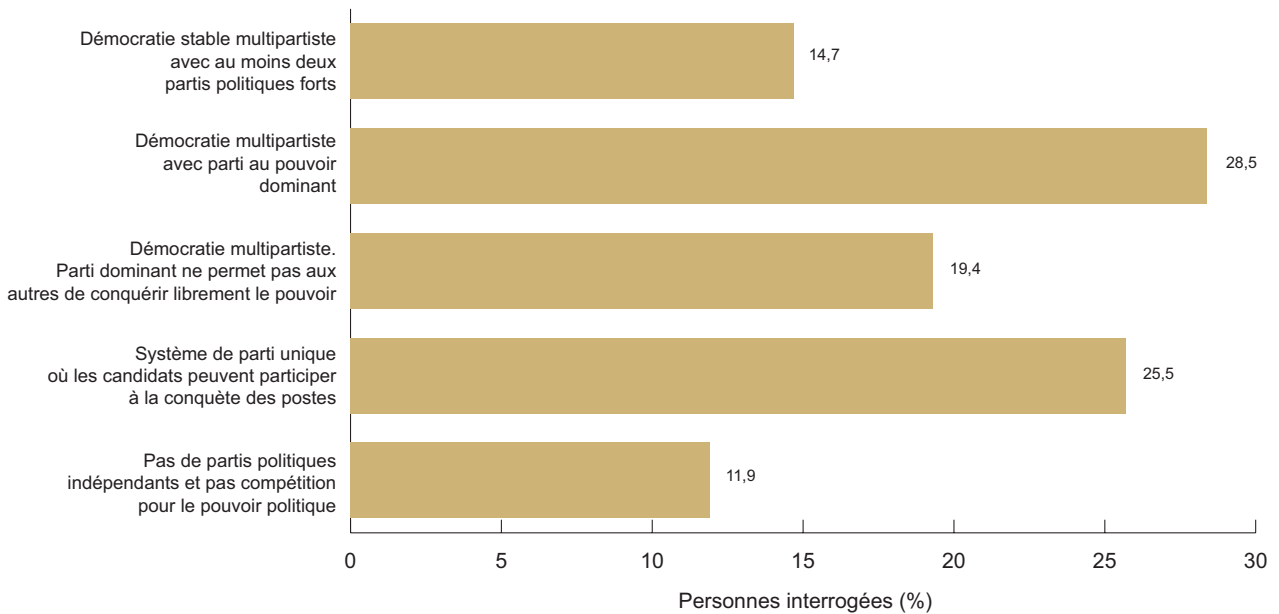
La Loi préconise l'égalité et, conformément au Code du travail, les femmes peuvent accéder à l'emploi de leur choix. Bien que la Constitution accorde à la femme tous les droits, certaines valeurs et croyances traditionnelles basées sur la justice coutumière empêchent la mise en œuvre de mesures visant à renforcer la capacité de la femme. Au niveau de la prise de décision, les femmes ne représentent que 7% du total en 1994, et 4% en 1998 (Rapport Banque mondiale 2002).

Représentation politique

Légitimité du cadre politique

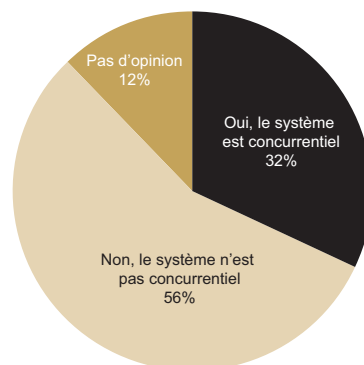
Le cadre politique gabonais tire sa légitimité de la Constitution, des élections libres et démocratiques. En effet, les résultats de l'enquête auprès des experts (figure 2) montrent que 28,4% des personnes interrogées pensent que le système politique au Gabon est une démocratie multipartite qui compte au moins deux partis politiques indépendants, et où le parti au pouvoir est dominant et oriente les programmes et politiques du pays.

Figure 2. Avis des experts sur le pluralisme démocratique



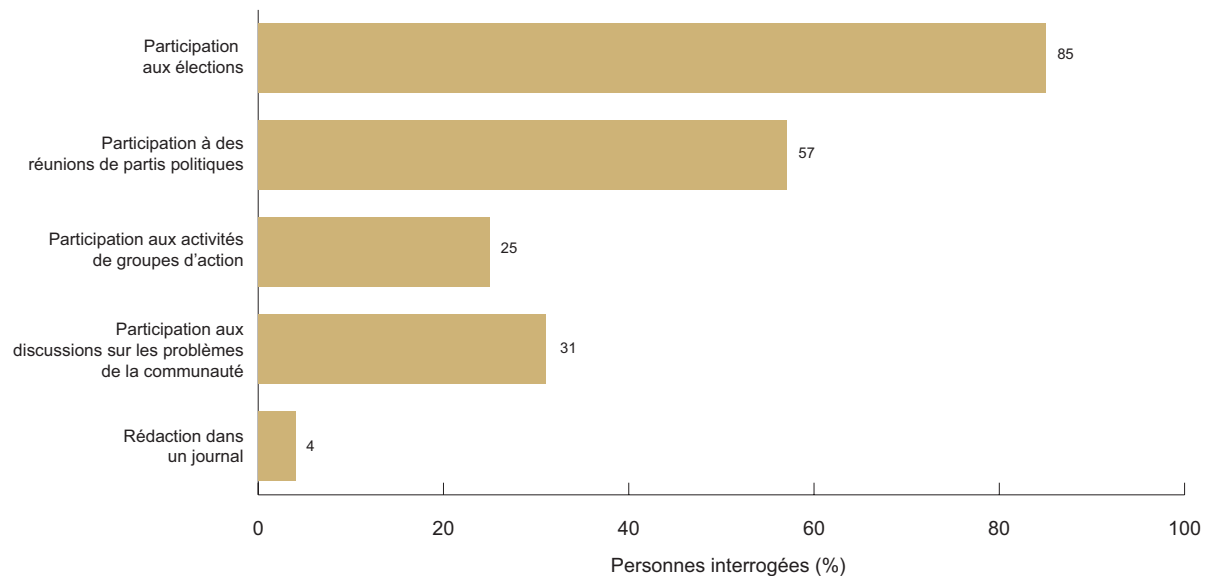
Au niveau des ménages (figure 3), 32% d'entre eux pensent que le système politique en place est concurrentiel tandis que 56% n'y croient pas.

Figure 3. Perception des ménages concernant le pluralisme du système politique



En outre, on peut noter une assez bonne participation des Gabonais à la vie politique (figure 4). En effet, les ménages interrogés reconnaissent avoir participé aux affaires publiques en votant pendant les élections (84,8%), en prenant part aux réunions d'un parti politique (56,6%), en prenant part aux activités de groupes d'action en vue d'accélérer une amélioration dans un domaine précis (25,3%), en discutant les problèmes de la communauté ou de problèmes plus personnels avec leur représentant élu (31%), ou en écrivant dans un journal (4%).

Figure 4. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la participation aux affaires publiques



La Loi constitutionnelle du 22 avril 1997 substitue à l'exécutif bicéphale un exécutif à trois têtes: le Président de la République, le Vice-Président de la République et le Premier Ministre, chef du Gouvernement. Alors que le Président est élu par le peuple au suffrage universel direct, les autres organes représentatifs de l'exécutif procèdent d'une légitimité nominative.

Le pouvoir législatif est représenté par un Parlement composé de deux chambres: l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale compte 120 députés élus pour cinq ans au suffrage universel direct et à scrutin uninominal et majoritaire à deux tours. Quant au Sénat, il ne compte que 91 sénateurs élus au suffrage universel direct par un collège électoral composé de députés et d'élus locaux.

L'organisation d'une collectivité locale repose sur deux organes: (i) un organe délibérant, le Conseil, et (ii) un organe exécutif, le Bureau du Conseil. Les membres des conseils départementaux et communaux qui portent le titre de conseillers sont élus au suffrage universel direct et au scrutin de liste bloquée qui interdit le panachage ou le vote préférentiel, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. En ce qui concerne les membres des bureaux des Conseils, ils sont élus par leurs pairs au scrutin secret et uninominal à deux tours.

La Loi constitutionnelle prescrit l'égalité des citoyens devant la Loi et leur garantit l'exercice du droit de vote soit comme électeur soit en tant qu'électeur éligible. La composition du corps des électeurs traduit la diversité de la société gabonaise. Il s'agit des gabonais des deux sexes âgés d'au moins 18 ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, sans distinction d'origine sociale, ethnique, religieuse ou professionnelle.

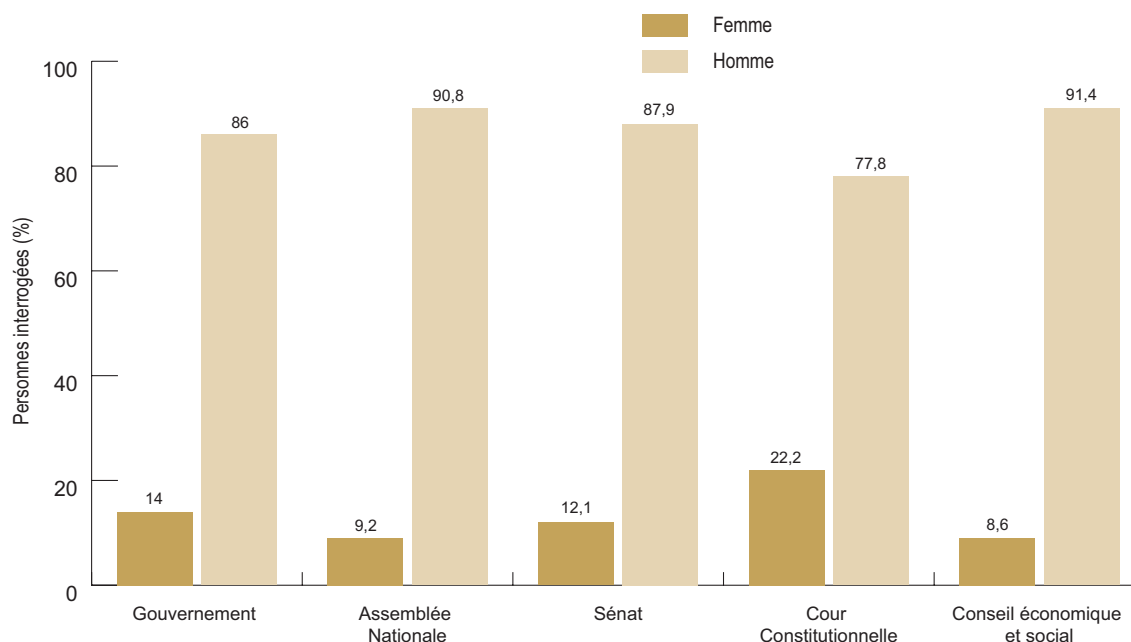
Participation et représentation qui prennent en compte l'aspect genre

En 2001, on a enregistré 54 candidatures féminines aux élections législatives dont seulement 12 ont connu une issue satisfaisante. En 2003, sur les 13 candidates qui se sont présentées aux sénatoriales, toutes ont été élues.

Les femmes manifestent un fort désir de contribuer au développement de proximité et à la démocratie locale, en sollicitant des mandats de membres des conseils départementaux et des conseils municipaux. Les élections de 1996 ont enregistré la victoire de 311 femmes dont 68 dans les conseils d'arrondissement, 174 dans les conseils municipaux et 69 dans les conseils départementaux. Sur 2 555 femmes présentées aux élections de 2002, seulement 215 d'entre elles ont été élues, et certaines ont accédé aux fonctions de maire, de maires adjoint, de maire d'arrondissement, de

président et vice-président du conseil départemental. Conformément à la figure 5, les femmes ne représentent que 14% des membres du Gouvernement en 2002, 9,2% des membres du Assemblée Nationale, 12,1% du Sénat, 22,2% de la Cour constitutionnelle et 8,6% du Conseil économique et social.

