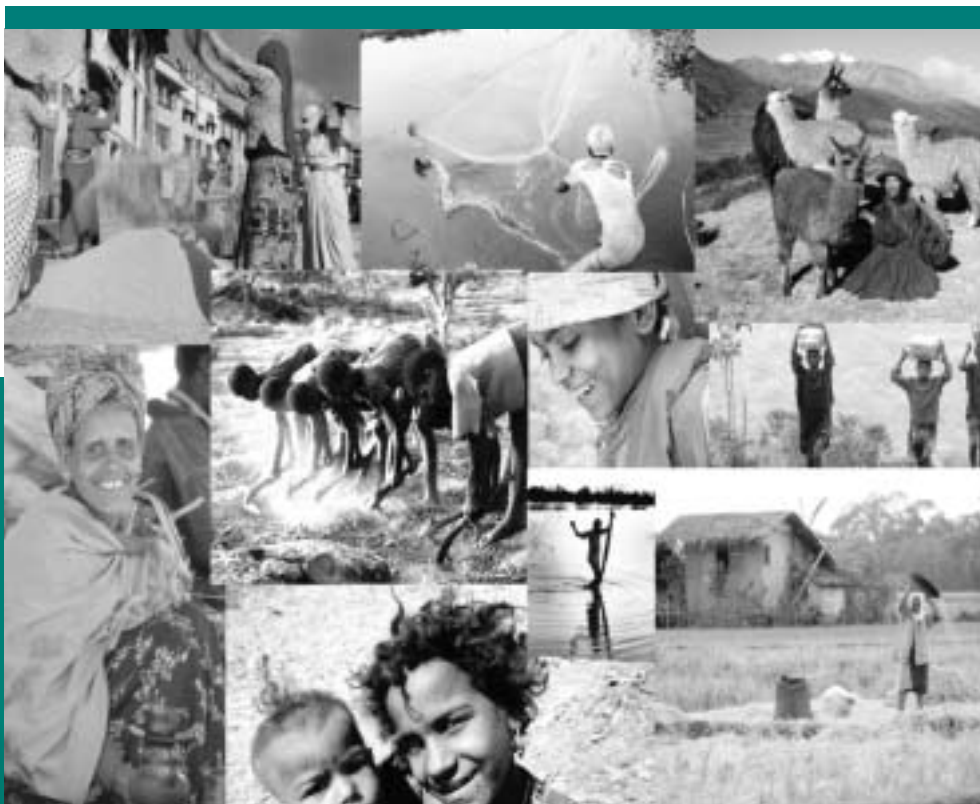


# La Stratégie de la Banque Mondiale en matière de Gouvernance et de Lutte anti-corruption

*– perspectives de la société civile*



*Un document de travail de la CIDSE*

Août 2006



**CIDSE**  
Coopération Internationale pour le  
Développement  
et la Solidarité



Ce document a été rédigé par Zoë Wildig/CAFOD et Caoimhe De Barra/Trócaire pour le Groupe de Travail CIDSE/CI sur les Ressources allouées au Développement. L'analyse et les propositions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les points de vue de tous les membres de la CIDSE et de Caritas Internationalis, ou ceux des organisations répertoriées dans la liste des participants à l'enquête de la CIDSE sur la gouvernance (Annexe 1).

Ce document a été approuvé par les organisations partenaires de la CIDSE indiquées ci-dessous:

Asian Social Institute, Philippines

Caritas Cameroun

Catholic Economic Justice Network / AMECEA, Kenya

Centre de Promotion Agricole du Sénégal (CPAS), Sénégal

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Honduras

Christian Aid, Burundi

Civil Society for Poverty Reduction (CSPR), Zambie

Forum National Dette et Pauvreté, Côte d'Ivoire

Hakikazi Catalyst, Tanzanie

Instituto Comboniano, Mozambique

Integrated Pastoral Development Initiative (IPDI), Philippines

Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR), Zambie

Kenya Debt Relief Network (Kendren), Kenya

La'õ Hamutuk, Timor oriental

Luta Hamutuk, Timor oriental

Peace Tree Network, Kenya

Salesian Delegation of Mozambique, Mozambique

Tanzania Ecumenical Dialogue Group (TEDG), Tanzanie

Transparency International, Afrique du Sud

Uganda Debt Network (UDN), Ouganda

Slaves, Angola

Autres

+ Abba Tesfaselassie Medhin, Evêque de Adigrat Eparchy, Ethiopie

**La CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité) est une alliance de 15 organisations catholiques de développement d'Europe et d'Amérique du Nord, qui partagent une vision commune en matière d'éradication de la pauvreté et de justice sociale, ainsi qu'une stratégie commune de programmes de développement, d'éducation au développement et de plaidoyer.**

**Coordonnées:**

Adresse: Rue Stévin 16, 1000 Bruxelles, Belgique

Site web: <http://www.cidse.org>

Contact: Caroline Contencin

Tél: (32) 2 233 37 53

Fax: (32) 2 230 70 82

Courriel : [contencin@cidse.org](mailto:contencin@cidse.org)

# Table des matières

Acronymes	1
Résumé général	2
1. Introduction	4
2. L'approche de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption	5
3. L'engagement au niveau des pays	12
3.1 Les SAP et l'évaluation de la gouvernance	12
3.2 La conditionnalité des prêts alloués en faveur d'une politique de développement	16
3.3 Le rôle de la Banque par rapport à la société civile	20
4. La corruption dans les projets de la Banque	24
5. Partenariats mondiaux	28
6. Réforme interne et transparence au sein de la Banque Mondiale	31
7. Conclusions et Recommandations	35

## Liste des encadrés :

Encadré 1 : L'augmentation de la conditionnalité de la gouvernance	16
Encadré 2 : Liste de questions sur la réforme de gestion des finances publiques	17
Encadré 3 : Malawi : Privatisation de l'ADMARC	18
Encadré 4 : Evaluation mutuelle de la performance au Mozambique	19
Encadré 5 : L'intervention malavisée de la Banque en Ouganda	21
Encadré 6 : Contrôle du gouvernement local par la société civile : Timor oriental	23
Encadré 7 : Effets pervers au Pakistan	25
Encadré 8 : Les leçons du Tchad / Cameroun - Etre à l'écoute de la société civile	26

## Annexes :

Participants à l'enquête de la CIDSE sur la gouvernance	38
Membres du Groupe de Travail CIDSE/CI sur les Ressources allouées au Développement	39

# Acronymes

ABG	Aide Budgétaire Globale
ADMARC	Office de commercialisation et de développement des productions agricoles
AID	Association internationale de Développement
AIPS	Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social
CAD	Comité d'Aide au Développement
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité
CNUCC	Convention des Nations unies contre la corruption
CSR	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
DC	District de Columbia (USA)
EPIN	Evaluation des politiques et des institutions nationales
FLEG	Application des réglementations forestières et de gouvernance
FMI	Fonds Monétaire International
IEG	Groupe indépendant d'évaluation
IFI	Institutions Financières Internationales
INT	Département de l'intégrité institutionnelle
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAET	Processus d'arbitrage équitable et transparent
PARPA	Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Absolue
PCQVP	Publiez ce que vous payez
PEFA	Programme en matière de dépenses publiques et de responsabilité financière
PRSC	Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté
RIE	Revue des Industries Extractives
RSM	Rapport de Suivi Mondial
SAP	Stratégie d'Assistance Pays
SFI	Société Financière Internationale
UEP	Unité d'exécution du projet
WBI	Institut de la Banque Mondiale

# Résumé général

Depuis au moins une dizaine d'années, la gouvernance se trouve au coeur du discours sur le développement. Ce phénomène s'explique en grande partie par la constatation qu'un développement équitable repose sur la solidité et la responsabilisation des institutions, un engagement politique en faveur d'une administration efficace de l'Etat, ainsi que sur le dynamisme et l'organisation de la société civile. Par ailleurs, les bailleurs mettent de plus en plus l'accent sur l'amélioration de la gouvernance et la lutte anti-corruption, tendance liée à un accroissement de l'aide et de l'examen public de l'aide dans les pays bailleurs. Le Président Wolfowitz a fait de la lutte contre la corruption un thème capital pour la Banque Mondiale, qui a récemment entrepris l'élaboration d'une vaste stratégie pour aider ses pays membres à renforcer la gouvernance et à intensifier la lutte contre la corruption.

Cependant, aux yeux de la société civile, la Banque souffre d'un manque considérable de légitimité et de crédibilité s'agissant de la gouvernance. Cette lacune est due au défaut de transparence et de responsabilité des propres structures de gouvernance de la Banque et à la façon dont celle-ci gère ses activités ; à la trop grande importance que la Banque accorde à la libéralisation économique ; et au degré de corruption découvert dans les projets de la Banque. La Banque a une conception opérationnelle étroite de la gouvernance et de la lutte anti-corruption, largement basée sur son programme de politique économique. Or, les défis de la gouvernance sont profondément enracinés dans le tissu social et les structures politiques de l'Etat. Les acteurs locaux, dont la société civile, appréhendent ces principes politiques fondamentaux d'une façon qui échappe souvent aux acteurs externes.

Alors que la Banque développe sa nouvelle Stratégie en matière de Gouvernance et de Lutte anti-corruption, nous pensons qu'elle doit modifier sa façon de travailler, en évitant d'imposer des politiques fondées sur des analyses extérieures, en augmentant sa réactivité vis-à-vis des acteurs locaux et en améliorant sa propre transparence et sa responsabilité. Nous estimons que la Banque n'a qu'un rôle limité et spécifique à remplir dans le soutien qu'elle apporte à la gouvernance et à la lutte anti-corruption. Elle ne doit pas jouer le rôle d'arbitre central des règles de gouvernance ou de corruption, ou être considérée comme légitime dans ce rôle.

La CIDSE estime que la direction, le personnel et les actionnaires de la Banque doivent repenser le rôle de celle-ci en faveur d'une meilleure gouvernance:

- Ils doivent reconnaître la nature politique de la gouvernance, mais limiter les propres interventions de la Banque à quelques domaines spécifiques relevant de sa compétence.
- Ils doivent avoir la volonté de permettre aux acteurs publics et privés de s'engager politiquement sur la façon dont un pays et ses ressources doivent être gérés sur la base d'un consensus national, plutôt qu'à travers des initiatives guidées par les bailleurs.
- Ils doivent également intensifier sensiblement leur réponse par rapport à ce qui alimente la corruption, là où les sociétés et les banques du Nord sont complices du pillage illicite des ressources des pays du Sud.

D'autres points clés sont abordés sous les titres des pages suivantes.

### *L'approche de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption*

- La corruption doit être envisagée comme faisant partie d'un ensemble complexe de défis gouvernementaux, et pas seulement comme une menace pour les ressources et la réputation de la Banque.
- La Banque doit reconnaître et mieux comprendre la nature politique de la gouvernance, tout en limitant précisément l'étendue de son propre travail sur la gouvernance à quelques domaines relevant de ses principales compétences, tels que la gestion des finances publiques orientée en faveur des citoyens.
- Il doit y avoir une présomption de prêt continu, à l'exception des situations où de graves infractions aux droits de l'homme sont identifiées par les agences internationales spécialisées. Les critères et les procédures de la Banque conduisant à des décisions de « refus de prêt » doivent être manifestes, cohérents et transparents.

### *Les SAP (Stratégies d'Assistance Pays) et l'évaluation de la gouvernance*

- Il est nécessaire que la Banque fonde ses évaluations de la gouvernance sur une analyse indépendante, réalisée de façon transparente, à partir d'un maximum de données locales.
- Dans la mesure du possible, cette analyse doit être menée conjointement par le gouvernement, la Banque et les autres bailleurs.
- Dans tous les cas, la procédure et les résultats de l'évaluation de la gouvernance, ainsi que leur impact sur la politique et les programmes de la Banque, doivent être soumis à un large examen des acteurs concernés et rendus publics.

- La Banque doit soutenir avec les autres bailleurs le renforcement des capacités d'analyse locale indépendante de la gouvernance.
- La Banque ne doit pas jouer le rôle d'arbitre central des règles de gouvernance ou de corruption, que ce soit au niveau général ou spécifique à chaque pays.

### *La conditionnalité*

- La Banque ne doit pas soumettre ses prêts à des conditions imposées par l'extérieur, mais doit plutôt conclure des accords mutuellement acceptables avec les gouvernements sur les obligations de chaque partie, afin de garantir que les ressources sont transférées et utilisées de façon transparente et responsable, pour accomplir les objectifs prévus.
- Ces accords doivent être soumis à l'examen préalable des acteurs locaux, y compris le parlement et la société civile.

### *Le rôle de la Banque par rapport à la société civile*

- La Banque ne doit pas s'attribuer le premier rôle parmi les bailleurs dans le soutien offert à la société civile. Tout financement doit être apporté au moyen de mécanismes loyaux.
- Si la Banque peut prendre part au dialogue politique de haut niveau, elle ne doit pas prendre la place des citoyens et des autres acteurs locaux, même dans les démocraties relativement fragiles, en s'ingérant dans les processus politiques ou en déterminant la politique de façon bilatérale.
- La Banque ne doit pas se servir de la conditionnalité pour augmenter la participation.

### *La corruption dans les projets de la Banque*

- La Banque doit travailler de façon cohérente pour garantir le renforcement de l'administration des pays. Elle doit éviter la "compartimentalisation" des projets et l'établissement d'unités d'exécution du projet (UEP), sauf dans les cas les plus extrêmes.
- Des analyses préalables et indépendantes de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) doivent être réalisées pour toutes les propositions concernant des projets soutenus par la Banque.
- La Banque doit renforcer les Normes environnementales et sociales de la SFI, la Politique de Divulgence de la SFI et les Principes Equateur, et appliquer pleinement les recommandations de la récente Revue des Industries Extractives (RIE).

### *Partenariats mondiaux*

- La Banque doit encourager l'entière ratification par tous les pays de la Convention des Nations unies contre la Corruption (CNUCC) et un système de gestion efficace de la CNUCC construit autour de la transparence et de la participation publique.
- La Banque doit énergiquement soutenir la restitution des capitaux volés.
- La Banque doit appuyer l'audit indépendant de toutes les dettes susceptibles d'être illégitimes, et annuler ces dettes en conséquence. Elle doit dorénavant favoriser un processus d'arbitrage équitable et transparent pour aborder ce type de cas.

- La Banque doit développer une stratégie cohérente pour permettre à la société civile de participer de façon efficace et significative aux projets de l'ITIE dans lesquels elle est impliquée.
- La Banque doit promouvoir une plus large application de l'ITIE pour aborder la question de la transparence des accords contractuels et fiscaux qui déterminent les apports de revenus.

