



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1998/L.4
16 avril 1998

ORIGINAL : FRANÇAIS

GROUPE D'EXPERTS CHARGÉ D'EXAMINER LE
PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET DE
FINANCES PUBLIQUES DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES
Quatorzième session
4-8 mai 1998

PROBLÈMES DOMINANTS ET TENDANCES ÉMERGENTES EN MATIÈRE
DE GOUVERNANCE, PARTICULIÈREMENT EN AFRIQUE

Rapport établi par le Secrétariat*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	4
I. APERÇU DES ACTIVITÉS ET INITIATIVES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE	7
1. Les initiatives globales	7
2. Les initiatives régionales	8
II. IDENTIFICATION DES CATÉGORIES CLEFS ET DES TENDANCES ÉMERGENTES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE EN AFRIQUE	9
A. Les catégories clefs de la Gouvernance	10
1. Considérations préliminaires	10

* Pour l'établissement du présent document, le Secrétariat a bénéficié de l'aide de M. Jacques Mariel Nzouankeu, qui a fait office de consultant.



TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
2. L'État de droit démocratique	11
a) des principes de base	11
b) Un principe d'organisation : la séparation des pouvoirs	11
c) Une constitution démocratique	13
3. La société démocratique	14
a) Participation et légitimité	14
b) Efficacité et responsabilité	17
c) Intégration nationale	19
- L'intégration du droit et la restauration de l'autorité du juge	21
4. Formulation et gestion des politiques publiques	24
B. Tendances émergentes en matière de Gouvernance	26
1. L'avenir de l'État africain	27
a) Le renforcement de l'État sera nécessaire pour la bonne Gouvernance	27
b) Des formes nouvelles de l'État pourraient émerger en Afrique	28
2. L'avenir de la démocratie pluraliste majoritaire	29
a) La pluralité des modèles démocratiques	29
b) Les ambiguïtés des choix africains	31
c) L'adaptation à la démocratie pluraliste majoritaire et les nouveaux problèmes de Gouvernance	31
III. RECOMMANDATIONS	33
A. Recommandations tendant à atteindre les objectifs globaux d'une bonne Gouvernance	33
1. Reconnaître l'importance du droit dans l'élaboration des programmes de Gouvernance	33

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
2. Coordonner les réformes administratives et les programmes de Gouvernance	33
3. Privilégier les programmes d'innovation et d'amélioration des performances du Gouvernement central .	33
4. Mieux divulguer les objectifs du développement humain au sens des Nations Unies	34
5. Privilégier les approches comparatives	34
B. Recommandations relatives à des objectifs spécifiques de bonne Gouvernance	34
1. Mettre en place un programme global et intégré de renforcement du cadre institutionnel de la bonne Gouvernance en Afrique	34
2. Éradiquer les castes, lutter contre le tribalisme et développer l'éducation physique	35
3. Approfondir les politiques de décentralisation	35
4. Poursuivre la lutte pour la transparence et contre la corruption	35

/...

INTRODUCTION

Depuis bientôt deux décennies, l'accent est mis sur la bonne Gouvernance comme facteur déterminant du développement au sens large, incluant non seulement la croissance économique, mais également le progrès social. Toutefois, le concept de bonne Gouvernance n'est devenu véritablement opératoire, et n'a été effectivement introduit dans les pays africains francophone que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustement structurel. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire stratégique de la gestion des affaires publiques.

Sur le plan théorique, un très large accord se dessine pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne Gouvernance sur les pays africains.

Ainsi, il n'est plus contesté qu'elle constitue un facteur du maintien de la paix, de la stabilité sociale et de la sécurité; qu'elle peut faire disparaître, ou au moins atténuer les conflits qui fragilisent de nombreux pays africains, et de ce fait, renforcer leur légitimité et leur autorité. En outre, et bien que cela se discute encore, on affirme de plus en plus le lien entre bonne Gouvernance et développement, dans ce sens qu'une bonne Gouvernance permettrait aux pays africains de se développer plus rapidement et de manière plus durable.

C'est sur le plan pratique que se présente une grande difficulté, à savoir : comment mettre en oeuvre les programmes de bonne Gouvernance en Afrique.

Cette question pratique fait apparaître des divergences parfois profondes entre les Gouvernements africains, les Agences multilatérales d'aide au développement, et les Nations Unies elles-mêmes. C'est alors qu'on s'aperçoit que tout le monde ne donne pas le même sens, ni le même contenu au concept de bonne Gouvernance; et cette divergence de vues explique la divergence des objectifs et même des résultats qui sont différents selon le sens qu'on donne à ce concept ou l'idée qu'on s'en fait. Bien plus, il en résulte le gaspillage des fonds destinés au développement dans la mesure où les différents programmes sectoriels de bonne Gouvernance ne sont pas articulés selon une vision globale.

Le remède à cette difficulté pratique consiste à déterminer les éléments clefs et à identifier les tendances émergentes en matière de bonne Gouvernance. Pour y parvenir, il ne convient pas de rechercher ces éléments clefs de manière théorique, mais au contraire à travers les activités récentes du système des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), des Agences bilatérales au développement (Banque Mondiale, Fonds monétaire international, USAID, Coopération française, différentes Fondations, etc.), ainsi que des États africains eux-mêmes.

Cette démarche permet d'atteindre plusieurs objectifs :

- Réunir et faire la synthèse des éléments considérés aussi bien par les Nations Unies que par les autres partenaires au développement comme des indicateurs d'une bonne Gouvernance;

/...

- Identifier parmi eux des éléments clefs susceptibles de recueillir sinon le consensus des partenaires au développement, du moins un accord aussi large que possible, ce qui permettra, dans la mise en oeuvre des programmes de Gouvernance d'harmoniser les points de vue, de coordonner la vision globale du développement, de fixer une stratégie cohérente, et d'obtenir des résultats plus satisfaisants;
- Cerner les points de divergences entre les partenaires au développement et analyser les motifs, la nature, ainsi que la portée de ces divergences, et en tirer les conséquences quant à la mise en oeuvre des programmes de Gouvernance;
- Et puis, finalement, analyser ces éléments clefs ainsi que les tendances nouvelles qui en émergent, et faire aux Nations Unies des recommandations pour leur mise en oeuvre.

Le présent rapport comportera donc trois parties :

- I. Aperçu des activités et des initiatives récentes en matière de Gouvernance en Afrique.
- II. Identification des problèmes clefs et des tendances émergentes en matière de bonne Gouvernance en Afrique.
- III. Recommandations.

PROBLÈMES DOMINANTS ET TENDANCES ÉMERGENTES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Résumé

D'une manière générale, on est d'accord pour reconnaître les effets bénéfiques d'une bonne Gouvernance sur les pays africains. La difficulté, c'est, comment sur le plan pratique mettre en oeuvre des programmes de Gouvernance dans ces pays.

En raison des divergences que les partenaires au développement entretiennent sur le contenu, et même sur les objectifs de la bonne Gouvernance, il est nécessaire, pour assurer l'efficacité de leurs actions, mais surtout des interventions des Nations Unies, d'identifier les problèmes dominants ainsi que les tendances émergentes dans ce domaine.

C'est à travers les activités récentes des Nations Unies et des agences bilatérales au développement qu'il faut procéder à une telle identification. L'examen de ces activités fait apparaître une liste impressionnante, et de surcroît non limitative des éléments que l'on considère comme des indicateurs d'une bonne Gouvernance.

Les résultats ci-après se dégagent de cette masse d'informations.

A. Les problèmes dominants

Il se dégage trois séries de problèmes dominants :

1. Les problèmes liés à l'édification d'un État de droit démocratique.
Il s'agit de faire en sorte que l'État africain soit construit et fonctionne selon les grands principes de la bonne Gouvernance : séparation des pouvoirs, indépendance des juges, liberté des médias, élections libres, multipartisme et opposition, etc. Il s'agit aussi de doter ces pays de constitutions qui garantissent la bonne Gouvernance, adaptées aux réalités, sans transiger sur les droits humains universels, bien rédigées, et dénuées des dispositions démagogiques qui n'ont qu'un effet d'annonce;
2. Les problèmes liés à l'émergence d'une société démocratique en Afrique. Les grands principes de bonne Gouvernance concernés par ces problèmes sont : a) la participation populaire incluant la décentralisation, la restructuration des parlements pour les rendre plus représentatifs, le renforcement de la société civile et des ONG, ainsi que toutes les mesures qui confèrent la légitimité au pouvoir politique et qui confèrent l'autorité au gouvernement; b) l'efficacité qui implique la lutte pour la transparence et contre la corruption et l'obligation de rendre compte (accountability); c) l'intégration nationale, c'est-à-dire un ensemble de mesures qui créent la solidarité entre les groupes sociaux et unifie les ordres juridiques de manière à rendre effectives les décisions des autorités gouvernantes;
3. Les problèmes liés à la formulation et à la gestion des politiques publiques. De nombreux cas de mal Gouvernance tiennent au fait que les politiques publiques sont mal formulées et mal gérées.

B. Les tendances émergentes

On a identifié deux grandes tendances des problèmes auxquels on va faire face en Afrique en matière de Gouvernance.

1. Les questions liées à l'avenir de l'État africain. On est d'accord qu'il faut renforcer l'État africain, parce que la libéralisation ne doit pas signifier "État minimum", ou État faible. Mais on ne sait pas encore comment le faire sans remettre en cause la liberté du marché, sans revenir à l'État interventionniste, ou à l'État autoritaire. À cela s'ajoute que pointent à l'horizon de nouvelles formes de l'État africain comme l'État régional, l'État multinational ou l'État-ethnie.
2. Les problèmes liés à l'avenir de la démocratie pluraliste majoritaire. Toute la doctrine et la stratégie des Nations Unies et de la plupart des agences bilatérales en matière de Gouvernance repose sur le postulat que l'Afrique accepte comme régime politique la démocratie pluraliste majoritaire. Or cette hypothèse sera de moins en moins vérifiée à l'avenir, au moins pour deux raisons.

/...

D'une part, le phénomène majoritaire n'est pas accepté en Afrique. Ce n'est pas dans la culture africaine de décider arithmétiquement d'une majorité et d'une minorité et de dire que la minorité doit se soumettre à la majorité. C'est la raison pour laquelle, là où ce système est institué, le principe majoritaire est contourné : on fait entrer l'opposition significative dans le gouvernement et le parlement se retrouve sans opposition. Il faut des réformes profondes pour faire accepter le principe majoritaire en Afrique.