Figure 5. Place de la femme dans les institutions de la République en 2003



Les partis politiques

La Constitution reconnaît aux citoyens la liberté de créer des associations, des partis ou formations politiques dans le respect de la Loi. La procédure d'enregistrement commence par le dépôt d'un dossier en triple exemplaire auprès du Ministère de l'intérieur. Mais cette procédure est souvent entachée de partialité à cause des retards, ou du silence dans la suite à donner.

La gouvernance au sein des partis politiques laisse à désirer dans la mesure où les nominations à des postes de responsabilité ne se font pas de façon transparente. La mauvaise gouvernance observée peut déboucher sur une crise de confiance entre la base et la direction du parti.

Les partis politiques fonctionnent en toute liberté dans le cadre fixé par les Lois et règlements en vigueur. Toutefois, force est de constater que les partis de l'opposition ont du mal à fonctionner dans certaines provinces pendant les élections à cause des manœuvres d'intimidation de la part du parti au pouvoir.

Considérée comme une véritable menace pour le parti au pouvoir, l'opposition était fustigée pendant les premières années de son existence. Toutefois, le problème d'insécurité des partis ne se pose plus véritablement depuis 2002, car l'opposition, considérablement affaiblie, ne peut plus inquiéter la majorité au pouvoir.

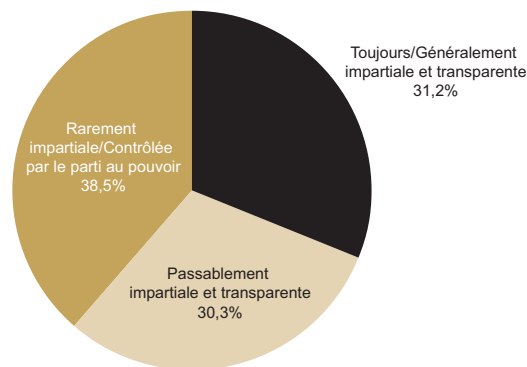
Conformément à l'article 24 de la Loi 24/96 relative aux partis politiques, l'État a le devoir de participer au financement des partis politiques. Ce financement se matérialise par l'allocation de trois types de subvention: les subventions annuelles de fonctionnement, les subventions de campagne électorale et les subventions de campagne référendaire.

Légitimité du processus électoral

La responsabilité de la Commission nationale électorale (CNE) est clairement définie par les dispositions pertinentes du Code électoral, qui garantit son indépendance. Toutefois, la désignation de Président de la CNE par décret du Président de la République tout comme la composition paritaire des commissions prive la CNE de l'impartialité qui, pourtant, conforterait son indépendance et son autorité (figure 6). L'autorité électorale n'est donc pas indépendante, car elle se trouve sous l'influence du Gouvernement et du parti au pouvoir. Par conséquent elle est passablement impartiale et transparente dans ses activités.

Le processus électoral est souvent entaché de corruption. Les mécanismes devant garantir la transparence et la sincérité du scrutin sont entachés et par voie de conséquence transforment les commissions électorales en véritables «machines électorales à succès» pour certains candidats ou listes de candidats des partis politiques ou indépendants les plus nantis. La CNE dispose de moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Toutefois, force est de constater qu'une gestion douteuse lui a toujours été reprochée.

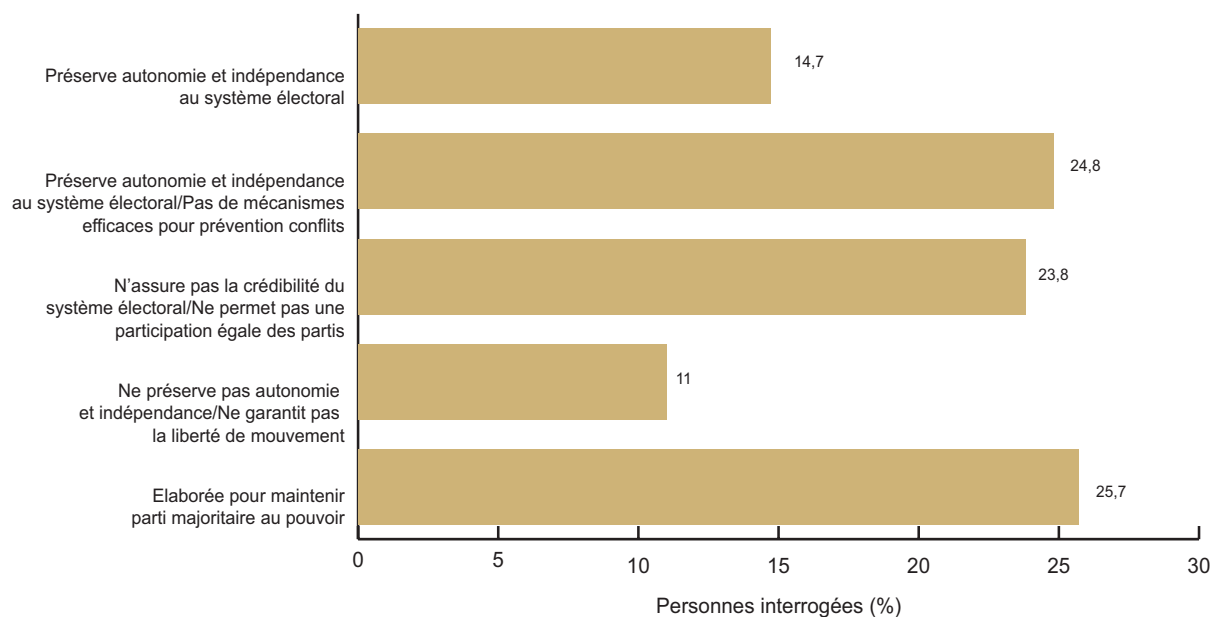
Figure 6. Avis des experts sur la crédibilité du système électoral (CNE)



En outre, 25,7% des experts estiment que la Loi électorale a été élaborée pour maintenir le parti majoritaire au pouvoir tandis que 24,8% pensent que cette Loi ne comporte pas de mécanisme efficace permettant de contester les résultats des élections et de résoudre les conflits (figure 7).

La transparence du processus électoral est garantie par : la composition équitable fondée sur la distinction majorité/opposition, la gage de l'impartialité, la présence des représentants des partis politiques engagés dans la compétition électorale, et le mode de prise de décision au sein des commissions.

Figure 7. Avis des experts sur la loi électorale



La Loi en vigueur donne la qualité d'électeur à tous les citoyens des deux sexes ayant 18 ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques et régulièrement inscrits sur la liste électorale. Toutefois, la majorité des enquêtés pensent que le système électoral garantit de façon légale et pratique un processus passablement crédible et transparent d'inscription sur les listes électorales.

Pour 32% des experts les médias et autres ressources publiques ne sont pas aussi accessibles à l'opposition qu'au parti au pouvoir pendant les élections. Cependant, 27% pensent que le Gouvernement assure une bonne et raisonnable sécurité à tous les partis politiques en vue de garantir leur autonomie de mouvement et de fonctionnement.

Gestion économique et gouvernance des entreprises

Environnement macroéconomique et cadre réglementaire favorables

Les deux premiers programmes d'ajustement structurel (PAS), qui couvrent les périodes 1986-1988 et 1989-1991, ont permis de réduire les déficits internes et externes mais au prix d'une réduction de l'investissement non pétrolier. Cependant, en 1991, un programme d'aménagement du réseau routier a été élaboré. Par ailleurs, un partenariat avec le secteur privé pour l'entretien et l'aménagement des routes, ports et aéroports a été envisagé. Adopté en 1995, le troisième PAS vise essentiellement au développement de l'agriculture, de la filière bois et des services. Cependant, son bilan reste mitigé.

Le désengagement de l'État du secteur de la production, la mise en place des réformes juridiques, l'harmonisation et l'allègement de la fiscalité et la charte des investissements sont autant de mesures prises pour inciter les investissements. Une nouvelle stratégie à travers le Fonds de Développement des Exportations (FODEX) a été mise en œuvre pour appuyer le secteur informel, et poursuivre la lutte contre la pauvreté. Cette stratégie concerne le développement de la microfinance, favorable aux pauvres.

La population enquêtée estime que le développement du secteur privé est parfois encouragé par les politiques du Gouvernement, mais que les crimes et l'insécurité sont souvent des obstacles à la conduite des affaires, et que le secteur public et le secteur privé collaborent rarement.

Gestion des finances publiques et obligation redditionnelle

Un programme de réformes a été conclu en octobre 2000 avec les Institutions de Bretton Woods en vue d'aider le Gouvernement à faire face à la baisse tendancielle de la production du pétrole, à résoudre le problème de l'endettement extérieur excessif, et à réduire la pauvreté. Par ailleurs, en vue d'assainir la gestion des ressources publiques, les principales directions du ministère des finances ont été réorganisées, les mesures de contrôle et de suivi des dépenses budgétaires ont été renforcées sur la base des recommandations des missions de la Banque mondiale et du FMI. Au demeurant, 68,1% des Gabonais estiment que l'administration de la chose publique ne s'est pas améliorée contre 19% qui jugent qu'elle s'est améliorée.

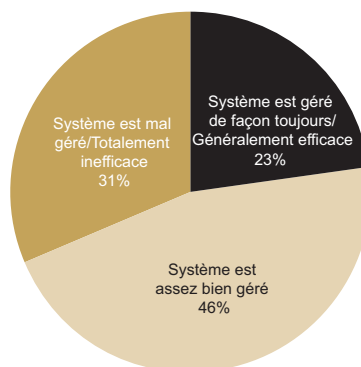
La dette publique pèse lourdement sur le budget de l'État. Pour la seule année de 1999, le service de la dette publique a représenté 70% de dépenses totales², soit près de 80% des recettes budgétaires propres de l'État. Alors que l'investissement, élément nécessaire pour la croissance, ne représentait que 5% des dépenses totales.

L'État consacre 10% du budget aux dépenses militaires, et pratiquement le même pourcentage au secteur éducatif. La santé ne représente que 7% du budget total depuis 1990 et ce, malgré l'augmentation des épidémies et maladies à haut risque. Environ 8,66% du budget sont attribués au secteur agricole. Les ressources publiques sont utilisées de manière relativement équitable entre les différents secteurs d'activités.

La fiscalité générale n'est pas transparente dans la mesure où il y a multiplicité des caisses dans les administrations. Parallèlement à celle du Trésor public on peut citer les caisses autonomes détenues par la Préfecture de police, le Ministre des transports, le Ministère du commerce, etc.

Concernant l'efficacité du système de collecte des impôts, plus de 31% des experts s'accordent en disant que le système est mal géré/totalement inefficace contre 23% qui estiment qu'il est géré de façon toujours/généralement efficace (figure 8).

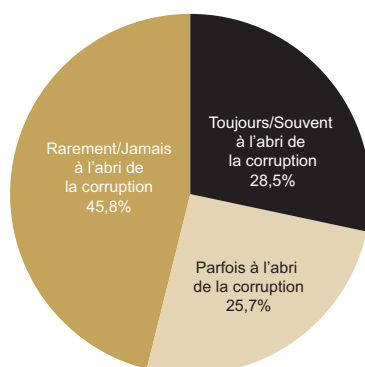
Figure 8. Avis des experts sur l'efficacité du système de collecte des impôts



En terme d'équité, selon 33% des ménages et 21,1% des experts, le système fiscal est rarement ou jamais équitable.

² Sources: Loi des Finances, 2000.

