

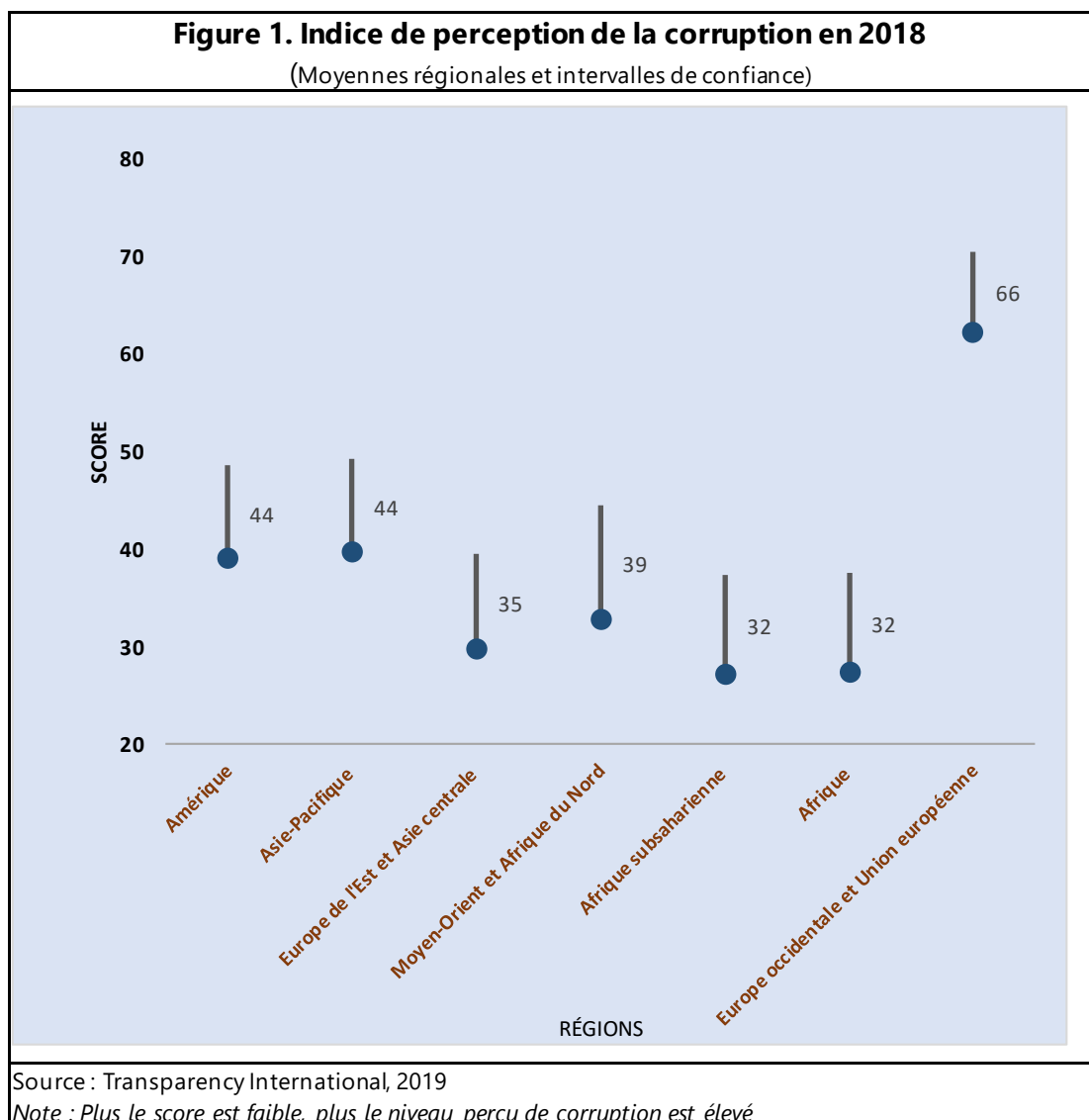
## NOTE D'ORIENTATION

### Conférence de haut niveau sur la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption

*La présente note d'orientation porte sur l'organisation d'une conférence de haut niveau sur la gouvernance et la corruption prévue pour le 12 mars 2020 à Accra (Ghana). Cette conférence est une initiative conjointe de l'Institut de formation pour l'Afrique (IFA) du FMI et de la Commission de l'Union africaine (CUA). Elle se tiendra en marge de la 4<sup>e</sup> session du Comité technique spécialisé (CTS) de l'UA sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration. Le CTS réunit les ministres de l'Économie et des Finances, les gouverneurs des banques centrales, les communautés économiques régionales, le secteur privé et les partenaires au développement.*