D'autre part, des voix de plus en plus autorisées s'élèvent pour reconnaître qu'en Afrique, il y a une pluralité de modèles démocratiques tous aussi acceptables que légitimes. La démocratie pluraliste majoritaire va donc entrer en compétition avec les modèles culturalistes comme la démocratie sans partis politiques, la démocratie consensuelle. L'on ne doit même plus exclure la renaissance des régimes de partis uniques sous l'habillage de partis dominants, c'est-à-dire un régime dans lequel un même parti est toujours majoritaire, alors que gravite autour de lui une satellite de petits partis n'exerçant aucune influence réelle sur la vie politique.

Ces phénomènes conduiront à revoir toutes les hypothèses sur lesquelles reposent actuellement les doctrines de la bonne Gouvernance.

I. APERÇU DES ACTIVITÉS ET INITIATIVES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Au cours des dernières années, les Nations Unies, comme les autres partenaires au développement, ont consacré de nombreuses activités à la bonne Gouvernance. Sans que l'énumération ci-après soit exhaustive, on peut distinguer :

1. Les initiatives globales, notamment :
 - Juin 1995, l'Agenda pour l'Action du Caire, adopté par l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'OUA reconnaissait alors que la bonne Gouvernance est un facteur essentiel du développement économique et social, au même titre que la démocratie, la paix, la sécurité et la stabilité.
 - Mars 1996, les Nations Unies lancent l'Initiative Spéciale pour l'Afrique (ISA) en vue d'appuyer le Nouvel Agenda pour le développement de l'Afrique des années 1990 (UN-NADAF). Dans ce cadre, le PNUD crée un sous-programme intitulé l'Initiative spéciale sur la Gouvernance en Afrique (SIGA). Ce programme tend à promouvoir une bonne Gouvernance par le développement des institutions solides, l'accroissement du rôle de la société civile, la transparence, la responsabilité et l'efficacité des résultats.
 - Avril 1996, les Nations Unies reprennent la cinquantième session et la consacrent au rôle de l'Administration publique dans le développement. Elles adoptent également la résolution A/50/225. Au cours de cette importante session, l'ONU affirme, entre autres, qu'une Gouvernance et une administration transparente dans tous les secteurs de la vie sociale sont le fondement indispensable du développement". La résolution A/50/225 des Nations Unies donne un souffle nouveau à la

/...

gestion des affaires publiques en Afrique. La plupart des initiatives actuellement en cours en matière de Gouvernance tirent leur légitimité de cette résolution.

- Mai 1997, la treizième réunion du Groupe d'experts en administration et finances publiques des Nations Unies a approfondi, entre autres, la question de la bonne Gouvernance, dans la perspective de la résolution A/50/225 des Nations Unies et surtout, formulé des recommandations d'action au niveau national et international, à partir du thème : "Repenser l'État pour favoriser le développement et le changement socioéconomique".

2. Les initiatives régionales

Sur le plan régional, de nombreuses activités ont été consacrées à la bonne Gouvernance. Quatre de ces activités méritent attention.

- Février 1991, la Banque mondiale organise au Sénégal un Séminaire sur la gestion gouvernementale et le développement économique. Le séminaire réunissait quelques experts et des décideurs politiques pour analyser les interactions entre les actions de développement et les conditions de gestion gouvernementale. Le Séminaire avait surtout insisté sur les critères d'évaluation d'une bonne Gouvernance.
- Novembre 1991, l'Institut International des sciences administratives (IISA) et d'autres partenaires au développement organisent à Dakar (Sénégal) un séminaire régional sur le thème : "La capacité institutionnelle en matière de changement et de soutien des politiques publiques". Le séminaire réunissait des représentants des gouvernements de nombreux pays africains, des décideurs politiques ainsi que des experts pour réfléchir sur l'importance d'un cadre institutionnel approprié en matière de gestion des affaires publiques.
- Novembre 1996, un séminaire régional sur la bonne Gouvernance et le développement est organisé à Dakar par l'Institut africain pour la Démocratie, avec le concours du PNUD, de l'USAID, de l'Agence de la coopération culturelle et technique de la francophonie, ainsi que d'autres agences multilatérales d'aide au développement. Au cours de cette importante rencontre, c'est le concept même de la bonne Gouvernance, son contenu et ses objectifs qui ont été revisités.
- Mai 1997, la deuxième Conférence des ministres de la fonction publique des États membres de l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) se tient à Cotonou (Bénin), avec le concours de la Mission française de coopération et d'action culturelle. Elle regroupe, outre des observateurs et des experts, les représentants gouvernementaux de la fonction publique de près de 20 États africains francophones. Le thème central de cette conférence, "Une nouvelle fonction publique africaine pour un meilleur service à l'utilisateur" porte, certes, sur les problèmes d'administration publique. Cependant une partie importante de la Conférence était consacrée à la bonne Gouvernance, et surtout,

/...

c'était l'occasion pour le représentant de la France de préciser la conception française de la bonne Gouvernance.

- Juillet 1997, le Forum africain sur la Gouvernance se tient à Addis-Abeba sous les auspices du PNUD et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies. Le Forum regroupe des représentants de nombreux gouvernements africains qui exposent et discutent leurs programmes nationaux de Gouvernance. Ce forum est suivi par la Conférence globale sur la Gouvernance organisée par le PNUD pour discuter des pratiques et expériences internationales en matière de Gouvernance.
- Mars 1998, les Nations Unies organisent à Addis-Abeba (Éthiopie) une Conférence sur le thème : "Gouvernance en Afrique – Renforcer le cadre institutionnel".

La Conférence avait pour objectifs de favoriser les échanges de vues sur la meilleure manière de renforcer les institutions de l'État, condition sine qua non de la bonne Gouvernance, d'identifier les obstacles à la consolidation d'une bonne Gouvernance, ainsi que des stratégies pour les surmonter, de définir un plan d'action stratégique pour la consolidation du cadre institutionnel en vue d'une bonne Gouvernance dans les pays africains, et la diffusion des enseignements tirés des expériences de différents pays.

Ces activités ont permis d'obtenir des résultats forts appréciables que les contraintes de l'espace ne permettent pas de reproduire ici. Ainsi, la notion et le contenu de la bonne Gouvernance ont été bien cernés. À ce sujet, la conception des Nations Unies est apparue comme le standard auquel s'ajustent d'autres conceptions. En outre, il a été possible de réaffirmer les liens entre la bonne Gouvernance et le développement, à condition d'entendre par là le développement humain durable au sens des Nations Unies. Enfin, les principes de base pour l'édification du cadre institutionnel de la bonne Gouvernance ont été posés.

II. IDENTIFICATION DES CATÉGORIES CLEFS ET DES TENDANCES ÉMERGENTES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Les activités dont on vient de faire la synthèse, mais aussi la pratique des États africains font apparaître une longue liste, d'ailleurs non limitative, des éléments qui, à un titre ou à un autre se rattachent ou concernent la bonne Gouvernance. Il s'agit à présent, en les ayant en vue, d'identifier et d'analyser, ce qu'on peut considérer comme catégories clefs de la Gouvernance.

Ensuite, à partir des conclusions de cette analyse, il s'agit, dans une attitude d'anticipation et de prospective, de décrire les tendances qui émergent, c'est-à-dire les problèmes auxquels, selon toute vraisemblance, on aura à faire face dans l'avenir en matière de Gouvernance.

A. Les catégories clefs de la Gouvernance

1. Considérations préliminaires

Les conclusions et recommandations des principales activités récentes en matière de Gouvernance, ainsi que la pratique des États permettent d'identifier trois grandes catégories clefs auxquelles se rattachent tous les éléments et indicateurs recensés : l'État démocratique ou l'État de droit, la société démocratique, et le problème de la formulation et de la gestion des politiques publiques. Cela signifie en bref que la bonne Gouvernance est assurée lorsqu'il y a État de droit démocratique, lorsqu'un tel État repose sur une société démocratique, et qu'il existe une bonne coordination entre l'État et la société ce qui suppose une bonne formulation et une bonne gestion des politiques publiques.

Tous les éléments de la longue liste des indicateurs d'une bonne Gouvernance se rattachent à l'une de ces trois catégories. Inversement, lorsqu'on parle de mal Gouvernance c'est, soit que l'État de droit démocratique n'est pas bien construit ou ne fonctionne pas convenablement, soit qu'il y a des dysfonctionnements dans la société démocratique, soit que les politiques conduites par les gouvernements sont mal formulées ou mal gérées.

Les trois catégories sont présentées dans l'ordre logique de leur création. L'État de droit démocratique, c'est le cadre institutionnel, le processus et les mécanismes de la Gouvernance. La société démocratique au contraire vise le contenu même de la démocratie, les valeurs, les formes de culture, les modes de vie dont une bonne Gouvernance doit tenir compte.

Dans la réflexion, comme dans l'action, la priorité logique doit être donnée à l'approche institutionnelle, à la construction de l'État démocratique. L'expression de Montesquieu : "canaux... par où coule la puissance" est à cet effet suggestive : du point de vue de son contenu, en tant que valeur, forme de culture ou de civilisation, la démocratie peut être comparée à un liquide précieux qui risque de se répandre de toutes parts, de se diluer dans la terre ou de se mélanger à des impuretés s'il n'y a pas de vases, de canaux, d'ustensiles appropriés pour le recueillir et le conserver. Dès lors, un cadre institutionnel approprié, comparable en cela à un coffre-fort destiné à conserver des valeurs, est la condition indispensable et préalable à l'établissement et au développement de toute société démocratique.

Cela explique, en grande partie, que la revendication de la démocratie ou de la bonne Gouvernance commence toujours par une revendication institutionnelle : c'est l'État, sa forme, ses structures, les mécanismes de son fonctionnement qui sont d'abord mis en cause lorsqu'on déplore la mal Gouvernance ou l'absence de certaines valeurs qu'on considère comme démocratiques; en sens inverse, on n'envisage la restauration ou la réhabilitation de certaines valeurs que selon un processus institutionnel approprié ou perçu ou considéré comme tel. La crise de la légitimité survient précisément lorsque les citoyens croient que l'État - cette sorte de canal - n'est plus approprié pour véhiculer les valeurs démocratiques; il faut alors, soit réfectionner ce canal, soit le remplacer.

/...

La conclusion ci-après du document de travail No 2 de la Conférence des Nations Unies de mars 1998 à Addis-Abeba est donc particulièrement appropriée :

"Dans le présent document nous avons plus mis l'accent sur le rôle de l'État et sur celui de son centre qu'il n'est d'usage dans les écrits sur ces questions. Dans une certaine mesure, c'est une simple réaction à l'accent... excessif placé sur la société et la gouvernabilité des régimes. Cela représente aussi une prise de conscience du fait qu'il est possible de mettre en place plus rapidement des institutions politiques efficaces que des sociétés paisibles et des économies prospères. Ces facteurs sont interdépendants, mais mettre en place des institutions gouvernementales semble bel et bien être le meilleur moyen de commencer le processus de la Gouvernance.

