

**CENTRE D'ETUDE DE RECHERCHE ET D'ACTION  
POUR LA GOUVERNANCE  
*CERAG***

**ETUDE SUR LES DEFIS DE LA GOUVERNANCE EN  
AFRIQUE DE L'OUEST**

**AUTEURS : Matar SALL**

**Luc DAMIBA**

**Mory TRAORE**

**Martin TINE**

**Rouguyatou KANE THIAM**

**Abdoul Aziz MBODJI**

**Babacar GUEYE**

**Novembre 2012**

## **TABLE DES MATIERES**

### **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

### **INTRODUCTION**

- 1-Faiblesse étatique et ineffectivité de l'Etat de Droit
- 2- Difficile réalisation de l'unité nationale et récurrence des conflits internes
- 3-Difficile consolidation de la démocratie

### **PREMIERE PARTIE : ETUDE SUR LA GOUVERNANCE AU BURKINA FASO**

- I. L'état des lieux de la Gouvernance au Burkina Faso
  - A. La Gouvernance politique
  - B. La Gouvernance économique
  - C. La gouvernance sociale
- II. Les défis de la gouvernance
  - A. Les défis de la gouvernance politique
    1. Le déficit de la préservation de la stabilité politique
    2. Le défi du respect de la constitution : le respect de la limitation du nombre  
De mandat
    3. Le défi d'une bonne organisation de l'élection présidentielle de 2015
  - B. Les défis socio-économique
    1. Le défi de la transparence et de la lutte contre la corruption
    2. Le relèvement de la croissance
- III. Recommandations
  - A. En matière politique
  - B. En matière économique et social

### **DEUXIEME PARTIE : LA GOUVERNANCE EN REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE**

- I. Contexte et Etat de la gouvernance en Cote d'Ivoire
  - A. En matière de démocratie et de gouvernance politique
    1. Une démocratie en mal d'héritiers
    2. Une crise militaro politique a mis entre parenthèse le processus  
démocratique

- 3. Une violence politique et sociale qui tire sa source de rancœurs ethniques  
Et religieuses
- B. En matière de gouvernance économique
- C. La Gouvernance sociale et sécuritaire
  - 1. Une société entre désir de réconciliation et aspirations a justice
- II. Défis de la gouvernance
  - A. Sur la gouvernance politique
    - 1. Trois formes de déséquilibre peuvent être répertoriées
    - 2. Une démocratie sous perfusion des acteurs externes
    - 3. Acquis sur la gouvernance actuelle
  - B. Sur la gouvernance économique
  - C. Sur la gouvernance sociale et sécuritaire
- III. Recommandations
  - A. La gouvernance politique vertueuse
  - B-Pour gouvernance économique compétitive
  - C-Pour une réconciliation durable, fondée sur les principes de l'Etat de droit

**TROISIEME PARTIE : ETUDE SUR LA GOUVERNANCE :**  
**CAS DE LA GUINEE BISSAU**

- I-Etat des Lieux
- II. Les défis de la Gouvernance
  - A. Les défis liés à la reforme de l'armée
  - B. L'instauration du dialogue politique
  - C. La lutte contre l'impunité
  - D. La répression du trafic de cocaïne
  - E. Les nouveaux défis liés au développement socio-économique
- II. Recommandations
  - A. Sur la réforme du secteur de la sécurité
  - B. Sur la justice et l'impunité
  - C. Sur la transparence dans la gestion de l'économie
  - D. Sur le développement économique et social
  - E. Sur le pluralisme politique
  - F. Sur le processus électoral à venir