## I. CONTEXTE

1. Des recherches effectuées récemment montrent que la mauvaise gouvernance et la corruption engendrent des répercussions macroéconomiques négatives considérables. La mauvaise gouvernance et la corruption entravent le développement socioéconomique inclusif et accroissent les inégalités. Les analyses économétriques montrent que ces effets se manifestent de diverses manières, notamment par une augmentation des flux financiers illicites, des dysfonctionnements des pouvoirs publics et des distorsions dans les incitations économiques (Hammadi et al., 2019). Ce courant de la littérature économique a contribué à inscrire la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance au rang des priorités mondiales. Les retombées potentielles d'une telle démarche en Afrique sont importantes dans la mesure où le Continent affiche de mauvais résultats en matière de gouvernance et de corruption (figure 1). En outre, les citoyens africains placent systématiquement la corruption au premier rang de leurs préoccupations. Selon Transparency International et Afrobarometer (2019), plus de la moitié d'entre eux estiment que la corruption est en hausse dans leur pays et que leurs gouvernements ne se mobilisent pas suffisamment pour combattre ce fléau.



2. La corruption a un coût généralement important et touche tous les pays. Le Moniteur des finances publiques du FMI 2019 estime qu'une amélioration de la lutte contre la corruption pourrait accroître les recettes publiques de 1 000 milliards de dollars par an<sup>1</sup>. La corruption a un impact immédiat sur la qualité des services offerts aux citoyens et des conséquences à long terme sur la croissance. Le Secrétaire général de l'ONU (2018) a déclaré que la corruption prive les citoyens de services essentiels (« La corruption prive les écoles, les hôpitaux et d'autres établissements de fonds dont ils ont un besoin vital »), tout en affaiblissant les institutions et en

<sup>1</sup> Le rapport est fondé sur l'hypothèse d'une amélioration d'un tiers d'écart-type de l'indice de la corruption de la Banque mondiale (ce qui équivaut à l'amélioration moyenne des pays qui ont réduit la corruption entre 1996 et 2017)

fragilisant de vastes pans de l'économie ; elle fait fuir les investissements, augmente les coûts de transaction, réduit l'accès au crédit et entraîne une croissance sous-optimale. Dans des cas extrêmes, la corruption peut même compromettre la légitimité et l'efficacité du gouvernement. Conscients du fait que la corruption engendre des effets préjudiciables, l'UA et le FMI ont décidé d'accorder une plus grande place à la gouvernance et à la lutte contre la corruption dans les politiques relevant de leurs mandats respectifs.

## **II. OBJECTIFS**

3. La conférence de haut niveau sur la gouvernance et la corruption a pour objectif global de susciter une réponse aux appels lancés par les pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) pour que des réformes soient menées en matière de gouvernance et que la lutte contre la corruption soit intensifiée. La conférence permettra de réfléchir sur l'importance de la bonne gouvernance pour la concrétisation des possibilités de croissance de l'Afrique et les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD). Elle offrira une tribune pour présenter le nouveau cadre du FMI en vue d'un engagement accru et d'examiner ses répercussions sur les opérations de prêt, de surveillance et de développement des capacités du FMI. La conférence offre une occasion unique pour les dirigeants africains de s'engager de manière soutenue dans la résolution des problèmes liés à la gouvernance et à la corruption.

4. Cette Conférence a notamment pour objectifs spécifiques de : (i) débattre de la stratégie de la CUA et le cadre du FMI sur la gouvernance et la corruption ; (ii) dégager un consensus sur les impacts jugés essentiels, du point de vue macroéconomique, de la mauvaise gouvernance et la corruption et de leurs canaux de transmission ; (iii) diffuser les messages clés du FMI et de la CUA sur la gouvernance et la corruption, y compris ceux mentionnés dans le Moniteur des finances publiques de 2019 (Lutte contre la corruption) et ceux relevés par le Groupe de travail sur la lutte contre les flux financiers illicites (GTFFI) du Consortium pour endiguer les Flux financiers illicites en provenance d'Afrique. L'événement sera également l'occasion de présenter les conclusions du rapport de la CUA intitulé « Mobilisation des ressources domestiques : lutte contre la corruption » et d'évoquer les futures activités de développement des capacités du FMI dans le domaine de la gouvernance et de la corruption, notamment dans le cadre de la deuxième phase des activités de l'Institut de formation pour l'Afrique (IFA).