Au total donc les catégories et problèmes clefs de la Gouvernance sont, dans l'ordre logique et chronologique : la mise en place du cadre institutionnel, c'est-à-dire l'édification de l'État de droit démocratique; la promotion d'une société démocratique et finalement la bonne formulation et la bonne gestion des politiques publiques.

Ces idées méritent quelques précisions sommaires.

2. L'État de droit démocratique

Trois matériaux permettent la construction d'un État de droit démocratique en Afrique.

a) Des principes de base conformes ou en tout cas compatibles avec les exigences des Droits Humains Universels. La liste, on l'a vu n'est pas limitative, mais certains sont devenus classiques, notamment : le multipartisme et l'opposition politique, la liberté des médias, l'indépendance des juges, des élections libres, régulières et transparentes, et l'alternance au pouvoir, etc.

b) Un principe d'organisation : la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est le principe fondamental selon lequel sont, ou doivent être organisés les pouvoirs dans un État démocratique. Ce principe est comparable au plan d'un édifice et remplit deux fonctions apparemment contradictoires, mais en fait complémentaires.

D'un côté, il s'agit d'un principe d'intégration; en effet, il organise l'espace dans l'État démocratique afin de permettre de stocker ensemble des biens ou des valeurs présentant les mêmes caractères ou destinés à la même fonction; c'est pour cela d'ailleurs qu'on devrait parler de séparation des fonctions. C'est le même principe qui permet de distinguer dans un édifice les chambres et des pièces affectées à des usages différents. Un tel plan n'est pas neutre. Il détermine a priori l'emplacement des biens et valeurs : on sait par exemple où seront stockés les appareils ménagers et la literie. De même, un tel plan oriente déjà la manière dont la vie s'organisera dans l'édifice. Il suppose en effet que l'on accepte dès le départ que chaque pièce remplira la fonction pour laquelle elle a été instituée; que par exemple, on ne fera pas de

/...

cuisine dans la salle des bains, et qu'on ne fera pas entrer son bétail dans la chambre à coucher, comme on pourrait le faire dans une maison traditionnelle.

D'un autre côté, le même principe se présente comme un principe d'exclusion en ce sens qu'il conduit à exclure de l'espace démocratique des biens et valeurs qui n'y ont pas leur place. Par exemple, dans le plan de l'édifice esquissé ci-dessus, qui correspond à celui d'un appartement ou d'un pavillon à l'occidentale, il n'y a pas de place pour le feu de bois, pas plus qu'il n'est possible d'y introduire le bétail. La séparation des pouvoirs joue donc comme la ménagère et son tamis : elle rejette les valeurs incompatibles avec l'édifice démocratique.

La séparation des pouvoirs est un indicateur d'une bonne Gouvernance lorsqu'il comporte trois principales manifestations.

- La séparation du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif ne doit pas être une créature du pouvoir exécutif, mais un contre-pouvoir pour équilibrer l'exécutif. Cela suppose non seulement le multipartisme, mais également un équilibre entre les partis politiques. En effet, s'il y avait un déséquilibre entre les partis, l'un pourrait devenir dominant et dans ces conditions contrôler l'exécutif et le législatif, lequel, de ce fait, ne jouerait plus le rôle de contre-pouvoir face au Gouvernement. Le pouvoir judiciaire doit jouir des garanties d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, sans pour autant devenir un État dans un État. Aucune pression ne doit être exercée sur le juge dans l'exercice de ses fonctions.
- La séparation de l'État et des institutions et forces religieuses. Dans un État démocratique, les décisions doivent être prises au seul niveau de l'État, sans interférence des institutions et forces religieuses. C'est dans ce sens que l'on peut dire que l'État démocratique, singulièrement en Afrique, doit être un État laïc.

Il ne s'agit pas d'une laïcité conçue comme au siècle dernier en Europe en termes de conflit entre l'état et les institutions religieuses. Il s'agit au contraire d'organiser la coexistence entre l'État et toutes les croyances. L'État laïc est celui qui n'opère pas de discrimination entre croyant et non croyant et qui n'introduit pas de hiérarchie entre les croyances; il permet la coexistence de différents groupes sociaux dans les sociétés composites, multiraciales, multiethniques et multiconfessionnelles.

- La séparation de l'État et des partis politiques. L'État démocratique n'est pas neutre d'une manière générale parce qu'il a pour mission d'imposer et de privilégier l'idéologie démocratique véhiculée par des partis démocratiques, c'est-à-dire par des partis qui acceptent les principes du pluralisme démocratique, ainsi que le type de société qui en découle. Toutefois, il tolère les autres doctrines tant que leur expression ne remet pas en cause sa propre existence. C'est le seul régime qui accepte, encore une fois tant que son existence n'est pas menacée, que se développent en son sein des doctrines qui se

/...

déclarent, le cas échéant, ouvertement opposées à ses idéaux et au besoin les combattent.

Sous cette réserve, et dans ces limites, on peut donc dire que l'État démocratique, bien que n'étant pas neutre, est, ou doit être un arbitre entre les partis; il doit tenir la balance égale entre les partis démocratiques et les partis non démocratiques qui évoluent en son sein. Cela suppose que l'appareil de l'État ne soit dominé par aucun de ses partis; que les moyens de la puissance publique, de même que les biens publics ne soient pas au service du parti au pouvoir, qui est, dans la plupart des cas le parti majoritaire. La séparation de l'État et des partis politiques est une séparation fonctionnelle; elle signifie que les gouvernants doivent distinguer entre leurs responsabilités d'hommes d'État et celles de membres des partis politiques auxquels, le cas échéant, ils peuvent appartenir.

L'une des particularités de l'État démocratique, c'est l'universalisme de ses principes. Cela signifie que les fonctions qui leur sont assignées restent identiques dans tous les continents et quels que soient les peuples auxquels elles s'appliquent. C'est un peu comme une religion dont les règles, fixées par les autorités compétentes, au besoin écrites sont valables pour toutes les races et pour tous les continents à l'égard des personnes qui les acceptent.

L'universalisme des principes démocratiques ne doit pas être confondu avec l'uniformité; universel ne veut pas dire uniforme. Cela explique que chaque peuple, chaque race peut aménager la maison-démocratie avec ses propres biens culturels et ses propres valeurs de civilisation. Les structures universelles, standardisées de l'édifice, ainsi que les fonctions assignées à chacune des pièces jouent comme un tamis et éliminent les valeurs culturelles contraires aux spécificités de la démocratie. L'universalisme de la démocratie est donc tout à fait compatible avec la diversité des cultures.

c) Une constitution démocratique

La bonne Gouvernance suppose que l'État de droit repose sur une constitution démocratique, mais débarrassée de toutes sortes de dispositions démagogiques et inapplicables : proclamations intempestives pour embellir la façade de l'état, dispositions tendant à prouver qu'on est plus démocratique que les pays industrialisés et mettant en place des mécanismes onéreux, complexes, neutralisant les pouvoirs sous prétexte de les contrôler, créant un Gouvernement, mais le privant des moyens de gouverner, toutes dispositions inspirées par la propagande politique, dont le caractère utopique au sens péjoratif du terme ne fait aucun doute.

Au contraire, les constitutions africaines doivent être simples, claires, et organiser le processus de la décision majoritaire de manière logique et cohérente.

Lorsqu'une constitution répond à ces exigences, elle doit être rigoureusement respectée. Les gouvernants ne doivent pas modifier la

/...

constitution pour l'adapter à leurs ambitions politiques. Au contraire, c'est eux qui doivent s'adapter à la constitution un peu comme un locataire s'adapte à un appartement qu'il occupe sans avoir le droit de le transformer.

3. La société démocratique

La bonne Gouvernance suppose que la société soit démocratique. Les objectifs d'une bonne Gouvernance ne peuvent pas être atteints dans une société déchirée par des conflits, des rivalités ou exclusions raciales ou ethniques, le tribalisme, l'impossibilité pour la majorité de participer à la gestion des affaires publiques, l'irresponsabilité, la gabegie, la corruption et les gaspillages.

En Afrique, trois types de mesures peuvent faciliter l'émergence d'une société démocratique.

a) Participation et légitimité

La mal Gouvernance résulte souvent du fait que les gouvernements ne sont pas légitimes en ce sens qu'ils n'ont pas été établis avec le consentement du plus grand nombre. Il en est ainsi le plus souvent pour deux raisons :

- Ou bien la constitution et les institutions gouvernantes sont mal rédigées et ne permettent pas au plus grand nombre de citoyens de participer aux affaires publiques; c'est la dimension juridique du problème;
- Ou bien la constitution et les institutions gouvernantes prévoient bien des modalités de participation populaire mais les gouvernants les écartent afin de se maintenir au pouvoir; c'est la dimension politique et civique du problème. Cette hypothèse se présente lorsque les citoyens sont tellement faibles ou ont été tenus tellement longtemps dans la servitude et la crainte, qu'ils ne peuvent pas, ou n'osent pas revendiquer les droits qui leur sont pourtant reconnus par la constitution; la société civile, les ONG, les groupes de pression et autres forces intermédiaires ayant pour vocation d'équilibrer le pouvoir central sont faibles ou inexistantes.

Mais c'est une hypothèse limite car, lorsque la dimension juridique est bien maîtrisée et que les constitutions et autres institutions gouvernantes bien conçues, des contre-pouvoirs se développent dans la société, et limitent l'arbitraire des gouvernants. Le rôle de l'éducation civique dans l'émergence de tels contre-pouvoirs reste déterminant, mais l'éducation civique n'atteindra pas ses objectifs si le cadre juridique dans lequel elle est entreprise n'est pas approprié. Par exemple, il ne sert pas à grand-chose d'expliquer aux citoyens qu'ils peuvent contester les décisions du gouvernement ou aux groupes fragiles comme les femmes qu'elles peuvent influencer les décisions du gouvernement en leur faveur s'il n'existe pas un cadre juridique préalable qui organise et protège ces droits.

/...

Trois réformes juridiques peuvent favoriser la participation populaire et la légitimité des gouvernements.