## **QUARTIEME PARTIE : ETUDE DE LA GOUVERNANCE ET DE LA SECURITE EN GUINEE**

### I. Etat des lieux de la Gouvernance en Guinée

#### A. Les éléments socio-économiques du contexte de la gouvernance en Guinée

##### 1. Les acquis dans la promotion de la gouvernance sur le plan Social et économique

##### 2. La précarité des avancées en matière de gouvernance du fait de L'absence de transparence

#### B. Les facteurs politiques dans le contexte de la gouvernance en Guinée

##### 1. Les enjeux de gouvernance liés à l'organisation du processus électoral

##### 2. Les enjeux de gouvernance liés à la démocratisation de l'espace politico-institutionnel

### II. Les défis de la gouvernance en Guinée

#### A. Les défis relatifs à l'unité nationale

#### B. Les défis au plan démocratique

### III. Recommandations

#### A. La démocratisation

#### B. La primauté du droit et le respect des droits de l'homme

#### C. La lutte contre la corruption

#### D. La participation de la société civile

#### E. La sécurité et la paix

## **CINQUIEME PARTIE : ETAT DE LA GOUVERNANCE AU MALI**

### I –Etat des lieux

### II –Les défis de la gouvernance

#### A-Gouvernance politique

1-Le défi du développement institutionnel et la décentralisation :

2- Défi de la sécurité et de l'intégrité territoriale

3- Défi de la lutte contre la corruption

B -Défi de la gouvernance judiciaire

C- Gouvernance socio-économique

1-L'amélioration de l'environnement des affaires

2-Le développement des statistiques économiques et sociales

III- Recommandations

A-Gouvernance politique

1-En matière de sécurité

2-En matière de lutte contre la corruption

3-En matière de marché public

4-En matière de décentralisation

B-Gouvernance judiciaire

C-Gouvernance socio-économique :

➤ L'amélioration de l'environnement des affaires

## **SIXIEME PARTIE : ETUDE SUR LA GOUVERNANCE AU TOGO**

I-Contexte et justification

II- L'Etat de la Gouvernance au Togo

A-Gouvernance Politique

B-Gouvernance Economique

C-Gouvernance Sociale

III-Défis à relever

## A- Les défis Politiques

1-Assurer la stabilité politique

2. Socialiser et consolider l'Etat droit et la démocratie constitutionnelle

B. Défis Economiques

C. Défis de la Gouvernance Sociale

## IV. Recommandations

A-En matière de gouvernance politique

B. En matière de gouvernance économique

C. En matière de gouvernance sociale

## **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

ADEMA : Alliance pour la Démocratie au Mali

APRODEC Appui au processus de décentralisation

AQMI : Al Qaeda au Maghreb Islamique

ATT : Amadou Toumani Touré

CAD : Centres d'Accès au Droit

CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CENI Commission électorale nationale indépendante

CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante

CEN-SAD : Communauté des Etats sahélo-sahariens

CNDD Conseil National pour la Démocratie et le Développement

CNLCSE : Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique

CNT Conseil National de Transition

CPLP : Communauté des Pays de Langue Portugaise

CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

DAF : Directions Administratives et Financières

des capacités de la société civile

DO Déclaration conjointe d'Ouagadougou

DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

DSRP Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

EITI : Extractive Industries Transparency Initiative

ENA : Ecole Nationale d'Administration

ENACOGÉ : Enquête Nationale sur la Corruption en Guinée

EPT : Education pour Tous

FMI Fonds Monétaire International

FMI : Fond Monétaire International

GAFI : Groupe d'Action Financière

GSPC : Groupe salafiste pour la Prédication et le Combat

IDH Indice de Développement Humain

ITIE : Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives

MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

MNLA : Mouvement National de Libération de l'Azawad

MUJAO : Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'ouest)

NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique

OGE Organe de gestion des élections

OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUDC : Office des Nations unies contre la drogue et le crime

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

PACV Programme d'appui aux communautés villageoises

PAGAM/GFP : Plan d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques

PAIGC : Parti do Africano da Independência da Guinée e Cabo Verde

PAS : Politiques d'Ajustement Structurel

PC/PDRSOC Programme cadre Promotion de la décentralisation et renforcement

PCGD Programme cadre Genre et développement

PDI : Programme de Développement Institutionnel

PMA : Pays les Moins Avancés

PME ; Petit et Moyenne Entreprise

PNDH Programme National de Développement Humain

PNRCG Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance

PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvre Très Endetté

PRCI Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles

PRODEJ : Programme Décennal de Développement de la Justice

PRS : Parti de la rénovation sociale

RSS : Réforme du secteur de la sécurité

SAG Stratégie d'Assistance à la Guinée

SCADD : Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable

SIG : Systèmes d'Information et de Gestion

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SRP Stratégie de Réduction de la Pauvreté

