

## 1.2 | La Bonne gouvernance : aspects socio-culturels

### 1.2.1 | La Bonne gouvernance vue du Sud

*Jacques Mariel NZOUANKEU, Secrétaire permanent de l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA)*

Quel regard peut-on porter sur le concept de Gouvernance à partir des pays du Sud, notamment africains ? Un bref rappel des circonstances dans lesquelles ce concept avait été introduit en Afrique éclairera la réponse à cette question.

Pour toutes sortes de raisons historiques et économiques, l'Etat interventionniste, au sens d'Etat entrepreneur ou d'Etat providence, semblait répondre aux besoins du développement des pays africains au cours des deux premières décennies de leurs indépendances, malgré la crise mondiale qui commençait à les frapper en 1970, aggravée par le choc pétrolier de 1973.

A partir de 1980, on commençait à s'apercevoir qu'on avait sous-estimé l'ampleur de la crise et, qu'au lieu de renforcer le rôle dirigiste de l'Etat en matière économique, il fallait au contraire inverser complètement la perspective et s'orienter vers la libéralisation de l'économie. C'est dans ces conditions qu'étaient apparues des expressions nouvelles décrivant le renouveau du libéralisme, telles que : la fin de l'Etat providence, la libéralisation de l'économie, la privatisation des entreprises publiques, la déréglementation, etc., le tout véhiculé par le nouveau concept stratégique désormais célèbre : « moins d'Etat, mieux d'Etat ».

Implicitement mais nécessairement, le « moins d'Etat, mieux d'Etat » entraîne un recentrage des missions de l'Etat et une redéfinition de son profil. Le « moins d'Etat » 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'Etat de quelque chose. Le « mieux d'Etat » est un regard sur l'avenir ; il décrit ce qui sera ou devra être la nouvelle image, le nouveau profil de l'Etat ; 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'Etat, lorsqu'on l'aura déchargé de quelque chose, sera préférable à ce qu'il est actuellement.

Pendant quelques années, et aujourd'hui encore, c'est une lecture purement économique de ce concept qui a prédominé et qui a donné naissance à une première génération des réformes.

Mais comme il fallait s'y attendre, on a constaté dans les faits les limites de cette approche économique. Aussi, développe-t-on de plus en plus une conception managériale des réformes et des mutations de l'Etat : ce n'est plus le rôle économique de l'Etat qui est déterminant, mais la gouvernance, c'est-à-dire la manière dont il assume ses fonctions, sa capacité de régulation et d'impulsion, son aptitude à piloter la société.

La 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'Etat ou l'Administration, en orientant ses différentes composantes et structures de manière à optimiser leur rendement et leur efficacité.

La gouvernance n'exclut pas les réformes. Toutefois, contrairement aux prémisses du « moins d'Etat, mieux d'Etat », elle n'envisage pas les réformes en elles-mêmes, comme moyen de modifier le rôle de l'Etat, 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'Etat ou de l'Administration.

C'est dans ces conditions que la gouvernance, d'origine nord-américaine, s'est imposée comme nouveau concept stratégique de la gestion des affaires publiques.

Les facettes de la gouvernance (ou de la bonne gouvernance) sont multiples et traduisent bien l'ambiguïté du concept.

Pour les institutions de Bretton Woods, la bonne gouvernance, c'est la bonne gestion économique (la bonne application des programmes d'ajustement structurel, l'assainissement du cadre macro-économique, la restauration des grands équilibres financiers, etc.).

Pour les Nations Unies et la plupart des Agences de développement, la bonne gouvernance, c'est la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie aussi bien au plan politique, économique, qu'administratif, avec, comme principaux indicateurs : la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires ; l'indépendance et la crédibilité des juges et des tribunaux ; des élections libres, transparentes, organisées par une commission électorale indépendante ; la décentralisation ; le renforcement des contre-pouvoirs (presse, société civile, etc.).

Dans le discours, le concept de gouvernance a exercé et exerce toujours en Afrique un certain attrait : d'abord, comme tout concept nouveau, il bénéficiait dès le départ d'une légitime curiosité intellectuelle, ainsi que l'intérêt pour la recherche de nouveaux fondements des politiques publiques ; ensuite, en raison de son origine nord-américaine, et du fait qu'il était véhiculé par les puissantes institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire Internationale), on pouvait espérer qu'il portait en lui-même les potentialités de l'efficacité qui caractérise les administrations de ces pays, et dont l'Afrique pouvait bénéficier. La tentation était alors forte de renoncer à faire mieux en améliorant l'existant, et d'oser faire autrement, pour expérimenter une technique nouvelle de la gestion des affaires publiques.

Dans la pratique cependant, la mise en œuvre de la gouvernance en Afrique n'a pas donné les résultats escomptés, parce qu'elle n'est pas adaptée au cadre opérationnel dans lequel on tente de la déployer. C'est la raison pour laquelle s'impose la refondation de ce concept pour montrer en quoi il peut être amélioré par les valeurs du Sud.

### ***1. L'inadaptation du concept de gouvernance au cadre opérationnel africain***

Il est significatif d'observer que le concept de gouvernance qui était au départ conçu pour être un concept opérationnel, c'est-à-dire pour servir de directive, voire de norme à la gestion des affaires publiques, s'est transformé rapidement en une formulation fourre-tout, qui, au mieux, se confond avec le plan de développement économique et social des pays concernés.

Précisément, les documents dits « Programmes de gouvernance » sont élaborés, dans la plupart des pays africains par les ministères chargés du Plan. Dans une très grande majorité des cas, ces documents reprennent, souvent à la lettre, les rubriques des précédents plans de développement. On s'aperçoit alors qu'il s'agit d'une formalité, sans doute imposée ou suggérée comme une conditionnalité de l'aide, accomplie dans le seul but de capter les financements extérieurs.

Ce constat signifie que le concept de gouvernance n'est pas adapté au cadre opérationnel de la gestion des affaires publiques en Afrique. Il s'agit à la fois d'une inadaptation structurelle et fonctionnelle.

## A. Inadaptation aux structures et aux institutions

L'introduction de la gouvernance en Afrique se heurte à deux préalables majeurs.

### 1. Un conflit de légitimité

La légitimité de l'Etat, que l'on distingue de la légitimité des gouvernements suppose qu'il soit perçu et accepté comme l'instance suprême et ultime de concertation et de décision. Il faudrait pour cela qu'il repose sur un consensus minimum : consensus sur les frontières, c'est-à-dire finalement sur l'idée de nation ; consensus également sur les institutions ainsi que les contre-pouvoirs qui garantissent les libertés.