Figure 9. Avis des experts sur la corruption dans le système de collecte des impôts



La figure 9 donne l'avis des experts sur la corruption dans le système de collecte des impôts: pour 28,4% des experts le système est toujours/souvent à l'abri de la corruption. Tandis que 45,8% pense que le système rarement ou jamais transparent à l'abri de la corruption.

Intégrité des systèmes monétaire et financier

Les systèmes monétaire et financier comprennent la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), les banques commerciales, la Banque de développement, la Caisse d'épargne postale, les compagnies d'assurance et les organismes publics de refinancement qui comprennent, notamment le Fonds d'aide et de garantie (FAGA) des petits et moyennes entreprises (PME) et le FODEX. Le diagnostic du système monétaire et financier montre que le système est, d'une manière générale, en état de forte surliquidité.

La Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) et le Conseil national de crédit (CNC) sont les deux principales institutions de régulation et de supervision du système bancaire gabonais. La COBAC est chargée de veiller au respect, par les établissements de crédit, des dispositions législatives et réglementaires édictées par les autorités, des normes prudentielles édictées par elle-même, et de sanctionner le manquement constaté. Le CNC a pour mission d'examiner et de suivre le fonctionnement des banques, la distribution du crédit à l'intérieur de l'économie nationale, et de voir si le système financier dans son ensemble (banques primaires et établissements financiers) respecte bien les normes et les conditions de banque définies par lui.

Il ressort du tableau 1 ci-dessous que les banques gabonaises accordent plus de crédits à court terme qu'à moyen et long terme. Le crédit à court terme représente en moyenne, de 1998 à 2001 52,58% du crédit total. Par contre, les crédits à long terme pouvant favoriser le développement durable ne représentent que 7,48% des crédits accordés.

Tableau 1. Répartition de crédits par terme, 1998-2001 (en pourcentage)

	1998	1999	2000	2001
Long terme	0,45	8,31	7,51	13,68
Moyen terme	46,74	42,84	23,94	46,18
Court terme	52,81	48,85	68,55	40,14

Par ailleurs, le niveau de bancarisation et/ou l'efficacité des banques, mesurés par le poids des bilans bancaires par rapport au PIB, est de 23% au Gabon (Rapport Annuel de la zone franc, 1999). A titre indicatif, ce ratio atteignait 253% en France en fin 1999. Cela peut s'expliquer par le manque de confiance des agents économiques à l'égard du système financier et des moyens de paiement et aussi les délais de règlement.

Développement du secteur privé et gouvernance des entreprises

Les services de soutien au secteur privé comprennent, notamment le Ministère pour la promotion des petites et moyennes entreprises et industries (PME/PMI), l'Agence pour la promotion des investissements privés (APIP), la Banque pour le développement du Gabon (BDG) et le FODEX. Au regard du fonctionnement de ces institutions, tout porte à croire que le volume d'aide accordée aux PME/PMI garantit une certaine efficacité.

Le désengagement de l'État est apparu comme une action indispensable à la relance du secteur productif. Ainsi, la politique de privatisation visait, notamment la réduction des charges financières de l'État, la re-dynamisation de certaines sociétés et l'encouragement de l'initiative privée. En effet, la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques, dont la Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG) et l'Office du Chemin de fer Transgabonais (OCTRA), a créé une certaine collaboration entre secteur public et secteur privé.

La Loi 14 du 23 juillet 1998 fixe le régime de concurrence qui détermine l'ensemble des règles et procédures régissant la compétition entre opérateurs économiques. La réglementation fixe et définit les pratiques anticoncurrentielles. Elle prévoit la liberté des prix et des changes, les modalités de la transparence dans les transactions commerciales et la répression des entraves au libre jeu de la concurrence.

L'environnement pour le développement du secteur privé est jugé relativement favorable par une grande partie des Gabonais. Pour 57,8% des experts interrogés, le fonctionnement effectif et l'implication du secteur privé, sont parfois/rarement encouragés par un environnement favorable créé par le Gouvernement.

Par ailleurs, 59,6% avouent que le Gouvernement implique rarement le secteur privé dans la formulation des politiques économiques. S'agissant du partenariat entre secteur privé et secteur public, 31,2% des enquêtés trouvent que ces deux secteurs se considèrent comme partenaires au développement mais collaborent rarement, contre 27,5% qui trouvent ce partenariat efficace avec des mécanismes de collaboration parfois inefficaces et 20% qui estiment qu'ils sont des partenaires au développement sans aucun mécanisme structuré.

Systèmes de comptabilité et d'audit

Les institutions financières du secteur public et du secteur privé utilisent le Plan comptable des institutions financières mises en application par l'ordonnance 16/77/PR, tandis que l'administration publique utilise le Plan comptable général de l'État (PCGE). Les sociétés et quasi-sociétés non financières utilisent le Plan de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA). Tous ces plans comptables sont internationalement reconnus.

Le Trésorier payeur général a pour mission le paiement et le contrôle des finances. Néanmoins, en matière de gestion des finances publiques et d'obligation de rendre compte, il existe deux organes de contrôle à savoir la Direction générale du contrôle financier et la Cour des comptes. Par ailleurs, le Ministère de la planification et des finances, avec l'appui de la Banque mondiale, a élaboré en 2000 un Programme d'amélioration de la transparence et de l'efficacité du secteur public.

Cependant, ces organes de contrôle sont souvent jugés inefficaces dans leur fonctionnement pour plusieurs raisons, dont l'insuffisance de moyens financiers et matériels, leur dépendance vis-à-vis de l'exécutif et l'incompétence de leurs cadres, sans oublier la corruption et les pratiques frauduleuses. Le Gabon doit donc accorder une importance particulière à la transparence dans l'exécution du budget et à la justification de l'utilisation faite des ressources financières et budgétaires.

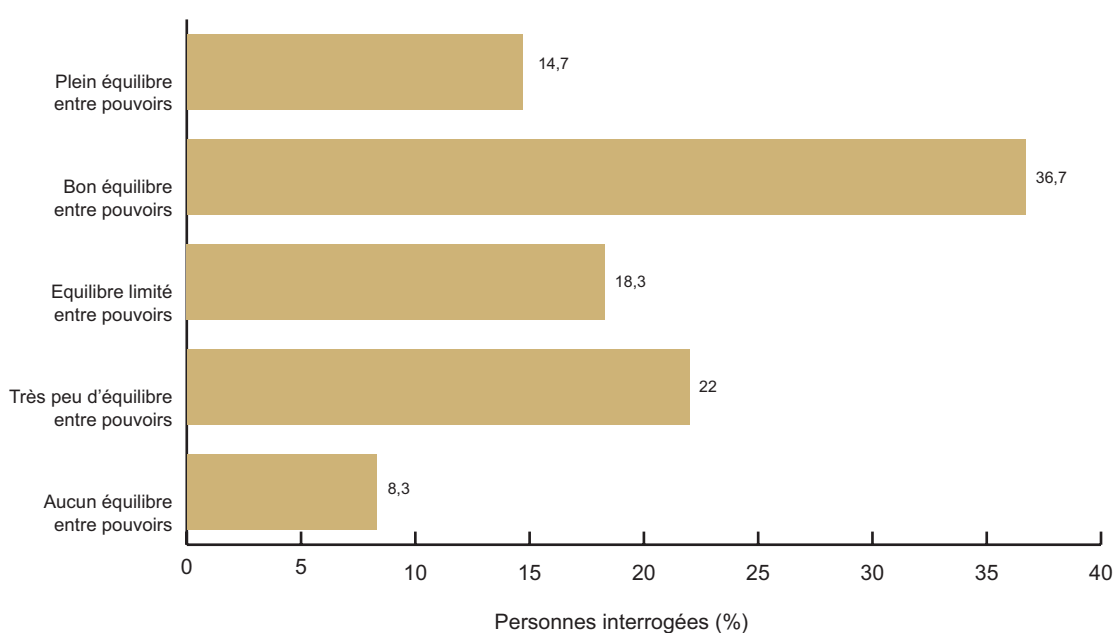
Efficacité institutionnelle et obligation de rendre compte

Dispositions constitutionnelles concernant l'équilibre des pouvoirs

La Constitution de 1991 marque l'adhésion du peuple gabonais au principe de la séparation des pouvoirs au sein de l'État. Elle précise que la République du Gabon est organisée selon le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Mais la pratique de la bonne gouvernance pour les droits humains et pour l'État de droit, reste encore insuffisante.

Pour plus de la moitié des experts (51,4%), la Constitution assure un plein/bon équilibre entre les pouvoirs. Par contre, pour 40,3% des experts la Constitution assure très peu d'équilibre/un équilibre limité entre les différents pouvoirs (figure 10).

Figure 10. Avis des experts sur l'équilibre constitutionnel des pouvoirs



La Constitution de 1991 prescrit un régime de liberté en ce sens que son préambule réaffirme l'attachement du peuple gabonais au respect des droits et libertés, ainsi que des devoirs du citoyen, contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Pour 33% des enquêtés, les droits civils et politiques garantis par la Constitution sont généralement respectés. Cependant, les mécanismes institutionnels publics de prévention, suivi et rapport des violations des droits humains sont en général peu efficaces.

Les organismes de surveillance qui veillent également au respect et à la promotion de l'État de droit comprennent le Conseil national de la communication, le Conseil national de la démocratie, la Commission nationale électorale, le Médiateur de la République et la Commission nationale des droits de l'homme.

En plus de ces organismes de surveillance créés par les pouvoirs publics, il existe des associations et organisations non gouvernementales dont les objectifs sont la défense des droits humains. La garantie de l'État de droit repose sur la suprématie de la Constitution et se trouve renforcée par la reconnaissance étatique des libertés et droits fondamentaux des citoyens, et par l'affirmation de la séparation des pouvoirs au sein de l'État.

La Cour constitutionnelle intervient comme juge de la constitutionnalité des lois, des actes réglementaires et des traités, et comme juge électoral et référendaire.

Le pouvoir législatif

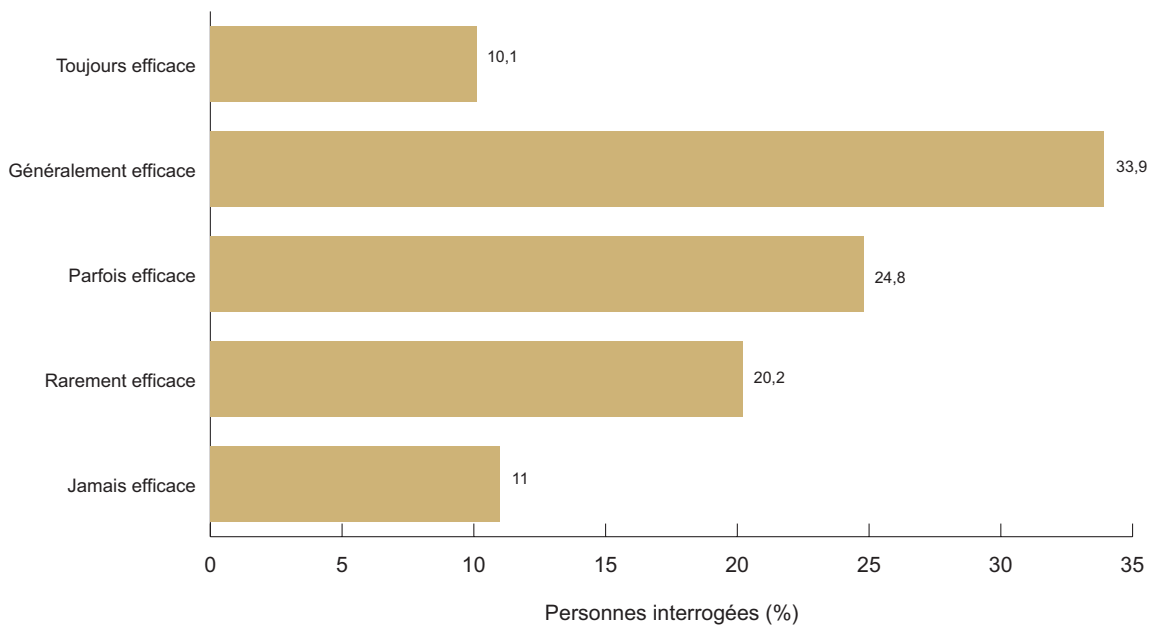
Aucune disposition constitutionnelle n'évoque expressément l'indépendance du pouvoir législatif. L'indépendance du Parlement est d'abord affirmée à travers la protection du mandat représentatif. Elle est ensuite garantie par le régime des immunités et des incompatibilités, et fondée sur la légitimité de l'institution parlementaire.

