

## 1.4 | Société civile et bonne gouvernance

*Sadikou ALAO, Président fondateur du GERDDES*

### LA BONNE GOUVERNANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

A la fin de la colonisation française en Afrique, les structures administratives laissées en place dans la plupart des anciennes colonies à l'exception de la Guinée permettaient et ont effectivement permis pendant un certain temps un fonctionnement normal des jeunes Etats dans leur nouvel environnement constitutionnel.

De même, l'assistance technique française a servi de garantie au bon fonctionnement de cet apprentissage de la gouvernance.

Néanmoins, très rapidement, les nouveaux dirigeants ont réalisé les limites de leur pouvoir dans un tel cadre ; c'est ainsi qu'à travers des théories apparemment nationalistes, mais souvent démagogiques, le contrôle de l'administration par le politique s'est répandu entraînant un dérapage budgétaire, le recul de la neutralité de l'administration et à la longue, le recul de la croissance. Cette situation qui a aussi créé de nouvelles ambitions politiques (la politique étant de plus en plus perçue comme l'échelle la plus courte vers l'enrichissement personnel) a entraîné l'instabilité politique, faute de réelle perspective d'alternance.

Le renouveau démocratique des années 90 a suscité quelques espoirs vite estompés ; les mêmes causes produisant les mêmes effets. Il était vain de demander à des administrations qui ont depuis longtemps oublié les notions de neutralité, de ne pas solliciter ou répondre aux sirènes des nouvelles élites politiques qui n'ont vu dans le renouveau démocratique qu'une relance de l'affairisme douteux qui avait pourtant tant nuit au développement du continent ; ignorants qu'ils sont de l'incontournabilité d'une gouvernance rationnelle en dépit de l'existence théorique de normes et d'embryons de structures démocratiques.

#### **I. GENERALITES SUR LA BONNE GOUVERNANCE**

Plusieurs définitions existent de la bonne gouvernance. Pour faire simple et rester dans notre sujet, nous ne retiendrons que celle qui veut que la bonne gouvernance soit la mise en œuvre de moyens et de normes pré-établis qui aboutissent à la gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique (entreprise, Etat avec ses démembrements, etc.).

**A** – S'agissant de la gestion de l'Etat, le principe veut que les Constitutions respectent la séparation des trois (3) pouvoirs traditionnels et laissent s'épanouir les pouvoirs émergents que sont : la presse, la Société civile, etc. En Afrique, les carences institutionnelles qui empêchent le fonctionnement satisfaisant des institutions proviennent entre autre de l'inadéquation de nos Constitutions qui n'intègrent que très rarement nos réalités socioculturelles qui ont pour nom : **communautarisme, pouvoirs et croyances traditionnels**, etc.

**B** – Nos pratiques de la séparation des pouvoirs au lieu de s'approprier une coopération souple et transparente entre les pouvoirs pour le plus grand bien du plus grand nombre, favorisent une collusion entre les pouvoirs pour donner une satisfaction rapide au plus petit nombre, à moins que l'exécutif n'y procède par un muselage brutal.

C – Mais au delà des faiblesses précitées, la précarité de la gouvernance en Afrique est à la dimension de la fragilité de nos normes, de nos structures et d'infrastructure de gestion de la gouvernance.

a) **FRAGILITE DES NORMES** (Inadéquation et instabilité – Culture démocratique)

Outre l'inadéquation des normes constitutionnelles, dont nous avons parlé tantôt par rapport à l'environnement socioculturel ; l'instabilité politique ainsi que les modifications opportunistes de ces normes pour empêcher l'alternance politique, constituent des handicaps sérieux sur le chantier de la bonne gouvernance et de la paix.

b) Mieux que la fragilité des normes, l'absence ou la quasi absence des Institutions et de structures viables permettant de pérenniser la démocratie et les bonnes pratiques de gouvernance sont les plus grands handicaps à la bonne gouvernance. Quiconque travaille dans de tels modules quelles que soient ses performances sur d'autres terrains, prendra à terme le chemin des comportements néfastes à la bonne gouvernance.

En effet au lieu de développer des structures formelles pour traiter et gérer les activités sociopolitiques et même économiques, c'est l'informel et les relations personnelles qui l'emportent. Il en est ainsi des relations de travail comme de la justice et même de la santé, etc. Certes, une grande partie de ces carences est imputable aux ressources matérielles limitées, mais en matière de gouvernance, le problème est à la fois culturel et économique.

« Le chef a tous les pouvoirs, c'est lui qui redistribue et qui donne à ceux qui lui sont fidèles. Il sait ce qui est bon, il n'a donc pas besoin d'être ni contrôlé ni même contrarié »

Ce genre de réflexion présent dans le subconscient de ceux qui entourent le pouvoir exécutif en Afrique rend difficile la mise en place, le renforcement et même le fonctionnement des structures de contrôle de la gestion publique et donc de la gouvernance. Les structures de contre pouvoir qui persistent dans leur quête d'un fonctionnement actif des structures de la gouvernance institutionnelle sont rapidement assimilées à l'opposition.