Or, l'observation montre que la plupart des Etats africains souffrent d'une crise de légitimité. Par exemple, les frontières artificielles imposées par la colonisation et gelées par les nouveaux gouvernements ne parviennent toujours pas à se consolider. On croyait de bonne foi, et c'est la thèse de l'Etat-nation, que l'Etat centralisateur plaqué sur ces frontières finirait par créer des nations. On constate au contraire, aujourd'hui encore, que le sentiment national reste très fragile et que dans la plupart des cas, le réflexe clanique, tribal, régionaliste prime ce qu'on devrait considérer comme l'intérêt général.

On peut certes concevoir une gouvernance, voire une bonne gouvernance adaptée au pilotage de ces types d'Etats. Mais la gouvernance, telle qu'elle a été conçue par les pays du nord est inadaptée à ces types d'organisation politique, parce qu'elle repose sur des principes rationnels qui leur sont étrangers.

### 2. Un conflit de rationalité

En matière de gestion et de réformes administratives, la doctrine du management public est le pendant naturel de la gouvernance. Les cadres, de plus en plus nombreux, formés en Amérique du Nord, appliquent, dans l'Administration, cette doctrine dominée par les principes d'efficacité et d'innovation.

Toutefois, on n'a pas mesuré toutes les limites de l'introduction de ce mode de gestion des affaires publiques, par exemple dans l'espace francophone africain. En effet, on s'efforce de plaquer cette doctrine sur une organisation administrative de type classique : les circonscriptions administratives africaines qui n'ont pas d'équivalent en Amérique du nord reprennent, dans leur mode d'organisation, les principes certes hérités de la colonisation française, mais qui sont désormais profondément ancrés dans les traditions de ces pays ; leur fonction publique est celle de la carrière, par opposition au système des emplois fréquent dans l'espace anglophone ; leurs structures administratives reposent sur la hiérarchie et le principe de légalité, sanctionnés par des contrôles contentieux organisés et rigoureux, dans le cadre d'un droit administratif qui n'a pas d'équivalent en Amérique du nord.

Il paraît donc paradoxal de vouloir faire fonctionner sur ces structures-là une Administration basée sur des mécanismes et des principes totalement opposés ; de croire par exemple qu'on peut gérer une Fonction publique de la carrière comme s'il s'agissait d'un système des emplois ; ou de croire qu'un préfet de département (dont on n'a pas d'équivalent aux Etats-Unis ni au Canada) peut s'affranchir de la légalité et de l'autorité hiérarchique au nom de l'efficacité. C'est cette contradiction qui explique, en partie, la résistance des structures, et par conséquent des hommes, à la mise en œuvre des techniques du management public dans les Administrations africaines.

## B. Inadaptation des options des politiques de développement de la gouvernance au cadre opérationnel africain

Les options des politiques de développement significatives de la bonne gouvernance, visent toutes l'objectif prioritaire de remodeler le profil de l'Etat pour l'adapter à ses nouvelles missions.

Dans son principe, cette orientation est tout à fait justifiée dans la mesure où c'est par rapport aux missions de l'Etat que l'on peut déterminer la taille de l'Administration.

Toutefois, la mise en œuvre de ce principe n'a pas prospéré en Afrique parce qu'on a raisonné comme s'il existait un profil standard qu'il suffisait d'appliquer à tout Etat africain, mais surtout parce que les décideurs ont privilégié l'approche sectorielle de la gouvernance dont les inconvénients affectent négativement les objectifs et les résultats escomptés.

### *1. La consécration progressive de l'approche sectorielle de la gouvernance et ses inconvénients*

a) Ainsi qu'il a été relevé plus haut, des divergences étaient apparues dès le départ sur le concept de Gouvernance, mais semblaient se limiter à opposer deux approches, correspondant à deux stratégies différentes de développement :

– Une approche justement qualifiée de « technico-gestionnaire », préconisée par les Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International), assimilant pratiquement la gouvernance à la performance de la gestion économique et financière, le principal indicateur de cette performance étant les efforts réalisés par les gouvernements pour rembourser leur dette.

– Une approche plus dynamique intégrant tous les facteurs susceptibles de contribuer à la gestion des affaires publiques, incluant, non seulement les aspects économiques et financiers, mais prenant également en compte les valeurs politiques, ainsi que les faits sociaux et culturels. Cette approche était privilégiée par la plupart des partenaires au développement, et surtout par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui la trouve plus conforme à sa stratégie d'intervention basée sur le Développement Humain Durable (DHD).

b) L'approche dynamique venait à point nommé pour tempérer les critiques que suscitait déjà la position de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. En effet, du fait que ces Institutions cantonnaient la gouvernance dans le seul secteur de l'économie et des finances, plusieurs pays en développement voyaient dans ce concept une nouvelle « conditionnalité » déguisée, en ce sens que l'aide serait désormais subordonnée à la bonne gouvernance au sens d'efforts significatifs de remboursement de la dette.

On craignait à juste titre que cette approche trop sectorielle de la gouvernance engendre des effets pervers contraires aux objectifs d'un développement qui devrait rester équilibré. On voyait dans l'approche dynamique la possibilité de développer une conception transversale de la gouvernance, mieux à même de favoriser une bonne articulation des politiques publiques.

c) Malheureusement, l'évolution n'a pas confirmé cette tendance.

En effet, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) lui-même a fini par orienter ses interventions vers des stratégies basées sur une conception sectorielle de la gouvernance.

Ainsi, sa littérature a commencé par distinguer les dimensions de la gouvernance et en a identifié trois :

– la gouvernance économique, processus de décision ayant une incidence sur les activités économiques du pays, ainsi que sur ses relations économiques avec les autres pays ;

– la gouvernance politique axée sur l'élaboration des politiques publiques ;

– la gouvernance administrative qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques.

Alors qu'on pouvait s'attendre à ce que ces dimensions restent des axes de réflexion destinés à équilibrer une politique transversale de développement, elles se sont transformées en programmes d'activités sectorielles spécialisés, très largement autonomes les uns des autres, et de plus en plus atomisés.

Ainsi, la gouvernance économique et financière qui semble être la priorité actuelle du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) recouvre, entre autres, les mesures d'assainissement des finances publiques, le secteur financier (banques et micro finance), les politiques sociales, la lutte contre la corruption, autant de secteurs et de domaines qui, en l'absence de liens transversaux suffisamment forts, vont se spécialiser de plus en plus, et se développer en vase clos.