Pour 26,6% des enquêtés, l'organe législatif est indépendant des agences extérieures dans quelques domaines importants de la législation. Par contre, 24,8% pensent qu'il ne l'est que dans très peu de domaines importants de la législation.

En plus de sa capacité à initier des propositions de Lois, à ratifier des ordonnances, à interpeller le Premier Ministre, à poser des questions aux membres du Gouvernement et à déposer des motions de censure, le Parlement a inauguré en mai 2003, le système de question orale télévisée qui donne aux parlementaires l'occasion de se faire mieux connaître et de se faire valoir auprès de son électorat.

Néanmoins, l'opinion nationale a toujours été très sceptique quant aux capacités des parlementaires à remplir pleinement leurs missions de législateurs et de contrôleurs de l'action gouvernementale (figure 11). Pour 33,9% des experts l'organe législatif est généralement une institution efficace pour légiférer et débattre des questions d'importance nationale tandis que 24,8% pensent que le législatif est parfois une institution efficace pour légiférer et débattre des questions d'importance nationale. S'agissant de son efficacité à contrôler l'exécutif, 27,5% affirment qu'il ne l'est généralement que pour le rendre comptable de sa gestion.

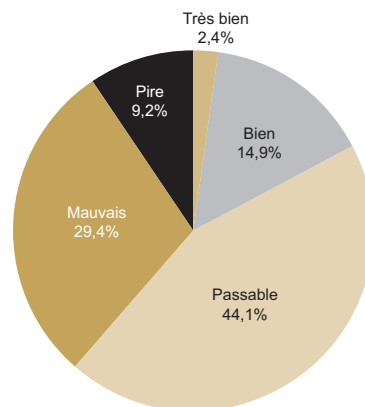
Figure 11. Avis des experts sur l'efficacité de l'organe législatif



La pertinence des débats parlementaires est jugée assez bonne par le groupe d'experts. Environ 35% d'enquêtés trouvent que les débats sont parfois riches, utiles et répondent parfois aux besoins des populations. Par contre, 28,4% pensent que les débats parlementaires ne présentent pas de grands intérêts dans la mesure où ils répondent rarement aux besoins des populations.

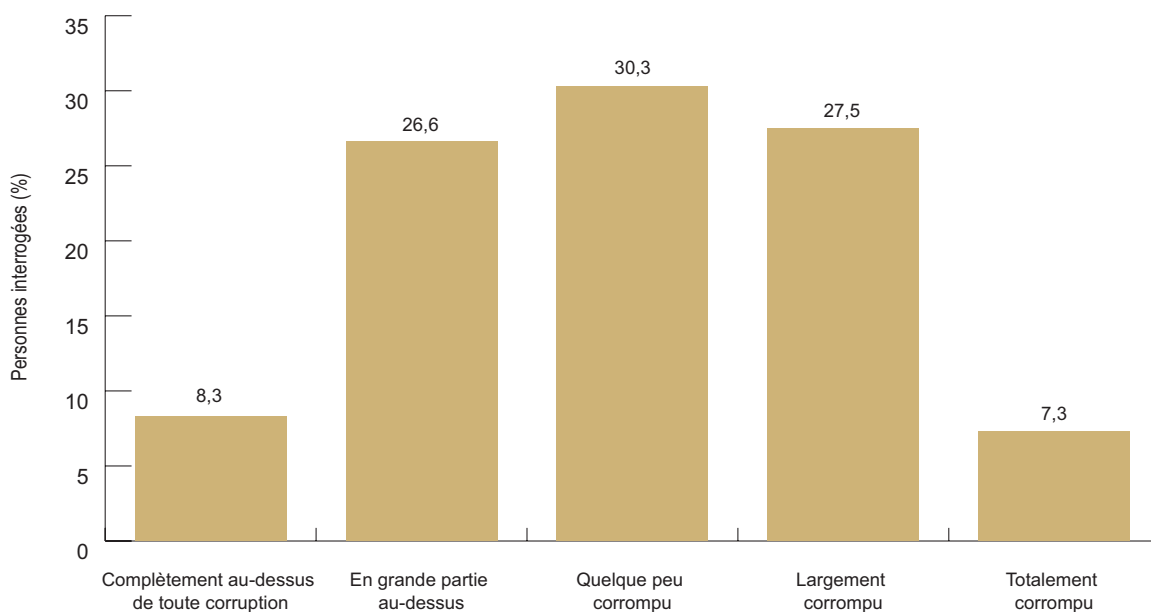
Dans l'enquête auprès des ménages (figure 12), les performances du Parlement sont jugées passables par 44% des enquêtés, mauvaise par 29,4%, pire par 9,2%, bien par 15% et très bien par seulement 2% des enquêtés.

Figure 12. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la performance du Parlement



Concernant l'intégrité de l'organe législatif, 30,3% des experts le trouvent quelque peu corrompu contre 26,6% qui pensent qu'il est en grande partie au-dessus de toute corruption et 27,5% qui le trouvent largement corrompu (figure 13).

Figure 13. Avis des experts sur la corruption au sein de l'organe législatif



Le pouvoir judiciaire

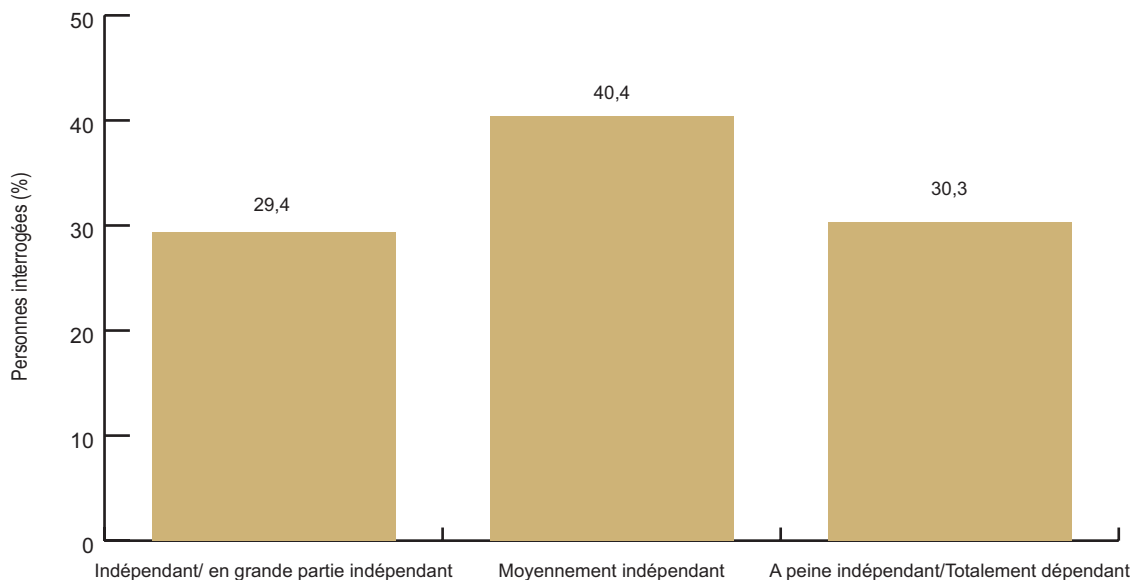
Les neuf membres de la Cour constitutionnelle sont nommés à part égale par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale. Les conditions de recrutement des magistrats sont déterminées par les articles 22 et 28 de la Loi 12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats.

Cependant, 33% des experts estiment que les juges sont parfois nommés et promus selon leurs mérites et leurs qualifications. D'autres (31,2%) pensent qu'ils sont généralement nommés et promus selon leurs mérites et qualifications. Enfin 25,7% trouvent que les juges sont nommés et promus rarement sur la base de leurs mérites et qualifications.

Conformément à la Constitution, la justice est une autorité indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la Loi. L'indépendance des magistrats est en plus renforcée par l'inamovibilité des magistrats du siège.

Toutefois, la composition du Conseil de la magistrature montre les limites de cette indépendance. En effet, 40,4% des experts interrogés pensent que le judiciaire est moyennement indépendant des autres pouvoirs dans son fonctionnement (figure 14), 29,4% le trouvent indépendant ou en grande partie indépendant des autres pouvoirs dans son fonctionnement; et 14,9% le trouvent à peine indépendant ou totalement dépendant des autres pouvoirs.

Figure 14. Avis des experts sur l'indépendance de l'organe judiciaire vis à vis des autres pouvoirs



La qualité des services fournis par la justice reste faible à cause de nombreux problèmes dont l'insuffisance de la formation initiale, l'inconstance de la formation continue, l'insuffisance numérique du corps de la magistrature, le manque de compétence technique, l'insuffisance des moyens financiers et matériels et la situation de dépendance envers l'exécutif.

Le pouvoir exécutif

La Constitution de juillet 2003 consacre essentiellement l'élection à un seul tour et le caractère illimité des mandats présidentiels. Le Chef de l'État est assisté d'un Vice-Président de la République qu'il nomme. Le Président de la République nomme également le Premier Ministre qui dirige l'action du Gouvernement. Pour les nominations, promotions et carrières des fonctionnaires, 35,8% des enquêtés estiment que les citoyens accordent rarement une grande importance à l'intégrité des fonctionnaires, 21,1% parfois et 20,2% généralement. L'indépendance du pouvoir exécutif tient du fait que sa légitimité ne vient pas des autres organes de l'État. Selon les experts, l'exécutif est relativement indépendant des agences externes.

Depuis 1990, tous les premiers ministres ont respecté l'obligation constitutionnelle de présenter à l'Assemblée nationale leur programme de politique nationale en indiquant les grands axes de l'action quotidienne du Gouvernement. Pourtant, 28,4% des experts seulement pensent que le Gouvernement agit parfois de façon transparente et responsable contre 27,5% qui trouvent qu'il le fait généralement. Mais d'autres experts (26,6%) pensent qu'il agit rarement ainsi.

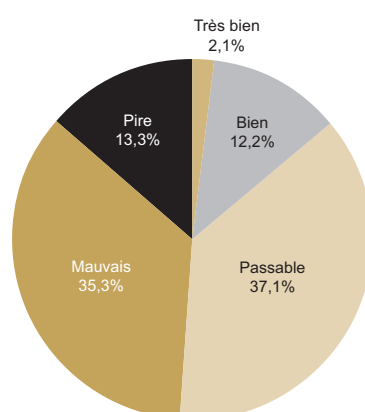
L'absence de répartition claire des tâches de gestion quotidienne au sein de l'exécutif crée des zones d'ombre. La gestion irrationnelle des ressources humaines et financières est incompatible avec la transparence.

Les enquêtes auprès des ménages montrent que les services publics sont corrompus, avec une forte prédominance des policiers, gendarmes et fonctionnaires des impôts. Pour 73% des ménages, les policiers et les gendarmes demandent de pots-de-vin pour services rendus. Ils sont suivis par les

fonctionnaires des impôts (53%) et les autres personnels de l'État (juges, procureurs, parlementaires et conseillers locaux élus.