### *Réforme interne*

- La structure de la gouvernance de la Banque doit être radicalement revue afin de que les pays en développement puissent bénéficier d'une voix et d'une représentation équitable.
- La Banque doit entreprendre une refonte de sa politique de divulgation, en donnant la priorité à l'accès du public à l'information sur ses opérations, ses politiques et ses stratégies, ainsi que sur les discussions et les décisions de son Conseil d'Administration.
- La Banque doit entièrement revoir le système des primes accordées à ses agents, en privilégiant celles qui récompensent la préparation et la mise en place de projets et de programmes basés sur la participation significative, la compréhension du contexte de la gouvernance et la transparence.
- Le rôle du Département de l'Intégrité Institutionnelle de la Banque (INT) doit être clarifié, et des systèmes de contrôle de la responsabilité de l'INT mis en place.

# 1. Introduction

Depuis au moins une dizaine d'années, la gouvernance se trouve au cœur du discours sur le développement. Ce phénomène s'explique en grande partie par la constatation qu'un développement équitable repose sur la solidité et la responsabilisation des institutions, un engagement politique en faveur d'une administration efficace de l'Etat, ainsi que le dynamisme et l'organisation de la société civile. Par ailleurs, les bailleurs mettent de plus en plus l'accent sur l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption, tendance liée à l'augmentation des ressources allouées à l'aide, promise en 2002 lors de la Conférence de l'ONU sur le Financement du Développement et en 2005 pendant le Sommet du G8 à Gleneagles, en Ecosse.

Cependant, sous prétexte de contribuer à l'amélioration de la gouvernance, les bailleurs ont un peu trop facilement tendance à laisser de côté l'essentiel. Les défis du gouvernement sont profondément enracinés dans le tissu social et les structures politiques de l'Etat. Une profonde inégalité sociale et la mainmise de l'élite sur le pouvoir et les ressources nationales perpétuent la grande corruption et une gouvernance irresponsable. Les puissants intérêts politiques et économiques résistent au changement et sont en fait souvent encouragés par le travail des bailleurs en matière de politique économique (notamment la création d'un climat d'investissement favorable aux investisseurs étrangers mais qui ne profite qu'à l'élite locale, dont le pouvoir se voit encore conforté). Les politiques néo-patrimoniales, dont l'origine remonte habituellement aux structures coloniales du pouvoir, institutionnalisent la corruption et la mauvaise gouvernance.

Les acteurs locaux, dont la société civile, appréhendent ces principes politiques fondamentaux d'une façon qui échappe souvent aux acteurs externes. Comme nous le verrons dans ce document, les

implications sont complexes pour la Banque, et supposent un changement dans sa façon de procéder pour limiter l'instauration d'une politique fondée sur l'analyse externe, pour accroître sa réactivité vis-à-vis des acteurs locaux et améliorer sa propre transparence et sa responsabilité.

Si le Président de la Banque Mondiale, Paul Wolfowitz, a fait récemment de la lutte anti-corruption un thème public majeur pour la Banque, l'importance accordée à la gouvernance et à la lutte contre la corruption n'a rien de nouveau. Le poids donné aux indicateurs de gouvernance dans le processus d'Evaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN) indique clairement que la Banque est toute entière tournée vers la gouvernance. Le résultat de l'EPIN d'un pays détermine la quantité de financement de l'AID à laquelle il peut prétendre. Sur les 16 critères qui constituent l'EPIN, 5 concernent la gouvernance. Un "facteur de gouvernance" donne davantage de poids (1,5 point) aux critères de gouvernance dans le calcul final du score du pays. La multiplication des outils de diagnostic relatifs à la gouvernance (voir Section 3.1) et l'intensification de la conditionnalité de la gouvernance intervenant dans le cadre des prêts liés à la politique (voir Section 3.2) illustrent également l'importance croissante de ce concept.

Pourtant, le Président Wolfowitz a encore accentué l'attention portée à la gouvernance et à la lutte anti-corruption au sein de la Banque. Dans plusieurs pays du monde, il a ordonné la suspension de prêts représentant des centaines de millions de dollars, d'une façon qui a été critiquée – en interne et en externe – pour son incohérence, son opacité et son imprévisibilité. Les Gouverneurs de la Banque ont répondu en demandant aux directeurs et aux agents de la Banque de *"préparer une stratégie de vaste portée, que [nous] examinerons lors de [notre] prochaine réunion, en vue d'aider les pays membres à renforcer leur gouvernance et*

*à intensifier la lutte contre la corruption... Cette stratégie devrait déboucher sur la formulation de directives claires pour les opérations.”<sup>1</sup>*

Ce document a pour objectif de contribuer au débat sur la Stratégie de la Banque Mondiale en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption. Il s’appuie sur les résultats d’une enquête réalisée en juin/juillet 2006 auprès de 56 organisations partenaires de la CIDSE dans 24 pays. Les partenaires de la CIDSE ont été invités à partager leurs perspectives sur les questions de gouvernance affectant le développement et la justice sociale dans leur pays, et sur le rôle de la communauté des bailleurs, en particulier la Banque Mondiale, par rapport à la réforme de la gouvernance.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Communiqué du Comité de Développement, FMI/Banque Mondiale, Washington, DC, 23 avril 2006  
[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898432/Apr\\_2006\\_DC\\_Communique\\_E.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898432/Apr_2006_DC_Communique_E.pdf)

<sup>2</sup> Voir l’annexe 2 pour la liste des participants à l’enquête de la CIDSE sur la gouvernance.

## 2. L'approche de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption

Il ressort clairement du débat sur le développement de la nouvelle stratégie de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption que l'étendue et les orientations du travail réalisé par la Banque dans ce domaine attisent un certain nombre de tensions majeures. La lutte contre la corruption pour le bien de la corruption, la superposition entre gouvernance et politique économique, la nécessité de limiter le programme de la Banque en matière de gouvernance, le rôle des prêts fondés sur les besoins et le respect des droits de l'homme sont quelques-uns des thèmes de ce débat.

### • La corruption pour la corruption?

On s'interroge sur le fait que la Banque puisse développer une stratégie destinée à lutter contre la corruption "pour le bien de la corruption" ou à protéger ses propres ressources et sa réputation. La corruption est parvenue à dominer le programme de gouvernance de la Banque, publiquement du moins. Pourtant, comme le signale le dernier Rapport de Suivi Mondial (RSM) de la Banque et du FMI, cette prédominance peut se révéler très dangereuse :

*"Gouvernance et corruption sont souvent utilisées comme synonymes. Mais il s'agit de deux concepts assez différents – et les confondre peut avoir de graves conséquences... En centrant*

*leur système de gouvernance exclusivement sur cet aspect, certains pays ont donné de l'importance à des initiatives simplettes (et largement erronées) de lutte contre la corruption – au détriment du défi complexe que représente en soi le renforcement des systèmes nationaux de gouvernance".<sup>3</sup>*

En effet, si les participants à l'enquête de la CIDSE ont reconnu que la corruption est un obstacle majeur au développement dans leur pays, ils ont précisé qu'elle ne constitue pas, dans la plupart des cas, la première entrave à celui-ci, mais l'une des nombreuses questions essentielles de la gouvernance auxquelles leur pays doit faire face. Certains participants ont évoqué "l'hystérie" des bailleurs vis-à-vis de la corruption, et ont le sentiment que ceux-ci ne parviennent pas à comprendre la nature et l'ampleur de la corruption dans leur pays.

L'obsession du risque menaçant la réputation et les ressources de la Banque a créé une situation caractérisée par un certain élan vers l'élaboration d'un programme étriqué et centré sur la corruption. Toutefois, la stratégie de la Banque doit admettre que la corruption n'est qu'un élément de la gouvernance. Elle doit prendre en compte le fait que les défis de la gouvernance, y compris la corruption, sont profondément enracinés dans le tissu social et les structures politiques de l'Etat. Elle doit reconnaître que "la gouvernance concerne la politique".<sup>4</sup> Cependant, comme nous l'avons remarqué précédemment, cela ne signifie pas que la Banque doive intervenir dans tous les domaines liés à la gouvernance.

<sup>3</sup> Banque Mondiale et FMI, *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals and Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade and Governance*, 2006, p. 124.

<sup>4</sup> Department for International Development, *Eliminating World Poverty: making governance work for the poor*, 2006, p. 18.

## • Superposition entre gouvernance et politique économique

L'approche actuelle de la Banque par rapport à la gouvernance est en principe technocratique. Elle est ainsi centrée sur "l'efficacité" et "l'efficience" de l'Etat, plutôt que sur sa légitimité. A travers son programme de gouvernance du secteur public, la Banque travaille sur la réforme institutionnelle. Toutefois, en se concentrant sur la réforme institutionnelle et les questions de gouvernance économique, la Banque amalgame en fait politique et technocratie. La conception de "bonne gouvernance" selon la Banque est ancrée dans sa vision des "bonnes politiques économiques", dans lesquelles la réforme du marché est une condition préalable à la réforme institutionnelle. Soutenir la réforme économique est en grande partie l'objectif du travail de la Banque sur la gouvernance. Dans un rapport rédigé pour Trócaire, consistant à étudier la prise en compte de la gouvernance dans le cadre de 20 Crédits de soutien à la Réduction de la Pauvreté (PRSC), Wood a constaté que :

*"Un examen attentif des grilles utilisées par la Banque dans le cadre des PRSC révèle que certains critères de "bonne" gouvernance du secteur public sont également considérés comme ceux d'une "bonne" politique macroéconomique et d'un "bon" développement du secteur privé. Cette particularité concerne les politiques de gestion du budget, les politiques fiscales et le programme anti-corruption de la Banque, qui soutient les entreprises privées, les privatisations et les partenariats entre secteur public et secteur privé."<sup>5</sup>*

La question soulevée ici est de savoir si la Banque peut conceptualiser séparément la gouvernance et sa politique en matière de libéralisation économique.

Par exemple, la façon dont la Banque caractérise un bon système d'imposition, tel que représenté à travers ses critères EPIN, attache au moins autant d'importance aux taxes "non génératrices de distorsions", commercialement amicales qu'au fait de garantir l'efficacité des mécanismes de collecte des taxes et de désigner l'autorité compétente pour déterminer les politiques et les taux en matière fiscale, et pour collecter les taxes.<sup>6</sup>

En outre, la Banque est implicitement tournée vers la privatisation des entreprises et des services publics. Dans le cadre d'un programme de gouvernance, cette orientation semble reposer sur l'hypothèse tacite que le marché est plus à même de s'auto-réguler que l'Etat, ce qui laisse moins de place à la corruption dans le secteur privé. Alors qu'une réglementation excessive de l'Etat peut ouvrir des portes à la corruption, la déréglementation excessive et la libéralisation du marché peuvent tout simplement réduire à néant les perspectives de développement des capacités du secteur privé parmi les catégories les plus fragiles de la société. Dans sa Stratégie de Gouvernance pour l'an 2000, la Banque cite la libéralisation des marchés, la vente et la liquidation des entreprises publiques et les réformes du secteur privé qui assouplissent les contrôles gouvernementaux comme des exemples de réformes ayant un impact sur certains types de corruption et sur la qualité de la gouvernance.<sup>7</sup> Toutefois, l'hypothèse systématique selon laquelle un Etat est mieux gouverné lorsque le champ d'action du gouvernement en matière de réglementation est limité, que les marchés sont libéralisés et la prestation des services publics assurée par des entreprises privées est à la fois très problématique et profondément politique.

<sup>5</sup> Wood, A. pour Trócaire, *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*, 2005, p. 23.

<sup>6</sup> Ibid. p. 23.

<sup>7</sup> Banque mondiale, 2000, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, 2000, p.187.

## • Limiter le champ d'action de la Banque en matière de gouvernance

Les partenaires de la CIDSE sont vigoureusement opposés à toute intervention des bailleurs constituant une ingérence dans la politique intérieure et se substituant aux forces légitimes en matière de responsabilité et de gouvernance, notamment la législature, l'ensemble des citoyens et les organes de surveillance. Ils considèrent la Banque comme un intervenant particulièrement intrusif, ce qui l'amène à faire preuve de bien peu de compréhension ou de préoccupation à l'égard de l'impact de son programme politique idéologique sur la pauvreté et la justice sociale, ou de la réalité politique de ses interventions.

La CIDSE pense que la Banque doit limiter l'étendue de son propre travail à des domaines clés de son expertise technique, tout en reconnaissant la complexité politique de la gouvernance. Elle doit identifier un petit nombre de domaines dans lesquels elle peut apporter sa propre expertise et proposer un soutien aux pays membres disposant de faibles revenus, sans imposer de programme de politique économique. Elle doit se concentrer en priorité sur ce qui permet de s'attaquer aux fondements de la corruption et de la mauvaise gouvernance, tout en améliorant la responsabilité envers les citoyens.

Le document stratégique de la Banque pour l'an 2000 intitulé "Réformer les institutions publiques et renforcer la gouvernance"<sup>8</sup> expose les domaines clés dans lesquels la Banque est considérée comme présentant de bons résultats ou un avantage comparatif. Il s'agit de :

- (a) l'économie publique (l'analyse économique du rôle et du fonctionnement du secteur public) ;
- (b) la décentralisation et les relations fiscales intergouvernementales;
- (c) les réformes essentielles au niveau du

système administratif et du service public ; (d) l'analyse et la gestion des dépenses publiques (y compris la gestion et l'approvisionnement des finances) ; et (e) le renforcement des institutions sectorielles, particulièrement au niveau des infrastructures et des services sociaux (y compris la réglementation de la prestation des services privés). Alors que ces domaines ont été identifiés comme étant essentiels, la Banque a prétendu être experte dans d'autres domaines, aux côtés d'autres organisations partenaires : (a) la politique et la gestion des recettes ; (b) la réforme juridique et judiciaire ; (c) la responsabilisation d'autres institutions.

La gestion des finances publiques est un secteur dans lequel la Banque a effectivement les compétences et la capacité d'apporter sa contribution, à condition que son travail soit solidement attaché à l'amélioration de la responsabilité envers les citoyens. En réalité, une récente évaluation de l'Aide budgétaire globale a mis à jour que la responsabilisation et la transparence dans la gestion des finances publiques peuvent être plus efficaces que le travail "traditionnel" de lutte contre la corruption tel que l'introduction de lois anti-corruption.<sup>9</sup> Cependant, lorsqu'elle travaille sur la gestion des finances publiques, la Banque doit faire abstraction de son approche idéologique, qui se manifeste par le plafonnement des salaires et la limitation des déficits du secteur public.

En dehors de la gestion des finances publiques, qui domine déjà le travail de la Banque en matière de gouvernance<sup>10</sup>, la Banque doit strictement limiter son programme en ce qui concerne la gouvernance. Le travail qu'elle réalise sur la décentralisation et l'administration fiscale peut être bénéfique s'il est étroitement intégré à une approche qui améliore la transparence et l'accessibilité des procédures budgétaires pour les populations les plus pauvres. Il produit un

<sup>8</sup> Ibid, p. 62.