On pourrait faire des observations similaires pour la gouvernance politique et administrative qui donnent déjà lieu à une floraison de concepts ou d'expressions telles que: la gouvernance publique et la gouvernance privée ; la gouvernance des institutions ; la gouvernance locale ; la gouvernance de la société civile, etc. Ici comme ailleurs, ce n'est pas tant la sectorisation qui pose problème que l'absence de principes transversaux susceptibles de garantir la nécessaire complémentarité de ces domaines d'activités.

d) Les orientations qui viennent d'être décrites présentent le double inconvénient de ne pas satisfaire aux exigences d'une bonne gouvernance, et, au plan pratique, de n'aboutir qu'à des résultats mitigés.

Deux exemples significatifs illustrent cette idée.

– L'échec de la politique des départs volontaires ou d'incitation au départ des fonctionnaires tient au fait que cette politique supposait réunies des conditions qui ne pouvaient l'être que si elle était conçue et coordonnée selon une approche transversale

l'existence d'un secteur privé structuré et productif pour accueillir les fonctionnaires déflatés ;

la formation des déflatés aux techniques de la gestion privée ;

des mécanismes de contrôle pour éviter que les déflatés retournent dans la Fonction publique par des voies détournées, etc.

– Le label du privé, comme indicateur de performance n'est pas pertinent pour les pays africains, pour les mêmes raisons. L'approche transversale aurait permis de mieux articuler les apports respectifs du privé et du public en matière de gouvernance.

En effet le secteur privé n'a pas une tradition et une pratique suffisamment anciennes pour générer un modèle de performance ; en matière de ressources humaines, les meilleures compétences sont toujours dans le secteur public (les meilleures cliniques privées, cabinets d'études, écoles privées, etc. sont créés ou gérés par des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires) ; la plupart des experts en Administration et Finances sont recrutés parmi les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires ; les données publiques représentent près de 80 % des matériaux et produits dont se sert le secteur privé pour réaliser des bénéfices commerciaux.

Il est exact qu'une nouvelle génération qui n'a pas été employée par l'Administration, émerge progressivement des pays africains et contribuera à terme, à développer son secteur privé.

Il n'empêche que l'originalité de la gouvernance, conçue dans le cadre des réalités africaines, pourrait consister à réfléchir aux conditions dans lesquelles des cercles de qualité ou un label de qualité pourraient émerger du secteur public lui-même.

## *2. Les avantages de l'approche transversale de la gouvernance*

Les inconvénients qui viennent d'être relevés auraient été évités si les réformes avaient satisfait aux impératifs d'une bonne gouvernance. Il en est ainsi lorsqu'elles sont transversales et globales, ce qui permet de cumuler deux avantages majeurs.

– La réforme transversale permet à ses différentes composantes de s'emboîter et d'avoir un effet d'entraînement les unes sur les autres. L'erreur à éviter en effet, consiste à croire qu'on peut isoler la réforme d'un secteur des autres domaines de réforme et choisir des indicateurs qui ne s'appliqueraient qu'à la composante identifiée. En réalité, la réforme doit avoir un caractère global, ou transversal. En effet, la gouvernance comporte toujours une dimension économique, une dimension politique et une dimension administrative. Dans cette perspective, la réforme administrative apparaît comme le réceptacle de toutes les autres, dans la mesure où, l'Administration étant la cheville ouvrière de l'Etat, est concernée par tous les changements intervenant à quelque niveau que ce soit.

– La réforme transversale se distingue des réformes sectorielles et doit avoir priorité sur elles. L'exemple de la réforme administrative, au sens de réforme globale et transversale, et par opposition à la réforme des différents secteurs de l'Administration est significatif à cet effet.

Les réformes sectorielles de l'Administration relatives au monde rural, à la santé, à l'éducation, à la diplomatie, etc. présentent certes un grand intérêt dans la mesure où elles permettent d'approfondir les problèmes propres à chaque secteur concerné, et à lui adapter les stratégies et les actions à entreprendre.

Toutefois, ces réformes sectorielles doivent être entreprises avec prudence. En effet, elles peuvent provoquer des dysfonctionnements, introduire ou aggraver des déséquilibres. Ces risques sont d'autant plus réels que certains bailleurs de fonds n'ont pas la même préférence pour tous les secteurs, et peuvent, par exemple pour des raisons liées à leur propre doctrine de développement, ne financer que les activités des secteurs qui les intéressent.

La démarche qui satisfait les exigences d'une bonne gouvernance consiste donc à donner la priorité à la réforme administrative elle-même, et à ne pas la confondre avec les réformes sectorielles.

La réforme administrative, nécessairement liée à la réforme de l'Etat, se donne pour objectif le bon fonctionnement de toute l'Administration ; elle tend à rationaliser et à harmoniser tous les mécanismes de l'Etat et à coordonner les objectifs fixés pour leur modernisation. C'est elle qui assure la cohérence à toutes les autres réformes, et explique qu'elles puissent avoir un effet d'entraînement les unes sur les autres.

Lorsque la réforme administrative est suffisamment avancée, que ses principaux objectifs sont atteints ou clairement élucidés et font l'objet d'un consensus politico administratif et social, on peut, sur ce socle solide, entreprendre des réformes sectorielles.

Procéder autrement, c'est prendre le risque qu'à l'arrivée, chaque réforme sectorielle, prise séparément, donne l'impression d'être satisfaisante et performante en elle-même, mais que l'ensemble des réformes ne s'emboîtent pas. Par analogie, c'est comme des pièces détachées neuves ou en bon état, mais qui ne sont pas faites pour le même véhicule. Le résultat, c'est que ces réformes, dont l'élaboration et la mise en oeuvre coûtent cher, s'accumulent dans le pays comme des objets et des matériaux hétéroclites sur un chantier. De même qu'on ne peut pas utiliser ceux-ci pour construire un édifice, de même ces réformes juxtaposées ou superposées ne permettent pas de moderniser l'appareil de l'Etat.

Les mécanismes de coordination des réformes sectorielles qu'on met souvent en place au moment de les initier ne permettent d'éviter ces inconvénients que si la réforme administrative (globale et transversale). était suffisamment avancée au moment d'entreprendre des réformes sectorielles.

## **II. LA REFONDATION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE**

Le concept de gouvernance, tel qu'il est conçu dans les pays du nord, visait à relever deux défis majeurs: au plan politique, légitimer la démocratie pluraliste majoritaire, considérée, à juste titre il faut le reconnaître, comme la forme de gouvernement la moins mauvaise, susceptible de donner les meilleures garanties aux droits de la personne ; et, au plan administratif et économique, promouvoir une nouvelle culture de la gestion des affaires publiques dominée par des valeurs et des principes, telles que la transparence, l'éthique, la déontologie, la responsabilité ou l'obligation de rendre compte.