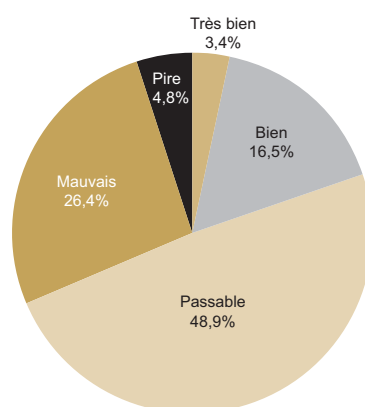
Dans l'ensemble, les services publics ne fonctionnent pas correctement (figure 15). Leurs dysfonctionnements, dont les causes sont nombreuses (mauvaise gestion des ressources financières et humaines, insuffisance de la formation, faiblesse du personnel qualifié, conditions de travail difficiles, insuffisance de moyens matériels et financiers, etc.), obstruent leur capacité. Un grand nombre de ménages enquêtés jugent d'ailleurs passable (37%), voire mauvaise (35%), la performance du Gouvernement gabonais. Pour 13% d'entre eux, la performance est jugée pire, tandis que 12% la jugent bonne et 2% la trouvent très bien.

Figure 15. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la performance du gouvernement



Concernant à la qualité des services rendue par les autorités déconcentrées de l'Etat, 49% des ménages la jugent passable, tandis que 26% la considèrent mauvaise et 16,5% pensent qu'elle est bonne. Seulement 3% des ménages la jugent très bien (figure 16).

Figure 16. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la qualité du service public



Gouvernement local

Le contrôle exercé sur les collectivités locales vise à les maintenir dans le champ de leurs compétences territoriales et à soumettre leurs actes au respect du principe de la légalité ainsi que des règles relatives à l'élaboration, à l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités locales. Ce contrôle est juridictionnel, administratif, financier et technique.

S'agissant de la performance des représentants locaux et nationaux, 38% des Ménages pensent que leurs élus agissent passablement dans le sens de leurs intérêts, contre 30% qui pensent qu'ils ont une mauvaise façon d'agir.

19% des ménages interrogés jugent passable les prestations que les autorités déconcentrées de l'État leur fournissent dans leur localité, contre 26% qui les trouvent mauvaise. De plus, 46% des enquêtés affirment que toutes leurs plaintes concernant la qualité des services publics sont rarement traitées avec satisfaction.

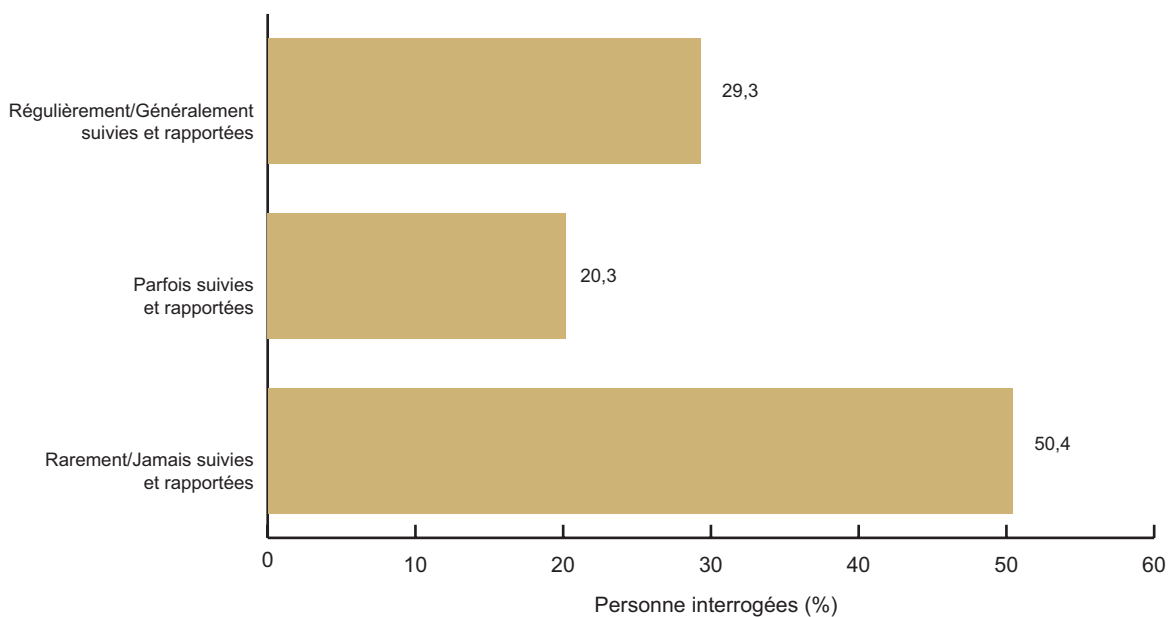
Dans l'ensemble, la décentralisation des structures est jugée passable. Pour 61% des experts, les mécanismes pour assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion des collectivités locales sont parfois (30%) ou rarement (31%) efficaces et efficients.

Droit humains, état de droit et mesures d'application

Au Gabon, l'État de droit repose avant tout sur la suprématie de la Constitution dont les dispositions affirment la garantie des libertés et des droits fondamentaux des citoyens, la limitation du pouvoir, et proclament la démocratie. Toutefois, il importe de voir si l'État de droit qui englobe les droits civiques et politiques est respecté.

Selon les experts interrogés, les violations des droits humains sont rarement (27,5%), parfois (20,2%), jamais (22,9%) et régulièrement (15,6%) suivies et portées à la connaissance du public par les organes publics (figure 17). De plus les violations des droits humains qui sont portées à la connaissance du public sont rarement (67%) l'objet d'une action rapide. Les organisations de surveillance ne semblent pas avoir joué un rôle déterminant dans l'affermissement de l'État de droit. Elles ne sont pas efficaces.

Figure 17. Avis des experts sur le suivi des violations par la société civile en cas de violation de droits humains commis par la police/gendarmerie

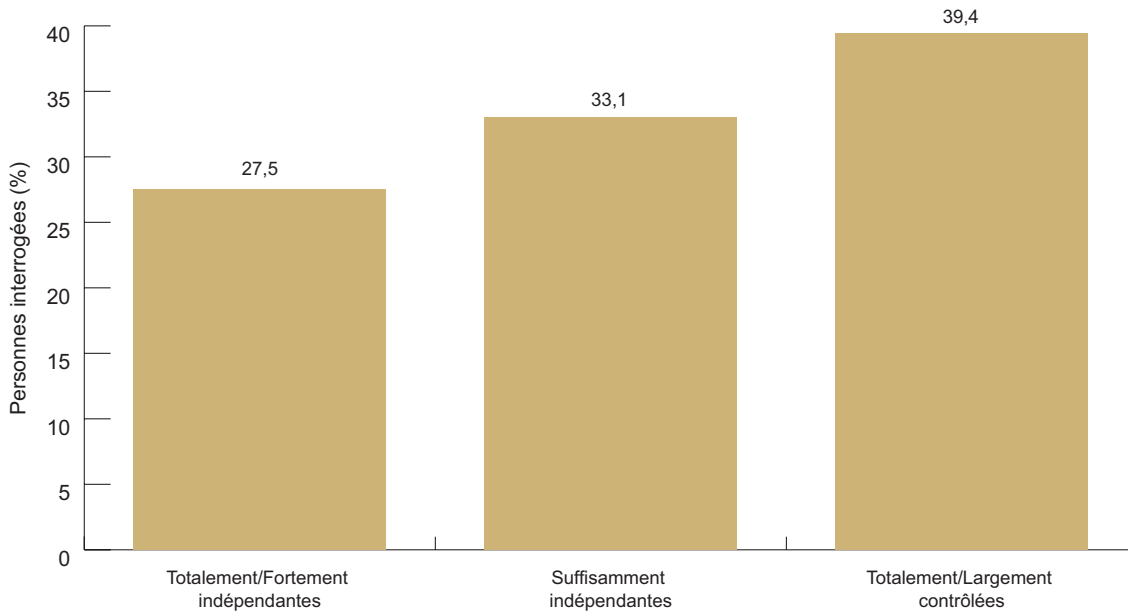


Comme le gouvernement conserve une large indépendance dans l'exercice de leurs prérogatives, l'autorité judiciaire et la société civile ne sont pas suffisamment outillées pour s'opposer à des actes ou des procédés qui ne sont pas conformes aux règles de droit.

Les organisations de surveillance (médiateur/protecteur public) du pouvoir exécutif ne semblent pas avoir joué un rôle déterminant dans l'affirmation de l'État de droit. Le Conseil national de la communication s'est plutôt illustré depuis sa création par la répression des médias de l'opposition, et par son indulgence envers les graves manquements des médias gouvernementaux. La gravité des irrégularités constatées au cours des élections de 1996, 1997 et 1998 montre les limites de la Commission nationale électorale.

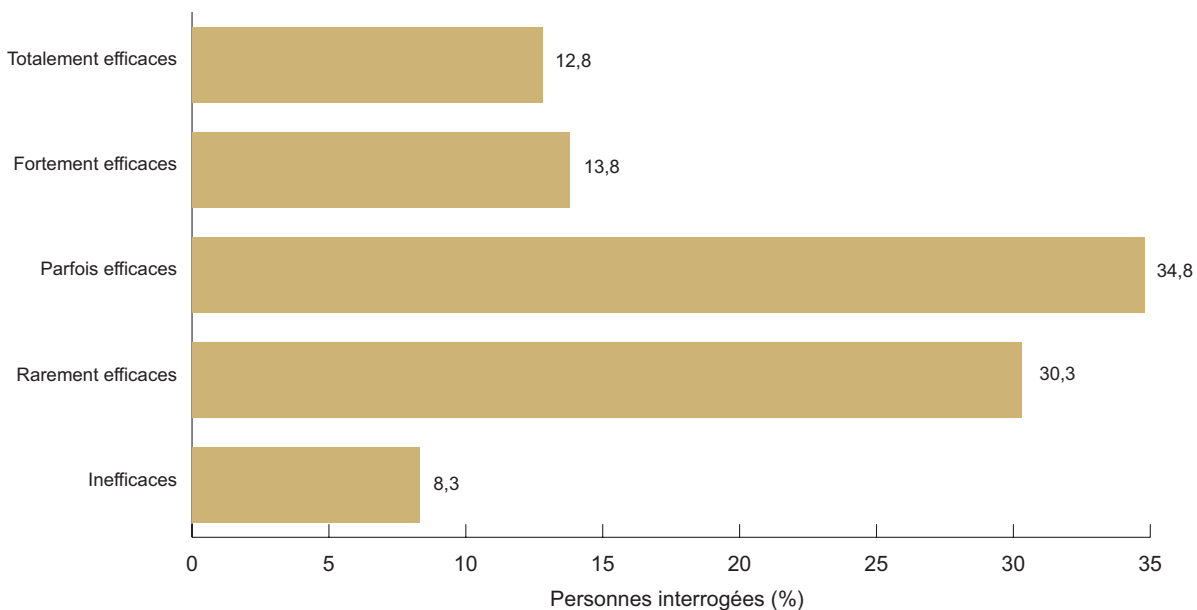
Dans le cadre de la médiation ou de la protection publique, l'étude (figure 18) montre que 33% des enquêtés trouvent que les organisations responsables des plaintes des populations et/ou de surveillance sont suffisamment indépendantes du pouvoir exécutif dans l'exécution de leurs tâches, contre 39,4% qui jugent qu'elles sont totalement/largement contrôlées par le pouvoir exécutif.