<sup>9</sup> IDD Associates, for Organisation for Economic Cooperation and Development, *Evaluation of General Budget Support: synthesis report*, 2006, 564. [www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf)

<sup>10</sup> Wood, A. pour Trócaire, *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*, 2005.

effet contraire lorsqu'il s'accompagne d'un programme qui cherche à réduire la masse salariale du secteur public sans tenir compte du maintien et de la qualité des services. Globalement, le travail de la Banque sur la réforme fiscale, juridique et judiciaire, sur la réforme du service public et le renforcement des institutions sectorielles est excessivement influencé par son programme de politique économique et doit être strictement limité, l'autre alternative étant de confier à d'autres bailleurs la responsabilité d'assurer un soutien dans ces domaines. Si la Banque persiste à vouloir travailler dans ces secteurs, elle doit faire preuve d'une totale transparence et se soumettre à un examen public préalable, ainsi qu'à une analyse de l'impact sur la pauvreté et le social.

- **Des prêts basés sur les besoins plutôt que sur la performance**

La CIDSE redoute particulièrement que la tendance de la Stratégie de gouvernance n'éloigne encore plus la Banque d'un programme basé sur les besoins des populations pauvres, et l'oriente vers un programme reposant sur la "performance" du gouvernement selon des critères prédéterminés par la Banque. La CIDSE est profondément convaincue que les fonds alloués aux pays à faible revenu doivent être basés en priorité sur les besoins des populations pauvres et sur l'engagement des gouvernements à répondre activement à ces besoins. Certains éléments de cet engagement peuvent être inclus dans une approche de la gouvernance. Cependant, comme nous l'avons remarqué précédemment, l'approche de la Banque en matière de gouvernance se caractérise par la

prééminence de ses priorités en termes de politique économique sur les priorités des populations défavorisées dans le but de réduire la pauvreté. Nous exhortons la Banque et ses actionnaires à reconsidérer les prêts basés sur la performance à la lumière de la pauvreté massive et persistante. Les décisions de la Banque en matière de financement doivent d'abord reposer sur les besoins des populations vivant dans la pauvreté. La gouvernance et la lutte anti-corruption doivent être un facteur secondaire dans le choix de la réponse apportée par la Banque à ces besoins.

- **Droits de l'homme et gouvernance**

Une question reste absente du débat sur la Stratégie de la Banque en matière de gouvernance : celle de ses propres obligations vis-à-vis des droits de l'homme. Il est évident que la Banque ne doit pas être en position de juger les règles d'un pays en matière de droits de l'homme. Ce rôle incombe aux agences internationales spécialisées de l'ONU, ainsi qu'aux agences indépendantes dignes de foi telles que l'Observatoire des Droits de l'Homme et Amnesty International. La Banque ne doit pas jouer le rôle d'arbitre des règles relatives aux droits de l'homme dans un pays, ni être considérée comme légitime dans ce rôle. En revanche, des conventions internationales l'obligent à s'assurer que ses propres activités n'enfreignent pas le respect des droits de l'homme. La Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption doit s'y référer et tenir compte également de l'avis juridique récemment émis par Roberto Danino, ancien conseiller juridique.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Banque Mondiale, *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, Roberto Dañino, Senior Vice President and General Counsel, 2006.

## • Scénarios de refus de prêt

La stratégie émergente laisse entrevoir la perspective du "refus de prêt" au "petit groupe de pays présentant des risques exceptionnels, où la corruption et la mauvaise gouvernance entravent le progrès et où le gouvernement et la Banque ne peuvent s'entendre sur les priorités".<sup>12</sup> La CIDSE s'inquiète du fait que les vastes paramètres identifiés par cette stratégie, par rapport à un scénario de prêt restreint ou de refus de prêt, permettront à la Banque de continuer à adopter une approche arbitraire pour prendre des décisions en matière de prêts dans ces cas précis. De plus, il est difficile d'évaluer le nombre de pays que la Banque considère comme étant à haut risque. La CIDSE pense que les suspensions de prêts ne doivent survenir que dans des circonstances extrêmes, lorsque les gouvernements commettent de graves infractions aux droits de l'homme, identifiées comme telles par les agences de l'ONU et les agences indépendantes spécialisées dans ce domaine. À l'exception de ces circonstances, la politique de la Banque doit reposer sur le principe du prêt continu. Les graves conséquences que pourrait entraîner un scénario de refus de prêt sur les efforts réalisés dans le but de réduire la pauvreté exigent que la Banque s'assure que les critères et les processus la conduisant à prendre de telles décisions soient manifestes, cohérents et transparents.

## Recommandations

- La corruption doit être envisagée comme faisant partie d'un ensemble complexe de défis gouvernementaux, et pas seulement comme une menace pour les ressources et la réputation de la Banque.
- La Banque doit reconnaître et mieux comprendre la nature politique de la gouvernance, tout en limitant précisément l'étendue de son propre travail sur la gouvernance à quelques domaines relevant de ses principales compétences, tels que la gestion des finances publiques orientée en faveur des citoyens.
- Le travail de la Banque sur la réforme fiscale, juridique et judiciaire, sur la réforme du service public et le renforcement des institutions sectorielles est excessivement influencé par son programme de politique économique et doit être strictement limité. Si la Banque persiste à vouloir travailler dans ces secteurs, elle doit faire preuve d'une totale transparence et se soumettre à un examen public préalable, ainsi qu'à une AIPS.
- Les décisions de la Banque en matière de financement doivent être avant tout basées sur les besoins des populations vivant dans la pauvreté. La gouvernance et la lutte anti-corruption doivent être un facteur secondaire dans le choix de la réponse apportée par la Banque à ces besoins.
- La Banque ne doit pas être considérée comme un arbitre des droits de l'homme, mais elle doit remplir ses propres obligations dans le cadre des conventions internationales sur les droits de l'homme.
- Le principe du prêt continu doit être respecté, à l'exception des situations où de graves infractions aux droits de l'homme sont identifiées par les agences internationales spécialisées.
- Les critères et les processus de la Banque la conduisant à prendre des décisions de refus de prêt doivent être manifestes, cohérents et transparents.

<sup>12</sup> Banque Mondiale, *Strengthening Bank Group Work in Governance and Anticorruption*, non publié, 2006, para. 11.

## 3. L'engagement au niveau des pays

### 3.1 Les SAP et l'évaluation de la gouvernance

Comme nous l'avons remarqué précédemment, il est nécessaire que la Banque reconnaisse et comprenne la réalité complexe qui sous-tend la gouvernance et la corruption au niveau de chaque pays. Cependant, il importe de soigneusement étudier le type d'évaluations de la gouvernance dont la Banque a besoin et la façon dont celles-ci sont effectuées.

Si la stratégie émergente de la Banque envisage que l'EPIN demeure l'outil suprême permettant l'allocation de ressources aux différents pays, des propositions visant à accroître le travail d'évaluation de la gouvernance et, notamment, à ancrer plus profondément l'analyse de la gouvernance dans les Stratégies d'Assistance Pays (SAP), se font jour. Les SAP orienteraient le programme global des opérations de la Banque dans un pays. De surcroît, il est probable que l'évaluation des risques au niveau sectoriel soit intensifiée, de façon à identifier plus précisément et à solutionner les aspects vulnérables de la conception, de l'initialisation et de la mise en place du projet.

- ***Le rôle et la compétence de la Banque en matière d'évaluation de la gouvernance***

L'une des questions essentielles est de déterminer quels sont le rôle et la compétence de la Banque pour mener à bien des évaluations de la gouvernance, qui incluent nécessairement le plus large contexte politique. Les représentants de la société civile des pays du sud qui ont répondu à l'enquête de la CIDSE sur la gouvernance ont vigoureusement rejeté

le concept d'évaluation externe de la gouvernance par la Banque. Ils ont aussi vivement dénoncé la confiance que les autres bailleurs peuvent accorder à de telles évaluations. D'après eux, les évaluations de la Banque sont trop étroites et centrées sur la politique économique et l'instauration de règles financières déterminées par la Banque. Ils jugent les cadres analytiques de la Banque inappropriés aux contextes spécifiques des différents pays, étant donné qu'ils sont basés sur des règles et des processus développés extérieurement. Ces cadres ne tiennent pas compte des fonctionnements sociaux et politiques spécifiques à la situation de chaque pays, et négligent tout autant les évolutions locales générées par les processus traditionnels ou émergents de consultation, d'influence et de prise de décision.

C'est la raison pour laquelle de nombreux facteurs ont une incidence sur le rôle de la Banque dans l'analyse de la gouvernance, au niveau de l'évaluation de la gouvernance des pays :

- l'incapacité des agents de la Banque à saisir les complexités politiques et sociales d'un pays ;
- la présence fréquente de l'idéologie dans les évaluations réalisées ;
- le risque que les évaluations de la gouvernance se traduisent par une augmentation de la conditionnalité de la gouvernance dans le cadre des prêts alloués à la politique de développement ;
- le risque de superposition – ou de contradictions – avec les évaluations réalisées par d'autres bailleurs.

Le Rapport de Suivi Mondial 2006 reconnaît lui-même les deux premiers points. Il affirme au sujet des EPIN :

*“Les évaluations sont réalisées par les agents de la Banque Mondiale. Même s'ils sont experts dans leur domaine et bien informés sur chaque pays, les agents n'ont pas toujours connaissance*

*des détails particuliers concernant la manière dont les choses se passent réellement dans un pays.*"<sup>13</sup>

Le RSM 2006 admet également le risque d'une tendance idéologique dans les jugements qui sont prononcés dans le cadre des EPIN, en prenant l'exemple des préférences des évaluateurs en matière de processus douaniers.<sup>14</sup> En troisième lieu, il est certain que l'évaluation de la gouvernance au niveau d'un pays orientera l'allocation de prêts en faveur de la politique de développement. Ceci soulève donc des questions quant aux conditions qui seront assorties à ces prêts et à la façon dont elles s'alignent sur les stratégies de développement national (voir Section 3.2). Entre-temps, de nombreux autres bailleurs, tels que le Royaume Uni, l'Union européenne ou les Etats-Unis, ont déjà développé ou ont récemment annoncé qu'ils allaient développer des outils d'évaluation de la gouvernance. Or, dans le cadre de la Déclaration de Paris, les bailleurs se sont engagés à *"œuvrer ensemble pour réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi"*.<sup>15</sup> Aucun signe dans ce sens n'apparaît dans le domaine de la gouvernance. En fait, le RSM 2006 affirme que *"la gestion des évaluations en matière de gouvernance est devenue une industrie en pleine expansion"*, et cite des dizaines d'outils de diagnostic existants pour évaluer la gouvernance".<sup>16</sup>

La Banque considère comme une priorité de rassembler les outils existants qu'elle utilise pour développer les évaluations de la gouvernance dans le cadre des SAP. Ceux dont elle dispose déjà sont les suivants : l'EPIN, le PEFA, Doing Business, les Enquêtes sur le Climat des Investissements, l'Institut de la Banque

Mondiale (WBI), les Enquêtes de Diagnostic Anti-corruption. En outre, le Rapport de Suivi Mondial 2006 propose un cadre pour gérer le vaste modèle de gouvernance d'un pays.<sup>17</sup> Tous les indicateurs de ce cadre émanent des outils de diagnostic de la Banque susmentionnés, sauf deux, qui sont extraits de l'Index de Perception de la Corruption de Transparency International et de l'évaluation POLITY de l'Université du Maryland.

- ***Les évaluations de la gouvernance doivent être indépendantes, transparentes et locales***

Si la Banque, comme tout bailleur, est en droit de réaliser une évaluation interne à l'aide de ses propres outils, la CIDSE est convaincue que l'analyse qui en résulte sera invariablement compromise par les facteurs susmentionnés. C'est pourquoi nous pensons que la Banque doit fonder ses évaluations en matière de gouvernance sur une analyse indépendante, réalisée de manière transparente, à partir d'un maximum de données locales. Dans la mesure du possible, la Banque doit travailler avec le gouvernement et les autres bailleurs afin de parvenir à une méthode de recherche commune qui aboutisse à un accord sur l'évaluation de la gouvernance. Toutefois, plusieurs facteurs interfèrent dans ce scénario idéal, notamment les rapports entre les bailleurs et le gouvernement, ainsi que l'étendue des capacités locales à fournir une analyse indépendante. Trois situations potentielles se présentent :

- là où il existe des capacités locales pour mener à bien une analyse indépendante, la Banque, le gouvernement et les autres bailleurs doivent confier l'évaluation de la gouvernance à des organismes de recherche / analystes locaux, comme le fait actuellement l'Institut de la Banque Mondiale pour ses évaluations de la gouvernance spécifiques à chaque pays.

<sup>13</sup> Banque Mondiale et FMI, *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals and Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade and Governance*, 2006, p. 129.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Forum de haut niveau, Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement - Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris, 2005, para. 32. [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf)

<sup>16</sup> Banque mondiale et FMI, *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals and Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade and Governance*, 2006, p. 123.

<sup>17</sup> Ibid, p. 136.

- dans le cas où les capacités locales sont insuffisantes pour réaliser la totalité de l'analyse, la Banque, le gouvernement et les autres bailleurs doivent faire appel à un consortium commun et fiable d'analystes nationaux et internationaux.
- dans les cas extrêmes, où les capacités d'analyse locale sont largement absentes et le gouvernement hostile à des évaluations conjointes de la gouvernance, les agents de la Banque peuvent coopérer avec les autres bailleurs et des analystes indépendants pour mener à bien l'évaluation, dont les résultats seront soumis à un large examen de la part des acteurs locaux.

D'autres points essentiels concernant les évaluations sont décrits ci-dessous :

- toute évaluation de la gouvernance doit être transparente à toutes les étapes de la procédure, et soumise à la consultation et au débat avec les acteurs concernés, notamment le gouvernement, la société civile, le secteur privé, les médias et le parlement.
- la Banque doit rendre publics les résultats de son travail d'évaluation de la gouvernance et leur impact sur la stratégie, les interventions sectorielles et la conditionnalité qu'elle envisage dans sa politique de prêt à l'égard du pays.
- l'un des principes fondamentaux de la politique de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption doit être l'appui aux capacités locales de développer une gouvernance responsable et de combattre la corruption. Cet objectif peut être atteint grâce au financement commun par les bailleurs d'instituts de recherche indépendants et au

renforcement des capacités de la société civile<sup>18</sup>, ainsi qu'en ayant recours, autant que possible, à des analystes locaux plutôt qu'à des analystes internationaux.

- la Banque ne doit pas devenir le chef de file et l'instaurateur de règles pour l'évaluation de la gouvernance parmi les bailleurs en général ou dans des contextes spécifiques à chaque pays. Elle joue comme tout autre bailleur un rôle dans la détermination d'une évaluation conjointe de la gouvernance avec les autres bailleurs et le gouvernement. La Stratégie d'Assistance Pays (SAP) ne doit pas être considérée comme la pierre angulaire d'une stratégie d'assistance commune des bailleurs, ce qui confère à la Banque une influence disproportionnée sur la politique bailleurs-gouvernements.