## **III. APPROCHES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

### **A. Union africaine**

5 L'Union africaine (UA) a modifié sa vision en vue d'aider ses membres à renforcer la gouvernance et à lutter contre la corruption. Son engagement dans ce domaine remonte à près d'une décennie et elle porte une attention particulière aux flux financiers illicites (FFI). En 2010, la

troisième conférence conjointe des Ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de l'Union africaine et de la Commission économique pour l'Afrique (UA/CEA) a chargé la CUA et la CEA d'élaborer une stratégie visant à aborder le problème des FFI. Il ressort de nombreux rapports que pendant les cinq dernières décennies, l'Afrique aurait perdu un montant cumulé de plus de 1 000 milliards de dollars en FFI, soit 50 milliards par an (Kar et Cartwright-Smith, 2010 ; Kar et LeBlanc, 2013, OCDE 2018).

6. Cette vision a débouché sur l'adoption de la résolution L8 et sur la création d'un Groupe de haut niveau, présidé par S.E. Thabo Mbeki, ancien Président de l'Afrique du Sud. Le Groupe de haut niveau a été constitué lors de la 4<sup>e</sup> réunion conjointe en 2011, et il comprenait neuf membres additionnels provenant à la fois du continent africain et d'autres régions. Selon les conclusions et recommandations présentées par le Groupe de haut niveau en 2015 lors du 24<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, ce sont les activités commerciales qui contribuent le plus aux FFI, suivies de la criminalité organisée et des activités du secteur public. En outre, dans la mesure où les FFI ont leur origine sur le Continent et que la question est essentiellement politique, il incombe essentiellement aux gouvernements des États membres de les éliminer.

7. La CUA a fait de 2018 l'année de la lutte contre la corruption en Afrique en lançant le mot d'ordre « Gagner la lutte contre la corruption : un chemin durable vers la transformation de l'Afrique ». Conformément à ce thème, le Département Affaires politiques de la CUA, dans le cadre de sa plateforme pour une Architecture Africaine de Gouvernance (AAG), a mené des activités directement avec des États membres tels que le Nigeria, le Rwanda, l'Ouganda, le Sénégal et le Botswana, encourageant la bonne gouvernance comme le prévoit la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG). La CADEG établit des normes et des valeurs convenus entre les États africains, comme par exemple les valeurs universelles de démocratie et de respect des droits de l'homme, l'État de droit fondé sur la suprématie de la constitution, la tenue d'élections démocratiques et crédibles, l'interdiction et le rejet des changements de gouvernement anticonstitutionnels, la promotion et la protection de l'indépendance de la justice, le développement durable et la sécurité humaine, la promotion de la participation des citoyens, ainsi que la transparence et la responsabilité dans la conduite des affaires publiques. A ce jour, 46 États membres de l'UA ont signé cette Charte et 34 l'ont ratifiée. Un certain nombre d'initiatives de sensibilisation et de mobilisation ont été menées tout au long de l'année pour encourager la ratification et améliorer la gouvernance à travers le Continent.

8. En outre, la CUA a mené des consultations dans les cinq régions du Continent afin de donner un nouveau souffle au combat contre la corruption et de faire émerger de nouvelles pistes de réflexion. Les jeunes, en particulier, ont été consultés à l'occasion de sessions thématiques portant, par exemple, sur la corruption considérée comme un facteur aggravant pour les déficits de gouvernance, les cadres anti-corruption, la promotion de la collaboration interétatique pour prévenir la corruption en Afrique, ou encore la mobilisation des capacités des jeunes pour lutter davantage contre la corruption et développer des stratégies basées sur les bonnes pratiques. Ces consultations ont débouché sur des recommandations politiques et l'adoption de bonnes pratiques, notamment l'adoption universelle des normes continentales et mondiales de lutte contre la corruption par la ratification et l'application d'instruments tels que la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) et la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la réduction des flux financiers illicites (FFI) en mettant en œuvre les recommandations du rapport du Groupe de haut niveau sur les FFI en Afrique, ainsi que la promotion d'une plus large diffusion des informations et la protection des lanceurs d'alerte et des militants anti-corruption africains.