Figure 18. Avis des experts sur l'indépendance des organisations de surveillance (Médiateur/Protecteur public) du pouvoir exécutif



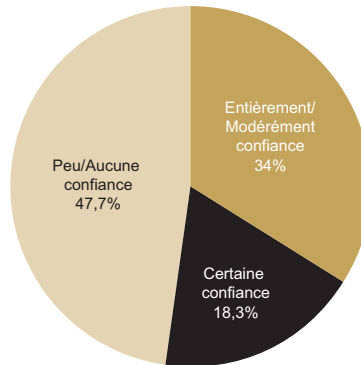
Selon les experts enquêtés, ces mêmes organisations sont parfois (34,9%) ou rarement (30,3%) efficaces dans la promotion des droits civils (figure 19). S'agissant de l'efficacité des organisations chargées de la mise en application de la Loi, 33% des experts jugent que le Gouvernement et les leaders politiques respectent parfois les procédures et l'État de droit contre 25,7% qui estiment qu'ils le font rarement et 29,4% qui considèrent que ces institutions le font généralement.

Figure 19. Avis des experts sur l'efficacité des organisations de surveillance pour la promotion de la protection des droits civils



48% des experts interrogés s'accordent à dire que les citoyens ont peu/aucune confiance en la capacité des organes chargés de l'application des lois à les protéger contre le vol et le crime (figure 20). Tandis que 34% admettent avoir entièrement/modérément confiance à ces organes.

Figure 20. Avis des experts sur la confiance des citoyens dans la capacité des organes chargés de l'application des lois à les protéger du vol et du crime

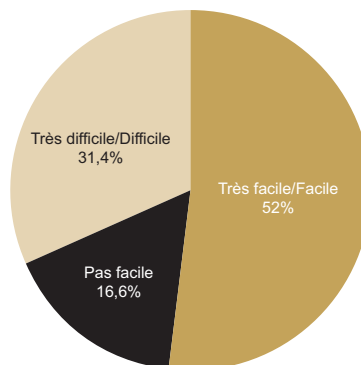


Accessibilité, qualité et orientation des institutions de prestation des services vers les pauvres et les femmes

En général, la qualité des services de santé et de l'éducation est jugée acceptable. Dans le secteur de la santé, 52% des ménages estiment qu'il est très facile/facile pour atteindre le centre médical le plus proche contre 31,4% qui trouvent que cela leur est difficile/très difficile (figure 21).

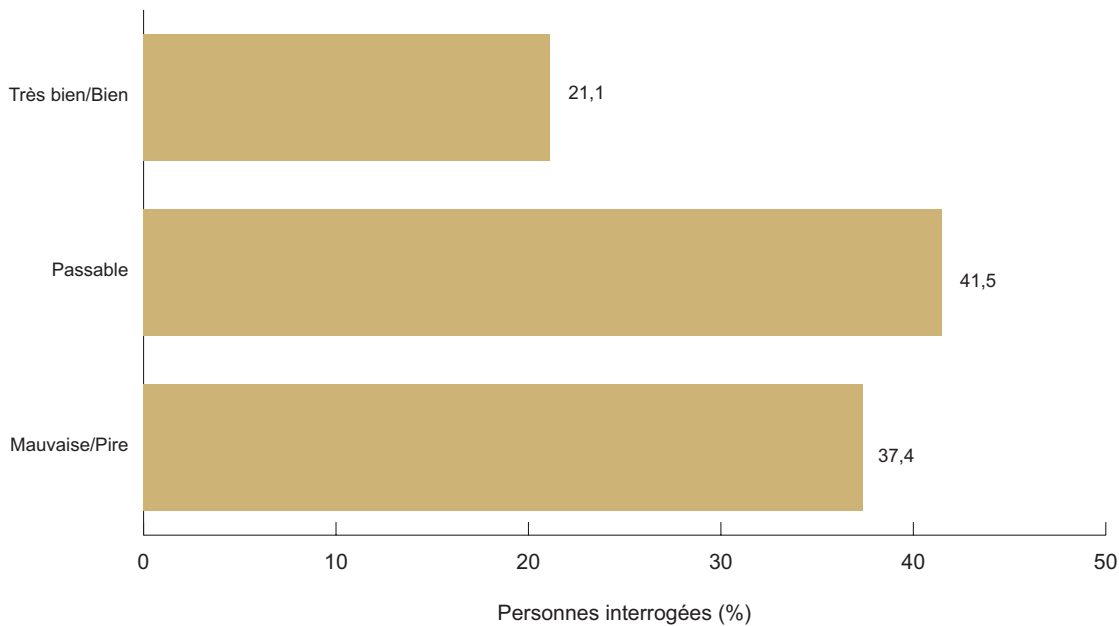
Par ailleurs, toujours selon les ménages, les coûts des services médicaux et services annexes sont chers (33,7%) et très chers (39,7%). Aussi, 78,7% des ménages enquêtés déclarent que certains membres de leur famille ou d'autres personnes de leur communauté n'ont pu se faire soigner faute de moyens financiers.

Figure 21. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la proximité d'une clinique



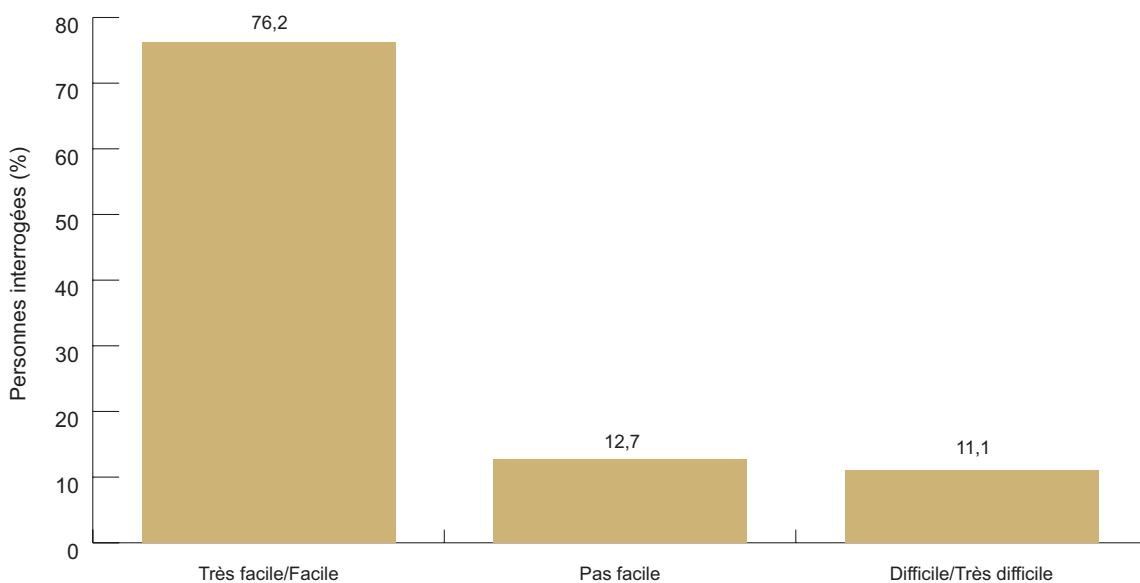
Pour 41,5% des ménages interrogés la qualité des services de santé dans leur localité est passable contre 37,4% qui la jugent mauvaise/pire. Par contre 21,1% la trouvent très bien/bien (figure 22).

Figure 22. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la qualité des services de santé publique



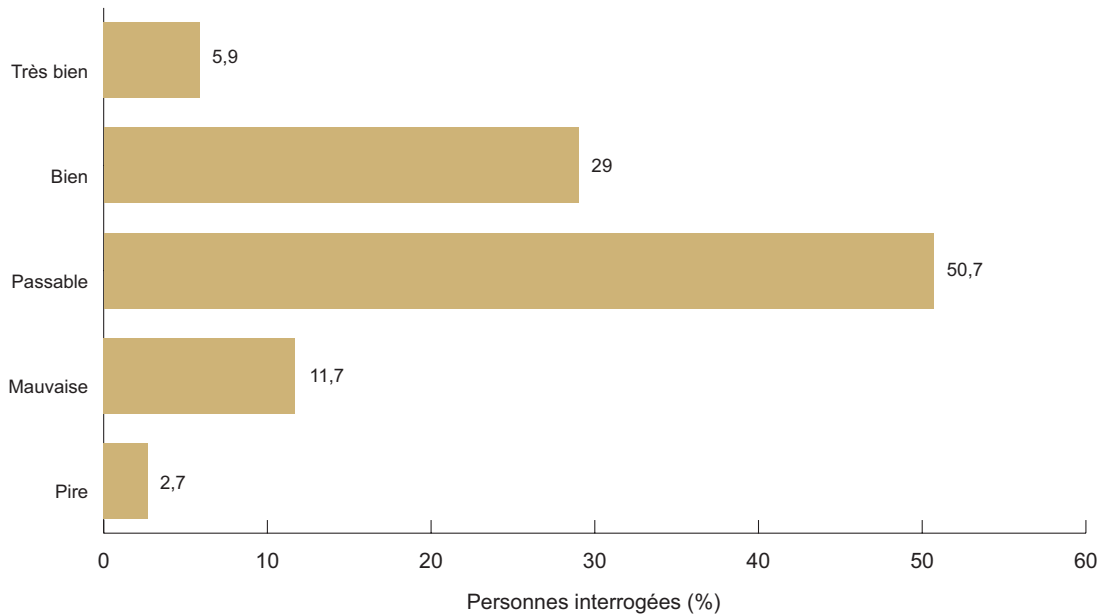
Les ménages interrogés jugent la qualité de l'éducation passable (50,7%) ou bonne (29%) dans leur localité respective. Pour 76,2% des ménages (figure 23) il est très facile/facile pour les enfants de leur localité d'atteindre l'école primaire la plus proche. Par ailleurs, 75% disent avoir été empêchés d'aller à l'école faute de moyens financiers. Sur le plan national, les enquêtés trouvent les bâtiments scolaires d'assez bonne qualité, les enseignants bon ou passables, mais les livres et autres matériels didactiques peu adéquats.

Figure 23. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la proximité de l'école primaire publique



Pour 50,7% des ménages interviewés, la qualité de l'éducation nationale est passable, 29% la trouvent bien tandis que 11,7% la jugent mauvaise (figure 24).

Figure 24. Résultats de l'enquête auprès des ménages concernant la qualité de l'éducation nationale

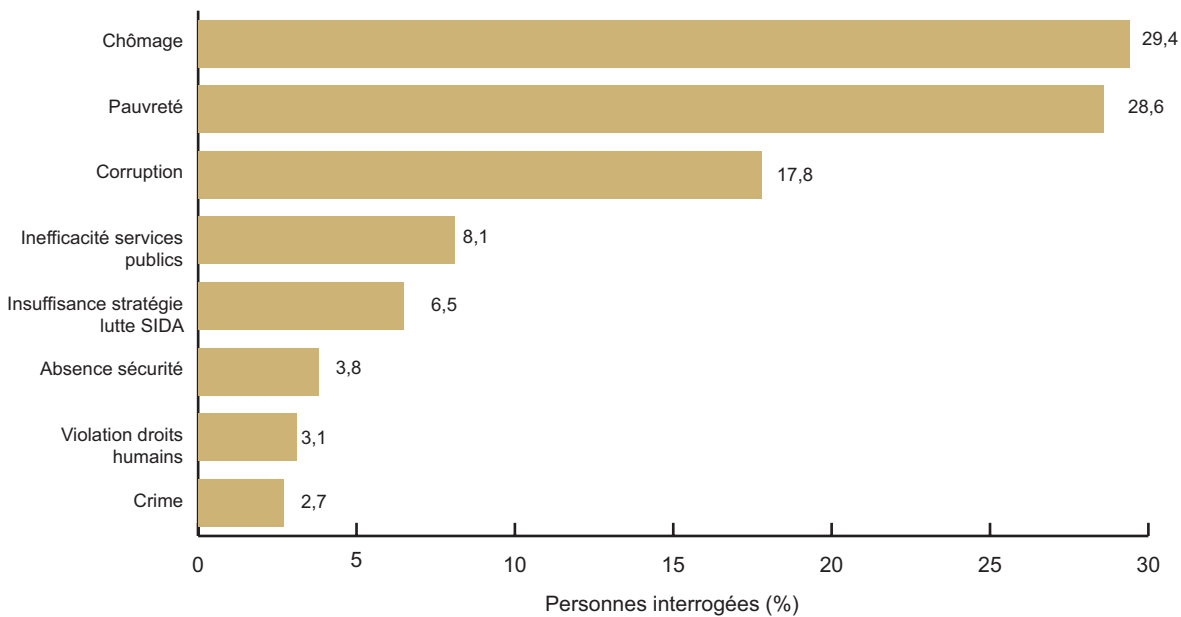


Pour 65% des enquêtés, l'accès à l'eau ne pose pas de sérieux problèmes. Toutefois, des efforts restent à faire surtout en milieu rural où la situation demeure préoccupante. Plus de 60 % des ménages interrogés trouvent également que l'accès à l'électricité ne pose aucun problème majeur. Selon les services de la statistique du Gabon, 90% des ménages s'approvisionnent en électricité en milieu urbain contre 30% en milieu rural.