Ces objectifs sont tout à fait légitimes et méritent d'être poursuivis: la démocratie pluraliste majoritaire, la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques constituent des valeurs et des principes que l'Afrique doit s'efforcer de s'approprier pour éviter d'être davantage marginalisée sur le plan international.

Toutefois, le concept de gouvernance, tel qu'il est conçu par les pays du Nord, n'intègre pas les facteurs d'ordre culturel sans lesquels l'Afrique ne pourrait pas s'adapter à ce modèle de gestion. Dès lors, par un juste retour des choses, les modèles culturalistes de la gestion des affaires publiques, se sentant à tort exclus du jeu politico administratif, se posent en facteurs de résistance contre un système de gestion qu'ils considèrent comme étranger à leur société.

L'objectif de la refondation du concept de gouvernance consiste à réexaminer ses principes et ses postulats de base, à l'enrichir de certaines valeurs largement répandues au Sud, tels que le consensus, la solidarité et le partage, de manière à en faire un mode de gestion des affaires publiques réellement adapté aux pays en développement, notamment africains.

Ce réexamen couvrira la plupart des multiples facettes de la gouvernance s'il porte, au plan opérationnel, sur l'amélioration du processus décisionnel, et au plan fonctionnel, sur les conditions de l'émergence de nouveaux indicateurs de performance.

### **A. L'amélioration du processus décisionnel**

En matière de gouvernance (comme de démocratie du reste), le mode de prise de décision, directement par les citoyens, ainsi que les procédures qu'ils utilisent pour désigner l'autorité chargée de prendre la décision, sont déterminants. Dans ce dernier cas d'ailleurs, c'est à juste titre que l'on se préoccupe principalement du qui, c'est à dire des procédures de l'établissement de l'autorité chargée de prendre la décision. On suppose, et on pose comme postulat que la légalité de ces procédures confère la légitimité à l'autorité désignée. A la limite, tout se passe comme si le qui (l'autorité légale) prévaut sur le quoi (le contenu de la décision) ; en d'autres termes, comme si la décision est présumée bonne, dès lors qu'elle est prise par l'autorité légale.

Le processus décisionnel constitue donc une question centrale de la gouvernance. Les valeurs de consensus, de solidarité et de partage peuvent enrichir ce mécanisme.

#### *1. Principes de base*

L'apport de l'Afrique dans ce domaine concerne le processus consensuel lié aux valeurs de solidarité et de partage.

a) Le processus consensuel se distingue du processus majoritaire sur plusieurs points.

Dans le processus majoritaire, lorsqu'un problème se pose, on en discute et on décide par oui ou par non ; la décision est légitime, même si elle n'a été obtenue que par une seule voix de majorité.

Dans le processus consensuel, les discussions se prolongent, aussi longtemps que cela est nécessaire, jusqu'à ce que se dégage un consensus général pour son adoption. Un tel consensus est acquis si personne ne s'oppose à l'adoption de la décision, sans qu'il y ait lieu de rechercher si, d'un point de vue arithmétique, la décision est l'œuvre d'une minorité, de la majorité, ou de l'ensemble des personnes formant la structure considérée. L'essentiel, c'est qu'on s'efforce de convaincre le plus grand nombre de personnes possible du bien-fondé de la décision. Ainsi, le processus consensuel tend vers l'unanimité, sans s'identifier à elle.

b) On comprend la fascination de l'Afrique pour cette forme de processus décisionnel, même si elle n'en revendique pas la paternité.

– Elle correspond à la vision mythique du continent, symbolisé par le légendaire arbre à palabres. Les conflits étaient censés s'y résoudre par la palabre ; le processus consensuel évitait qu'une majorité impose sa décision à une minorité. Chaque personne était supposée apporter son concours actif à la communauté, permettant ainsi à toutes les spécificités sociales d'être prises en compte.

– Elle donne à l'Afrique des arguments culturalistes pour opposer l'idée d'un Etat africain, fondé sur des coutumes et valeurs communautaires, à l'Etat occidental dominé par l'individualisme.

c) Il est certain que, poussé à ses extrémités, ce mécanisme produirait des effets pervers, contraires à l'objectif visé

– le mécanisme consensuel tend vers l'unanimité qui, pour paraphraser Rousseau, n'existe que chez un peuple des dieux, ou dans l'esclavage ;

– comme ce mécanisme ne peut s'intégrer dans aucun schéma institutionnel cohérent, sa mise en oeuvre, comme principe général de l'organisation de l'Etat est difficile, voire impossible.

Des recherches sont en cours pour élaborer un modèle culturaliste africain de gouvernance, dont le processus consensuel serait la pierre angulaire. Tout en encourageant de telles initiatives, on peut, sans attendre l'émergence d'un tel modèle, épuiser le champ du possible en tirant le meilleur parti de cet outil pour améliorer la pratique actuelle de la gouvernance.

## *2. Applications pratiques*

Trois applications pratiques de ces principes peuvent améliorer la gouvernance.

### **a) La réévaluation du suffrage universel**

#### **– Difficultés d'application du suffrage universel**

Le recours au suffrage universel dans un contexte socioculturel et économique qui ne lui est pas favorable, rencontre des difficultés qui entraînent des contre performances en matière de gouvernance.

Ces difficultés ne sont pas seulement d'ordre conjoncturel (fraudes électorales) comme on se borne souvent à les présenter. On peut même dire que le phénomène des fraudes électorales, si grave et préoccupant soit-il, peut être maîtrisé et est en voie de l'être.

En revanche, les difficultés tenant aux causes d'ordre culturel sont bien plus difficiles à surmonter. Deux d'entre elles méritent d'être relevées.

## – Le rejet du principe majoritaire

La fonction du suffrage universel, c'est de désigner une majorité chargée de décider. C'est précisément ce phénomène que certaines cultures africaines ne parviennent pas à intégrer. Ainsi

– De nombreuses cultures africaines ignorent le phénomène majoritaire. On refuse de décider par oui ou par non, de trancher. Lorsqu'un problème se pose, on fait intervenir des intermédiaires, on discute, on arrange, on contourne les questions, évitant de les attaquer de front ; on évite la confrontation, les ruptures, même dans les situations où elles sont salutaires ; bref, on cherche à soigner l'abcès sans le crever. Dans les pays où ces cultures sont dominantes, et où une religion, également dominante exerce une forte influence sur les décideurs politiques, le suffrage universel, dont la fonction est de désigner des vainqueurs et des vaincus, de dégager une majorité, au besoin en consacrant des ruptures, ne peut pas fonctionner convenablement.