UE : *Union Européenne*

UEMOA : Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest

## **INTRODUCTION**

La gouvernance est l'un des termes les plus usités dans le champ des politiques publiques africaines au cours des deux dernières décennies. L'Afrique de l'Ouest en particuliers est régulièrement secouée par des crises sociopolitiques. Il suffit de porter un regard peu attentif

sur des pays comme la Guinée Bissau, la Guinée Conakry, le Togo, et la Cote d'Ivoire pour mesurer l'ampleur des problèmes de gouvernance qui gangrènent cette partie de l'Afrique. La gouvernance signifiait déjà au 13<sup>e</sup> siècle "*l'art et la manière de gérer*". Cette notion traditionnellement connue en Afrique avait fortement imprégnée la constitution de la révolution du Fouta Toro au XVIII<sup>e</sup> siècle sous l'égide de Thierno Souleymane Bale. Elle a été remise au goût du jour à la fin des années 80 par des chercheurs (africains) du CODESRIA, qui la considéraient comme une condition primordiale pour le développement de l'Afrique. C'est par la suite que ce concept a été revisité par le Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le Programme des Nations Unies pour le Développement, lesquels tout en y associant le terme "bonne" lui ont donné un contenu plus étendu qui intègre, entre autres, la transparence, l'obligation de reddition, la responsabilité, la primauté du droit et la liberté d'expression. La gouvernance est un concept polysémique. Ce vocable vient du mot anglais « gouvernance » qui signifie action de guider ou piloter. Il était utilisé à l'origine par les historiens médiévistes anglais pour expliquer le mode d'organisation du pouvoir féodal. Il est réapparu ces dernières années avec un nouveau sens et une nouvelle portée. C'est pourquoi il nous semble prématuré parler d'ores et déjà de la gouvernance comme un acquis, elle est en chantier. La gouvernance s'inspire de la théorie des choix publics et remet en cause le modèle Wébérien du gouvernement.

Depuis le début des années 90, pour des raisons diverses, la bonne gouvernance, perçue comme une des conditionnalités pour réaliser le développement durable, occupe une place prépondérante dans le discours politique mais aussi dans les politiques publiques des pays africains et des autres pays en voie de développement. Concrètement, elle recouvre des prescriptions en faveur de la décentralisation, de la justice, de la démocratisation, du décloisonnement entre les secteurs publics et privés, la limitation de la dette et des dépenses publiques. (*Médias et bonne gouvernance en Afrique-UNESCO-Janvier 2010*).

La gouvernance préconise des réformes institutionnelles qui sont alliées aux programmes économiques néo-libéraux pour ainsi justifier la poursuite du développement mais surtout pour rendre plus efficaces les programmes sociaux et politiques. Ainsi, ce nouveau modèle politique des pays en voie de développement met en place un système nouveau de règles qui sont réellement appliquées avec des institutions qui fonctionnent et qui assurent l'application adéquate de ces règles. Cela suppose une vie publique moralisée imbuée de valeur éthique sous l'impulsion de dirigeants répondants de leurs actes devant les citoyens.

La gouvernance préconise aussi la mise en œuvre de moyens et de normes préétablis qui aboutissent à la gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique (entreprise, Etat avec ses démembrements, etc.) Sadikou ALAO, Président fondateur du GERDDES.

Ainsi défini de manière restrictive, le concept de bonne gouvernance vise la transparence, le respect de l'État de droit, la lutte contre la corruption et la tenue des élections démocratiques au suffrage universel. Le débat sur la gouvernance se réduit à la promotion de règles de gestion publique qui soient efficaces et plus soucieuses d'une utilisation appropriée des ressources engagées, mesurée par des indicateurs de performance.