Les résultats de l'enquête auprès des ménages sur les différentes ressources productives ne sont pas satisfaisants. En effet, 73,1% des ménages n'ont pas accès aux services de vulgarisation agricole, 73,4% pensent qu'il n'est pas facile d'accéder à un logement à coût modéré et 67,8% estiment que les routes de leur localité sont en mauvais état.

L'enquête auprès des ménages montre que le chômage vient en tête des problèmes les plus sérieux auxquels sont confrontées les populations: 29,4% des enquêtés le confirment (figure 25). Il est suivi de près, et dans l'ordre par la pauvreté (28,62%), la corruption (17,78%), l'inefficacité des services publics (8,02%), l'insuffisance de la stratégie de lutte contre le sida (6,53%), l'absence de sécurité (3,87%), la violation des droits humains (3,13%) et le crime (2,72%).

Figure 25. Problèmes nationaux classés par ordre d'importance par les ménages enquêtés

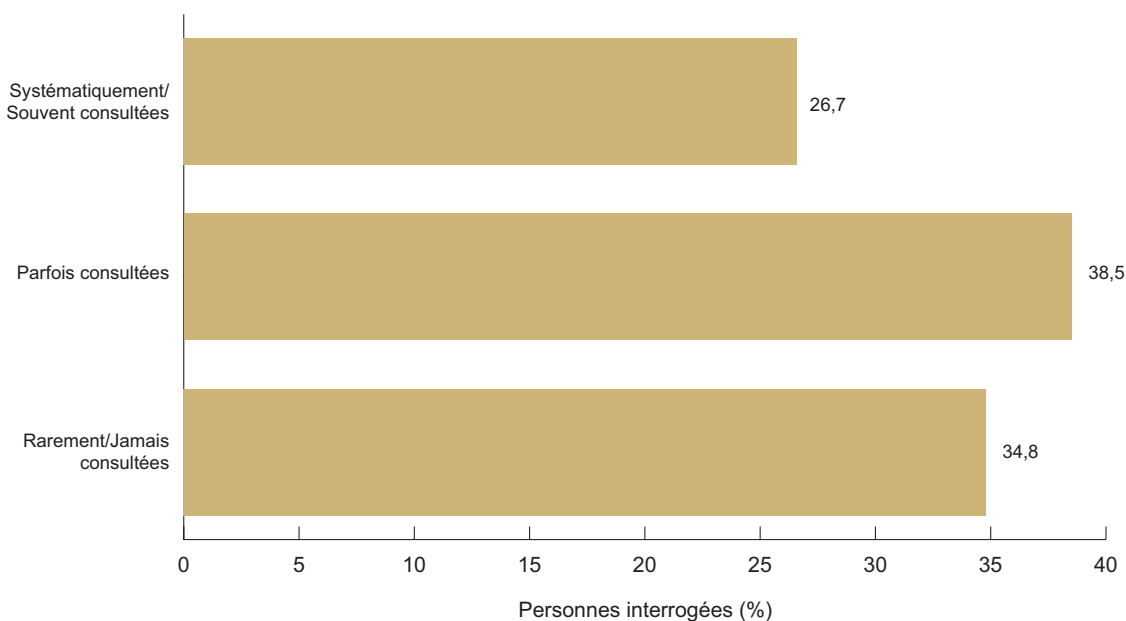


En terme de traitement des problèmes identifiés, 31,1% des ménages ne sont pas moins sûrs que le Gouvernement traitera efficacement et avec empressement les problèmes identifiés, 26 % le sont un peu et 26,2% pas du tout. Par ailleurs, la pertinence des services publics est jugée assez bonne par rapport aux besoins des pauvres et des femmes.

Acteurs non gouvernementaux

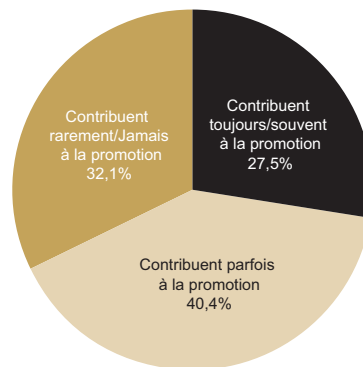
Dans l'ensemble, la participation des acteurs non gouvernementaux (OSC) à la gestion gouvernementale est insuffisante. En effet, 28,4% des experts sont d'avis que la société civile est autorisée à ne fonctionner que sous un certain contrôle du Gouvernement contre 25,7% qui trouvent qu'elle est autorisée à s'organiser et à fonctionner indépendamment mais court le risque d'être bannie, interdite ou harcelée chaque fois qu'il y a désaccord avec la politique du Gouvernement ou du parti au pouvoir.

Figure 26. Avis des experts sur les rôles des OSC sur la gestion, la prévention et/ou la résolution des conflits



Concernant la consultation des OSC, 38,5% des experts déclarent que le gouvernement les consulte parfois sur la gestion, la prévention et/ou la résolution des conflits et 34,8% trouvent qu'elles le sont rarement ou jamais consultées (figure 26). Par ailleurs, 34,9% pensent que les mécanismes de consultation permettent parfois d'influencer les politiques et programmes gouvernementaux alors que pour 26,6% ces mécanismes ne le permettent pas du tout.

Figure 27. Avis des experts sur le rôle des OSC à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans les affaires du gouvernement



Dans l'ensemble, les organisations de la société civile n'ont pas les capacités ni les compétences requises pour renforcer leur indépendance et jouer réellement leur rôle. Quant aux médias, ils opèrent dans un environnement où la liberté d'expression est constamment menacée. En outre, les médias publics qui auraient dû être aux premières loges pour promouvoir la démocratie et le développement, sont sous l'influence de l'exécutif. En effet, les médias publics violent en toute impunité les dispositions relatives à l'égalité de traitement des partis politiques et des candidats lors des élections. D'autre part, les médias privés, les journaux en particulier, manquent cruellement de moyens financiers pour préserver leur indépendance.

Jusqu'à présent, la société civile n'a pas réussi à susciter de débats capables de promouvoir l'obligation qu'ont les Gouvernements de rendre compte de leurs actes. En effet, 40% des experts interrogés pensent que la société civile contribue parfois à la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte (figure 27).

Renforcement des Capacités Institutionnelles et Gouvernance

La plupart des gouvernements africains ont pris conscience ces dernières années du lien existant entre des institutions fortes et compétentes et la bonne gouvernance. On reconnaît en effet que l'existence d'institutions efficaces est indispensable pour établir et asseoir une culture de responsabilité et de transparence dans la gestion des affaires nationales. Dans le contexte du projet de la CEA sur la mesure et le suivi des progrès réalisés sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique, il s'agit de la capacité de promouvoir la gouvernance démocratique, d'améliorer les structures et les institutions de prise de décisions économiques, de renforcer la contribution de la société civile au développement national et de créer un contexte d'émancipation sociale pour que les citoyens puissent participer à la prise des décisions qui touchent leur vie et influencent le processus de développement.

On a dit que les capacités étaient le «chaînon manquant» du processus de développement et de démocratisation en Afrique, ce qui est amplement prouvé par les éléments recueillis dans les pays visés par le projet où, malgré des circonstances différentes, certains problèmes sont multisectoriels et concernent à la fois l'État et les acteurs non étatiques. Parmi les principales lacunes qu'il convient de combler, on peut citer ce qui suit:

- La plupart des pouvoirs législatifs en Afrique n'ont pas les capacités institutionnelles nécessaires pour exécuter les mandats qui leur sont conférés par la constitution. Les problèmes les plus courants sont que les législateurs sont insuffisamment formés, n'ont pas les connaissances ni la subtilité nécessaires et ne bénéficient pas d'un accès à l'information, ni de la liberté d'action et de l'indépendance qui leur permettraient de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.
- Le pouvoir judiciaire ne bénéficie pas d'une indépendance opérationnelle dans de nombreux pays africains car la nomination, la promotion et la rémunération des magistrats sont déterminées par le pouvoir exécutif. Les perspectives d'avancement professionnel des juges dépendent donc, dans une large mesure, de la façon dont ils sont vus par le pouvoir exécutif. Dans la plupart des cas, le budget et les ressources du système judiciaire sont contrôlés par le ministère de la justice, ce qui entraîne des procédures bureaucratiques interminables et le risque d'un financement discriminatoire à l'encontre des tribunaux et des juges «qui sont dans l'erreur».
- Les lacunes des capacités qui touchent les institutions de l'exécutif, notamment le gouvernement central et les autorités régionales et locales, la fonction publique, les entreprises semi-publiques et les autorités électorales concernent principalement les ressources humaines qui sont insuffisamment formées, rémunérées et motivées, ce qui aboutit souvent à la corruption, à des abus de pouvoir et à des services publics médiocres, en particulier aux niveaux décentralisés.
- Les lacunes n'épargnent pas non plus les organisations de la société civile, qui ne remplissent pas toujours leur rôle consistant à élargir l'espace politique et à renforcer la participation. Parmi les faiblesses recensées, figurent leur organisation interne, la médiocrité de leurs cadres et dirigeants, le peu de ressources et de moyens humains dont elles disposent et leur concentration dans les capitales africaines, au détriment des zones rurales où leur présence est parfois le plus nécessaire.
- De nombreux partis politiques en Afrique ne parviennent pas non plus à mobiliser et à rassembler l'opinion publique, en partie à cause de règles et de pratiques préjudiciables imposées par le parti au pouvoir et en partie à cause de la faiblesse de leur direction et de leur structure interne, ce qui les empêche d'énoncer clairement les problèmes, d'organiser des débats utiles et structurés, et de promouvoir leurs principes politiques ou leur vision pour la société.
- Enfin, la contribution du secteur privé à la bonne gouvernance reste insuffisante dans de nombreux pays africains, souvent en conséquence de cadres politiques instables et de capacités d'exécution des règlements imprévisibles. Par ailleurs, les mécanismes existant pour des consultations et l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont encore faibles et mal structurés, et seuls quelques pays africains ont adopté des politiques qui reconnaissent l'existence et encouragent le développement de secteurs informels à croissance rapide, par rapport au secteur formel.

Tels sont les problèmes les plus courants qui affaiblissent les capacités des États africains, mais chaque pays a ses propres problèmes qu'il doit régler en tenant compte des différences de niveau de développement, des capacités des institutions de gouvernance et des contraintes financières. Il faut donc faire preuve de souplesse et laisser la place au contrôle local pour recenser et classer par ordre de priorité les exigences en matière de renforcement des capacités. Dans le cas du Gabon on trouvera ci-après certaines des lacunes des capacités recensées dans l'étude.