- Réévaluer le suffrage universel. Il n'est pas certain que le suffrage universel soit adapté dans tous les cas, et à tous les niveaux aux sociétés africaines. En effet, l'intégration de ces sociétés, condition du bon fonctionnement du pluralisme démocratique, suppose, entre autres réformes à entreprendre, la protection des minorités, une décentralisation poussée avec la diversification des statuts des groupements locaux une réforme foncière poussée, permettant de redistribuer le pouvoir économique, l'organisation et la garantie du pluralisme culturel afin de donner des chances égales à toutes les cultures et de permettre à chacun de choisir sa culture. Ces réformes, et bien d'autres nécessitent le recours à d'autres formes de représentation, à d'autres techniques du choix des représentants. Elles supposent donc que l'on cantonne le suffrage universel dans des domaines précis et limités, parce que sa généralisation pourrait, dans certains cas fissurer le tissu social au lieu de le consolider.
- Réévaluer les techniques de participation populaire. Les constitutions africaines doivent permettre, dans le cadre du gouvernement majoritaire, d'associer autant que possible les populations à la préparation, à l'élaboration, et à l'exécution des décisions qui les concernent. La démocratie pluraliste offre à cet effet une gamme impressionnante d'instruments très peu utilisés en Afrique, mais qui pourraient transformer radicalement ses sociétés :
 - * Techniques de la cogestion et de la participation aux capitaux et aux résultats des unités de production;
 - * Introduction ou renforcement des procédés de la démocratie directe : référendum pour toutes les grandes questions importantes; veto populaire permettant à un groupe de citoyens de s'opposer à l'application d'une loi; pouvoir d'initiative permettant à des citoyens de prendre l'initiative de faire voter des lois; pouvoir de révocation notamment au niveau local, etc.
 - * Techniques de concertations nationales : certaines matières sensibles dont la liste pourrait être fixée par la constitution ou les lois, devraient, obligatoirement faire l'objet de concertations nationales.

On pourrait, de cette manière, créer une véritable démocratie participative et vivante susceptible de consolider la solidarité nationale.

- Démultiplier le pouvoir. Les constitutions africaines doivent exploiter au mieux le principe démocratique de la séparation des pouvoirs. Dans sa forme classique, ce principe évoque la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais ce qu'il convient de retenir, ce ne sont pas les trois grandes fonctions ainsi instituées, mais le principe même de la séparation. Le principe de la séparation est un principe évolutif, dynamique, qui ne consacre pas

/...

une forme figée d'organisation du pouvoir, mais permet d'adapter tous les types de sociétés aux exigences de la démocratie pluraliste.

Les sociétés africaines sont caractérisées par une grande rigidité : l'État est fortement centralisé et les pouvoirs économiques, et notamment les pouvoirs sur la terre, sont confisqués par des féodalités. Dans ces conditions, les mécanismes de la démocratie pluraliste ne produisent pas leurs effets; la séparation classique des trois pouvoirs dont l'objectif était d'ériger chaque pouvoir en contre-pouvoir vis-à-vis des autres, ne remplit plus cette fonction.

L'exemple du Parlement est significatif. Dans la conception classique de la séparation des pouvoirs, son rôle était celui du contre-pouvoir face à l'exécutif. Il fallait donc que le niveau de recrutement des parlementaires soit élevé, et qu'ils disposent des moyens matériels nécessaires pour accomplir leur mission.

Mais il fallait surtout qu'ils soient représentatifs, c'est-à-dire qu'ils exercent un pouvoir politique effectif sur les populations. Or, les codes électoraux de la plupart des pays africains ne permettent pas d'atteindre ce dernier objectif. Ils se focalisent sur la régularité de l'élection et non sur la représentativité des élus. C'est la raison pour laquelle des députés peuvent être élus de manière régulière et transparente, mais sans exercer un véritable pouvoir politique sur les populations. Cela signifie que le pouvoir politique reste en dehors du Parlement, dans les milieux religieux ou traditionnels par exemple. Pour que le Parlement devienne le siège des décisions initiales et joue normalement son rôle de contre-pouvoir, il faut une autre philosophie du droit électoral.

Pour briser cette rigidité du Parlement comme des autres institutions démocratiques, les constitutions africaines doivent prévoir des mécanismes permettant de démultiplier le pouvoir. C'est une opération qui tend à dépasser un simple réaménagement technique du pouvoir telle que la déconcentration. C'est une autre philosophie de la distribution du pouvoir, de toutes les formes du pouvoir, permettant à chaque personne, à chaque groupement social d'avoir quelque chose à conserver et à défendre.

L'État laïc réalise un progrès dans ce domaine, puisqu'il permet de distinguer le pouvoir politique du pouvoir religieux. Mais dans l'État laïc, le pouvoir politique reste synthétique. Ce n'est pas seulement le pouvoir de réglementer formellement la conduite des citoyens, c'est aussi le pouvoir de prescrire des choix éthiques. On ne se contente pas de dire comment les citoyens doivent faire; on leur prescrit aussi des choix éthiques en leur commandant ce qu'ils doivent faire. Pour créer des contre-pouvoirs efficaces, il faut poursuivre le mouvement de démultiplication du pouvoir dont la laïcité n'est que le premier maillon, par exemple en dissociant le pouvoir politique du pouvoir économique d'une part et d'autre part du pouvoir culturel.

b) Efficacité et responsabilité

La société démocratique suppose également l'efficacité dans le processus décisionnel et la responsabilité des personnels de l'Administration.

- L'efficacité peut être obtenue grâce à deux indicateurs clefs de la bonne Gouvernance.
- La transparence qui est l'un des moyens de prévenir la corruption. Les développements, faits sur cette question dans les activités récentes des Nations Unies et des agences bilatérales au développement restent pertinents et d'actualité. Par ailleurs, une collaboration étroite et permanente entre les Nations Unies et des organisations comme Transparence International sera très bénéfique à l'Afrique. Enfin, l'adoption d'un projet d'une Convention internationale de lutte contre la corruption sera une avancée significative dans ce domaine.

En attendant, l'Afrique peut prendre des initiatives modestes, mais efficaces et faciles à mettre en oeuvre. Elle peut commencer par assurer la transparence de l'utilisation de l'aide publique au développement.

L'Afrique reçoit d'importantes aides bilatérales et multilatérales pour le développement de ses institutions. Or, mal utilisée, l'aide publique peut ruiner la démocratie, alors que son objectif était de la consolider; fissurer le tissu social, là où l'on s'attendait à ce qu'elle soit un facteur de cohésion et de concorde; introduire et entretenir des méthodes douteuses dans la gestion des affaires publiques, alors que l'un de ses objectifs espérés était qu'elle développe de nouveaux indicateurs d'une bonne Gouvernance; et finalement, ternir l'image même du donateur, complice malgré lui d'une situation dégradée dans laquelle, paradoxalement, on viendrait à regretter d'avoir reçu l'aide, parce qu'elle aura suscité des appétits ou créé des confits qui, peut-être, n'auraient jamais vu le jour sans elle.

La condition préalable à une bonne utilisation de l'aide publique, c'est la transparence de son utilisation. Cette condition n'est certes pas suffisante, mais elle est nécessaire et préalable à tout débat de fond. Le débat sur la transparence, comme sur la bonne utilisation de l'aide, doit être engagé au moment où l'aide est accordée. Il ne servirait à rien d'attendre que ces fonds soient dépensés, pour ensuite "découvrir" qu'ils ont été mal dépensés, se lancer alors à la chasse aux sorcières, et dans toutes sortes d'investigations qui, non seulement seront vouées à l'échec mais encore pourraient aggraver certaines frustrations.

Les gouvernements pourraient publier un Journal officiel de l'aide publique qui pourrait être trimestriel ou semestriel et dans lequel tout citoyen pourrait trouver, entre autres informations :

- Le montant global de l'appui financier obtenu de chaque bailleur de fonds, ainsi que sa répartition détaillée par secteurs d'activités ou d'affectation : séminaires, publications, organisation matérielle des élections, véhicules, différents équipements, indemnités et honoraires s'il y en a, etc.

/...

- La liste des personnes physiques ou morales, tels que des groupements, sociétés, associations, chercheurs, bureaux d'études, GIE, ONG, etc. ayant reçu, à un titre quelconque, des fonds provenant de l'aide publique, quelle que soit d'ailleurs la dénomination de ces fonds (aides, honoraires, subventions, prise en charge pour des voyages, hébergement ou repas au cours ou à l'occasion des séminaires, perdiems, etc.); cela suppose que toute personne qui accepte un financement sur fonds d'aide publique soit prévenue que son nom figurera dans le Journal;
- La liste des biens d'équipements, matériels, fournitures, etc. acquis grâce à des fonds d'aide publique ainsi que leur affectation actuelle;
- La liste des publications, ouvrages, brochures, plaquettes, séminaires, conférences, etc. confectionnés ou organisés avec des fonds provenant de l'aide publique.

Bien d'autres informations pourront être publiées dans ce Journal qui par ailleurs se perfectionnera d'édition en édition.

Pour tout ce qui ne pourra être exécuté ni géré directement par des fonctionnaires en activité, les règles de passation des marchés devront être rigoureusement respectées. Cela ne concerne pas seulement les marchés d'équipement, de matériel ou de fournitures, mais aussi des marchés d'études, de publications, d'organisation des séminaires, ainsi que de toutes sortes de prestations de services. Il ne devrait pas être nécessaire d'avoir des "relations" pour accéder à ces activités financées sur des fonds d'aide publique. Le recours normal aux règles de la concurrence devrait permettre à une commissions technique indépendante de sélectionner des structures ou des personnes les mieux qualifiées pour les exécuter. Enfin, l'appel à la concurrence devrait faire l'objet d'une large publicité, et ne pas prendre la forme d'une information sensible qui ne serait accessible qu'à des initiés ou à des cercles restreints de relations.

Ces conditions minimales, si elles étaient réunies, permettraient enfin d'engager le débat de fond sur la bonne utilisation de l'argent que nous donnent nos partenaires. Deux brefs exemples : en comparant les montants affectés respectivement aux publications et à l'encre indélébile lors des élections, on s'apercevra peut-être qu'on peut économiser sur les publications en renonçant à les faire sur papier couché luxueux en couleur, et que les économies ainsi réalisées peuvent permettre d'acquérir une encre indélébile d'une qualité supérieure, efficace, quelles que soient les conditions d'utilisation, par exemple, sans qu'il soit nécessaire de remuer le flacon. Ou encore qu'on peut réduire le nombre de véhicules, si tant est qu'ils ne servent exclusivement qu'à la logistique des élections.

La transparence dans l'utilisation des fonds provenant de l'aide publique n'est qu'un aspect de la transparence dans la gestion des finances publiques et des affaires publiques en générale. Elle constitue le meilleur indicateur d'une bonne Gouvernance.

/...