#### • *L'organe qui impose la gouvernance dans le monde ?*

Le problème est de savoir si, en s'autoproclamant chef de file de ceux qui oeuvrent au niveau mondial en matière de gouvernance et de corruption, la Banque ne deviendra pas à la fois l'arbitre de la "bonne gouvernance" et le gendarme mondial de la corruption, l'un comme l'autre étant absolument inacceptables. La conceptualisation de la gouvernance par la Banque est limitée, en raison de son mandat, à l'efficacité et à l'efficience des Etats, en particulier à leur capacité à produire de la croissance économique. Toutefois, la légitimité de l'Etat et le respect des droits de l'homme ne sont pas considérés comme essentiels dans la manière opérationnelle dont la Banque appréhende la gouvernance. A l'opposé, pour la plupart des acteurs concernés, ces facteurs sont fondamentaux pour une bonne gouvernance.

<sup>18</sup> Comme le programme de partenariat de la société civile de l'ODI: <http://www.odi.org.uk/cspp>.

L'analyse de l'enquête réalisée par la CIDSE auprès de ses partenaires de la société civile des pays du Sud montre une nette différence entre le point de vue de la Banque Mondiale et celui des citoyens des pays à faible revenu, en ce qui concerne les priorités de la gouvernance. Dans leur grande majorité, les participants à l'enquête ont répondu que la responsabilisation de l'Etat à l'égard des citoyens et la participation de ceux-ci aux décisions politiques constituaient leurs priorités en matière de gouvernance. En revanche, ils ont indiqué que le premier souci de la Banque Mondiale est la stabilité macro-économique, les investissements du secteur privé et la gestion des finances publiques.

Il est donc clair que la Banque a un rôle limité à jouer dans le soutien qu'elle apporte à la gouvernance et à la lutte anti-corruption. Elle ne doit pas endosser le rôle d'arbitre central des règles en matière de gouvernance ou de corruption, que ce soit au niveau général ou spécifique à chaque pays, ni être considérée comme légitime dans ce rôle.

## Recommandations

- La Banque doit fonder ses évaluations de la gouvernance sur une analyse indépendante, réalisée de façon transparente, à partir d'un maximum de données locales.
- Idéalement, les évaluations de la gouvernance doivent être réalisées conjointement par le gouvernement, la Banque et les autres bailleurs, afin d'aboutir à une évaluation commune.
- Là où les capacités locales d'analyse font totalement défaut et où le gouvernement est hostile à une évaluation conjointe, la Banque doit coopérer avec les autres bailleurs et des analystes indépendants pour fournir une évaluation de la gouvernance du pays.
- Dans tous les cas, la procédure et les résultats de l'évaluation de la gouvernance, ainsi que leur impact sur la politique et les programmes de la Banque, doivent être soumis à un large examen des acteurs concernés et rendus publics.
- L'un des principes fondamentaux de la politique de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption doit être de travailler avec les autres bailleurs pour soutenir les capacités locales de développement d'une analyse indépendante de la gouvernance.
- La Banque ne doit pas jouer le rôle d'arbitre central des règles en matière de gouvernance ou de corruption, que ce soit au niveau général ou spécifique à chaque pays, ni être considérée comme légitime dans ce rôle.

### 3.2. Conditionnalité des prêts alloués à la politique de développement

On s'accorde généralement à dire que la conditionnalité est un outil inefficace pour introduire des changements politiques. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la gouvernance, où de complexes compromis politiques sous-tendent la plupart des réformes. La CIDSE est particulièrement préoccupée par le fait que la nouvelle stratégie puisse avoir pour résultat de conférer à la Banque une liberté encore plus grande d'imposer sa conditionnalité, sapant ainsi le rôle des acteurs locaux dans la construction d'une gouvernance responsable.

#### **Encadré 1 : L'augmentation de la conditionnalité de la gouvernance**

Avant même l'intérêt accru récemment manifesté pour la gouvernance, la conditionnalité en la matière avait connu une rapide croissance. En 2005, 100 % des prêts basés sur la politique étaient assortis de conditions relatives à la gouvernance du secteur public, contre 60 % en 1997. De surcroît, la part représentée par les conditions d'allocation des prêts liées à la gouvernance du secteur public a augmenté, passant d'environ 25 % les années 80 et 90, à 50 % en 2005. Dans le cadre de 20 récents PRSC, les conditions relatives à la gouvernance du secteur public atteignaient 44 % de toutes les actions préalables, et 38 % de la conditionnalité totale des PRSC.<sup>19</sup>

#### • **Conditionnalité et gouvernance démocratique**

La Banque a l'obligation fiduciaire de s'assurer que les fonds prêtés ou alloués aux bénéficiaires sont utilisés pour atteindre les objectifs auxquels ils sont destinés. Les représentants de la société civile des pays du Sud interrogés par la CIDSE sont d'accord avec ce principe, mais

établissent une nette distinction entre les obligations contractuelles des bénéficiaires de rendre compte des fonds reçus, et la conditionnalité qui porte atteinte à l'autonomie politique. Les partenaires de la CIDSE soulignent que si l'existence d'obligations mutuelles pour les bailleurs et les gouvernements dans des domaines tels que la responsabilité fiduciaire peut être bien fondée, la conditionnalité politique impliquant une ingérence des bailleurs dans les processus de politique nationale et supplantant les forces légitimes en matière de responsabilité – le parlement, les citoyens et les organes de contrôle – n'est pas acceptable. Ils insistent sur le fait que les premiers arbitres des priorités politiques doivent être les acteurs locaux. Les bailleurs peuvent avoir de temps à autre voix au chapitre, mais ils ne doivent être considérés en aucun cas comme les décideurs du programme politique.

De ce fait, la CIDSE estime qu'il est nécessaire de repenser radicalement la conditionnalité, là où le concept de conditions imposées par l'extérieur est rejeté en faveur d'obligations mutuelles associées à un prêt ou à une subvention. En pratique, la Banque devrait se mettre d'accord avec le gouvernement pour déterminer ce que chaque partie fera pour garantir que les ressources seront transférées et utilisées de façon transparente et responsable, dans le but visé.

Il ne fait aucun doute qu'il existe des difficultés générées par les rapports de force inégaux entre les bailleurs et les gouvernements, susceptibles d'aboutir à une situation dans laquelle un accord mutuel n'est qu'une conditionnalité déguisée imposée par l'extérieur. La transparence est cruciale pour contribuer à combattre ce risque. C'est la raison pour laquelle les accords et les engagements mutuels entre la Banque (ou un autre bailleur) et le gouvernement doivent être soumis à l'examen préalable des acteurs locaux, y compris le parlement et la société civile.

<sup>19</sup> Sources: Banque Mondiale, *Review of World Bank Conditionality*, 2005, p. 10 – 11; Wood, A. pour Trócaire, *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*, 2005, p. 15.

- **La conditionnalité fiduciaire**

La plupart des acteurs de la société civile s'accordent à dire que l'adoption de normes communes en matière de gestion financière des prêts ou des subventions est souhaitable. Tan suggère qu'il existe un ensemble de réformes fiduciaires techniques typiquement encouragées par les IFI, qui ne posent aucun problème parce qu'elles ne tendent vers aucun objectif économique ou politique substantiel.<sup>20</sup> Il s'agit notamment : de la transparence et de la responsabilisation des systèmes de gestion des dépenses publiques, qui incluent l'audit indépendant des budgets et des dépenses publiques ; de la transparence et de la responsabilisation de la budgétisation ; de la gestion des recettes et du suivi des dépenses du gouvernement.

Les participants à l'enquête de la CIDSE approuvent la nécessité d'une gestion responsable de l'aide. Cependant, ils insistent sur le fait qu'il convient de s'assurer que les bailleurs appuient les mécanismes locaux de gestion et de contrôle fiduciaire, et que la responsabilité se manifeste avant tout envers les citoyens, plutôt qu'envers les bailleurs. Ils affirment qu'il existe un déséquilibre fondamental entre le pouvoir des bailleurs et celui des acteurs nationaux dans le contrôle de la gestion des finances publiques.

Les partenaires de la CIDSE affirment que les bailleurs doivent contribuer à renforcer les processus nationaux de gestion des finances publiques de telle sorte à donner la priorité à la responsabilisation envers les citoyens plutôt qu'envers les bailleurs. De surcroît, la CIDSE pense que la Banque ne doit pas fixer de façon unilatérale des normes minimales en matière de performance financière.

Elle doit plutôt évaluer l'engagement d'un gouvernement à adopter de meilleures pratiques en faveur d'une gestion financière responsable, sur la base de son "itinéraire". En d'autres termes, elle doit vérifier que les améliorations illustrent une authentique tentative de traiter les questions les plus importantes.

### **Encadré 2 : Liste de questions sur la réforme de la gestion des finances publiques**

Le fait que l'essentiel de la conditionnalité imposée par la Banque dans le cadre de la gouvernance du secteur public concerne la gestion des finances publiques soulève un certain nombre de questions :

- Le modèle de gestion des finances publiques prôné par la Banque répond-il aux besoins des citoyens et des parlements qui s'efforcent d'obtenir des comptes de la part du gouvernement?
- Si non, comment la Banque et les autres bailleurs peuvent-ils soutenir le développement de processus s'attachant prioritairement à la responsabilisation à travers la transparence du budget vis-à-vis du public?
- Quelle assistance technique la Banque (ou les autres bailleurs) peut-elle offrir aux gouvernements partenaires pour leur permettre de créer des processus et des informations budgétaires qui soient accessibles aux citoyens?

<sup>20</sup> Tan, C. pour EURODAD, *Responsible Financing or Unwarranted Obligations?* 2006, p. 31.

- **Conditionnalité de la politique économique**

Certains domaines de la politique de prêts et de la conditionnalité sont intrinsèquement contradictoires, notamment ceux qui encouragent la réforme de la politique économique (comme la restructuration et la privatisation des entreprises publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé, des modifications au niveau de la politique fiscale, etc.). Dans la plupart des pays, l'influence de la Banque sur les réformes de politique économique dépasse largement le pouvoir des autres intervenants dans les décisions politiques dans les processus internes. Selon les partenaires de la CIDSE, il en résulte que les politiques économiques ont été soit regrettamment médiocres dans l'évaluation des besoins nationaux, soit carrément désastreuses pour les populations pauvres (voir Encadré 3).

La CIDSE pense que la Banque doit cesser d'imposer des conditionnalités en matière d'économie politique. Les réformes de la gouvernance du secteur public susceptibles d'avoir des répercussions sur la politique économique (telles que la politique d'achats ou la politique fiscale) doivent être soumises à des analyses préalables et indépendantes de l'impact sur la pauvreté et le social. Ces AIPS doivent être réalisées à l'aide d'un processus transparent qui facilite l'appropriation nationale et le dialogue politique. Elles doivent garantir que des options politiques différentes sont prises en compte en vue de la réforme. Les AIPS doivent optimiser l'utilisation et renforcer la capacité des centres locaux d'études et de recherche.

### **Encadré 3 : Malawi : Privatisation de l'ADMARC**

L'un des exemples de l'impact de l'influence politique disproportionnée de la Banque cité par les partenaires de la CIDSE est la privatisation de l'ADMARC, l'Office de commercialisation et de développement des productions agricoles au Malawi. Malgré l'existence d'une AIPS de la Banque qui démontrait clairement la fonction sociale de l'ADMARC auprès des fermiers vulnérables, le Président du Malawi a réuni une session d'urgence du Parlement entre Noël et le Nouvel An 2003 afin de transformer l'ADMARC en entreprise privée. Cette mutation était nécessaire pour empêcher le report des négociations concernant l'obtention d'un crédit auprès de la Banque. D'après les partenaires de la CIDSE, l'impact du démantèlement de l'ADMARC sur les petits agriculteurs isolés qui ne pouvaient avoir accès aux intrants agricoles ou aux marchés pour leurs produits par les voies commerciales a été dévastateur.

La Banque a déclaré que cette erreur lui avait servi de leçon. Cependant, les primes accordées aux agents de la Banque prêtant sur la base de la conditionnalité généralisée de la politique économique ont largement pris le dessus à la fois sur l'engagement de la Banque à réaliser des AIPS de qualité et sur les opinions d'une myriade d'acteurs légitimes dans un système démocratique.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Sources: EURODAD, *Open on Impact? Slow progress in World Bank and IMF poverty analysis*, 2005; Enquête de la CIDSE sur la Gouvernance, 2006 (non publié).

- **Appropriation, alignement et harmonisation**

La Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide<sup>22</sup> stipule que les bailleurs doivent :

*“Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou de l'examen annuel de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et les parties prenantes.”*

La CIDSE pense que dans sa Stratégie en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption, la Banque doit s'engager à adhérer à la position de la Déclaration de Paris sur la conditionnalité. Des mécanismes contraignant la Banque à être publiquement responsable de son adhésion à cette position doivent être mis en place.

La Banque suggère parfois qu'elle peut contribuer à une harmonisation entre les bailleurs en développant des Stratégies d'Assistance Pays communes avec d'autres bailleurs, comme cela s'est produit en Ouganda. Toutefois, étant donné que cette suggestion a tendance à pousser les bailleurs à se rallier automatiquement à la grille de conditionnalité opaque et laborieuse de la Banque, la CIDSE estime que la Banque ne doit pas imposer ce modèle. Elle doit tendre vers l'instauration d'une relation plus équitable avec les autres bailleurs, le gouvernement et les acteurs locaux. L'expérience du Mozambique fournit un exemple utile et donne quelques leçons pour la Banque (Encadré 4). (Voir également la Section 3.1).

#### **Encadré 4 : Evaluation mutuelle de la performance au Mozambique**

Le modèle mozambicain de l'évaluation mutuelle de la performance par le gouvernement et les bailleurs pourrait être reproduit dans davantage de pays. Ce modèle prévoit une révision annuelle :

- de l'application des PARPA (CSRP) par le Gouvernement,
- de la mise en place d'une grille de conditionnalité approuvée par les bailleurs et le gouvernement (Cadre d'Evaluation de la Performance), et
- de l'instauration d'un cadre approuvé précisant les engagements des bailleurs par rapport à l'efficacité de l'aide (Programme Cadre d'Evaluation de la Performance des Partenaires).

Le modèle mozambicain tient compte de la participation de la société civile qui, bien que nécessitant sans nul doute d'être améliorée, démontre que de multiples approches de la part des acteurs locaux sont possibles.

Pourtant, la Banque est récemment intervenue de façon bilatérale auprès du gouvernement du Mozambique, circonvenant ainsi les processus convenus entre le gouvernement et les bailleurs. Ce comportement a été rejeté par tous les acteurs concernés et a prouvé que la direction de la Banque doit être la première à s'assurer que les primes versées sont accordées aux agents qui respectent les accords conclus entre les bailleurs et le gouvernement.