Insuffisance des capacités recensées dans l'étude nationale

Depuis 1990, le Gabon a jeté les bases constitutionnelles et institutionnelles d'un environnement politique propice à la promotion des capacités: adoption de la Constitution, réaménagement des rapports entre l'exécutif et le législatif, restauration et réaménagement des institutions, et réhabilitation de la démocratie multipartite.

De plus, le programme national de la réforme administrative en cours englobe, outre l'application des principes de la bonne gouvernance et la stratégie participative, l'amélioration des capacités humaines. En effet, le développement des ressources humaines, à travers l'éducation et la santé, a été la première priorité affirmée des différents Gouvernements. En outre, une politique d'appui au secteur privé pour renforcer la formation professionnelle continue a été mise en œuvre à travers l'allocation de fonds publics par l'intermédiaire des structures comme le Fonds d'expansion et de développement des PME/PMI (FODEX), l'Agence de promotion des investissements privés (APIP) et la Banque gabonaise de développement (BGD).

Mais, dans les faits, les tentatives de développement des capacités humaines sont neutralisées par des pratiques qui avaient cours sous le régime du parti unique en matière de recrutement et de promotion des agents de l'État: favoritisme, prise en compte de l'appartenance ethnique ou régionale. Le développement des capacités a donc buté sur la faiblesse de la volonté politique des autorités à lutter contre les mauvaises pratiques de gestion des affaires publiques. À cela s'ajoute le fait que l'ajustement structurel a bloqué le processus de développement des ressources humaines de l'État pendant de nombreuses années.

Parmi les facteurs qui affaiblissent les institutions de l'État, on peut mentionner l'insuffisance des agents susceptibles d'éclairer le Parlement dans les domaines techniques et administratifs; l'insuffisance de la formation des magistrats; et l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers devant permettre aux services techniques des différents ministères de gérer efficacement les affaires qui relèvent de leur compétence.

Du côté des acteurs non-gouvernementaux, il y a lieu de souligner l'insuffisance des moyens matériels, financiers et humains qui constitue également un handicap sérieux à leur participation efficace et effective au développement durable du Gabon.

Mesures pour remédier à ces insuffisances au sein de l'État et parmi les acteurs non étatiques

L'amélioration et le renforcement des capacités institutionnelles supposent des réformes en profondeur au niveau du Parlement, de l'exécutif et du judiciaire. Il faut restructurer l'administration publique et assurer une formation continue des hommes et des femmes capables de formuler des politiques, de planifier, évaluer, mettre en œuvre et assurer le suivi quotidien des projets. En outre, il faut mettre en place des mécanismes pour la mobilisation et la gestion des moyens matériels et financiers qui permettent d'assurer une bonne gouvernance au niveau national.

Les acteurs non-gouvernementaux ont également besoin d'une formation continue à tous les niveaux ainsi que des moyens matériels et financiers adéquats pour jouer pleinement leur rôle de partenaire au développement.

Annexe I: Projet de la CEA relatif «à l'évaluation et au suivi des progrès sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique»

La Commission économique pour l'Afrique a conçu ce projet à la fin des années 1990 pour donner suite au nouveau consensus selon lequel la bonne gouvernance est déterminante pour le programme de développement et les progrès de l'Afrique et pour répondre à la demande croissante d'amélioration de la gouvernance en Afrique.

Le projet a été exécuté en plusieurs phases; à la fin de 2003, il portait sur les 28 pays suivants:

Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Swaziland, Tchad, Zambie et Zimbabwe.

Au cours de la période 2004-2006, il est prévu que l'étude portera sur une douzaine de pays supplémentaires.

Les préparatifs du projet

Afin de concevoir le projet, la CEA a organisé, en 1999, une série d'ateliers, faisant appel à des experts à l'intérieur et à l'extérieur du continent, et s'appuyant sur de vastes consultations avec les universités, institutions de recherche et organisations pertinentes, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque africaine de développement (BAfD), l'Organisation de l'unité africaine (OUA, aujourd'hui Union africaine) et de nombreux autres organismes. Les objectifs étaient les suivants:

- Convenir des éléments de la bonne gouvernance, sous tous ses aspects, en tenant compte des différents facteurs culturels, historiques et sociopolitiques à travers le continent africain. La nécessité d'élaborer une liste d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour évaluer la gouvernance a été soulignée;
- Définir des critères pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance en tenant compte des disparités historiques, sociopolitiques et économiques entre les États africains. La nécessité de mettre en place un mécanisme dynamique pour évaluer périodiquement les résultats des États africains a pris une dimension essentielle pour la promotion de la bonne gouvernance sur le continent;
- Définir les moyens de favoriser et d'affermir la maîtrise et l'application, par les pays africains, des normes et pratiques de bonne gouvernance dans le contexte des réalités africaines. La recherche du consensus entre les différentes parties prenantes, en particulier entre la société civile et l'État, a été jugée essentielle;
- Renforcer les capacités de recherche dans le domaine de la gouvernance.

Méthodologie

Un instrument de recherche comprenant trois éléments a été mis au point et utilisé pour obtenir des informations sur l'état de la gouvernance en Afrique, tel qu'illustré par la situation politique, économique et sociale dans chaque pays. Les trois volets des travaux de recherche étaient les suivants:

- Un sondage d'opinion au moyen d'un groupe national d'experts comprenant de 70 à 120 experts nationaux dans les pays visés par le projet. Dans chacun de ces 28 pays, les membres du groupe d'experts ont été soigneusement sélectionnés, de façon à représenter l'ensemble des groupes d'âge, groupes sociaux, niveaux et domaines d'éducation, orientations politiques, entreprises du secteur privé, organisations de la société civile, groupes ethniques, régions et confessions religieuses, tout en respectant la parité des sexes.

L'instrument de recherche avait une présentation «à choix multiples», et a été mis au point et perfectionné par des groupes d'experts éminents sur l'Afrique lors de conférences tenues au siège de la CEA en septembre 1999, mars 2000 et avril 2001; il a ensuite été mis à l'essai en Afrique du Sud et au Bénin avant le lancement du projet en octobre 2001. Les activités de recherche ont porté notamment sur i) la représentation politique, en particulier le système politique, la répartition du pouvoir, la liberté et la sécurité des partis politiques, et la crédibilité du processus électoral, ii) l'efficacité des institutions et l'obligation redditionnelle, en particulier l'efficacité des trois pouvoirs de l'État, l'accent étant mis sur l'exécutif, iii) les droits humains et l'État de droit, iv) les organisations de la société civile, en particulier leur indépendance, leur environnement opérationnel et leur efficacité, et v) la gestion économique, en particulier les politiques d'investissement, le système fiscal et les incidences de la corruption. Après leur collecte, les données obtenues ont été soumises à un contrôle rigoureux de la qualité afin de vérifier leur cohérence et leur fiabilité.

- Une enquête nationale par sondage utilisant un échantillon aléatoire stratifié en deux étapes, et portant sur un nombre de ménages allant de 1300 à 3000, afin de représenter tous les segments de la population (à savoir les populations rurales et urbaines, les pauvres et les classes moyennes, les personnes instruites et les analphabètes). Il s'agit de connaître leur opinion sur les principaux problèmes nationaux ainsi que sur l'accessibilité, l'adéquation et l'efficacité des services publics.

Le questionnaire mis au point pour les enquêtes nationales sur les ménages était également de type fermé, et il avait été conçu conjointement par des experts de la CEA et des partenaires extérieurs qui avaient une grande expérience de travaux de recherche similaires dans plusieurs pays. Toutefois, l'exécution des enquêtes nationales sur les ménages a été confiée entièrement aux chercheurs collaborateurs dans chaque pays visé par le projet, la CEA effectuant un contrôle étroit de la qualité pour veiller à ce que toutes les enquêtes aient une couverture nationale et reposent sur des fondations solides.

L'enquête par sondage sur les ménages dans chaque pays visé par le projet a été exécutée en étroite collaboration avec le bureau national de statistique ou les principaux experts en sondages de ce bureau, l'objectif étant de veiller à ce que le projet utilise le cadre d'échantillonnage, la stratification et l'infrastructure générale officiels nécessaires pour renforcer la crédibilité du résultat final. Conformément aux meilleures pratiques pour les enquêtes scientifiques, on trouvera dans des appendices à tous les rapports nationaux des détails sur les méthodes d'échantillonnage et les marges d'erreur ainsi que des copies de tous les instruments de recherche et d'autres informations pertinentes.

- Des activités de recherche théorique sur les informations factuelles et des données détaillées afin de compléter les conclusions des groupes d'experts et les enquêtes nationales sur les ménages.

Exécution du projet

Élaboration et mise à l'essai des instruments de recherche

L'élaboration des instruments de recherche a été achevée vers la mi-2001. Les instruments ont ensuite été mis à l'essai au Bénin en août 2001 et en Afrique du Sud en septembre 2001. À la suite de ces essais, ils ont fait l'objet de modifications mineures pour assurer leur validité et leur fiabilité technique.

Sélection des institutions partenaires

Seules des organisations nationales ont été sélectionnées pour effectuer les études. Des missions d'évaluation des capacités ont été entreprises afin d'identifier les institutions de recherche qui pouvaient participer à un processus hautement compétitif d'appel d'offres, qui a abouti à la sélection d'un seul partenaire ou consortium pour chaque pays. Dans le cas du Gabon, cinq institutions ont été invitées à soumettre des offres, et une seule a été sélectionnée.

Ateliers préparatoires au lancement

Certaines institutions de recherche ont été invitées à participer à un atelier préparatoire au lancement, d'une durée de trois jours, au siège de la CEA en août 2002. Il s'agissait de les familiariser avec la méthodologie pour obtenir la comparabilité transnationale de l'exécution des activités de recherche et de convenir du plan de travail pour chaque pays sur la base d'un plan de travail directeur proposé par la CEA.

Ateliers nationaux de lancement

Chaque pays a organisé un atelier national de lancement réunissant des représentants du gouvernement, de la société civile et d'autres parties prenantes afin de présenter le projet, de promouvoir un environnement favorable à son exécution et d'assurer le contrôle par les entités nationales. L'atelier de lancement pour le Gabon s'est tenu le 8 octobre 2002 à Libreville.

Rapports nationaux

Les institutions partenaires ont recueilli les données, obtenu l'approbation de la CEA concernant le contrôle de la qualité, analysé les données et élaboré un rapport national. La CEA a assuré le contrôle technique concernant la conformité avec ses instructions détaillées, les plans de travail et les normes d'établissement de rapports convenus, et a examiné les résultats.

Ateliers nationaux à l'intention des parties prenantes et ateliers sous-régionaux

Les rapports nationaux ont été présentés lors d'ateliers nationaux destinés aux parties prenantes dans chaque pays et, par la suite, lors de trois ateliers sous-régionaux (Afrique du Nord et Corne de l'Afrique, Afrique australe et Afrique de l'Est, et Afrique de l'Ouest et Afrique centrale) tenus en novembre et décembre 2003.

Rapport sur la gouvernance en Afrique

La première version du Rapport sur la gouvernance en Afrique, une nouvelle publication biennale de la CEA, est une synthèse des 28 premiers rapports nationaux. Elle est en cours d'élaboration.

Annexe II: Données de Base

Km ²	1998	2001	2002
Surface (000 Km ²)	267,6	----	----
Population (millions)	1,2	1,3	1,3
Espérance de vie (années)	----	52,8	52,9
Analphabétisation (% chez les 15 ans et plus)	----	----	71,0
Analphabétisation chez les femmes (% chez les 15 ans et plus)	----	----	----
PIB (en milliards de dollars É.U.)	4,6	4,3	5,0
Croissance du PIB (% par an)	2,1	2,5	3,0

Source: <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.