C'est sur la mise en oeuvre quotidienne de cette vertu que l'on jugera l'effectivité d'une bonne Gouvernance. Car la capacité de l'Afrique à assurer une telle transparence, outre qu'elle garantit sa souveraineté et la délivre des contrôles extérieurs toujours plus contraignants et désobligeants, dénoterait une transformation profonde des mentalités dans le sens d'un meilleur respect du bien du public, ainsi que l'émergence d'un État fort et respecté.

- La décentralisation comme indicateur d'une bonne Gouvernance, a fait l'objet de nombreux commentaires pertinents.

Les aspects techniques de la décentralisation : décentralisation territoriale ou locale, décentralisation par services, déconcentration du pouvoir central, délégation du pouvoir et de signature sont intimement liés à la performance de la Fonction publique, et relèvent de l'étude de l'Administration publique.

Le rôle de la décentralisation dans la bonne Gouvernance est analysé plus bas, dans le paragraphe sur l'intégration nationale.

- La responsabilité permet, dans le cadre d'une bonne Gouvernance d'identifier la personne qui doit rendre compte.

Le terme anglais utilisé à cette effet accountability mérite d'être francisé parce qu'il est plus parlant que les expressions françaises équivalentes : responsabilité, obligation de rendre compte, imputabilité, etc.

L'accountability fait disparaître les décisions et activités anonymes qui sont très préjudiciables aux bonnes relations entre les citoyens et l'Administration.

Elle permet aussi des récompenses positives ou négatives sans lesquelles il n'y a pas de bonne Gouvernance.

c) Intégration nationale

L'un des obstacles majeurs à l'émergence d'une société démocratique en Afrique résulte de l'absence d'intégration nationale de ces pays. C'est en ce sens que la plupart des États africains souffrent d'une crise de légitimité.

La légitimité de l'État ne doit pas être confondue avec la légitimité des gouvernements : un gouvernement est légitime s'il est bien élu, et s'il bénéficie du libre consentement et de l'appui de la majorité des citoyens.

En revanche, la légitimité de l'État suppose qu'il repose sur un consensus minimum : consensus sur les institutions, sur les contre-pouvoirs qui garantissent les libertés; consensus sur les frontières de l'État, et par conséquent sur la nation.

L'observation montre que la plupart des États africains souffrent d'une crise de légitimité qui explique la mal Gouvernance dans beaucoup de situations : de nombreuses législations répressives et privatives de libertés s'expliquent, sans se justifier, par le fait que l'État ne jouit pas de la

/...

légitimité c'est-à-dire d'un minimum de consensus qui aurait pu lui conférer l'autorité nécessaire pour faire accepter ses décisions.

Cette situation résulte de ce que les frontières artificielles imposées par la colonisation et gelées par les nouveaux gouvernements ne parviennent toujours pas à se consolider. Alors qu'on croyait de bonne foi que l'État centralisateur plaqué sur ces frontières finirait par créer des nations (c'est en gros la thèse dite de l'État-Nation), on s'aperçoit aujourd'hui que le sentiment national reste très fragile et que, dans la plupart des cas, le réflexe clanique, tribal, régionaliste prime ce qu'on appelle dans les pays industrialisés l'intérêt général.

L'échec de la doctrine et de la politique de l'État-Nation explique pourquoi de nombreux pays africains se présentent comme une juxtaposition de nationalités souvent rivales et non pas comme un ensemble intégré.

Deux instruments juridiques peuvent favoriser l'intégration nationale en Afrique.

- Une autre philosophie de la décentralisation. Il n'est plus discuté que la décentralisation est un indicateur d'une bonne Gouvernance et l'on sait que des fonds importants sont actuellement dépensés pour soutenir cette décentralisation dans de nombreux pays africains.

Mais il s'agit de la décentralisation classique dont le processus est à peu près le suivant, au moins pour ce qui concerne l'Afrique francophone : une loi reconnaît l'autonomie juridique et financière à des groupements ou collectivités territoriales, les autorise à élire leurs propres dirigeants et gestionnaires, énumère leurs compétences, leur transfère certains services qui jusque là étaient gérés par le gouvernement central et leur transfère les ressources dont le gouvernement central se servait pour gérer ces services.

C'est certainement un progrès indéniable par rapport à la situation antérieure où toutes les activités étaient gérées par le gouvernement central lui-même. Mais, telle qu'elle est conçue, elle ne favorise pas l'intégration nationale et on s'apercevra, avant une décennie qu'elle n'est pas un indicateur d'une bonne Gouvernance, au moins pour cinq raisons :

- C'est une duplication, une copie de ce qui se fait au niveau du gouvernement central vers des collectivités territoriales. Or, le gouvernement central n'est pas un modèle de performance en Afrique. Recopier ses règles de fonctionnement vers des collectivités territoriales, c'est aggraver la mal Gouvernance et non pas renforcer la bonne Gouvernance. Ainsi, les pays qui ont réalisé la décentralisation ont recopié vers les collectivités décentralisées le système électoral du Gouvernement central, la structure de l'exécutif du gouvernement central, toutes des institutions qui ne fonctionnent pas bien et qui souvent sont inscrites dans des programmes de réformes en vue d'une bonne Gouvernance. À cela s'ajoute que ce sont souvent les mêmes personnes qui exercent des responsabilités au niveau du gouvernement et des collectivités décentralisées. La décentralisation classique ne fait donc pas disparaître les dysfonctionnements qu'on

/...

observe au niveau du gouvernement central; ces dysfonctionnements subsistent, mais dupliqués dans des circonscriptions plus petites à l'intérieur de l'État.

- La décentralisation classique ne protège pas les minorités; le suffrage universel ne permet pas leur représentativité réelle. Il convient d'imaginer d'autres modes d'organisation administrative qui tiennent compte de ces réalités, et notamment de repenser la technique de la délimitation des circonscriptions administratives.
- La duplication du système central va parfois tellement loin que toutes les collectivités décentralisées sont rigoureusement organisées de la même manière. Or, il faudrait diversifier les statuts des groupements territoriaux. En effet, vouloir administrer toutes les régions d'un État selon des règles uniformes accroît les rigidités sociales. Les statuts des groupements territoriaux doivent au contraire être diversifiés. Il n'y a aucune raison d'instituer les mêmes types d'organes administratifs dans les zones nomades, désertiques, les régions forestières ou maritimes.
- La décentralisation classique ne garantit pas le pluralisme culturel. Or, le décalage entre le pluralisme politique et le pluralisme culturel est à l'origine de nombreuses cassures dans la société. Le pluralisme culturel suppose que le pouvoir politique n'organise pas la domination d'une culture sur les autres, et qu'il donne des chances égales à toutes les cultures de s'épanouir. Cela suppose également la liberté de choisir sa culture, et par conséquent la faculté de changer de culture et d'être accepté comme tel.
- Toutes les fois que les dimensions de l'État le permettent, et c'est le cas pour près des deux tiers des États africains, le fédéralisme constitue le meilleur mode de gestion des affaires publiques.

C'est donc une autre philosophie de la décentralisation qu'il faut mettre en oeuvre, si l'on veut qu'elle favorise effectivement l'intégration nationale.

- L'intégration du droit et la restauration de l'autorité du juge

Les analyses faites sur l'indépendance du juge comme indicateur d'une bonne Gouvernance restent pertinentes, de même qu'il faut saluer les programmes d'appui à la justice développés dans de nombreux pays africains et qui visent par exemple à équiper les tribunaux, à former les juges ou à leur fournir une bonne documentation nécessaire à leur travail.

Toutefois, ces programmes d'appui à la justice s'attaquent surtout aux conséquences de la mal Gouvernance en relation avec la justice, et non à ses véritables causes. Bien souvent en effet, la mal Gouvernance dans le domaine de la justice n'est pas dû au statut du juge, mais à la manière dont la justice est organisée et, plus fondamentalement encore, au fait que le droit que le juge veut appliquer n'est pas adapté soit aux réalités socioculturelles, soit aux exigences de la mondialisation et des innovations technologiques. C'est la raison pour laquelle les effets bénéfiques des programmes de rénovation de la

/...

justice risquent d'être neutralisés s'ils ne sont pas suivis de la réforme du fond même du droit.

On peut donc envisager la mise en oeuvre par les Nations Unies, d'un Projet de la réforme du droit en Afrique conçu de telle sorte que les différentes familles du droit du continent s'enrichissent de leurs apports mutuels.

Par exemple, l'introduction de certains principes de la Common Law dans l'espace africain francophone permettrait de développer de nombreux indicateurs de bonne Gouvernance au moins en ce qui concerne l'autorité et l'office du juge, ou encore l'institution des fiducies qui sera particulièrement adaptée aux réalités socioéconomiques des africains. Inversement, les pays africains de Common Law apprécieraient l'adaptation de certaines institutions du système du Code civil telle que la responsabilité des gouvernants et autres personnes publiques.

Trois enjeux au moins justifient ce projet.

- La réforme du droit va consolider l'unité nationale. Sur le plan du droit en effet, les nations africaines ne sont pas unies; elles fonctionnent selon le principe du pluralisme juridique. Cela signifie qu'il y a plusieurs ordres juridiques qui se superposent, et par conséquent se neutralisent. Malgré les apparences, l'ordre juridique étatique n'est effectif et ne tire sa légitimité que du quart environ de la population. Le fait que l'État dispose des moyens de contrainte pour imposer sa loi à tous ne doit pas faire croire que la légitimité d'un ordre juridique peut durablement se fonder sur la contrainte. Seule la règle intériorisée assure une véritable stabilité d'un système juridique. Or, des pans entiers de la société africaine échappent au droit étatique ou lui résistent et continuent d'évoluer selon des règles de leurs propres systèmes juridiques.

Bien que certaines écoles de pensée encouragent le pluralisme juridique, y voyant le reflet, au plan social du pluralisme politique, un tel système menace à terme l'unité nationale. Par exemple, la coexistence des droits laïques et des droits religieux repose sur un équilibre fragile dont la rupture serait lourde de conséquences pour l'unité nationale.

L'objectif prioritaire de la réforme du droit consiste donc à réaliser l'intégration sociale du droit et par conséquent à élargir et à renforcer la base du consensus, de manière à obtenir un meilleur fonctionnement de la démocratie.

- La réforme du droit va consolider la paix sociale. En effet, l'une des tendances du droit moderne consiste à assigner une nouvelle fonction aux normes juridiques.

Jusque-là en effet, les normes juridiques avaient pour vocation de régir directement les conduites individuelles. Elles étaient légitimes dès lors qu'elles étaient édictées par les organes habilités à cet effet, notamment par le Parlement pour la loi, et le

/...

Gouvernement pour le règlement. La réglementation était alors unilatérale : la réforme de l'éducation, le code électoral, le statut des fonctionnaires, pour ne citer que quelques exemples, étaient légiférées par le Parlement, ou se décrétaient par le Gouvernement, unilatéralement, sous réserve du contrôle par le juge des modalités pratiques de leur application.