## **B. Le FMI**

9. En 2018, le conseil d'administration du FMI a approuvé un nouveau cadre pour un engagement renforcé sur les questions de gouvernance et de corruption afin de promouvoir un engagement plus systématique, équitable, efficace et franc sur ces questions avec les pays membres. Le Conseil d'administration a souligné le rôle clé que devrait jouer le développement des capacités (DC) axé sur la demande pour aider les membres à corriger les lacunes en matière de gouvernance identifiées lors des discussions sur les programmes ou des consultations régulières sur les politiques.

10. Jusqu'en 2018, les activités du FMI en matière de gouvernance étaient le fruit d'une politique qui remonte à 1997. Dans le cadre de cette politique, le Fonds a couvert les questions de gouvernance relevant de son mandat et de son expertise, en particulier au moyen des deux activités suivantes : (i) améliorer la gestion des ressources publiques et (ii) soutenir le développement et le maintien d'un environnement économique et réglementaire transparent et stable, propice à la croissance du secteur privé. Pour répondre à la question de savoir si l'engagement du FMI sur les questions de gouvernance était suffisamment justifié, le Conseil d'administration a demandé aux services du FMI de déterminer dans quelle mesure une mauvaise gouvernance aurait un impact réel ou potentiel important sur les résultats macroéconomiques à court ou moyen terme et sur la capacité des gouvernements à mener de manière crédible des politiques visant la viabilité extérieure et la croissance durable. Pour évaluer la nécessité de réformes, le personnel du FMI s'est appuyé sur des comparaisons avec les bonnes pratiques internationales de gestion économique.

11. Le nouveau cadre visant à renforcer l'engagement du FMI sur les questions de gouvernance et de corruption comprend quatre éléments :

- Le *premier élément* vise à permettre au Fonds d'évaluer la nature et la gravité des vulnérabilités en matière de gouvernance. Il s'agit notamment d'évaluer les fonctions de l'État les plus pertinentes pour l'activité économique, à savoir i) la gouvernance budgétaire ; ii) la surveillance du secteur financier ; iii) la gouvernance et les opérations de la banque centrale ; iv) la réglementation des marchés ; v) l'état de droit ; et vi) la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Étant donné son impact particulièrement pernicieux sur la capacité des Etats membres à atteindre une croissance durable et inclusive, la gravité de la corruption sera également évaluée.
- Le *deuxième élément* guidera l'évaluation par le Fonds des implications macroéconomiques des vulnérabilités en matière de gouvernance, compte tenu des normes de surveillance et de l'utilisation des ressources du Fonds. Le document d'orientation qui accompagne le document du Conseil d'administration présente des preuves empiriques de l'effet négatif des vulnérabilités en matière de gouvernance sur la performance économique, ce qui permet de déterminer dans quels cas ces vulnérabilités, lorsqu'elles sont jugées graves, devraient être traitées au titre des activités de surveillance du Fonds.
- Le *troisième élément* fournit un cadre permettant de formuler des conseils en matière d'élaboration des politiques et d'apporter aux membres une aide en matière de développement des capacités, lorsque l'engagement du Fonds est justifié.
- Le *quatrième élément* porte sur les mesures visant à empêcher les acteurs privés d'offrir des pots-de-vin ou des services qui facilitent la dissimulation des produits de la corruption.

### **C. Approches du FMI et de L'UA en matière de développement des capacités (DC)**

12. Ces approches sont mises en œuvre au niveau opérationnel dans les domaines suivants :

- La Commission de l'UA (CUA) encourage l'apprentissage par les pairs entre les États membres en diffusant les bonnes pratiques dans la lutte contre les FFI. En outre, la CUA vise à renforcer les capacités des Etats à lutter contre les flux financiers illicites et à sensibiliser les parties prenantes (gouvernements, secteur privé, société civile, etc.). A l'appui de ces initiatives, la CUA a produit une publication intitulée « Mobilisation des

ressources domestiques : lutte contre la corruption et les flux financiers illicites » qui expose en détail à la fois le problème de la corruption et des FFI et les solutions et actions nécessaires pour éliminer ces problèmes. La publication comprend des études de cas de différents pays des cinq régions de l'UA où les États, les administrations publiques, le système judiciaire, le secteur privé et la société civile ont décidé de faire front commun pour éliminer la corruption et les FFI.