<sup>22</sup> Forum de haut niveau, Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement - Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris, 2005, para. 16. [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf)

## Recommandations

- La Banque ne doit pas soumettre ses prêts à des conditions imposées de l'extérieur. En revanche, des accords mutuellement acceptables doivent être signés entre la Banque et le Gouvernement concernant les obligations de chaque partie, de façon à garantir que les fonds sont transférés et utilisés de façon transparente et responsable, dans le but visé.
- Ces accords doivent être soumis à un examen préalable par les acteurs locaux, y compris le parlement et la société civile.
- La Banque et les gouvernements nationaux doivent se mettre d'accord sur leurs obligations mutuelles vis-à-vis de la gestion des finances publiques, qui doivent être clairement orientées vers la transparence et la responsabilité des recettes et des dépenses du gouvernement à l'égard du public, ainsi que vers la transparence des ressources de la Banque.
- La conditionnalité ne doit pas servir à mettre en place des réformes de nature politique, notamment les réformes de politique économique.
- Les réformes de la gouvernance du secteur public qui pourraient avoir des répercussions sur la politique économique (notamment les achats, la politique fiscale, etc.) doivent être soumises à des AIPS préalables et indépendantes.
- La Banque doit encourager l'adoption de modèles communs d'accords et d'évaluation de la gouvernance entre les bailleurs et les gouvernements, plutôt que de promouvoir ses SAP comme véhicules d'harmonisation et conditionnalité conjointe entre les bailleurs.

## 3.3 Le rôle de la Banque par rapport à la société civile

*“L’engagement des citoyens, étayé par l’accès à une information de haute qualité, constitue le premier et probablement le plus important élément d’un système national de vérifications et de bilans”.*<sup>23</sup>

Après avoir reconnu cet élément comme un pilier essentiel de la gouvernance, la Banque doit s'assurer qu'elle poursuit ce raisonnement dans sa stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption. Toutefois, les mécanismes qu'elle utilise dans ce but sont capitaux. En aucune manière la Banque ne doit s'établir comme le chef de file des bailleurs en ce qui concerne l'appui à la société civile. Elle n'a ni la compétence ni la crédibilité pour assumer un tel rôle. Néanmoins, aider les organisations de la société civile à contraindre leur gouvernement à rendre des comptes est fondamental. Pour ce faire, la Banque dispose de différents moyens, énumérés ci-dessous.

- ***Ne pas prendre la place des citoyens dans la sphère politique***

La Banque doit d'abord étudier son propre comportement et la façon dont elle supprime la société civile dans le dialogue politique. Les partenaires de la CIDSE reconnaissent que comme d'autres bailleurs, la Banque peut légitimement intervenir en tant que commentateur ou participant au dialogue avec le gouvernement sur la politique de haut niveau. Cependant, ils soulignent que la Banque ne doit pas être en position de diriger la politique, et d'usurper ainsi le rôle démocratique des parlements et des citoyens. Si la Banque peut s'engager dans le dialogue avec le gouvernement, elle n'a aucun droit ou mandat pour s'ingérer dans les processus politiques ou pour déterminer la politique de façon bilatérale. De même, la conditionnalité et les processus qui l'accompagnent supplantent les acteurs locaux en raison du rapport inégal qu'ils instaurent entre

<sup>23</sup> Banque mondiale et FMI, *Global Monitoring Report: Millennium Development Goals and Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade and Governance*, 2006, p. 160.

un gouvernement, les bailleurs et la société civile. C'est pourquoi il est extrêmement important de revoir les processus existant entre la Banque et les gouvernements autour d'engagements mutuellement approuvés, comme nous l'avons remarqué dans la Section 3.2.

- ***Encourager l'intégration de la société civile dans les débats politiques entre bailleurs et gouvernements***

La Banque doit contribuer à encourager l'institutionnalisation d'espaces formels permettant à la société civile de prendre part à des discussions dans lesquelles elle est elle-même présente. Ainsi, elle doit inciter toutes les parties prenantes à intégrer formellement la société civile dans les débats politiques tels que les groupes de travail sectoriels, les procédures de révision du budget et des dépenses publiques, la stratégie d'assistance conjointe, les réunions de groupes consultatives, etc.

Cependant, la Banque doit se garder d'imposer à un gouvernement partenaire des conditions politiques à sa participation. Une histoire édifiante qui s'est déroulée en Ouganda illustre les risques qu'une telle attitude peut engendrer. Si les bailleurs peuvent encourager un gouvernement à adopter une approche plus ouverte envers la société civile grâce au dialogue, il est peu probable que la conditionnalité rende accueillant un gouvernement soupçonneux et hostile envers la société civile. Toutefois, l'intégration d'engagements mutuellement approuvés au niveau de la transparence et de la responsabilisation dans les accords conclus entre la Banque et les gouvernements est souvent légitime et renforce la capacité de la société civile à contraindre son gouvernement à rendre des comptes.

### ***Encadré 5 : L'intervention malavisée de la Banque en Ouganda***

Les programmes PRSC 4 et 5 mis en place en Ouganda comportent des conditions incontournables exigeant le développement concerté d'une politique vis-à-vis des ONG qui "instaure un environnement favorable aux opérations des ONG". Si l'accent est mis sur la création d'un "environnement favorable", on peut se demander si la Banque doit être seul juge de la définition de ce concept. En outre, si elle avait été appliquée, l'ébauche de politique élaborée par le gouvernement ougandais aurait été plus restrictive pour les ONG qu'elle ne l'est actuellement. Un certain nombre de bailleurs bilatéraux ont indiqué au gouvernement ougandais que la nouvelle ébauche de politique n'était pas acceptable et ont encouragé la Banque à ne pas pousser le gouvernement sur cette voie. En d'autres termes, non seulement l'intervention de la Banque s'est révélée tactiquement peu judicieuse à l'égard de la société civile, mais elle constitue une intervention directe de la Banque dans la sphère politique, ce qui est, et devra rester, en dehors de son mandat.<sup>24</sup>

- ***Soutenir la transparence et la responsabilité du gouvernement envers les citoyens***

De nombreux partenaires de la CIDSE jouent un rôle clé dans les structures ayant une responsabilité nationale en gérant les dépenses nationales pour améliorer leur efficacité. De la même façon, la Banque bénéficie d'une longue expérience dans l'appui à l'établissement de systèmes plus solides de gestion des finances publiques. Les partenaires de la CIDSE font remarquer que ce type d'initiatives soutenues par les bailleurs doit d'abord responsabiliser le gouvernement envers les citoyens

<sup>24</sup> Wood, A. pour Trócaire, *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*, 2005.

ordinaires, plutôt qu'envers les bailleurs. Actuellement, la plupart des informations publiées sont élaborées pour les bailleurs et les IFI au lieu d'être conçues pour les citoyens. L'information qui devrait primer est celle qui permet aux citoyens ordinaires de comprendre les mouvements de fonds et les engagements politiques du gouvernement. La transparence devrait aider les citoyens, et en priorité les populations pauvres et marginalisées, à contraindre le gouvernement à rendre compte des services fournis et du respect des droits de l'homme fondamentaux. Ces principes doivent être au cœur du travail de la Banque sur la gestion des finances publiques.

- ***Etre transparent dans les analyses et les opérations de la Banque***

Les participants à l'enquête de la CIDSE ont souligné la nécessité immédiate que la Banque et les autres bailleurs améliorent la transparence de leurs propres engagements au niveau des fonds alloués, de leurs programmes politiques, de leur travail d'analyse et de la conditionnalité. En outre, les membres de la société civile ont hâte d'obtenir des informations à ce sujet, notamment une fois que des accords auront été conclus avec les gouvernements. La Banque doit multiplier ses efforts pour utiliser des outils de communication et d'information qui soient accessibles à la société civile. Il peut s'agir de comptes-rendus réguliers de son travail et de ses financements dans la presse nationale et sur les stations de radio locales, pour inviter les citoyens à dialoguer et à diffuser l'information relative à ses activités. La Banque doit adhérer aux critères soulignés dans la Section 4 sur la divulgation courante d'informations concernant ses analyses et ses opérations.

- ***Un soutien financier loyal***

Comme le gouvernement britannique le souligne :

*"la responsabilisation est au coeur de tout changement. [...] Au-delà des structures formelles de l'Etat, les organisations de la société civile donnent du pouvoir aux citoyens, aident les populations pauvres à se faire entendre, et exigent davantage des responsables politiques et du gouvernement".<sup>25</sup>*

Les organisations de la société civile (OSC) ont besoin de soutien pour mener ce travail à bien. Les participants à l'enquête de la CIDSE insistent sur la nécessité pour les bailleurs de soutenir les mouvements et les organisations populaires, sans diriger leurs programmes. Ils suggèrent un soutien pratique, financier au moyen de mécanismes loyaux, afin qu'il n'y ait aucun risque que les bailleurs imposent leurs objectifs. La Banque pourrait coopérer avec d'autres bailleurs pour fournir cet appui loyal aux OSC. Cependant, sa priorité doit être de supprimer les obstacles à l'engagement de la société civile qu'elle a générés en raison de son ingérence dans la sphère politique et de son manque de transparence.

### **Encadré 6 : Contrôle du gouvernement local par la société civile : le Timor oriental**

Durant le printemps 2006, l'équipe d'une ONG locale, Luta Hamutuk, a identifié dans le budget national pour 2004/05 les fonds qui avaient été alloués au projet de construction d'une route à Los Palos (une zone montagneuse située à l'est de l'île). Elle est allée voir la route et a réalisé une vidéo montrant sa piètre qualité, avec des interviews de riverains s'exprimant au sujet du procédé de construction et du résultat final. Après avoir parlé à un expert des travaux publics indonésien, Luta Hamutuk a certifié que, pour l'argent dépensé, la route aurait dû être presque deux fois plus longue, et d'une qualité bien supérieure.

En utilisant la vidéo comme preuve, elle a fait pression sur le Premier Ministre, le Parlement national, la Commission des Infrastructures, le Ministre des Travaux Publics et a également relaté l'affaire dans les médias nationaux. Suite à ce lobbying tenace, le Gouvernement du Timor a menacé d'exclure l'entreprise indonésienne impliquée de tous les futurs contrats de construction dans le Timor oriental, à moins qu'elle ne revienne pour reconstruire la route sans frais supplémentaires. Bien que la communauté locale ait été dans un premier temps peu enthousiaste à l'idée de permettre à l'entreprise de revenir, Luta Hamutuk l'a aujourd'hui persuadée de le faire. L'entreprise est en train de refaire la route.<sup>26-</sup>

## **Recommandations**

- La Banque ne doit pas s'établir comme chef de file des bailleurs dans le cadre du soutien apporté à la société civile.
- Si la Banque peut légitimement participer au dialogue politique à haut niveau, elle ne doit pas prendre la place des citoyens en s'ingérant dans les procédures politiques ou en déterminant la politique de façon bilatérale.
- La Banque doit encourager l'intégration institutionnalisée de la société civile dans les débats politiques entre bailleurs et gouvernements auxquels elle-même prend part.
- La Banque ne doit pas se servir de la conditionnalité pour accroître la participation, qui est une question d'ordre politique.
- Tout appui de la Banque à la société civile doit se faire au moyen de mécanismes loyaux, afin qu'il n'y ait aucun risque qu'elle impose ses objectifs à la société civile.

<sup>26</sup> CAFOD, rapport de mission non publié, 2006

## 4. La corruption dans les projets de la Banque

L'une des principales préoccupations de la Banque est de se protéger contre les risques fiduciaires pouvant entacher sa réputation, qui sont associés à la corruption dans les projets à haute visibilité. Cependant, la CIDSE s'intéresse à un plus large éventail de risques, plus précisément ceux qui menacent les populations pauvres et vulnérables, engendrés par certains projets conçus par la Banque.

### • Des projets "compartimentalisés"

L'aide au développement, comme toute autre forme de transaction financière, risque de corrompre les pratiques. En réponse à ce risque, la Banque s'est efforcée de protéger ses projets en les mettant en place en dehors des systèmes nationaux. Dans une récente évaluation de l'Aide budgétaire globale (ABG), le réseau de gouvernance OCDE / CAD faisait remarquer les limitations d'une approche "compartimentalisée" de la corruption :

*"On réalise progressivement que la protection des fonds alloués par les bailleurs n'a qu'une durée limitée à moins que des changements durables ne soient apportés à l'administration et aux institutions des pays partenaires".<sup>27</sup>*

Le défi que doit relever la Banque est de poursuivre de vastes stratégies de lutte

anti-corruption centrées sur l'amélioration à long terme des systèmes des pays ainsi que la mise en place de garde-fous à court terme pour protéger les fonds alloués par les bailleurs.<sup>28</sup> L'évaluation OCDE / CAD / ABG a également mis à jour que les dispositions de financement hors budget, ainsi que la multiplicité des dépenses non gouvernementales et des procédures d'achats réalisées en parallèle ont tendance à affaiblir les systèmes gouvernementaux tout en compliquant le contrôle financier de l'aide. Il est possible qu'en concentrant leurs efforts sur la réduction du risque fiduciaire pouvant entacher la réputation de la Banque, ses agents soient fortement motivés pour établir des Unités d'exécution du projet (UEP) parallèles aux structures gouvernementales. Cependant, la Commission pour l'Afrique a souligné que:

*"De nombreux bailleurs ont apporté leur aide d'une façon qui sape les capacités nationales. Au lieu de renforcer les compétences du ministère, ils ont insisté sur les Unités d'exécution du projet qui ont souvent évincé les fonctionnaires les plus qualifiés du gouvernement".<sup>29</sup>*

La CIDSE estime que la Banque doit travailler de façon cohérente pour garantir le renforcement des systèmes nationaux. Elle doit éviter la compartimentalisation des projets et l'établissement des UEP, excepté dans les cas les plus extrêmes.

### • Initialisation et conception des projets

La nouvelle Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption s'articule autour d'une approche de haut en bas en ce qui concerne l'initialisation et la conception des projets. Elle manifeste une concentration extrême sur la vulnérabilité vis-à-vis de la corruption, comme s'il s'agissait du seul facteur permettant de savoir comment concevoir un projet, ou

<sup>27</sup> IDD Associates, for Organisation for Economic Cooperation and Development, *Evaluation of General budget Support: synthesis report*, 2006, quoted 2003 a. [www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf)

<sup>28</sup> IDD Associates, for Organisation for Economic Cooperation and Development, *Evaluation of General budget Support: synthesis report*, 2006, 514. [www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf)

<sup>29</sup> Commission pour l'Afrique, *Our Common Interest*, 2005, Ch 4, para 15.

finalement de déterminer si un projet doit être ou non concrétisé. Il est nécessaire d'inclure dans la stratégie une évaluation plus fondamentale des risques liés au développement, notamment les risques sociaux et environnementaux, associés à tout projet. Il est extrêmement important de réviser en amont les mécanismes utilisés pour identifier les projets, afin de s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins exprimés par la communauté locale et qu'ils n'aggravent pas la vulnérabilité des populations pauvres et marginalisées.