Ce qui paraît nouveau, c'est la tendance à conférer aux normes juridiques la vocation de directives et de cadres de concertation; aux normes unilatérales classiques se substituent progressivement des normes de concertation. De proche en proche, les normes véritablement contraignantes sont des normes négociées, même dans des domaines telle que la Fonction publique relevant traditionnellement du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, et alors même que le statut général des fonctionnaires affirme toujours que le fonctionnaire est, à l'égard de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire.

Face à ce phénomène, il y a au moins deux options politiques :

Maintenir et renforcer la légalité républicaine, ce qui signifierait par exemple qu'on ne peut pas remettre en cause, en dehors de l'Assemblée nationale, une loi régulièrement adoptée par des députés de la nation élus au suffrage universel; ou encore qu'il faut donner son plein effet aux décrets de l'exécutif pris en vertu du pouvoir discrétionnaire que la Constitution lui reconnaît.

Assigner une nouvelle fonction à la loi et au règlement. Par exemple, si on les considère comme de simples directives, on admettra que les normes de contrainte n'apparaîtront qu'après des concertations engagées dans les cadres qu'ils tracent. À moins de décider aussi que la loi et le règlement n'interviendront que pour codifier les résultats des concertations arrêtés par consensus.

Pour des considérations de maintien de la paix sociale, c'est cette dernière tendance que semble suivre certains gouvernements africain. Mais pour que cette tendance s'inscrive dans la durée, une Réforme du Droit devrait redéfinir les missions du législateur et de l'exécutif, ainsi que les modalités selon lesquelles les partenaires sociaux peuvent intervenir dans le processus des décisions juridiques.

Pour les pays francophones, la common law peut, là encore, être d'un grand secours. En effet, les lois de common law sont, soit la codification des grandes décisions de justice, soit des lois d'orientation, qui ne deviennent effectives que lorsqu'elles sont interprétées, et appliquées par les tribunaux, soit enfin de lois d'arbitrage : devant un problème soulevant de graves conflits de valeurs, les cours refusent de trancher et demandent l'arbitrage du Parlement.

- La réforme du droit va accroître la compétitivité. L'un des traits du système juridique du Code civil, c'est la distinction du droit public et du droit privé.

Cette distinction apparaît de plus en plus comme un handicap dans le contexte international actuel caractérisé par la compétitivité et la mondialisation, notamment du fait que ce contexte est largement dominé par les puissances de common law qui, elles, ne connaissent pas cette distinction, ou ne lui donnent pas la même portée.

La réforme du droit ne fera que constater ce rapprochement quasi naturel du droit public et du droit privé, et en tirer les conséquences pratiques, comme par exemple en matière criminelle. On sait en effet que les pays de common law ne connaissent ni Parquet, ni juge d'instruction, et pourtant, les crimes et les délits y sont réprimés. Même en matière criminelle, le système est basé sur le principe du contradictoire : le juge se borne à appliquer les règles strictes d'admission ou d'exclusion de la preuve, sans interférer dans la conduite du procès, qui est presque exclusivement basée sur la preuve testimoniale, et la poursuite est tenue à la norme de la preuve au-delà de tout doute raisonnable, faute de quoi le prévenu bénéficie de l'acquittement.

Une telle institution est, à l'évidence, un excellent indicateur d'une bonne Gouvernance.

Une conséquence majeure de l'intégration du droit se fera sentir dans les pays africains où il existe des castes, ainsi que dans ceux, plus nombreux qui pratiquent le tribalisme.

Aucune démocratie réelle ne peut fonctionner dans de tels pays.

L'Inde qui est sur le point de surmonter des situations analogues est un champ d'observation privilégié pour l'Afrique.

4. Formulation et gestion des politiques publiques

Les effets bénéfiques de l'État de droit démocratique et de la société démocratique ne peuvent être maintenus et renforcés que si les politiques publiques sont bien formulées et bien gérées.

Il y a ici une double responsabilité des pays africains et des partenaires au développement.

Il est fréquent que certains gouvernements africains ne perçoivent pas clairement les objectifs d'une bonne Gouvernance par rapport aux réformes qu'ils entreprennent, ou aux politiques publiques qu'ils initient.

C'est pour cela qu'il convient de rappeler que la bonne Gouvernance suggère l'idée selon laquelle on peut, sans transformer un instrument, en obtenir un meilleur rendement, lorsqu'on sait l'utiliser. Dans cette perspective,

/...

l'innovation ne résiderait pas dans les réformes, mais dans l'art de piloter l'État ou l'Administration, en orientant ses différentes composantes et structures de manière à optimiser leur rendement et leur efficacité.

La bonne Gouvernance n'exclut pas les réformes. Toutefois, contrairement aux prémisses du "moins d'État, mieux d'État", elle n'envisage pas les réformes en elles-mêmes, comme moyen de modifier le rôle de l'État, mais en tant qu'elles constituent des indicateurs de performance de la gestion des affaires publiques, autrement dit, en tant qu'elles sont des outils efficaces de pilotage de l'État ou de l'Administration.

Par exemple, alors que la lecture économique d'une réforme de la décentralisation consisterait à rechercher, entre autres, en quoi la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État modifie le rôle de celui-ci, l'allège de certaines tâches, ou soulage ses finances, ou encore à se demander si les nouvelles collectivités locales sont dotées de ressources suffisantes pour assumer leurs nouvelles fonctions, la perspective de la bonne Gouvernance consisterait à rechercher en quoi cette réforme améliore la qualité des relations entre l'État et la société civile, si, et dans quelle mesure elle développe la participation populaire et la démocratie locale, etc.

Les indicateurs de performance qui sont les signes apparents d'une bonne Gouvernance sont nombreux et variables selon les contextes. Pris isolément, ces éléments ne sont pas des indicateurs d'une bonne Gouvernance. Autrement dit, par exemple, il n'y a pas de bonne constitution en soi, de bon système judiciaire en soi. À la limite, on pourrait dire que chacun de ces éléments, pris isolément, est bon en soi : dans l'absolu, toute constitution pourrait être bonne, de même que tout système judiciaire, ou toute conception des droits de l'homme.

En revanche, c'est en tant qu'ils peuvent se raccorder et fonctionner harmonieusement que ces éléments constituent des indicateurs d'une bonne Gouvernance. Il faut alors que les différents éléments en présence puissent s'emboîter les uns dans les autres, se connecter, comme des pièces d'un même appareil en fonctionnement.

Pour l'Afrique, la question de la bonne Gouvernance consiste donc à savoir si, et dans quelle mesure les réformes se connectent et s'emboîtent harmonieusement avec leur constitution, leur système judiciaire, leur fonction publique, etc., ou encore, quels correctifs faut-il apporter à un ou plusieurs de ces éléments pour en faire des pièces d'un même appareil en fonctionnement. La bonne Gouvernance, c'est un moteur qui tourne. L'absence de bonne Gouvernance, c'est une juxtaposition de pièces, dont chacune est intéressante mais qui ne peuvent pas se connecter pour former un appareil en fonctionnement, soit parce qu'elles appartiennent à des appareils de types différents, soit parce qu'au moment de les fabriquer, on n'avait pas songé qu'elles devaient se connecter ou s'emboîter.

Dans cette perspective, des efforts restent à faire en Afrique pour développer la bonne Gouvernance. On observe en effet trois principales lacunes dans la formulation des politiques publiques :

1. De nombreuses réformes restent inachevées, et certains États se présentent comme un vaste chantier à l'abandon.

Or, une bonne Gouvernance se mesure aussi par la capacité des pouvoirs publics à opérer des réformes cohérentes et à les conduire jusqu'à leur terme.

2. Souvent, il y a absence de corrélation entre différentes réformes, dans ce cas, elles ne s'emboîtent pas, ne se connectent pas les unes aux autres comme cela aurait dû être. Par exemple, on entreprend successivement une réforme de la décentralisation, une réforme de la justice et une réforme de la fonction publique mais sans qu'aucune exerce un effet d'entraînement sur les autres. Ainsi, on ne profite pas de la décentralisation pour alléger la fonction publique en transférant une partie de ses personnels vers les nouvelles collectivités locales, ni pour décentraliser la justice afin de la rapprocher davantage des citoyens.

3. Le refus de tirer toutes les conséquences du processus électoral ne participe pas non plus d'une bonne Gouvernance. Les élections ont pour objet de désigner la majorité qui va gouverner. Former, à l'issue des élections un gouvernement qui ne reflète pas les résultats proclamés est un indice que quelque chose ne fonctionne pas correctement dans le système politique.

Les partenaires au développement, y compris les Nations Unies peuvent également contribuer à une meilleure formulation des politiques publiques par les africains.

Il faudrait d'abord qu'ils harmonisent leurs propres doctrines en matière de Gouvernance pour éviter que leurs divergences affectent les politiques publiques africaines.

Il faudrait ensuite qu'ils acceptent que ces politiques sont aussi diverses qu'il y a d'États. Cela suppose qu'ils renoncent à concevoir des projets applicables pour un groupe d'États sans discernement, alors qu'aucun État africain n'est identique à un autre. Cela devrait les conduire à décentraliser les activités afin qu'elles se conforment davantage aux réalités locales. À l'arrivée, il faudra transférer aux africains eux-mêmes l'entière responsabilité de la formulation de ces projets.

B. Tendances émergentes en matière de Gouvernance

Les développements qui précèdent permettent de pressentir l'importance des problèmes à venir en matière de Gouvernance. Il s'agit des problèmes actuellement non résolus, ou qui vont émerger à la faveur du nouvel environnement politico-économique mondial.

/...

On peut les regrouper en deux grandes catégories l'une relative à la nature et aux missions de l'État africain, l'autre à l'avenir de la démocratie pluralité majoritaire.

1. L'avenir de l'État africain

Le débat sur l'État africain en rapport avec la Gouvernance renvoie à l'expression de "reconceptualisation", désormais courante.

La reconceptualisation de l'État, c'est la redéfinition de son rôle et de ses missions, compte tenu des objectifs qu'on lui assigne.

Sur cette question, on s'achemine en Afrique vers trois options.

a) Le renforcement de l'État sera nécessaire pour la bonne Gouvernance :

En effet, on s'achemine vers une autre lecture du concept "moins d'État, mieux d'État".