La nouvelle initiative pour l'accélération du Développement de l'Afrique a d'ailleurs pris conscience de cette réalité en mettant l'accent sur la nécessité du renforcement des mécanismes de surveillance de la Gouvernance en mettant sur pied un mécanisme de « CONTRÔLE PARITAIRE »

Mais, l'efficacité d'un tel mécanisme suppose l'existence au plan national d'instruments fiables de mesures de la gouvernance, la nécessité de mettre en place ou de renforcer les mécanismes d'études, de recherches et d'observation de la gouvernance nationale avec la publication périodique de rapports crédibles.

## **II. LA SEULE BONNE PRATIQUE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS PEUT CONTRIBUER A L'ACCELERATION DE LA CROISSANCE A TRAVERS NOTAMMENT :**

### **A. LE BUDGET : Sa confection –Son exécution et son contrôle a posteriori**

a) **Confection et exécution du budget national**

Si les Parlements africains cessaient d'être de simples caisses de résonance de la majorité au pouvoir, la pertinence des recettes et dépenses inscrites au budget s'orienterait plus vers des dépenses de développement et de croissance que vers les dépenses souvent politiques pour donner satisfaction au clientélisme.

b) **Le contrôle a posteriori.**

Le contrôle de l'exécution du budget correctement effectué même à posteriori peut permettre d'améliorer les futurs exercices ; dans nos pays, ces pratiques minimums des leçons à tirer des expériences passées, sont tombées en désuétude pour éviter toute critique de l'exécutif.

## **B) La passation des marchés publics**

Même si ici on peut affirmer que les carences sont aussi bien relatives aux besoins de transparence à proprement parler qu'à la bonne gouvernance au sens stricte du terme, on ne peut pas nier l'existence des points liés à la gouvernance dans la passation des marchés. De toute évidence, la transparence dans les pratiques des organes responsables de ces marchés publics est en soi un aspect de la gouvernance ; mais au delà de cette remarque liminaire, comment peut-on ignorer que la procédure de la passation des marchés est de plus en plus administrative et presque consensuelle en Afrique.

On a l'impression qu'une entente s'opère de plus en plus entre les gagnants et les perdants et même les adjudications les plus discutables font rarement l'objet d'un contentieux, à tel point que le contentieux des marchés publics tombe en désuétude, tout le monde préférant encore ici l'arbitrage des pouvoirs publics déjà omniprésents lors de l'adjudication.

La règle non écrite du « Tais-toi si tu veux avoir ton tour » est ici une réalité quotidienne qui ne permet pas une connaissance du juste coût des prestations.

## **C) L'indépendance du pouvoir judiciaire**

Déjà minée par le problème de la probité des hommes face aux situations matérielles très dégradées, l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique est sinon un mythe, du reste un leurre.

Ici, le Magistrat recourt le plus souvent à des démarcheurs ou à des intermédiaires bien avertis pour être nommé à un poste de son choix ; il hypothèque ainsi par avance son indépendance et sa crédibilité. Certains s'affichent aux côtés des politiciens mafieux soutenant ainsi par leur présence l'impunité des crimes économiques de ces derniers.

L'autre aspect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, c'est la résistance voire le refus catégorique de nos ministères publics de se saisir d'office des crimes économiques patents lorsqu'ils impliquent ou sont susceptibles d'impliquer des hommes du pouvoir ou proches du pouvoir.

Cette situation qui renforce le règne de l'impunité, prive aussi le pays d'une partie importante des ressources destinées au développement, aggravant ainsi la pauvreté.

Le recul de plus en plus accéléré de l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait être considéré en Afrique comme un des aspects les plus importants des redressements incontournables vers l'amélioration de la gouvernance. Ce baromètre important peut aussi aider à l'amélioration des performances de l'aide publique au développement.

## **III. COMMENT L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT PEUT-ELLE INCITER A LA BONNE GOUVERNANCE ?**

Il s'agira essentiellement ici d'examiner la conditionnalité liée à la gouvernance déjà mise en œuvre au niveau de certaines organisations et que s'impose le NEPAD lui-même et certaines Organisations régionales, plus par effet de mode que par conviction réelle.

Le problème ici est celui de l'appréciation de la gouvernance, des critères et des éléments à prendre en considération. Nous examinerons essentiellement ici les éléments à prendre en considération et la méthodologie de suivi-évaluation des critères.

## A. Éléments à prendre en considération dans la conditionnalité liée à la gouvernance.

Au titre de ces éléments, on peut rapidement citer et de manière non exhaustive :