– Par ailleurs, certaines cultures n'admettent pas que l'on puisse échouer, perdre. En cas d'échec ou de perte, c'est toujours la faute à quelqu'un d'autre ou à quelque chose d'extérieur. On n'accepte pas de perdre la face et, par suite, de se remettre en cause. Dans un tel environnement culturel, accepter l'échec électoral est difficile. Mais au lieu de fonder cette attitude sur les causes réelles qui sont culturelles, l'argument souvent invoqué est celui de la fraude de l'adversaire, lequel, il est vrai, dans la conjoncture actuelle, est souvent malheureusement vérifié.

## – Le déséquilibre de la plateforme d'unanimisme

Le tissu social sur lequel le suffrage universel, peut permettre l'émergence d'une majorité doit présenter, entre autres, deux caractéristiques apparemment contradictoires.

D'un côté, il faut un minimum de valeurs communes qui fondent la solidarité des membres. Ces valeurs se présentent comme une plateforme d'unanimisme: un ensemble de biens culturels ou matériels sur lesquels existe un consensus minimum. Mais de l'autre côté, il faut qu'il y ait assez de différences entre les membres aussi bien au plan moral que matériel, pour que le pluralisme, que le suffrage universel traduit en fait majoritaire, soit possible.

Ces différences doivent être assez grandes et assez marquées pour justifier la compétition politique entre citoyens ou groupes de citoyens, mais pas trop profondes au point de remettre en cause la plateforme d'unanimisme. Le processus majoritaire, et par suite le suffrage universel ne sont pas possibles, lorsque ces différences sont tellement profondes qu'elles déchirent le tissu social ; elles ne sont pas possibles non plus, lorsque la plateforme d'unanimisme est tellement étendue qu'il n'y a plus de différences entre les membres de la société, ou lorsque ces différences ne sont plus assez significatives pour justifier la compétition des idées.

La plupart des sociétés africaines se caractérisent par le déséquilibre de la plateforme d'unanimisme. En effet :

– Dans certaines d'entre elles, différents facteurs conduisent à une extension démesurée de cette plateforme d'unanimisme. Ce phénomène se produit lorsque les liens sont tellement forts entre les membres, que la revendication de leurs différences est secondaire par rapport à ce qui fonde leur solidarité: une religion dominante, voire quasi-unique, dans un contexte où par ailleurs les citoyens sont très croyants ; l'absence de diversité ethnique et par conséquent de diversité culturelle aboutissant en fait à une société monolithique ; une ethnique dominante et dominatrice, érigeant ses valeurs coutumières en lois, etc.

– Dans d'autres sociétés, c'est le phénomène inverse que l'on observe: les différences sont tellement profondes que les groupes sociaux ressemblent à de petites sociétés autonomes en miniature. A supposer même qu'existe entre eux des liens de solidarité, ils sont tellement fragiles par rapport aux différentes valeurs dominantes qu'ils ne permettent pas d'arbitrer les conflits. C'est le cas dans les sociétés fortement tribalisées, dominées par

des rivalités entre des ethnies dont chacune peut se prévaloir de traditions ainsi que de valeurs culturelles parfois séculaires.

Dans toutes ces hypothèses, le suffrage universel ne peut pas fonctionner convenablement. La fonction d'arbitrage de l'Etat est transférée à d'autres types de pouvoirs, ou tout simplement disparaît, lorsque la société est écartelée entre des forces antagonistes.

## **B. Les conséquences des difficultés d'application du suffrage universel**

Le phénomène que l'on vient de décrire est à l'origine de plusieurs contre performances de la gouvernante. Deux d'entre elles sont particulièrement destabilisatrices de l'équilibre politico administratif:

### **– Le coût de la gouvernante et de la démocratie**

Tous les Etats africains déclarent accepter la démocratie pluraliste majoritaire et ont promulgué des codes électoraux instituant le suffrage universel. Les élections sont effectivement organisées sur ces bases, mais ensuite, pour toutes sortes de raisons (la plus avancée, mais pas toujours nécessairement la bonne, étant les fraudes électorales), la classe politique décide de partager le pouvoir, en faisant entrer l'opposition dans le Gouvernement. Plusieurs concepts ont d'ailleurs été utilisés pour désigner cette forme de gestion politique : « Gouvernement d'union nationale » ; « Gouvernement de majorité présidentielle élargie » ; « Gouvernement de gestion concertée » ; « Gouvernement de majorités concurrentes », etc.

Cette pratique se fonde sur les valeurs de partage et de solidarité. Elle traduit le souci des africains de concilier les principes de la démocratie pluraliste majoritaire avec ceux de la démocratie consensuelle. Mais cette conciliation est mal faite, ce qui renchérit la gouvernante et la démocratie.

En effet, il est non seulement illogique, mais économiquement hérétique de préconiser le partage du pouvoir après le déroulement des élections disputées. Le coût de ces élections, on le sait, est particulièrement élevé : élaboration des codes électoraux; révision, confection ou refonte des listes électorales; acquisition des urnes; impression des bulletins de vote; achat des matériels telle que l'encre indélébile; transport et installation de ces matériels; acheminement des bulletins de vote, voire des urnes vers des centres de dépouillement; acquisition de l'équipement informatique qui permet le traitement de toutes ces données et qui produit aussi des pièces nécessaires à l'identification des électeurs; surveillance du scrutin par des observateurs étrangers, etc., autant d'opérations qui entraînent la mobilisation de fonds considérables. Si l'objectif est le partage du pouvoir, l'Afrique devrait faire l'économie des élections. Les sommes prévues pour l'organisation de telles élections seraient mieux utilisées dans d'autres domaines. Si au contraire on consent d'aussi importantes dépenses pour les élections, et de surcroît dans un contexte de crise économique, il ne faut le faire que si l'on a décidé de tirer toutes les conséquences des résultats obtenus.

### **– Le nomadisme politique et l'affaiblissement des contre-pouvoirs**

Le nomadisme politique constitue une autre illustration du fait que le suffrage universel n'est pas suffisamment ancré dans la culture africaine.

C'est un phénomène qui consiste à quitter son parti politique pour adhérer à un autre.

Le nomadisme est différent de la dissidence: le dissident organise sa tendance au sein de son parti, ou le quitte, pour en créer un autre, ou déploie son jeu politique en dehors des partis. Le nomade au contraire quitte son parti, avec armes et bagages, pour rejoindre un autre parti ; il peut du reste, après un certain temps, quitter ce nouveau parti pour en rejoindre un autre, tout en se réservant la possibilité, compte tenu des circonstances, de revenir dans son parti d'origine.