Jusqu'à présent, c'est une lecture économique, liée à la mise en oeuvre des politiques d'ajustement structurel qui prévaut. Le "moins d'État" se tourne vers le passé pour décrire ce qu'il faut changer; le "moins" suggère que ce changement doit être réducteur, qu'il s'agit de décharger l'État de quelque chose. Le "mieux d'État" est un regard sur l'avenir; il décrit ce qui sera ou devra être la nouvelle image, le nouveau profil de l'État; et le "mieux" exprime en abrégé un jugement de valeur qui suggère qu'il s'agira d'un changement qualitatif; que le profil de l'État, lorsqu'on aura déchargé celui-ci de quelque chose, sera préférable à ce qu'il est actuellement.

Le résultat, c'est d'affaiblir l'État. D'où les expressions d'"État minimum", "État facilitateur", "État essentiel", "État nécessaire", toutes expressions qui veulent dire que, moins l'État intervient, mieux cela vaut pour l'économie et les citoyens.

Désormais, on s'achemine vers une lecture managériale du "moins d'État, mieux d'État".

D'abord, on s'est aperçu que la libéralisation de l'économie suppose justement un État fort, capable de prendre des initiatives, d'impulser, d'orienter, parfois de contrôler, et de s'imposer dans les relations internationales.

Ensuite, sans remettre en cause le rôle économique de l'État, on privilégie désormais la bonne Gouvernance, c'est-à-dire la manière dont l'État assume ses fonctions, sa capacité de régulation et d'impulsion, son aptitude à piloter la société.

Dans ce contexte, le nouvel État doit conserver l'initiative et réserver au service public un espace incompressible et pouvoir ainsi arbitrer entre les intérêts privés et l'intérêt général.

Il s'agira alors de déterminer comment renforcer l'État africain sans retourner à l'État interventionniste, et sans remettre en cause les grandes options de la libéralisation économique. Peut-être sera-t-il nécessaire de fixer les principes d'un État néo-interventionniste.

b) Des formes nouvelles de l'État pourraient émerger en Afrique

Deux hypothèses peuvent se présenter :

- L'émergence d'un État régional ou sous-continental

Si la décentralisation réussit, et est poussée suffisamment loin et si l'intégration économique se confirme, par le renforcement des communautés existantes (CEDEAO, UDEAC, UEMOA, etc.) ainsi que la création d'autres communautés, de nombreuses compétences échapperont aux gouvernements centraux et l'on s'acheminera vers un État régional dans lequel les principales décisions seront prises au siège des communautés africaines.

Toutes proportions gardées, on se rapprochera du modèle de l'Union européenne.

Dans cette hypothèse, c'est par rapport à leur cohésion avec les objectifs des politiques communautaires que l'on appréciera la bonne Gouvernance des États africains. De même, la garantie des droits et libertés des citoyens prendra une dimension régionale. Les programmes de bonne Gouvernance seront plus efficaces parce qu'ils s'appliqueront sur un espace territorial plus étendu.

- L'émergence de l'État multinational ou de l'État-ethnique

Certaines régions de l'Afrique sont gravement menacées par le tribalisme et les rivalités ethniques.

Dans certains cas, ces ethnies se présentent comme de petites nationalités avec tous les attributs et caractéristiques que cela comportent : langues, religions, histoire, etc.

Le tracé arbitraire des frontières de la plupart des États a pour conséquence que certaines de ces ethnies ou nationalités sont à cheval sur plusieurs pays juridiquement indépendants.

Une réflexion intense se développe en Afrique sur l'ethnie en tant que base de réconceptualisation de l'État. L'échec ou le ralentissement du développement économique pourrait conduire, dans certaines parties de l'Afrique, à l'émergence de l'État multinational ou ethnique. La question en rapport avec la bonne Gouvernance consistera alors à savoir comment une telle conception de l'État peut être en harmonie avec les droits humains universels. Il s'agira alors d'un défi important que l'Afrique devra relever.

/...

2. L'avenir de la démocratie pluraliste majoritaire

a) La pluralité des modèles démocratiques

Les références faites dans ces analyses à la démocratie visent la démocratie pluraliste majoritaire, système dans lequel le gouvernement est confié aux représentants librement élus par les citoyens à la suite d'élections libres et régulières. C'est donc le gouvernement de la majorité.

Mais la démocratie pluraliste majoritaire n'est qu'un modèle démocratique parmi bien d'autres. Il existe en Afrique, comme ailleurs, une pluralité de modèles démocratiques.

L'Afrique est toujours tentée par trois de ces modèles :

- La démocratie sans partis politiques expérimentée dans certains pays de l'Afrique de l'Est, ne bénéficie pas d'un recul suffisant pour permettre de juger de son efficacité.

Si cette forme de gouvernement parvenait à garantir les droits humains universels ainsi que le développement humain durable, il en résulterait un bouleversement profond dans la manière d'envisager la bonne Gouvernance.

- Un modèle culturaliste alternatif

Les réflexions qui précèdent entraînent une réaction immédiate et sensée : l'Afrique devrait imaginer son propre modèle de démocratie, ou encore ce qui revient à peu près au même, elle devrait inventer le cadre institutionnel de la démocratie consensuelle.

C'est assurément la solution de fond, celle vers laquelle il paraît légitime de tendre, quels que soient par ailleurs les obstacles et les réserves qu'appelle une approche culturaliste comme celle-là.

La difficulté majeure tient cependant au fait que l'élaboration du modèle africain nécessitera du temps, et il faudra encore davantage de temps pour le tester, l'expérimenter, le réajuster, et le rendre compétitif. De nombreuses recherches sont entreprises dans cette direction. Elles doivent être poursuivies et méritent d'être encouragées. Mais il est évident qu'elles ne porteront de fruits que dans un avenir lointain. Tout en espérant ces résultats, il paraît urgent d'imaginer d'autres solutions.

- Le retour au parti unique

Avec le renouveau démocratique en Afrique, on avait, un peu rapidement, proclamé la mort du parti unique. Conçus au moment des Indépendances comme un cadre de concertation permanente, regroupant les énergies et les forces vives de la nation autour de l'essentiel en vue d'assurer le développement économique, les partis uniques avaient finalement servi les ambitions personnelles de certains dirigeants politiques qui s'en étaient servi comme instrument de dictature. Ils avaient fini par diviser les nations, exacerbé les antagonismes et le tribalisme, étouffé les libertés et les droits de l'homme, alors qu'ils

/...

avaient pour mission de réaliser et de consolider l'unité nationale et la paix sociale.

Le parti unique étant devenu synonyme de dictature, on comprend l'ampleur du phénomène du rejet dont il a fait l'objet, particulièrement depuis 1989 ou 1990, années qui inaugurent la période du renouveau démocratique en Afrique.

Quelques années seulement après le début de ces nouvelles expériences politiques, la pratique commande d'être prudent et nuancé : on en peut plus exclure, de manière péremptoire et absolue, le retour ou le maintien de certains pays africains dans les régimes de partis unique.

Plusieurs facteurs peuvent conduire à cette évolution :

- Les pays africains, très minoritaires il est vrai, qui n'ont pas encore institué le multipartisme, peuvent, en observant les dérives de certaines démocraties pluralistes, ne pas être encouragés à franchir le pas, et, au contraire, être confortés dans leur volonté d'approfondir et de perfectionner leurs propres formes de gouvernement.
- Les excès et surenchères des oppositions dans certains pays risquent à terme de provoquer des réactions de rejet contre le pluralisme perçu comme un régime de désordre et d'irresponsabilité, et du coup, encourager ou faciliter la montée des dictatures civiles ou militaires.
- La doctrine du partage du pouvoir quelles qu'en soient les modalités, place le pays qui le pratique dans l'antichambre du parti unique. Dans tous les cas, il crée ou renforce le système du parti dominant. En marginalisant ainsi l'opposition, cette doctrine prépare le retour au parti unique.
- Si les résultats économiques obtenus par les démocraties pluralistes ne sont pas significativement supérieurs à ceux qu'auraient pu obtenir les régimes des partis uniques, le pluralisme n'aura plus de justification dans le contexte de la compétitivité internationale; il se réduira à des exercices dialectiques pour intellectuels des salons, et singulièrement des capitales africaines. Dans ces conditions, des voies de plus en plus nombreuses et autorisées s'élèveront pour réclamer le retour au parti unique. Il est significatif à cet effet que certaines puissances n'imposent plus la démocratie pluraliste comme conditionnalité de l'aide, mais les résultats économiques.

Il ne faut certes pas encourager le retour au parti unique; il est même légitime de le contrer. Toutefois, comme le retour à ce type de régime n'est plus une hypothèse d'école, l'attitude positive et utile pour l'Afrique consiste à déterminer comment, dans ces conditions, on pourrait l'aménager.

Il faudrait peut être dans cette perspective, reprendre une notion qui avait été combattue et décriée, lorsqu'elle avait été formulée par certains hommes politiques occidentaux, celle du parti unique multitendanciel : un cadre

/...

unique regrouperait autant de tendances politiques significatives qu'il y en aurait dans le pays. Ces tendances se substitueraient aux partis politiques. Différentes mesures et dispositions permettraient d'organiser l'alternance, ou des alternances au sein du parti et de partager le pouvoir de manière à préserver les équilibres ethniques, linguistiques, régionaux, etc.

b) Les ambiguïtés des choix africains

Les modèles institutionnels qui viennent d'être décrits sont antagoniques : on ne peut pas, dans un même espace étatique, faire coexister la démocratie pluraliste majoritaire, la démocratie consensuelle et la démocratie sans partis politiques. En outre, chaque type de démocratie possède ses propres instruments qui ne peuvent servir à d'autres. Par exemple, les élections servent à calculer la majorité chargée de gouverner dans les régimes de démocratie pluralistes.

Or, ce qui semble une pétition de principe n'est pas évident en Afrique. Certains pays se dotent des instruments de la démocratie pluraliste, organisent des élections avec la compétition de plusieurs partis politiques, mais ensuite, font entrer les chefs des principaux partis d'opposition dans le gouvernement, sans avoir conclu de programme commun de gouvernement avec leurs partis respectifs. Plusieurs concepts sont utilisés pour désigner cette pratique gouvernementale : gouvernement de partage de pouvoir, de majorité élargie, de gestion concertée, etc.

De toutes les explications qu'on donne à ce phénomène, deux sont intéressantes pour les problèmes de Gouvernance. La première, c'est qu'il s'agit d'un substitut à l'alternance; l'alternance étant impossible parce que le système est bloqué par un parti dominant, il faut partager le pouvoir avec l'opposition parce qu'elle ne peut pas y accéder légalement. L'autre explication consiste en ce que le phénomène majoritaire n'existe pas dans les traditions africaines : l'acceptation par la minorité des décisions prises par la majorité est un phénomène de la culture occidentale. Tout cela expliquerait que, tout en faisant semblant d'accepter les règles de la démocratie pluraliste majoritaire, les africains y intègrent des principes qui lui sont étrangers et qui la dénature.