- **L'adéquation** entre les normes et structures de la gouvernance et l'environnement socioculturel et économique des pays concernés afin d'associer toutes les forces vives à la pensée et aux activités de développement.
- **Le Pluralisme politique (partis) et syndical** sans oublier l'environnement médiatique (qui doit être pluriel avec un accès ouvert des médias d'Etat) doit être une réalité non confisquée par les politiques et le pouvoir de l'argent, dans un environnement de liberté maîtrisée.
- **La qualité des élections**, de la loi électorale ainsi que la question des amendements opportunistes des Constitutions devraient être l'objet d'une attention soutenue dans le but affiché que les populations se les approprient dans l'intérêt de la paix sociale indispensable à l'œuvre de développement.
- **La réalité sur le fonctionnement des alliances** politiques (le problème des deals), qui mettent l'accent sur les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général qui sous-tend toute œuvre de développement.
- **La bonne organisation de la gouvernance locale** est susceptible de transférer aux populations locales l'appropriation de leur développement.
- **La séparation des pouvoirs** reste toutefois l'élément majeur avec à la clé le plein exercice par le législatif et le judiciaire de leurs prérogatives constitutionnelles aux côtés de l'exécutif dont l'omniprésence justifie une redynamisation des contre-pouvoirs.
- **Pour le Parlement**, la durée de l'examen de la loi des finances, les amendements y apportés, les interpellations gouvernementales lors de l'exécution de la loi des finances ainsi que le contrôle a posteriori et son incidence sur la prochaine loi des finances sont de précieux indicateurs de la bonne gouvernance.
- **Pour le pouvoir judiciaire**, outre les réalités sous-tendant les nominations en apparence techniques mais en réalité politiques, intéressées et même « achetées », il faut mettre l'accent sur la modernisation et la formation continue.

De même, et cela devient essentiel, il faut faire progresser les initiatives des **juridictions supranationales fiables en même temps qu'il faut relever le niveau de vie des juges nationaux**. L'UEMOA, la CEDEAO et l'Union Africaine s'activent à mettre sur pied ces juridictions de référence, qui contribueront à n'en point douter à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire.

La saisine d'office des ministères publics en matière de crimes et de délits, surtout en ce qui concerne les crimes économiques peut être imposée par les partenaires au développement, lesquels par ailleurs devraient exiger que soient assouplies les conditions de la capacité des associations à saisir les juridictions et à se constituer partie civile.

## B. Méthodologie de suivi-évaluation

Seules les associations ou organisations locales indépendantes, en coopération avec des partenaires expérimentés peuvent assurer les activités de suivi évaluation.

Elles consistent en l'évaluation permanente avec publication de rapports périodiques de la mise en œuvre de la gouvernance à travers des critères identifiés, sélectionnés et mis à jour constamment, tout en procédant à une évaluation permanente de la mise en œuvre de la conditionnalité elle-même.

La Société civile africaine a depuis longtemps compris ce besoin, c'est la raison pour laquelle le GERDDES AFRIQUE a effectué la première observation de la gouvernance en 1998 au Bénin, Burkina-Faso, Ghana et République Centrafricaine.

Cette organisation vient de relancer ses activités pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre ; elle se présente comme suit :

#### **IV. MECANISME DU GERDDES AFRIQUE POUR LA SURVEILLANCE DE LA DEMOCRATIE, LA GOUVERNANCE, LES DROITS HUMAINS ET LA PREVENTION DES CONFLITS**

Comme la suite logique de ses 13 ans d'expérience de promotion de la Démocratie, de la bonne gouvernance, du respect des Droits humains et la Prévention des conflits, et pour renouer avec les bonnes expériences passées (en 1998, le GERDDES AFRIQUE a publié le rapport du 1<sup>er</sup> observatoire du genre sur le Bénin, le Burkina- Faso, le Ghana et la République Centrafricaine), le GERDDES AFRIQUE a relancé son programme de l'observatoire avec pour objectifs de surveiller, de mesurer et de publier ses rapports sur l'évolution de la Démocratie, de la gouvernance, des Droits Humains et de la Prévention des conflits en Afrique de l'ouest et du Centre. Les rapports par pays publiés tous les 2 ans seront un précieux indicateur du Risque-Pays.

##### **A) METHODOLOGIE :**

a) Les rapports nationaux rédigés contradictoirement par les « **Comités Nationaux** de l'Observatoire « D/G/DH/PC » composés d'activistes et d'experts pluridisciplinaires de la Société Civile nationale avec un point focal national qui, après enquêtes larges dans tous les milieux appropriés, élaborent les rapports nationaux de l'Observatoire sous la supervision du Comité Africain de Coordination de l'Observatoire.

b) Le Comité de lecture panafricain du « Comité de Coordination » de l'Observatoire D/G/DH/PC » a la responsabilité d'étudier et de publier les rapports nationaux.

##### **B. ETATS D'AVANCEMENT**

– Le principe du recrutement du Consultant en charge de la préparation des critères et de leur quantification ainsi que des modalités pratiques et détaillées de fonctionnement de l'Observatoire est assuré par le PNUD (Bénin).

– Le financement est acquis pour quelques projets nationaux et le Comité de coordination (Nigeria mis à part à cause de sa taille).

##### **CONCLUSION**

Dans les environnements de la corruption généralisée que traversent les pays africains et l'instabilité politique et les conflits qui en résultent, la bonne gouvernance comme condition de l'aide au développement peut permettre de faire reculer la pauvreté et les conflits.

Pour en avoir la maîtrise et l'appropriation, les Observatoires de la gouvernance, tout en contribuant à une meilleure connaissance du Risque-Pays sont susceptibles d'inciter les pays à améliorer la gestion de leurs affaires publiques.