Bien que ce mouvement s'observe dans tous les sens, ce qui en fait la particularité, c'est qu'il se présente comme un ralliement massif d'anciens opposants au nouveau Gouvernement. Il n'affecte pas seulement les militants des partis ; il concerne aussi les élus nationaux ou locaux qui, après avoir bénéficié de l'investiture de leurs partis, démissionnent pour entrer dans la mouvance gouvernementale.

Au-delà de son caractère opportuniste, le nomadisme politique est un révélateur de certaines réalités africaines

- la conception et l'organisation des partis politiques ne sont pas adaptées au contexte culturel;

- la culture de l'opposition, en tant que démarche s'inscrivant dans la durée, en vue d'élaborer une politique alternative à celle du pouvoir, n'est pas ancrée dans les mœurs ; cela signifie que, placés devant le choix de préparer leur propre programme politique et de l'appliquer un jour, ou de partager immédiatement le pouvoir, beaucoup d'africains préfèrent cette dernière solution;

- les contre-pouvoirs institués par la gouvernance conçue à l'occidentale : la séparation des pouvoirs, les partis politiques, les groupes de pression, etc., ne produisent pas leur plein effet parce que les valeurs de consensus, de solidarité et de partage affectent leur équilibre.

- Une meilleure adaptation du suffrage universel

Réévaluer le suffrage universel ne peut en aucun cas signifier, encore moins entraîner la remise en cause de ce processus démocratique. A cet égard, la formation civique qui se développe partout pour permettre une meilleure appropriation de ce mécanisme, mérite d'être intensément soutenue.

Réévaluer le suffrage universel ne signifie pas non plus qu'il faut l'adapter aux valeurs africaines, ce qui aboutirait à concevoir une sorte de suffrage universel « à l'africaine » ou « tropicalisé ». Ce serait sans aucun doute un recul dans le contexte mondial actuel.

Il s'agit au contraire d'utiliser les valeurs africaines pour rendre le suffrage universel plus opérationnel dans l'étape actuelle de son développement, et résoudre des questions spécifiques telles que :

- la gestion de leurs affaires propres par des populations nomades; l'égalité participation des minorités linguistiques, ethniques ou religieuses aux affaires publiques ; la lutte contre la confiscation des suffrages par des groupes majoritaires ; la gestion de la diversité permettant au Gouvernement d'être représentatif de toutes les composantes de la nation.

La mise en oeuvre des aspects positifs du partage du pouvoir donnerait une perspective nouvelle aux pratiques et recherches en cours, notamment en ce qui concerne

- les dosages ethniques et géographiques non seulement dans la composition des Gouvernements, mais également dans la direction des grandes institutions de l'Etat ;

- le système des grands électeurs qu'on peut aménager de manière à concilier l'expression individuelle des votes et les équilibres régionaux et ethniques ;

- la pluralité des collèges électoraux et la répartition équitable des quotas des sièges ou des postes entre eux, afin de garantir la représentativité de tous les groupes socio-culturels significatifs.

L'examen de ces questions montre que dans beaucoup de cas, ce qui est en cause, ce n'est pas le suffrage universel lui-même, mais les modalités de sa mise en oeuvre, notamment en ce qui concerne le découpage des circonscriptions électorales. Ainsi, la pluralité des collèges électoraux concilierait le principe du partage du

pouvoir et la technique du suffrage universel: on partage d'abord le pouvoir en attribuant un quota de sièges ou de postes à un collège déterminé; on procède ensuite à l'élection des titulaires de ces sièges ou postes.

Dans un tel contexte, l'élection qui intervient après le partage du pouvoir, a effectivement un sens, et est utile.

### C. Le réaménagement des contre-pouvoirs

Si les contre-pouvoirs de type occidental : séparation des pouvoirs, partis politiques, groupes de pression, etc. ne fonctionnent pas bien en Afrique, c'est parce que leurs mécanismes ne sont pas en harmonie avec les valeurs culturelles dominantes, au moins comme le perçoivent les acteurs de la vie publique.

Pour réaménager ces contre-pouvoirs, il faudrait repenser le concept de séparation des pouvoirs, et même lui substituer celui de démultiplication des pouvoirs, plus conforme à l'esprit de solidarité et de partage.

#### – Démultiplier le pouvoir

Dans sa forme classique, ce qui est important dans la séparation des pouvoirs, ce n'est pas seulement la distinction entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais le principe même de la séparation.

C'est un principe d'intégration en ce sens qu'il organise l'espace dans lequel seront conservées les valeurs démocratiques ; mais c'est aussi un principe d'exclusion dans la mesure où il conduit à exclure de l'espace démocratique les valeurs qui n'y ont pas leur place.

Les Etats africains sont caractérisés par une grande rigidité; ils sont fortement centralisés 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 chacun d'eux en contre-pouvoir vis-à-vis des autres, ne remplit plus cette fonction.

L'exemple du Parlement est significatif à cet égard. Dans la conception classique de la séparation des pouvoirs, son rôle était celui de 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 pourraient 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'Etat laïc réalise un progrès dans ce domaine, puisqu'il permet de distinguer le pouvoir politique du pouvoir religieux. Mais dans l'Etat laïc, le pouvoir politique reste synthétique. Ce n'est pas seulement le pouvoir de régler 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 ce qu'ils doivent faire.

Afin d'instituer des contre-pouvoirs efficaces conformes à la philosophie de la solidarité et du partage, il faudrait poursuivre le mouvement de démultiplication par la distinction et organisation institutionnelle des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, religieux, politique, économique et culturel.

Des conseils représentatifs, consultatifs, des conseils des sages ou des institutions similaires, placés à différents étages ou niveaux de l'Etat, permettraient à ces forces de prendre une part active dans la gestion des affaires.

## **D. Déconcentrer par application du principe de subsidiarité**

La déconcentration dans les Administrations d'Etat est apparue, dès la première décennie de leurs indépendances, comme l'un des défis majeurs, à relever par les pays africains. C'était le prix à payer pour atténuer de graves dysfonctionnements qui bloquaient le fonctionnement de l'Administration, et dont on pouvait observer d'inquiétantes manifestations

- les ministres voulaient s'occuper de tous les détails, et, comme cela était manifestement impossible, il en résultait des blocages dans le traitement des affaires;

- les collaborateurs des ministres, dépourvus de compétences propres, ne pouvaient plus développer le sens de l'innovation et de la responsabilité; il s'était même développé ce qu'on avait qualifié dans certains pays de « ponce-pilatisme » : les directeurs des services refusaient de décider, même lorsqu'ils en avaient la possibilité et le droit, et renvoyaient tout au ministre;

- il n'est pas exclu que dans certains cas limites, les ministres eux-mêmes renvoyaient la plupart des affaires au Premier ministre, qui, à son tour, les faisait remonter à la Présidence de la République.