L'expérience prouve que cette pratique est un recul de la bonne Gouvernance : on organise des élections coûteuses, comme pour désigner la majorité qui va gouverner, mais sans en tirer aucune conséquence; c'est toujours l'opposition significative qui est appelée au pouvoir, en sorte qu'il n'y a plus d'opposition au Parlement, ce qui introduit le pays dans l'antichambre du régime du parti unique. On pourrait citer bien d'autres inconvénients encore de cette pratique.

Pour toutes ces raisons, des choix institutionnels clairs constituent également des indicateurs d'une bonne Gouvernance.

c) L'adaptation à la démocratie pluraliste majoritaire et les nouveaux problèmes de Gouvernance

La solution incontestablement la meilleure pour l'Afrique, c'est de s'adapter à la démocratie pluraliste majoritaire et non pas d'essayer de créer

/...

une démocratie à l'africaine. Dans cette perspective, le processus conduisant à une bonne Gouvernance va rencontrer deux difficultés majeures.

- Faire accepter le principe majoritaire

Comme on vient de l'exposer, ce n'est pas naturel en Afrique qu'une majorité décide, et que la minorité s'incline, principe qui est le fondement même de la démocratie majoritaire.

En effet, de nombreuses cultures africaines ignorent ce phénomène. On refuse de décider par oui ou par non, de voter, de trancher. On contourne les difficultés, on évite la confrontation et les ruptures, même dans les situations où elles seraient salutaires. Dans les pays où ces cultures sont dominantes, et où une religion également dominante exerce une forte influence sur les citoyens et les décideurs politiques, la démocratie pluraliste majoritaire ne peut pas fonctionner convenablement, parce qu'il faudrait une véritable révolution de mentalité pour faire accepter le fait majoritaire.

- Équilibrer la plate-forme d'unanimisme

Le tissu social sur lequel peut se développer la démocratie pluraliste doit présenter, entre autres, deux caractères apparemment contradictoires. D'un côté, il faut un minimum de valeurs communes, une plate-forme d'unanimisme formée d'un ensemble de biens culturels ou matériels sur lesquels existe un consensus minimum. C'est cette plate-forme qui fonde la solidarité des membres. Mais de l'autre côté, il faut qu'il y ait assez de différences entre les citoyens, aussi bien au plan moral que matériel pour que le pluralisme soit possible. Ces différences doivent être assez grandes et assez marquées pour justifier la compétition politique, mais pas trop profondes au point de remettre en cause la plate-forme d'unanimisme. La démocratie pluraliste majoritaire n'est pas possible lorsque les différences sont tellement profondes qu'elles déchirent le tissu social; elle n'est pas possible non plus lorsque la plate-forme d'unanimisme est tellement étendue que les citoyens n'ont plus rien à échanger.

La plupart des sociétés africaines se caractérisent par un déséquilibre de la plate-forme d'unanimisme.

Dans certaines de ces sociétés, une religion dominante, voire quasi-unique, l'absence de diversité ethnique, et par conséquent de diversité culturelle, une ethnie dominante, etc. font que les citoyens n'ont plus grand-chose à échanger, et qu'il n'y a pas d'alternative au pouvoir en place. Dans d'autres, c'est le phénomène inverse : les différences sont tellement profondes que les groupes sociaux ressemblent à de véritables nationalités autonomes. Dans ce cas, l'échange et la démocratie majoritaire sont également impossibles.

Ce sont ces phénomènes qui expliquent les régimes de partis uniques auxquels se sont succédés aujourd'hui les régimes de partis dominants; dans ces régimes, il n'y a pas d'alternance, ni d'alternative politique parce que le système est bloqué par un grand parti autour duquel gravitent une satellite de petits partis incapables d'exercer une influence réelle sur la vie politique.

/...

Seule une politique de réformes structurelles et institutionnelles profondes et hardies peut permettre d'équilibrer la plate-forme d'unanimisme. La nature du gouvernement appelé à conduire de telles réformes et par conséquent à préparer l'instauration du pluralisme démocratique est une question centrale de la théorie politique normative et de la bonne Gouvernance.

III. RECOMMANDATIONS

Les présentes recommandations confirment et se situent dans le prolongement de celles présentées par la treizième réunion du Groupe des experts des Nations Unies, lesquelles restent pertinentes et d'actualité.

A. Recommandations tendant à atteindre les objectifs globaux d'une bonne Gouvernance

1. Reconnaître l'importance du droit dans l'élaboration des programmes de Gouvernance

Les programmes de renforcement de la bonne Gouvernance doivent consacrer d'importantes composantes au droit. Dans de nombreux cas en effet, la meilleure volonté politique de gérer les affaires selon les principes de la bonne Gouvernance se heurte aux lacunes et insuffisances de la législation et de la réglementation. Il faut donc considérer la réforme du droit comme un objectif prioritaire de la bonne Gouvernance. Cela suppose que les Nations Unies impliquent des juristes hautement qualifiés maîtrisant aussi bien le système romano-germanique que le système de common law dans la conception et la mise en oeuvre des programmes de Gouvernance.

2. Coordonner les réformes administratives et les programmes de Gouvernance

Il importe d'établir une corrélation étroite entre les réformes administratives et la bonne Gouvernance. En effet, il est fréquent que des réformes administratives qui, prises isolément, offrent toutes les garanties de performance se révèlent, au moment de leur mise en oeuvre, comme ne favorisant pas une bonne Gouvernance. Dans cette perspective, les termes de référence des projets des réformes administratives et financières doivent prévoir l'évaluation de l'impact de la bonne Gouvernance qu'ils entraîneront.

3. Privilégier les programmes d'innovation et d'amélioration des performances du gouvernement central

Les programmes de Gouvernance doivent consacrer la part la plus importante à l'amélioration de la gestion publique par le gouvernement central même. En effet, alors que des efforts importants ont été consentis pour la restructuration du service public et la décentralisation, la plupart des gouvernements centraux africains fonctionnent toujours comme par le passé alors que ce sont eux qui sont chargés de piloter tout le système.

4. Mieux divulguer les objectifs du développement
humain au sens des Nations Unies

Le développement humain durable reste la toile de fond et la norme de référence de tout programme de bonne Gouvernance. Cette nouvelle politique économique doit être mieux divulguée et de manière intelligible au plus grand nombre. C'est aussi une exigence d'une bonne Gouvernance de faire comprendre à la majorité des citoyens ce qu'est l'IDH et comment on peut l'améliorer.

5. Privilégier les approches comparatives

Il convient de privilégier les approches comparatives entre les pays africains de successions coloniales différentes, ainsi qu'entre l'Afrique et les autres pays démocratiques en voie développement.

B. Recommandations relatives à des objectifs spécifiques
de bonne Gouvernance

1. Mettre en place un programme global et intégré de renforcement
du cadre institutionnel de la bonne Gouvernance en Afrique

L'importante Conférence d'Addis-Abeba de mars 1998 sur le renforcement du cadre institutionnel de la Gouvernance doit, dans un délai aussi rapproché que possible, entraîner des changements majeurs en Afrique. À cet égard, les Nations Unies pourraient élaborer un programme global de renforcement du cadre institutionnel de la Gouvernance en Afrique.

Ce programme pourrait comprendre trois composantes :

- Une composante "Réformes des constitutions et des institutions gouvernantes", incluant les systèmes électoraux, la charte des partis politiques, le règlement intérieur des assemblées parlementaires, le statut de l'opposition, etc.
- Une composante "Réforme et intégration du droit" chargée d'harmoniser, d'intégrer, d'adapter les droits modernes et traditionnels ainsi que les différents ordres juridiques.
- Une composante "Alternance démocratique et partage du pouvoir" pour fixer les principes de l'alternance, et dans les cas où elle est impossible, de déterminer les conditions auxquelles l'opposition peut partager le pouvoir sans porter atteinte aux principes d'une bonne Gouvernance.

La mise en oeuvre de cette recommandation se ferait de la manière suivante :

- Chaque composante du programme ferait l'objet de trois conférences régionales de langue anglaise, de langue française et de langue portugaise et espagnole. Cette première étape permettrait aux pays ayant les mêmes traditions politiques de faire la synthèse de leurs expériences et de leurs pratiques;

/...

- Chaque composante du programme ferait ensuite l'objet d'une conférence de synthèse au cours de laquelle tous les pays identifieraient les expériences positives de toutes les familles politiques et juridiques de manière à les intégrer dans le projet final;
- Une conférence générale de synthèse fusionnerait alors toutes les composantes en un projet intégré.

Ce projet intégré permettrait aux Nations Unies d'établir "Les standards du cadre institutionnel de la bonne Gouvernance en Afrique". Ces standards seront certes facultatifs pour les États, mais seront progressivement mis en oeuvre parce que les sociétés civiles des États s'appuieront là-dessus pour exiger des progrès en matière de bonne Gouvernance, et aussi parce que certaines agences bilatérales pourraient en faire une conditionnalité de leur aide.

2. Éradiquer les castes, lutter contre le tribalisme et développer l'éducation physique

Les castes qui sont des discriminations envers des citoyens en raison de leur naissance, constitue une atteinte manifeste à la dignité humaine. Le tribalisme qui consiste à privilégier les personnes de son ethnie, de son clan, de sa tribu dans la gestion des affaires publiques est l'un des symptômes majeurs de la mal Gouvernance. En s'attaquant à ces fléaux majeurs avec énergie, détermination, et avec des moyens puissants, les Nations Unies d'éviter l'éclatement et la déchéance. À cet égard, l'expérience de l'Inde mérite une attention particulière.

3. Approfondir les politiques de décentralisation

De nombreux programmes d'appui à la décentralisation sont en cours et méritent d'être poursuivis.

Les Nations Unies devraient concentrer leurs efforts sur la décentralisation au niveau du gouvernement central lui-même par le renforcement de ce qu'on appelle "la déconcentration".

C'est principalement un problème d'administration publique, mais dont les conséquences sont nombreuses sur le plan de la bonne Gouvernance.

4. Poursuivre la lutte pour la transparence et contre la corruption

La poursuite de la lutte contre la corruption reste une priorité pour tout programme de bonne Gouvernance.

Les Nations Unies devraient davantage s'impliquer dans la transparence considérée à juste titre comme une bonne mesure de prévention contre la corruption.

Il est possible d'obtenir des résultats rapides et efficaces en s'attaquant au domaine particulier de la transparence dans l'utilisation de l'aide publique. Les Nations Unies peuvent alors étudier et proposer les modalités de la création d'un Journal Officiel de l'aide publique.