La Stratégie émergente de la Banque met l'accent sur des approches « participatives » de la mise en place des projets, sans souligner l'importance du mode participatif dans les évaluations réalisées lors de l'initialisation et de la conception des projets. Pourtant, l'analyse locale des solutions les plus appropriées aux projets et des risques potentiels liés à ces projets se nourrit d'une connaissance détaillée de l'économie politique locale à long terme, et peut donc être plus vigilante à l'égard de ces risques et de ces solutions. La Banque doit reconnaître l'importance de ces connaissances et de ces analyses locales, et doit s'efforcer de les intégrer pleinement dans ses systèmes de cycles de projets. Une évaluation préalable et indépendante de l'Impact sur la pauvreté et le social doit être réalisée pour tous les projets proposés qui sont soutenus par la Banque.

Ici et là, les participants à l'enquête de la CIDSE font référence aux modèles de développement ou de projets qui sont "développés dans le District de Columbia" ou "copiés sur un autre pays". Comme l'exprime un participant à l'enquête : "si vous portez les chaussures de quelqu'un d'autre, ça va vous faire mal". Une conception des projets imposée de l'extérieur omettra presque invariablement de reconnaître la pauvreté locale et la dynamique politique, ce qui aboutit souvent à des résultats dont les

populations pauvres sont victimes (voir Encadré 7).

### **Encadré 7 : Effets pervers au Pakistan**

Dans la Vallée de l'Indus au Pakistan, la Banque a encouragé le développement d'un vaste projet hydroélectrique. L'électricité fournie grâce à ce système est dix fois plus chère que dans l'Inde voisine, et hors de portée de nombreux Pakistanais pauvres. Cette situation a créé un environnement idéal pour la corruption, où le seul moyen pour beaucoup d'avoir accès à l'électricité est de "graisser la patte" du fournisseur local d'énergie électrique.<sup>30</sup>

### **• S'engager sur des projets aux côtés de la société civile**

La Banque affiche de mauvais résultats en ce qui concerne son engagement aux côtés de la société civile dans le cadre de ses propres projets. C'est pourquoi la Stratégie de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption doit s'engager à accomplir des améliorations spectaculaires dans ses pratiques à l'égard de la participation de la société civile. Actuellement, les tentatives de la Banque pour impliquer la société civile reflètent une conception de haut en bas, n'octroyant qu'un rôle limité à la société civile. Ainsi, le Trust Fund de l'ITIE consacre de l'argent au renforcement des capacités de la société civile. Mais en pratique, l'expérience dans des pays tels que le Congo-Brazzaville a démontré que la gestion du Trust Fund n'a pas permis à la société civile de participer pleinement ou d'obtenir un espace pour développer et exercer son propre programme. En fait, les réflexions de la Banque aboutissent souvent à une approche instrumentaliste de la société civile. Les OSC sont considérées et traitées comme des « chiens de garde » qui

<sup>30</sup> Source: Entretien avec Jeremy Carver, Transparency International, juillet 2006.

réduiront le risque fiduciaire pouvant entacher la réputation de la Banque. Cette approche doit être fermement rejetée dans la stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption. Les citoyens locaux doivent être perçus comme des acteurs de premier plan, et non comme un mécanisme permettant à la Banque d'atteindre ses objectifs.

**Encadré 8 : Les leçons du Tchad / Cameroun – Etre à l'écoute de la société civile**

En 1999, la Banque Mondiale lance son projet de pipeline entre le Tchad et le Cameroun, avec l'accord du Tchad pour que les recettes des exportations de pétrole soient investies dans les programmes de réduction de la pauvreté, tels que la création d'écoles et d'hôpitaux. A cette époque, les organisations de la société civile et les organisations internationales travaillant au Tchad recommandent que la Banque suspende son projet de pipeline jusqu'à ce que le gouvernement tchadien s'attaque aux problèmes de corruption et améliore sa capacité à gérer un projet d'une telle envergure. De nombreux groupes appartenant à la société civile redoutent un déclin de l'influence de la Banque et une recrudescence de la corruption et des conflits une fois les recettes du pétrole encaissées. En Janvier 2006, la Banque Mondiale suspend tous ses prêts en faveur du Tchad car le gouvernement tchadien a l'intention de transférer les revenus du pétrole à l'armée.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Communiqué de presse d'Oxfam 'World Bank suspends loans to Chad – "Model" oil project on the rocks', 6 janvier 2006

<sup>32</sup> Les Principes Equateur, ensemble de normes adoptées par les banques privées en 2003, qui ont été modelées sur les Normes environnementales et sociales de la SFI. La SFI propose une formation aux banques ayant souscrit aux Principes Equateur afin de les aider à mettre ceux-ci en application. Voir : [www.ifc.org/equatorprinciples](http://www.ifc.org/equatorprinciples)

<sup>33</sup> La coalition "Publiez ce que vous payez" (PCQVP), qui rassemble 300 ONG, avance des propositions détaillées afin d'améliorer ces normes, notamment la Déclaration de la Coalition PCQVP sur la Révision des Principes Equateur, ou la soumission de la coalition PCQVP à la consultation de la Politique de Divuligation de la SFI. Voir : [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org).

<sup>34</sup> Déclaration des ONG (Bank Information Center, Bretton Woods Project, BothEnds, Environmental Defense, Forest Peoples Programme, Friends of the Earth-US, Indian Law Resource Center, International Accountability Project), 21 février 2005. Voir [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org).

• **Renforcer les normes existantes en matière de projets**

La Banque dispose de plusieurs normes pour régler ses projets, dont les Normes environnementales et sociales de la Société Financière internationale (SFI), la Politique de Divuligation de la SFI et les Principes Equateur.<sup>32</sup> Toutefois, cet ensemble de principes présente de sérieux défauts que la Banque doit s'engager à corriger dans sa Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption.<sup>33</sup>

Par exemple :

*"Les nouvelles normes de la SFI (sociales et environnementales) ne précisent pas à quel moment les populations locales concernées par ses opérations seront consultées, ne protègent pas correctement les droits des populations indigènes sur leurs terres et leurs ressources naturelles, y compris leur droit à être informés avant de donner leur consentement, savent l'actuelle politique de la Banque Mondiale en matière de repeuplement, et n'exigent aucune évaluation ni vérification indépendante de l'impact des projets, mais au contraire se reposent largement sur les rapports élaborés par les entreprises sur elles-mêmes".<sup>34</sup>*

• **Secteurs à haut risque – Les Industries extractives**

Les ressources naturelles peuvent être une source majeure d'emplois et de revenus dans les pays pauvres.

Cependant, si elles sont mal gérées, elles peuvent alimenter la corruption, la mauvaise gouvernance et les conflits.

Dans sa Revue des Industries Extractives (RIE), la Banque reconnaît les défis qui doivent être relevés pour créer un cadre de gouvernance approprié aux projets réalisés dans ces secteurs. Les partenaires de la CIDSE sont d'accord avec les recommandations de la RIE au sujet de

l'engagement de la Banque en faveur des industries extractives :

*“les critères de gouvernance adéquate doivent être développés de façon transparente et avec la participation de tous les acteurs concernés. Ils doivent inclure un minimum de critères essentiels et sectoriels de gouvernance”.*<sup>35</sup>

Par conséquent, au niveau sectoriel, la Banque doit travailler avec la société civile locale pour identifier les critères qui déterminent, premièrement, si un projet doit être poursuivi, et deuxièmement, la façon dont il doit être géré et exécuté. Pourtant, un récent rapport élaboré par les ONG américaines Bank Information Center et Environmental Defense démontre que la Banque n'a pas fait grand-chose pour prendre en compte de manière efficace et transparente les considérations relatives à la gouvernance dans la sélection et la planification de son appui aux projets et aux stratégies des industries extractives (IE).<sup>36</sup>

La Banque doit restreindre son implication dans les industries extractives, étant donné l'impact souvent négatif qu'elles produisent sur les droits sociaux et environnementaux. Toutefois, si elle doit poursuivre ses travaux dans ce secteur, elle doit s'engager dans sa Stratégie en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption à appliquer pleinement les recommandations de la RIE, et à envisager leur application dans d'autres secteurs à haut risque. Elle doit également s'engager à contribuer au renforcement de l'ITIE (voir Section 5).

## Recommandations

- La Banque doit travailler de façon cohérente pour garantir le renforcement des systèmes nationaux. Elle doit éviter la compartimentalisation des projets et l'établissement des UEP, sauf dans les cas les plus extrêmes.
- Des AIPS préalables et indépendantes doivent être réalisées pour toutes les propositions de projets soutenus par la Banque.
- Toutes les étapes de la gestion des cycles du projet doivent prévoir la participation significative de la société civile.
- La Banque doit s'engager dans sa Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption à renforcer les Normes sociales et environnementales de la SFI, la Politique de Divulgaration de la SFI et les Principes Equateur.
- La Banque doit s'engager dans sa Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption à appliquer pleinement les recommandations de la RIE.

<sup>35</sup> Groupe de la Banque Mondiale, *Striking a Better Balance: The Extractive Industries Review, 2005*, résumé P.2. [http://bankwatch.ecn.cz/eir/reports/es\\_eng.pdf](http://bankwatch.ecn.cz/eir/reports/es_eng.pdf)

<sup>36</sup> Bank Information Center et Environmental Defense, *The World Bank Group, The Extractives Industries Review (EIR) and Governance: Evaluating the Bank Group's implementation of its commitments, 2006*, [www.bicusa.org/bicusa/issues/ED\\_BIC%20WBEIR%20governance%20\(Jan06\).pdf](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/ED_BIC%20WBEIR%20governance%20(Jan06).pdf)

## 5. Partenariats mondiaux

La Banque Mondiale a un rôle important à jouer au niveau de l'appui aux partenariats mondiaux engagés dans le combat contre la corruption pernicieuse qui détourne les ressources destinées au développement dans les pays pauvres et fragilise la gouvernance responsable.

### • La Convention des Nations unies contre la Corruption (CNUCC)

La CNUCC est la principale convention internationale qui lutte contre la corruption et s'efforce de recouvrer le produit des activités corrompues. Certaines preuves communiquées au Sénat américain ont donné la mesure des flux d'argent sale qui transitent des pays en transition ou en développement vers les banques occidentales. Ils représentent entre 20 et 40 milliards de dollars chaque année.<sup>37</sup> Malheureusement, seuls trois pays parmi les membres du G8 ont ratifié la Convention.<sup>38</sup> La Banque doit montrer l'exemple à l'occasion de la Première Conférence des Etats signataires de la CNUCC et au-delà de celle-ci, et inciter tous les pays, en particulier ses plus gros actionnaires, à prendre le ferme engagement de ratifier la CNUCC dès que possible. Elle doit promouvoir un système de gestion efficace de la CNUCC, reposant sur les piliers que sont la transparence et la participation publique. Elle doit apporter un soutien financier aux institutions nationales et internationales impliquées dans son exécution.

La Banque doit également intensifier son soutien à d'autres conventions et accords internationaux. Elle doit s'assurer que ses projets, ses programmes et son discours politique sont tous conformes à des instruments tels que la Convention de l'Union Africaine contre la Corruption, la

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, ainsi que d'autres conventions anti-corruption spécifiques à chaque région du monde.

### • Restitution de capitaux

Il est important que la Banque s'attaque au recel de capitaux volés dans des paradis fiscaux et des institutions financières privées, et facilite leur restitution. Elle peut y parvenir en partie en exerçant son influence sur les pays qui détiennent ce type de capitaux. Elle peut également contribuer à la prévention du détournement des ressources publiques vers des comptes bancaires privés en soutenant le contrôle de la gestion des finances publiques et des projets bénéficiant de son appui par le parlement, les médias et la société civile.

### • Responsabilité partagée à l'égard de la dette illégitime

Dans de nombreux pays, la population pauvre continue à payer pour les prêts irresponsables autrefois contractés par des régimes corrompus. Dans certains d'entre eux, cette situation risque de perdurer. Les créanciers officiels, dont la Banque, ont été complices de celle-ci en prêtant à des gouvernements qui manquaient de légitimité démocratique et étaient connus pour leurs pratiques frauduleuses.

La Banque Mondiale doit assumer ses responsabilités en appuyant les enquêtes et les audits indépendants qui doivent être réalisés sur la légitimité de ses demandes de remboursements de crédits chaque fois que la légitimité de la dette est mise en doute et en annulant toutes les dettes qui se révèlent illégitimes. La Banque, ainsi que d'autres bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, les gouvernements, les parlements et la société civile, doivent également explorer et développer les outils et les procédures

<sup>37</sup> Sue Hawley, citant Raymond Baker, Evidence to Permanent Subcommittee on investigations of the Committee on Governmental Affairs, Sénat américain, novembre 1999.

<sup>38</sup> A la date de juillet 2006.

nécessaires pour empêcher à l'avenir que des prêts aussi irresponsables puissent être contractés et pour protéger la population des pays endettés, particulièrement les plus défavorisés, contre leurs effets néfastes. Un Processus d'arbitrage équitable et transparent (PAET) en cas de non remboursement de la dette publique permettrait de résoudre ce problème et contribuerait à endiguer le "risque moral" encouru à la fois par les créanciers et les débiteurs.<sup>39</sup>

## • L'Initiative de Transparence pour les Industries Extractives (ITIE)

La Commission pour l'Afrique a constaté que :

*"Les Institutions Financières Internationales (IFI) peuvent jouer un rôle précieux dans la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des revenus tirés des ressources naturelles. Elles peuvent montrer l'exemple en maintenant des niveaux élevés de gouvernance et de transparence dans leurs propres activités. Mais elles sont également bien placées pour persuader les gouvernements des pays en voie de développement, ainsi que les sociétés qui exercent leurs activités sur leurs territoires, d'adopter des normes élevées similaires".<sup>40</sup>*

La Banque doit continuer à soutenir l'Initiative de Transparence pour les Industries Extractives. Si l'ITIE doit être une condition minimale à l'allocation de prêts dans les pays riches en ressources, la Banque doit encourager une plus large application de celle-ci au-delà des critères de revenus pour faire face au problème de la transparence dans les accords contractuels et fiscaux qui déterminent ces revenus.

Plus spécifiquement, la Banque doit s'assurer que ses antennes nationales appuient l'application de l'ITIE, et doit inclure la mise en place de l'ITIE dans ses Stratégies d'Assistance Pays pour tous les pays bénéficiant d'importants revenus en provenance du secteur extractif. Elle doit développer une stratégie cohérente pour permettre à la société civile de participer de façon efficace et significative aux projets de l'ITIE dans lesquels elle est impliquée. Le renforcement de la capacité de la société civile doit faire partie du plan d'action élaboré au niveau national par l'ensemble des acteurs locaux. A ce jour, il reste limité, ce qui a eu une incidence sur la possibilité pour la société civile indépendante de participer au processus de l'ITIE (voir Section 4).

La Banque doit également être prête à s'exprimer pour prendre la défense des droits des citoyens dans ces pays, afin de discuter publiquement des questions liées aux revenus de l'énergie. C'est ce qu'elle a fait récemment en soutenant les activistes de la société civile qui avaient été intimidés pour l'action qu'ils avaient menée contre la corruption dans la République du Congo. Dans des cas comme celui-là, nous aimerions que la Banque prenne clairement position pour la défense de la liberté de parole, particulièrement dans le contexte de l'application de l'ITIE.