Plusieurs initiatives ont été prises pour sortir l'Administration de cette impasse.

- Les premières faisaient appel au sens de responsabilité des ministres: il leur était demandé, par des circulaires, de déléguer leur signature, ainsi que certains de leurs pouvoirs à leurs subordonnés. Dans la pratique, et dans la majorité des cas, ces instructions n'ont pas eu d'effet.

- Des mesures d'ordre structurel ont alors été envisagées: des textes ont fixé les compétences des agents par niveaux hiérarchiques, mais en l'absence d'un contrôle contentieux poussé des modalités d'exercice du pouvoir discrétionnaire, notamment dans les rapports entre le supérieur hiérarchique et son subordonné, le phénomène de concentration des pouvoirs s'est reconstitué par des voies parallèles, au profit du ministre.

- On s'oriente à présent vers des formes plus souples et diversifiées de déconcentration du pouvoir : la délocalisation de certains services. l'externalisation de certaines tâches ou activités qui seraient mieux exécutées par les privés que par l'Administration ; l'expérimentation des Agences d'exécution de type britannique, etc.

Le succès de ces expériences qui méritent d'être poursuivies et approfondies, dépend en grande partie du développement d'une culture administrative démocratique intégrant la déconcentration dans les moeurs et pratiques administratives, de telle sorte qu'elle devienne, pour ainsi dire, une seconde nature.

Le principe de subsidiarité peut contribuer à promouvoir une telle pratique.

- Le principe de subsidiarité peut d'abord être utilisé comme mécanisme de répartition des compétences. Il signifierait alors que les compétences des organes sont de plus en plus résiduelles, à mesure qu'on remonte dans la hiérarchie. Dans cette hypothèse, l'étage supérieur ne dispose que des compétences d'attribution, limitativement énumérées, tandis que l'étage inférieur est doté des compétences de droit commun.

Cette conception purement mécanique comporte une vertu pédagogique certaine: elle habitue le supérieur à ne s'occuper que des affaires considérées par les textes comme importantes. Elle le prépare donc à s'approprier la signification et la portée réelles du principe de subsidiarité.

– En effet, la fonction réelle du principe de subsidiarité, celle qui en fait un processus décisionnel moderne, c'est qu'elle combine l'exercice du pouvoir discrétionnaire avec la responsabilité et l'obligation de rendre compte, de manière à garantir non seulement que la décision est légale, mais aussi qu'elle est de bonne qualité. Le principe de subsidiarité signifie en effet que l'autorité supérieure ne prendra une décision qu'après s'être assurée que celle-ci sera plus efficace que celle qu'aurait prise l'autorité inférieure dans le même domaine ou sur la même question.

## ***II. L'application de ce principe consacrerait un progrès considérable dans le fonctionnement de l'administration***

### **A. Décentraliser pour promouvoir la gouvernance locale**

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.

– Il convient d'imaginer une autre philosophie de la décentralisation. Certes le système actuel constitue 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, indicateur de bonne gouvernance, pour quatre raisons au moins

– 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 qu'on s'efforce justement de réformer, et d'adapter aux principes de la bonne gouvernance. A 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'Etat.

– La décentralisation classique ne protège pas les minorités du fait que le suffrage universel est mal organisé. 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 Etat 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 la changer et d'être accepté comme tel.

– L'application du principe de subsidiarité peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance locale. Comme mécanisme de répartition des compétences, il précisera le contenu de la notion d'affaires locales. Comme technique d'amélioration de la qualité des décisions, il favorisera, de nouvelles synergies entre les collectivités décentralisées et l'Etat.

## **B. La modernisation des relations entre l'administration et les usagers**

Pour différentes raisons, l'Administration publique, et notamment la Fonction publique, restera en Afrique une composante importante de la gouvernance.

Cela s'explique par les facteurs ci-après

– Son rôle social. La Fonction publique est toujours perçue en Afrique et joue le rôle d'une grande œuvre sociale. L'emploi public salarié ne nourrit pas seulement le fonctionnaire qui le perçoit, mais est redistribué à travers des réseaux familiaux et sociaux complexes. La pérennité de cet emploi reste donc un facteur d'équilibre social important.

– Son rôle économique. Tant que le secteur privé ne sera pas suffisamment développé, la Fonction publique restera le secteur pilote du développement. L'effet pervers de cette situation, c'est que la Fonction publique demeure le réceptacle de toutes les tensions économiques, sociales, voire culturelles de la société. Les contradictions économiques non résolues ou insolubles, les revendications sociales, les contraintes résultant des choix économiques, rejaillissent, presque instantanément sur elle.

– Son rôle politique. En Afrique, l'Etat ne fonctionne pas et fonctionnerait difficilement comme une entreprise privée. La faiblesse du tissu économique, la fragilité du tissu social, les antagonismes religieux, ethniques et raciaux, imposeront longtemps encore à l'Etat des obligations de service public que seule une Fonction publique transcendant ces clivages peut impulser. C'est l'une des raisons pour lesquelles, en Afrique, la réforme de l'Administration est inséparable de la réforme de l'Etat.

En outre, l'on ne doit pas perdre de vue que l'élite politique africaine est encore largement recrutée dans la Fonction publique qui, de ce fait, reste la cheville ouvrière de l'Etat.

– Les effets pervers de la mondialisation. On aurait pu penser que la mondialisation sonnerait le glas du système de la carrière qui caractérise la Fonction publique africaine, du fait des valeurs et principes que véhicule cette mondialisation, ou qu'on lui impute: la mobilité et la flexibilité de l'emploi, la concurrence et la compétitivité, etc.

En réalité, et ce n'est pas le moindre paradoxe de ce phénomène, la mondialisation va renforcer le système de la carrière, au moins pour deux raisons. D'abord, par sa nature, elle rend difficile la mise en œuvre d'une Fonction publique des emplois : les mutations étant rapides, la formation sera continue et quasi permanente quelle que soit la qualification des personnes recrutées. Ensuite, le système de la carrière paraîtra de plus en plus comme un système refuge, sécuritaire, dans un environnement international dont l'Afrique n'a pas la maîtrise.

Ces observations montrent l'importance de moderniser les outils de gestion et de pilotage de la Fonction publique, mais surtout, d'améliorer ses relations avec les usagers, pour lui permettre d'être effectivement ancrée dans la société et la servir.