- La CUA a également organisé plusieurs dialogues de haut niveau dans le cadre des « Vendredis de la Commission » et en collaboration avec la Coalition pour le dialogue sur l'Afrique (CODA), appelant les experts et les États membres à proposer des actions concrètes et des recommandations dans la lutte contre la corruption et les FFI. En outre, la CUA coordonne les travaux sur la réduction des FFI en assurant le secrétariat du Groupe de travail sur les FFI du Consortium pour endiguer les Flux financiers illicites en provenance d'Afrique. Le Groupe de travail, composé d'experts de la Banque africaine de développement (BAD), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), de la Fondation pour le développement des capacités en Afrique et d'autres parties prenantes, se veut le fer de lance de la mise en œuvre collaborative des recommandations des chefs d'État et de gouvernement de l'UA pour réduire les FFI en Afrique.
- En ce qui concerne le FMI, au cours de la discussion du Conseil d'administration de 2018 sur la gouvernance, les Administrateurs ont convenu que le développement des capacités du Fonds en matière de gouvernance et de corruption devrait être dûment hiérarchisé et bien intégré dans la surveillance et l'Utilisation des Ressources du FMI. En outre, reconnaissant la nécessité d'engager des efforts soutenus là où les faiblesses sont enracinées, en particulier dans les États fragiles, les Administrateurs ont souligné l'importance que revêt une stratégie de développement des capacités qui soit ancrée dans un cadre à long terme. Cela signifie qu'il faut s'attaquer non seulement aux cas urgents, ayant des répercussions macroéconomiques imminentes et graves, mais aussi aux vulnérabilités systémiques.
- Les travaux sur la gouvernance ont donc été classés par ordre de priorité par le Département Afrique du FMI pour être intégrés dans ses plans de travail pour l'année budgétaire 2020. Le Comité d'orientation de l'Institut de formation pour l'Afrique (IFA) a entériné des propositions visant à intensifier les travaux dans ce domaine. L'IFA organisera une conférence de haut niveau pour sensibiliser les décideurs aux conséquences de la mauvaise gouvernance et de la corruption, ainsi qu'un événement d'apprentissage par les pairs pour offrir aux fonctionnaires d'Afrique subsaharienne (AfSS) l'occasion d'échanger leurs points de vue sur les défis qu'ils ont en commun et

sur les meilleures pratiques. L'IFA songe à organiser un cours de deux semaines sur questions touchant à la gouvernance et à la corruption. D'autres initiatives dans le domaine du DC sont en cours d'élaboration au Siège et devraient être mises en œuvre à partir de 2020.

- Le DC du FMI portant sur les questions de gouvernance et de corruption a évolué pour refléter l'importance croissante accordée aux liens entre gouvernance et résultats macroéconomiques. En l'absence d'un cadre intégré, les services de DC du FMI sur les questions de gouvernance et de corruption ont été apportés au coup par coup et n'ont pas suivi une démarche globale pour améliorer la gouvernance économique et combattre la corruption.
- Les activités de développement des capacités du FMI sur les questions de gouvernance et de corruption ont traditionnellement couvert un large éventail de défis, notamment dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la transparence budgétaire, de l'administration fiscale, de la surveillance du secteur financier, de la gouvernance des banques centrales et des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). La formation dispensée par l'Institut pour le développement des capacités (ICD) sur la croissance inclusive traitait de l'importance des questions de gouvernance et de corruption, et la formation dispensée par le département des Finances était axée sur les mesures de sauvegarde des banques centrales. En outre, le département de la communication (COM) organise occasionnellement des ateliers sur la question.
- Les activités de DC sur les questions de gouvernance et de corruption sont en augmentation et suivent une démarche plus structurée dans le nouveau cadre d'action renforcée ; néanmoins des lacunes subsistent. Du côté de l'assistance technique, les missions de diagnostic de la gouvernance menées par le Département juridique et le Département des Finances publiques (République du Congo, Guinée équatoriale, Mozambique, Zimbabwe, etc.), visaient à entreprendre une évaluation complète de la nature et de la gravité des faiblesses de gouvernance et de la vulnérabilité à la corruption. Toutefois, à ce jour, il n'existe aucune formation qui aborde de manière globale les conséquences des vulnérabilités de la gouvernance et de la corruption sur la performance économique et les mécanismes de transmission associés.