<sup>39</sup> CIDSE / Caritas Internationalis, *Soutenabilité et Justice: une renégociation globale de la dette des pays pauvres assortie d'un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)*, 2004.

<sup>40</sup> Commission pour l'Afrique, *Our Common Interest*, 2005, Ch 4, para 86.

- **Appliquer les principes de transparence à d'autres secteurs**

Des partenariats en faveur de la transparence ont été développés pour d'autres secteurs d'exploitation des ressources naturelles. La Banque doit continuer à soutenir les Processus d'application des réglementations forestières et de gouvernance (FLEG). Dans ses efforts pour s'assurer que les engagements FLEG sont respectés au niveau national, la Banque doit s'attacher en priorité aux mesures de transparence qui accroissent la capacité des citoyens ordinaires à contraindre leur gouvernement à rendre compte des politiques et des pratiques de gestion forestière.

Les procédures d'achats publics sont extrêmement vulnérables à la corruption. Le gouvernement britannique suggère que l'utilisation des principes de l'ITIE dans le domaine des achats publics enclins à la corruption aidera les gouvernements à mieux gérer leurs finances.<sup>41</sup> La Banque doit coopérer avec les autres partenaires de l'ITIE afin de développer des principes similaires à ceux de l'ITIE pour les acquisitions publiques.

## Recommandations

- La Banque doit s'efforcer d'obtenir la pleine ratification de la CNUCC par tous les pays, en particulier par ses plus gros actionnaires.
- La Banque doit encourager un système de gestion efficace pour la CNUCC fondé sur les piliers que sont la transparence et la participation publique.
- La Banque doit vigoureusement soutenir la restitution des capitaux volés.
- La Banque doit appuyer l'audit indépendant de toutes les dettes susceptibles d'être illégitimes et annuler ces dettes en conséquence. Elle doit dorénavant encourager un Processus d'arbitrage équitable et transparent pour résoudre ces situations.
- La Banque doit développer une stratégie cohérente pour permettre à la société civile de participer de façon efficace et significative aux projets de l'ITIE dans lesquels elle est impliquée.
- La Banque doit encourager une plus large application de l'ITIE pour s'attaquer au problème de la transparence dans les accords contractuels et fiscaux qui déterminent les revenus.

<sup>41</sup> Department for International Development, *Eliminating World Poverty: making governance work for the poor*, 2006, para. 3.18.

## 6. Réforme interne et transparence au sein de la Banque Mondiale

La Banque souffre d'une accablante crise de légitimité et de crédibilité par rapport au travail qu'elle accomplit en termes de gouvernance dans ses programmes opérationnels. D'après les partenaires de la CIDSE, ceci s'explique par le degré de corruption découvert dans les projets de la Banque ; le manque de gouvernance transparente et responsable dans la façon dont la Banque gère ses affaires ; et la prépondérance de la libéralisation économique parmi les préoccupations de la Banque. En outre, l'institution n'incite pas ses agents à se comporter de façon transparente, réactive et ouverte vis-à-vis des acteurs les plus concernés par leurs conseils et leurs programmes politiques. Ces questions doivent être abordées dans la stratégie de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption.

### • La gouvernance au sein de la Banque

L'un des facteurs fondamentaux qui entament la crédibilité de la Banque dans son travail en matière de gouvernance est la façon dont l'organisation elle-même est gouvernée. Le Secrétaire Général de l'ONU a souligné que :

*“des évolutions significatives sont nécessaires pour surpasser le sentiment qu’ont les pays en*

*développement d’être sous-représentés dans les deux institutions [FMI et Banque Mondiale], ce qui a contribué à faire douter de leur légitimité [celle des IFI]”.*<sup>42</sup>

On peut remarquer en particulier que seulement deux Administrateurs africains représentent les 42 pays de ce continent, alors que cinq des pays les plus riches ont leur propre Administrateur. En outre, le droit de vote avantage nettement les pays industrialisés. Les Administrateurs des pays en développement ne disposent que de 26% des droits de vote.<sup>43</sup> Chaque pays membre reçoit un nombre égal de “droits de vote de base”, mais ceux-ci ne constituent qu'une partie de l'ensemble des droits de vote. Le reste correspond à des “quotas” nationaux, équivalents au volume de la contribution financière apportée par le pays à l'institution. Etant donné que les quotas ont augmenté au fil des années, le poids relatif des droits de vote de base a diminué de 11 % lors de la création des IFI à seulement 2,1 % aujourd'hui.<sup>44</sup>

Si l'on a prétendu que le droit de vote ne compte pas puisque les décisions sont prises par consensus, il a en réalité un fort impact sur le “consensus” qui semble se constituer lors des réunions. Ceci s'explique par le fait que lorsqu'il formule le “sens de la réunion”, le Président octroie un poids relatif aux points de vue des différents Administrateurs en fonction de leurs droits de vote.<sup>45</sup>

Enfin, l'une des caractéristiques les plus horripilantes de la gouvernance des IFI est le processus de sélection du Directeur Général du FMI et du Président de la Banque Mondiale, le premier étant traditionnellement choisi par les Etats-Unis, et le second par l'Union européenne.

<sup>42</sup> Cité dans CIDSE / Caritas Internationalis, *Le FMI, la Banque mondiale et la gouvernance économique mondiale 60 ans plus tard*, p.2.

<sup>43</sup> CIDSE / Caritas Internationalis, *Le FMI, la Banque mondiale et la gouvernance économique mondiale 60 ans plus tard*, p. 2.

<sup>44</sup> Ibid, p. 3.

<sup>45</sup> Ibid, p. 4.

## • **Transparence**

Encourager la liberté d'information fait partie du travail de la Banque Mondiale en matière de gouvernance du secteur public, notamment dans le cadre des institutions juridiques et de la réforme judiciaire. Ainsi, le dernier PRSC mis en place au Ghana comporte une recommandation proposant de soumettre au Parlement un projet de loi sur la liberté d'information. Cependant, la transparence doit également s'appliquer à la Banque.

*“Le droit d'accès à l'information est un droit humain fondamental, qui contribue à promouvoir toute une gamme de valeur sociales. C'est un outil primordial pour le contrôle de la corruption, essentiel pour la responsabilisation démocratique. On l'a décrit comme “l'oxygène de la démocratie”, car il joue un rôle central dans l'appui à une participation efficace”.*<sup>46</sup>

Bien que la Banque représente un acteur majeur dans de nombreux pays à faible revenu, l'information disponible sur ses politiques et ses opérations est difficile à obtenir. La première chose que la Banque doit faire pour encourager la transparence est de se soumettre elle-même aux plus grandes règles d'ouverture. La CIDSE estime qu'une révision de la politique de divulgation est nécessaire au sein de la Banque.

Voici quelques-unes des règles qui doivent être adoptées :<sup>47</sup>

- La Banque doit tendre vers un “principe de divulgation” qui permette à l'information d'être publiquement disponible. Les exceptions doivent être précisément définies et limitées aux circonstances où la divulgation aurait de graves conséquences, qui l'emporteraient sur les bénéfices publics qu'elle pourrait apporter.

- Les catégories d'information suivantes doivent faire l'objet d'une divulgation régulière :
  - L'information concernant la structure de la Banque Mondiale et ses processus de prise de décisions ;
  - L'information nécessaire à la participation aux décisions relatives : aux politiques, aux stratégies, aux opérations, aux évaluations et aux audits concernant les institutions ; aux analyses et aux stratégies spécifiques à chaque pays ; aux opérations de prêts, de subventions et de garanties ;
  - Les procédures, les règles et les directives organisationnelles, les politiques, les stratégies et les recommandations institutionnelles, ainsi que les informations financières ;
  - L'information relative aux répercussions des opérations de la Banque Mondiale liées à la santé, à la sécurité, à l'environnement, aux droits humains et sociaux.
- Les documents issus du Conseil d'administration doivent être divulgués en même temps qu'ils sont transmis au Conseil pour approbation.
- Les réunions du Conseil d'administration doivent faire l'objet de comptes-rendus publics. Toute déclaration écrite des Administrateurs, toute donnée écrite fournie par les membres des sections multinationales, de même que les résumés et les transcriptions des réunions du Conseil doivent être divulgués.

## • **Les primes des agents**

Si le discours de la Banque a assimilé jusqu'à un certain point les principes de participation et d'appropriation nationale, les primes des agents n'ont pas bénéficié de la même révision. Les commentateurs internes et externes désignent logiquement le système des primes comme un problème fondamental. Actuellement, les agents sont

<sup>46</sup> Charte de Transparence de l'Initiative Mondiale pour la Transparence (ébauche), p. 2 : [http://ifitransparency.org/doc/charter\\_en.pdf](http://ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf)

<sup>47</sup> Un ensemble complet de principes et de politiques est exposé dans l'ébauche de la Charte de Transparence de l'Initiative Mondiale pour la Transparence : [http://ifitransparency.org/doc/charter\\_en.pdf](http://ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf)

récompensés lorsqu'ils conçoivent des prêts et des politiques alignés sur les pratiques courantes, et non sur les meilleures pratiques, dans les opérations de la Banque, et privilégiant la quantité plutôt que la qualité et la durabilité.

Au contraire, la CIDSE pense que :

- Les agents doivent être récompensés et encouragés par leurs supérieurs à faire de la consultation et de la participation de toutes les parties prenantes une pratique quotidienne dans les opérations qu'ils réalisent au niveau national et au niveau organisationnel;
- Les agents doivent bénéficier de primes lorsqu'ils conçoivent avec les gouvernements et les autres acteurs des programmes reflétant une compréhension mûre et réaliste de la situation de la gouvernance ;
- Les agents ont besoin de primes pour ne pas être tentés d'introduire des tendances politiques idéologiques dans les structures politiques et la conditionnalité ;
- Les agents et leurs supérieurs ont besoin de soutien, notamment de ressources appropriées, pour respecter ces règles ;
- Les agents et leurs supérieurs doivent rendre compte de leur respect à l'égard de ces règles.

Il est certain que le Groupe Indépendant d'Évaluation (IEG) a un rôle à jouer dans la gestion de l'application de ces règles. Cependant, comme nous l'avons remarqué précédemment, la divulgation publique des politiques et des opérations est un moyen fondamental d'obtenir à l'avenir une amélioration des règles.

## • Le rôle du Département de l'Intégrité Institutionnelle

Le Département de l'Intégrité Institutionnelle (INT) a été créé en 2001 pour répondre à de graves préoccupations quant au degré de corruption et de fraude constaté dans les projets financés par la Banque. Il enquête également sur les allégations faisant état d'une éventuelle mauvaise conduite de la part des agents de la Banque, et rapporte ses constatations aux décideurs tels que le Comité de Sanctions de la Banque afin qu'ils interviennent. Il rend directement compte de ses activités au Président.

Cependant, des questions se posent quant à la façon dont l'INT opère et à la récente augmentation de son volume de travail, notamment dans les domaines de la conception des politiques et des programmes. Son indépendance constitue un atout mais il est également "juge et partie", puisqu'il travaille sur l'origine des négligences, la détection des fraudes et la recommandation des sanctions, alors que ses propres opérations ne font l'objet que de rares vérifications et bilans. Ses résultats sont médiocres en ce qui concerne l'exclusion des entreprises incitant à pratiquer la corruption. La société d'équipement canadienne Acres International a été autorisée à continuer à répondre aux appels d'offres pour les projets de la Banque pendant deux ans après qu'elle a été accusée de fraude dans le cadre de son implication dans le Projet Highlands Water au Lesotho.

Le rôle de l'INT doit être reconsidéré et clarifié avant que des décisions lui accordant des responsabilités nouvelles ou accrues ne soient prises. Les principes de transparence susmentionnés doivent également s'appliquer aux opérations de l'INT.

## Recommandations

- La structure de gouvernance de la Banque doit être radicalement remaniée, afin que les pays en développement puissent bénéficier d'une représentation équitable et se faire entendre.
- La Banque doit entreprendre une refonte de sa politique de divulgation, en donnant la priorité à l'accès du public à l'information sur ses opérations, ses politiques, ses stratégies et sur les discussions et les décisions du Conseil d'Administration.
- La Banque doit entièrement revoir les systèmes de primes pour ses agents, en donnant la priorité aux primes récompensant la préparation et la mise en place de projets et de programmes fondés sur une participation significative, une compréhension du contexte de gouvernance et sur la transparence.
- Le rôle de l'INT doit être reconsidéré et clarifié avant que des décisions lui accordant des responsabilités nouvelles ou accrues ne soient prises.

## 7. Conclusions et Recommandations

Alors que la Banque développe sa Stratégie en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption, elle subit elle-même une forte pression pour réaliser ses objectifs concernant la réduction du risque fiduciaire pouvant entacher sa réputation.

Cependant, nous pensons qu'un objectif plus fondamental devrait être au cœur de cette stratégie, celui de soutenir les citoyens et les autres acteurs locaux dans leurs efforts pour instaurer une gouvernance responsable dans leur propre pays.

Nous estimons que la direction, les agents et les actionnaires de la Banque doivent repenser le rôle de celle-ci en faveur d'une meilleure gouvernance. Ils doivent :

- reconnaître la nature politique de la gouvernance, mais limiter les propres interventions de la Banque à quelques domaines spécifiques relevant de sa compétence ;
- manifester leur volonté de permettre aux acteurs publics et privés de s'engager politiquement sur la façon dont un pays et ses ressources doivent être gérés sur la base d'un consensus national, plutôt qu'à travers des initiatives émanant des bailleurs ; et
- également intensifier sensiblement leur réponse par rapport à ce qui alimente la corruption, là où les sociétés et les banques du Nord sont complices du pillage illicite des ressources des pays du Sud.

L'évaluation du risque par la Banque doit inclure les risques associés au fait que :

- la Banque usurpe le rôle des acteurs locaux en obligeant les gouvernements à rendre des comptes, lorsqu'elle intervient directement et de façon opaque auprès des gouvernements ;
- les programmes de la Banque sont basés sur une analyse externe des politiques de changement social ; et

- les réformes économiques soutenues par la Banque ne reposent pas sur une juste analyse de la pauvreté, de la société et de la politique.

En résumé, la Banque doit donner à la gouvernance responsable et souveraine la priorité sur sa gestion étroite du risque encouru par ses ressources financières et sa réputation. Chaque élément de sa Stratégie en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption doit être confronté au principe suivant : renforcera-t-il ou amoindrira-t-il la capacité des plus pauvres et des plus marginalisés à contraindre le gouvernement à rendre compte de l'utilisation des ressources publiques et du pouvoir politique?

### Recommandations

#### *L'approche de la Banque en matière de gouvernance et de lutte anti-corruption*

- La corruption doit être envisagée comme faisant partie d'un ensemble complexe de défis gouvernementaux, et pas seulement comme une menace pour les ressources et la réputation de la Banque.
- La Banque doit reconnaître et mieux comprendre la nature politique de la gouvernance, tout en limitant précisément l'étendue de son propre travail sur la gouvernance à quelques domaines relevant de ses principales compétences, tels que la gestion des finances publiques orientée en faveur des citoyens.
- Le travail de la Banque sur la réforme fiscale, juridique et judiciaire, sur la réforme du service public et le renforcement des institutions sectorielles est excessivement influencé par son programme de politique économique et doit être strictement limité. Si la Banque persiste à vouloir travailler dans ces secteurs, elle doit faire preuve d'une totale transparence et se soumettre à un examen public préalable, ainsi qu'à une AIPS.