Or, l'on observe la montée en puissance des conflits sociaux qui bloquent la plupart des réformes entreprises pour atteindre cet objectif. Ainsi, les programmes de modernisation sont remis en cause par les partenaires sociaux qui craignent pour la sécurité de leurs emplois ou leurs droits acquis. Ces conflits conduisent souvent les Gouvernements, soit à abandonner certains plans d'action de modernisation de leurs

Pendant longtemps, on songeait principalement à la procédure contentieuse pour régler ce genre de conflits. Or, celle-ci conduit toujours à désigner un vainqueur et un vaincu, et par conséquent à pérenniser les frustrations qui ont conduit les parties devant le juge. En apparence, le conflit semble résolu, mais en fait il couve, et rejaillira dès que l'une des parties s'estimera, à tort ou à raison, être en mesure de revaloriser ses droits. Administrations, soit à les réévaluer, alors même qu'ils auraient déjà fait l'objet de négociations avec les partenaires au développement. En définitive, dans certains cas extrêmes, un climat lourd de tensions s'installe dans le secteur public et anéantit les acquis positifs de plusieurs années de réformes.

C'est dans ces conditions que la recherche du consensus s'est imposée par nécessité, et aussi parce que la plupart des partenaires au développement exigent de plus en plus que les Gouvernements ne leur soumettent que des projets ayant fait l'objet d'un consensus politico social. Ils veulent ainsi éviter de s'engager à financer des projets qui seront ensuite remis en cause à la suite des conflits sociaux.

Les procédures non contentieuses de prévention, de gestion et de règlement des conflits tels que le dialogue social, la médiation sociale, la négociation, la conciliation, etc. sont des questions sur lesquelles l'Afrique peut apporter une contribution décisive, parce qu'elles s'harmonisent tout à fait avec ses valeurs culturelles, et correspondent à son mode naturel de gestion des affaires.

## **C. L'émergence de nouveaux indicateurs de performance de la gouvernance**

Dans le cadre institutionnel de la gouvernance ainsi revu pourront émerger de nouveaux indicateurs de performance inspirés par des valeurs de consensus, de solidarité et de partage.

Il faudra cependant éviter la sectorisation de ces indicateurs, c'est-à-dire ne pas les concevoir comme s'ils devraient évoluer en vase clos, dans des structures prédéterminées.

Au contraire, il faut veiller à leur articulation, c'est-à-dire faire en sorte qu'ils soient comme enchaînés les uns aux autres, de telle sorte que leurs effets soient aussi bien transversaux que verticaux.

Dès lors que les politiques auront été élaborées selon l'approche transversale décrite plus haut, il restera à s'assurer que, verticalement, les indicateurs de performance s'articulent à deux niveaux.

### *1. Au niveau infra-national/national*

Sans que la liste soit limitative, on songe à certains indicateurs nouveaux qui viendraient s'ajouter et renforcer ceux qui se développent, par exemple

#### **– Une meilleure protection de certaines catégories de personnes**

solidarité active avec les personnes âgées et leur meilleure intégration sociale ;

prise en charge de la jeunesse et gestion solidaire de leurs difficultés selon les principes traditionnels de la solidarité active ;

conciliation des droits de la femme avec certaines coutumes séculaires (lévirat et sororat) ;

conciliation entre les droits traditionnels et le droit positif édicté par les organes de l'Etat, ce qui conduira à une justice moins contestée et plus effective.

#### **– Une gestion concertée et partagée de la précarité et autres difficultés économiques**

C'est par application du principe de la solidarité active que survivent de nombreuses personnes dans un contexte de grave crise économique. Les principes qui sont à la base de ces comportements peuvent être systématisés et servir à une meilleure organisation de la société.

#### **– La conciliation de l'appartenance à une communauté avec la responsabilité et la transparence**

C'est un fait que la plupart des africains se sentent toujours appartenir à une communauté ou à une ethnie. Mais contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce phénomène ne dilue ni la responsabilité, ni la transparence dans les comportements. Des règles précises permettent l'identification et suppriment l'anonymat favorable aux inconduites ; simplement, elles ne sont pas prises en compte dans la réglementation de l'Etat.

### *2. Au niveau national/supra national*

Les questions relatives à l'intégration régionale deviendront de plus en plus prédominantes et prioritaires dans les années à venir.

Dès lors, constituent des indicateurs de bonne gouvernance, les efforts entrepris par les gouvernements africains pour harmoniser leurs législations avec celles des organisations régionales, et, d'une manière générale, créer les conditions de leur

## **CONCLUSION**

- Les concepts et politiques de développement élaborés par les pays du nord ne peuvent être efficacement mis en oeuvre dans les pays du Sud que s'ils s'intègrent parfaitement dans leurs contextes politique, économique, social et culturel.
- Cela suppose qu'ils aient été élaborés en étroite concertation avec ces pays, et en étroite collaboration avec leurs experts.
- Le cas des pays francophones au sud du Sahara est particulièrement significatif.

On constate en effet la prééminence de l'approche anglo-américaine dans la plupart des programmes initiés par les institutions de Bretton Woods. Cette approche est globale et concerne aussi bien la méthodologie que le choix même des objectifs de ces programmes. On s'aperçoit aisément à leur lecture que la manière de poser les problèmes, par exemple de la Fonction publique, la hiérarchisation et l'établissement des priorités dans les objectifs à atteindre, les types de solutions préconisées ou suggérées pour résoudre les difficultés rencontrées, etc. ont été inspirés, presque exclusivement, des expériences des pays anglophones. Les programmes ainsi conçus sont ensuite étendus à l'ensemble des pays africains qui sollicitent l'aide ou l'appui de ces partenaires.

Il convient de prendre en compte les traditions administratives francophones, en veillant à garder l'équilibre entre les expériences des pays anglophones et celles des pays francophones au moment de l'élaboration des programmes d'appui au développement. La sensibilité et les expériences francophones se traduisent par un certain nombre de principes fondamentaux dont la prise en considération modifierait, non seulement l'approche méthodologique de ces programmes, mais également les objectifs de modernisation qu'ils préconisent. C'est le cas, pour s'en tenir à quelques exemples, des notions ou principes suivants: l'ancrage dans le système de la Fonction publique de carrière rénové et adapté au nouvel environnement international; l'État de droit qui n'est pas synonyme de gouvernance, ni de bonne gouvernance ; l'approche institutionnelle de la réforme, dans le mesure où toute réforme s'inscrit dans un développement institutionnel des structures; l'originalité de l'organisation administrative, avec la distinction des collectivités locales ou décentralisées et des circonscriptions territoriales déconcentrées; l'attachement au service public avec, entre autres conséquences, que les citoyens ne sont pas des clients, mais des usagers de l'Administration.

Afin que ces traditions administratives francophones soient mieux prises en compte par les partenaires, leurs structures de conception et de décision au niveau mondial devraient être réaménagées en conséquence, de manière à y intégrer des experts francophones des pays en développement.