#### **IV. ORGANISATION DE LA CONFÉRENCE**

13. La conférence de haut niveau sur la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption se tiendra en marge de la 4<sup>e</sup> session du Comité technique spécialisé (CTS)



de l'UA sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration qui doit se tenir à Accra (Ghana) du 9 au 14 mars 2020. Cette conférence de haut niveau se déroulera toute la journée du 12 mars 2020.

14. La CUA et le FMI ont invité quelque 300 fonctionnaires à assister à la conférence. Le public visé sera composé de ministres de l'Économie, des Finances et de l'Intégration et de gouverneurs de banques centrales des 55 États membres de l'Union africaine. Des représentants des différentes communautés économiques régionales seront également invités, ainsi que les responsables d'organismes chargés de la collecte des recettes et des directeurs de bourses africaines. Des représentants de pays non-africains connus pour leurs réalisations dans ce domaine pourraient également être invités. Les responsables d'organisations régionales intéressées par les questions de gouvernance et de corruption seront également invités. Le panel comptera des universitaires, des fonctionnaires du FMI et de l'UA qui travaillent sur la question, des représentants d'organisations multilatérales et régionales, les dirigeants d'organisations de la société civile concernées et des hauts fonctionnaires qui se sont distingués par leurs travaux sur le sujet.

15. Une fois le discours de bienvenue prononcé par le pays d'accueil, la conférence s'ouvrira par les discours liminaires de la direction du FMI et de la CUA (voir l'ordre du jour à l'annexe I). Les remarques liminaires viseront à définir les contours des questions de politique générale et à présenter le nouveau cadre d'action renforcée du FMI sur les questions de gouvernance et de corruption et évoqueront la stratégie de la CUA en matière de lutte contre les FFI. Une séance reliant la gouvernance à la croissance économique et à l'inclusion donnera le ton des débats, en présentant les questions abordées lors des séances qui suivront et en les reliant dans un cadre cohérent. Cette session passera en revue les implications possibles du nouveau cadre de gouvernance sur les utilisations des ressources du FMI, les activités de surveillance et de développement des capacités, et un rapport d'étape sur la mise en œuvre des recommandations des chefs d'État et de gouvernement de l'UA concernant la réduction des FFI. Les sessions suivantes porteront sur les aspects de la gouvernance et de la corruption jugés essentiels à la réalisation du potentiel économique du Continent. Une conférence de presse conjointe CUA/FMI clôturera l'événement.

16. Les résultats escomptés de la conférence sont les suivants : i) sensibiliser l'opinion à l'importance de la bonne gouvernance pour les résultats macroéconomiques ; ii) préciser la position et l'approche du Fonds en matière de gouvernance et de corruption ; iii) renforcer la réputation du Fonds et de la Commission de l'UA en tant qu'institutions luttant contre la mauvaise gouvernance ; iv) appuyer l'établissement des réseaux régionaux et partager les meilleures pratiques ; v) identifier les meilleures pratiques qui pourraient être utilisées dans les

ateliers de formation prospective et vi) susciter une demande en matière de développement de capacités en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption.

## **Bibliographie**

Kar, Dev & Cartwright-Smith, Devon (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development (Washington, D.C.: Global Financial Integrity). [www.gfip.org](http://www.gfip.org)

Kar, Dev & LeBlanc, Brain (2013). Illicit Financial Flow from Developing Countries: 2002-2011 (Washington, DC: Global Financial Integrity)

Transparency International & Afrobarometer (2019). Global Corruption Barometer Africa 2019: Citizen's views and experiences of corruption. Retrieved from <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption-perceptions-index>

International Monetary Fund, Working Paper No. 19/1. A Governance Dividend for Sub-Saharan Africa? Amine Hammadi; Marshall Mills; Nelson Sobrinho; Vimal V Thakoor; Ricardo Velloso

International Monetary Fund, Fiscal Monitor: Curbing Corruption (April 2019)