- Les décisions de financement de la Banque doivent être avant tout basées sur les besoins des populations vivant dans la pauvreté. La gouvernance et la lutte anti-corruption doivent être un facteur secondaire dans le choix de la réponse apportée par la Banque à ces besoins.
- La Banque ne doit pas être considérée comme un arbitre des droits de l'homme, mais elle doit remplir ses propres obligations dans le cadre des conventions internationales sur les droits de l'homme.
- Le principe du prêt continu doit être respecté, à l'exception des situations où de graves infractions aux droits de l'homme sont identifiées par les agences internationales spécialisées. Les critères et les processus de la Banque la conduisant à prendre des décisions de refus de prêt doivent être manifestes, cohérents et transparents.

### *Les SAP et l'évaluation de la gouvernance*

- Il est nécessaire que la Banque fonde ses évaluations de la gouvernance sur une analyse indépendante, réalisée de façon transparente, à partir d'un maximum de données locales.
- Idéalement, cette analyse doit être menée conjointement par le gouvernement, la Banque et les autres bailleurs, afin d'aboutir à une évaluation commune.
- Là où les capacités locales d'analyse sont totalement défaut et où le gouvernement est hostile à une évaluation conjointe, la Banque doit coopérer avec les autres bailleurs et des analystes indépendants pour fournir une évaluation de la gouvernance du pays.
- Dans tous les cas, la procédure et les résultats de l'évaluation de la gouvernance, ainsi que leur impact sur la politique et les programmes de la Banque, doivent être soumis à un large examen des acteurs concernés et rendus publics.
- La Banque doit soutenir avec les autres bailleurs le renforcement des capacités

d'analyse locale indépendante de la gouvernance.

- La Banque ne doit pas jouer le rôle d'arbitre central des règles de gouvernance ou de corruption, que ce soit au niveau général ou spécifique à chaque pays, ni être considérée comme légitime dans ce rôle.

### *La conditionnalité*

- La Banque ne doit pas soumettre ses prêts à des conditions imposées de l'extérieur. En revanche, des accords mutuellement acceptables doivent être signés entre la Banque et le Gouvernement concernant les obligations de chaque partie, de façon à garantir que les fonds sont transférés et utilisés de façon transparente et responsable, dans le but visé.
- Ces accords doivent être soumis à l'examen préalable des acteurs locaux, y compris le parlement et la société civile.
- La conditionnalité ne doit pas servir à parvenir à des réformes de nature politique, notamment les réformes de politique économique.
- Les réformes de la gouvernance du secteur public qui pourraient avoir des répercussions sur la politique économique (notamment les achats, la politique fiscale, etc.) doivent être soumises à des analyses préalables et indépendantes de l'impact sur la pauvreté et le social.
- La Banque doit encourager l'adoption de modèles communs d'accords et d'évaluation de la gouvernance entre les bailleurs et les gouvernements, plutôt que de promouvoir ses SAP comme véhicules d'harmonisation et conditionnalité conjointe entre les bailleurs.

### *Le rôle de la Banque par rapport à la société civile*

- La Banque ne doit pas s'établir comme chef de file des bailleurs dans le cadre du soutien apporté à la société civile.
- Si la Banque peut légitimement participer au dialogue politique à haut niveau, elle

ne doit pas prendre la place des citoyens en s'ingérant dans les procédures politiques ou en déterminant la politique de façon bilatérale.

- La Banque doit encourager l'intégration institutionnalisée de la société civile dans les débats politiques entre bailleurs et gouvernements auxquels elle-même prend part.
- La Banque ne doit pas se servir de la conditionnalité pour accroître la participation.
- Tout appui de la Banque à la société civile doit se faire au moyen de mécanismes loyaux, afin qu'il n'y ait aucun risque qu'elle impose ses objectifs à la société civile.

### *La corruption dans les projets de la Banque*

- La Banque doit travailler de façon cohérente pour garantir le renforcement des systèmes nationaux. Elle doit éviter la compartimentalisation des projets et l'établissement des UEP, sauf dans les cas les plus extrêmes.
- Des analyses préalables et indépendantes de l'impact sur la pauvreté et le social doivent être réalisées pour toutes les propositions de projets soutenus par la Banque.
- Toutes les étapes de la gestion des cycles des projets doivent prévoir la participation significative de la société civile.
- La Banque doit s'engager dans sa Stratégie de gouvernance et de lutte anti-corruption à renforcer les Normes sociales et environnementales de la SFI, la Politique de Divulgence de la SFI et les Principes Equateur ainsi qu'à respecter pleinement les recommandations de la Revue des Industries Extractives.

### *Partenariats mondiaux*

- La Banque doit s'efforcer d'obtenir la pleine ratification de la CNUCC par tous les pays, en particulier par ses plus gros actionnaires.
- La Banque doit encourager un système de gestion efficace pour la CNUCC fondé

sur les piliers que sont la transparence et la participation publique.

- La Banque doit vigoureusement soutenir la restitution des capitaux volés.
- La Banque doit appuyer l'audit indépendant de toutes les dettes susceptibles d'être illégitimes et annuler ces dettes en conséquence. Elle doit dorénavant encourager un Processus d'arbitrage équitable et transparent pour résoudre ces situations.
- La Banque doit développer une stratégie cohérente pour permettre à la société civile de participer de façon efficace et significative aux projets de l'ITIE dans lesquels elle est impliquée.
- La Banque doit encourager une plus large application de l'ITIE pour s'attaquer au problème de la transparence dans les accords contractuels et fiscaux qui déterminent les revenus.

### *Réforme interne*

- La structure de gouvernance de la Banque doit être radicalement remaniée, afin que les pays en développement puissent bénéficier d'une représentation équitable et se faire entendre.
- La Banque doit entreprendre une refonte de sa politique de divulgation, en donnant la priorité à l'accès du public à l'information sur ses opérations, ses politiques, ses stratégies et sur les discussions et les décisions du Conseil d'Administration.
- La Banque doit entièrement revoir les systèmes de primes pour ses agents, en donnant la priorité aux primes récompensant la préparation et la mise en place de projets et de programmes fondés sur une participation significative, une compréhension du contexte de gouvernance et sur la transparence.
- Le rôle de l'INT doit être clarifié et des mécanismes permettant de vérifier sa responsabilité doivent être mis en place, avant que des décisions lui accordant des responsabilités nouvelles ou accrues ne soient prises.

# Annexe 1 Participants à l'enquête de la CIDSE sur la gouvernance

<i>Pays</i>	<i>Organisation interrogée</i>
<b>AFRIQUE</b>	
Afrique du Sud	Transparency International
Angola	Slaves
Burundi	Christian Aid
Cameroun	Commission Justice & Paix
	Caritas Cameroun
Côte d'Ivoire	Forum National Dette et Pauvreté
Ethiopie	Bishop of Adigrat Eparchy
	PANE (Poverty Action network)
Kenya	AFRICOG (African Centre for Open Governance)
	Catholic Economic Justice Network / AMECEA
	Institute of Economic Affairs
	KARA (Kenya Alliance of Residents Association)
	Kendren (Kenyan Debt Relief Network)
	Transparency International
Liberia	CEDE (Center for Democratic Empowerment)
Malawi	MEJN (Malawi Economic Justice Network)
Mozambique	Institut Comboniano
	Délégation salésienne du Mozambique
Nigeria	African Network for Environment and Economic Justice
	Benson Idahosa University
	CJDP (Criminal Justice Development Project)
Ouganda	Kituo Cha Katiba
	Université de Makerere
	UDN (Uganda Debt Network)
RDC	PRSP working group in DSRP "Peace consolidation and good governance" cluster
Rwanda	ADTS (Association pour le Développement et la transformation sociale)
	Dynamique des Sociétés Civiles du Burundi, de la Rép. Dém. du Congo et du Rwanda
	YES Country-networked Rwanda
Sénégal	CPAS (Centre de Promotion Agricole du Sénégal)
	RADI (Réseau Africain pour le Développement intégré)
Tanzanie	Hakikazi Catalyst
	TANGO (Tanzania Association of NGOs)
	TEDG (Tanzania Ecumenical Dialogue Group)
Zambie	CSPR (Civil Society for Poverty Reduction)
	JCTR (Jesuit Centre for Theological Reflection)
Réseaux africains	AFRODAD
<b>ASIE</b>	
Inde	Institute for Social Sciences
Népal	RRN (Rural Reconstruction Nepal)
Philippines	Asian Social Institute
	IPDI (Integrated Pastoral Development Initiative)
	Jubilee South / Freedom from Debt Coalition
Timor oriental	La'o Hamutuk
	Luta Hamutuk
<b>AMERIQUE LATINE</b>	
Bolivie	FOCAPACI & Red de Participacion Ciudadana y Control Social
	Fundacion Jubileo
Honduras	CCERP (Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza)
	CIPRODEH (Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos)
	FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras)
Nicaragua	Envio
	Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN)
Pérou	CEAS (Comisión Episcopal de Acción Social)

# **Annexe 2**

## **Membres du**

### **Groupe de**

#### **Travail CIDSE-**

##### **Caritas**

###### **Internationalis**

###### **(CI) sur les**

###### **Ressources**

###### **allouées au**

###### **Développement**

#### **Broederlijk Delen**

Contact : Ann De Jonghe  
165, Huidevettersstraat  
1000 BRUXELLES - BELGIQUE  
Tél: (32) 2 213 04 31  
Fax: (32) 2 502 81 01  
Courriel: ann.dejonghe@broederlijkdelen.be  
Site Web: <http://www.broederlijkdelen.be>

#### **CAFOD (CIDSE/CI)**

Contact: Zoe Wildig  
2 Romero Close, Stockwell Road  
LONDRES SW9 9TY – ROYAUME UNI  
Tél: (44) 20 70955426  
Fax: (44) 20 72749630  
Courriel: zwildig@cafod.org.uk  
Site Web: <http://www.cafod.org.uk/>

#### **Caritas Espagne (CI)**

Contact: Elena de Luis  
San Bernardo, 99 bis  
Apartado de Correos n. 10095  
28015 MADRID - ESPAGNE  
Tél: (34) 91-4441000  
Fax: (34) 91-5934882  
Courriel: edeluis.ssgg@caritas.es  
Site Web: <http://www.caritas.es/>

#### **CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)**

Contact: Jean Merckaert  
4, rue Jean Lantier  
75001 PARIS - FRANCE  
Tél: (33) 1 44 82 80 00  
Fax: (33) 1 44 82 81 43  
Courriel: j.merckaert@ccfd.asso.fr  
Site Web: <http://www.ccfid.asso.fr/>

#### **Center of Concern**

Contact: Aldo Caliri  
1225 Otis Street N.E.  
WASHINGTON DC 20017 - USA  
Tél: (1) 202 6352757 ext. 123  
Fax: (1) 202 8329494  
Courriel: aldo@coc.org  
Site Web: <http://www.coc.org>

#### **Cordaid (CIDSE/CI)**

Contact: Johan van Rixtel  
Lutherse Burgwal 10  
Postbus 16440  
2500 BK LA HAYE – PAYS BAS  
Tél: (31) 70 3136337  
Fax: (31) 70 3136152  
Courriel: johan.van.rixtel@cordaid.nl  
Site Web: <http://www.cordaid.nl/>

#### **Fondazione Giustizia e Solidarieta**

Contact: Riccardo Moro  
Via Aurelia, 468  
00165 ROME - ITALIE  
Tél: 39-06-66398433  
Fax: 39-06-66398434  
Courriel: r.moro@chiesacattolica.it  
Site Web: <http://www.giustiziaesolidarieta.it>

#### **Koordinierungsstelle**

Contact: Hildegard Wipfel  
Türkenstrasse 3  
A-1090 VIENNE – AUTRICHE  
Tél: 43-1-317 0321 77  
Fax: 43-1-317 0321 85  
Courriel: h.wipfel@koo.at  
Site Web: <http://www.koo.at>

### **Manos Unidas**

Contact: Maria Villanueva  
Barquillo 38 - 3°  
28004 MADRID – ESPAGNE  
Tél: (34) 91 308 2020  
Fax (34) 91 308 4208  
Courriel: [deuda@manosunidas.org](mailto:deuda@manosunidas.org)  
Site Web: <http://www.manosunidas.org>

### **Misereor**

Contact: Georg Stoll  
9, Mozartstrasse - Postfach 1450  
52064 AIX-LA-CHAPELLE - ALLEMAGNE  
Tél: (49) 241 44 20  
Fax: (49) 241 44 21 88  
Courriel: [stollg@misereor.de](mailto:stollg@misereor.de)  
Site Web: <http://www.misereor.de>

### **Secours Catholique - Caritas France (CI)**

Contact: Jean-Pol Evrard  
106 rue du Bac  
75341 PARIS Cedex 07 - FRANCE  
Tél: (33) 1 45 49 73 30  
Fax: (33) 1 45 49 94 50  
Courriel: [jean-pol-evrard@secours-catholique.asso.fr](mailto:jean-pol-evrard@secours-catholique.asso.fr)  
Site Web: <http://www.secours-catholique.asso.fr>

### **Trócaire – Caritas Irlande (CIDSE/CI)**

Contact : Caoimhe de Barra  
Maynooth - Co.Kildare - IRLANDE  
Tél: (353) 1 629 3333  
Fax: (353) 1 629 0661  
Courriel: [cdbarra@trocaire.ie](mailto:cdbarra@trocaire.ie)  
Site Web: <http://www.trocaire.org>

### **Secrétariat de la CIDSE**

Contact : Caroline Contencin  
Rue Stévin 16  
1000 BRUXELLES - BELGIQUE  
Tél: (32) 2 233 37 53  
Fax: (32) 2 230 70 82  
Courriel: [contencin@cidse.org](mailto:contencin@cidse.org)  
Site Web: <http://www.cidse.org>



---

**Groupe de travail CIDSE-Caritas Internationalis sur les  
Ressources allouées au développement**

Broederlijk Delen, België

CAFOD, England and Wales

Caritas Spain, España

CCFD, France

Center of Concern, USA

Cordaid – Caritas Netherlands, Nederland

Fondazione Giustizia e Solidarieta, Italia

Koordinierungsstelle, Österreich

Manos Unidas, España

Misereor, Deutschland

Secours Catholique – Caritas France, France

Trócaire – Caritas Ireland, Ireland

**CIDSE**

Rue Stévin 16, B-1000 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 230 77 22 Fax: +32 2 230 70 82

E-mail: [postmaster@cidse.org](mailto:postmaster@cidse.org)

Website: [www.cidse.org](http://www.cidse.org)