En revanche, la gouvernance peut être définie comme l'art de la gestion cohérente des affaires communes à tout groupe humain constitué. Elle est donc faite d'une somme de valeurs, de principes et de méthodes qui ne peuvent être séparés les uns des autres. (OUSMANE SY ; *Introduction générale à la gouvernance : Cours à l'ENA du Mali*).

C'est en définitive une notion comprenant des mécanismes, des processus, des relations et des institutions complexes aux moyens desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels, ils s'adressent afin de régler leur différends. Elle alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs ; elle se caractérise par une logique entrepreneuriale reposant essentiellement sur les principes de transparence, de responsabilité, de probité et d'éthique. Ainsi, elle va bien au-delà des limites de l'autorité et des sanctions du gouvernement. (PNUD)

Rapportée au contexte ouest Africain, la gouvernance nécessite la prise en compte de la situation de sous-développement économique fortement marquée par la pauvreté des populations, du besoin général de consolidation de la démocratie soumise à l'épreuve de la pauvreté, des inégalités, de l'analphabétisme et d'une fréquente utilisation de l'Etat comme source d'enrichissement, la fragilité de l'Etat de droit et de la paix dans certaines zones en situations de crise politique ou de conflit armé. Cependant, il existe de grandes disparités économiques, sociales et politiques dans un cadre géographique et humain porteur de grandes richesses naturelles et culturelles. Dans ce sens, la gouvernance est indéniablement importante pour l'Afrique de l'Ouest non seulement pour la construction de la paix et la sécurité, la consolidation de la démocratie mais encore pour son développement économique et social qui passe par l'éradication de la pauvreté. Présentement, les conflits qui ont éclaté dans certains pays, l'instabilité politique et l'insécurité qui règnent dans d'autres, ont fini de convaincre que le développement économique de l'espace nécessite un minimum de conditions de sécurité et de paix. Ainsi, plusieurs défis interpellent la gouvernance en Afrique de l'ouest en général et dans les six pays de l'échantillon en particulier.

La gouvernance est desservie depuis plusieurs décennies par la situation de crise structurelle et politique qui affecte l'Etat postcolonial Africain. La perte de légitimité et d'efficacité de l'Etat a été elle-même à l'origine des conflits qui ont affecté la cohésion sociale et l'espace territoriale sur lequel il s'exerce. En effet, il y a des situations où l'Etat subit une dislocation ou une crise de souveraineté et de légitimité qui le rend inapte à impulser un processus de gouvernance démocratique et efficiente.

La situation chaotique en Guinée Bissau après plusieurs coups d'Etat, le trafic de la drogue, l'impossibilité d'organiser des élections, la corruption des autorités dirigeantes dans ce pays très pauvre, la rébellion des séparatistes touareg suivie de l'occupation du nord-Mali par des combattants armés islamistes alliés au groupe terroriste AQMI, et la crise postélectorale aiguë en Côte d'Ivoire, sont autant de raisons de s'interroger sur les perspectives de la gouvernance en Afrique de l'Ouest.

En effet, deux ans après le cinquantième anniversaire des indépendances, le continent africain est toujours confronté à des difficultés en ce domaine. L'Afrique aurait-elle échoué dans ces projets de démocratisation et de développement ?

Des progrès ont certes été notés, le mouvement de démocratisation en Afrique ces 20 dernières années est une avancée indéniable, mais, la phase de consolidation démocratique rencontre des difficultés et les risques d'un reflux sont réels. Perte de légitimité et instabilité des institutions, retour des coups d'Etat, ethnicisations de la politique, corruption à grande échelle, conflits armés, etc., la liste des maux qui gangrènent la gouvernance est longue. Les défis à relever sont nombreux.

### **1-Faiblesse étatique et ineffectivité de l'Etat de Droit**

La gouvernance en Afrique est marquée dans la plupart des pays par une situation de crise en grande partie corollaire de la faiblesse de l'Etat, de son manque de légitimité vis-à-vis de la société par suite d'une panne de plus en plus manifeste du projet postcolonial d'Etat-nation des années 1960.

Lorsque l'Etat n'est plus en mesure d'assurer les fonctions les plus essentielles, les réseaux politiques, militaires, économiques qui interviennent à tous les niveaux contribuent à une remise en question de sa légitimité. Les citoyens sont donc enclins à se retourner vers les structures claniques, identitaires, ethniques, etc.

La perte de légitimité de l'Etat a été elle-même la cause ou la conséquence de conflits qui ont affecté la cohésion sociale ou nationale et l'intégrité territoriale de pays tels que le Mali, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et la Guinée. Le cas malien dont toute la partie septentrionale est occupée par les forces rebelles est révélateur de la complexité des

problèmes engendrés par la crise de la gouvernance. A l'instar des autres Etats africains affectés par des conflits, il a perdu le contrôle sur une grande portion de son territoire et donc des fractions importantes de la population. La crise de la gouvernance se présente sous ce rapport à la fois comme une crie de souveraineté.

Aujourd'hui la Côte d'Ivoire, le Mali, la Guinée Bissau comme la Guinée se caractérisent par une grande fragilité étatique. Dans les cas du Mali par exemple elle résulte d'emblée de la disproportion entre les capacités avérées de l'Etat et l'immensité d'un territoire de plus d'un million deux cent mille km<sup>2</sup>. Cette fragilité est d'autant plus problématique qu'elle est un facteur de risque pour des pays faisant face à des menaces politiques (comme le séparatisme) et à la convoitise sur leurs ressources naturelles. Plusieurs indicateurs au moins permettent de mettre en lumière cette fragilité étatique :

D'abord l'incapacité et l'absence de volonté d'assurer l'Etat de droit, de délivrer les services sociaux de base aux populations y compris la sécurité, de manière équitable et effective.

Ensuite la récurrence des violations des droits de l'homme et singulièrement des droits politiques.

L'armée qui est sensée défendre les populations, reste souvent impuissante – l'image de l'armée malienne - devant les situations comme celles du nord Mali où le pouvoir devient illégitime.

Un autre élément explicatif de cette fragilité réside dans les coups d'Etats dont la fréquence est un des indicateurs de la faiblesse étatique et de l'instabilité de même que la persistance ou la résurgence de dynamiques conflictuelles qui débouchent sur un affaiblissement du consensus national garantissant la démocratie et la paix civile.

La persistance des clivages ethniques est elle aussi une autre manifestation de la faiblesse de l'Etat en Afrique de l'ouest.

Dans un tel contexte, le rétablissement de la sécurité et de l'état de droit sur toute l'étendue de leur territoire apparaît comme l'un des premiers défis des régimes en place.

## **2- Difficile réalisation de l'unité nationale et récurrence des conflits internes**

On note en Afrique une persistance de conflits longs et coûteux en vies humaines (26 conflits entre 1963-1998), caractérisés par une exacerbation des particularismes religieux ethniques et tribaux, des violations répétées et impunies des droits de l'homme et un enjeu souvent économique sous-tendu par l'exploitation de richesses naturelles stratégiques. Ces conflits affectent 474 millions de personnes (61% population), occasionnant plus de 5 millions de réfugiés, plusieurs millions de morts et des millions de déplacés aux conditions

précaires. La récurrence de ces affrontements armés ne remet pas seulement en cause la démocratie naissante, elle sape aussi les fondements de l'État africain et de l'unité nationale. Le conflit ivoirien est symbolique à cet égard.

Dans les pays affectés par la phase de révolte armée, la guerre civile pervertit les institutions de l'État. Les forces armées et de sécurité, l'appareil judiciaire et les organes de régulation qui permettent un fonctionnement républicain de l'État sont dépouillés de leur rôle d'intégration nationale, pour n'être plus que des outils au service de factions ou de groupes à base ethnique ou régionale. Dans ces conditions le système démocratique se trouve piégé de manière durable.

L'Afrique de l'ouest est particulièrement affectée par cette situation conflictuelle.

Au Mali, le l'irrégentisme touareg qui s'est manifesté déjà à la veille de l'indépendance, a pris une nouvelle tournure particulièrement violente du fait de l'émergence d'une rébellion armée dans la région septentrionale de ce pays.

L'offensive victorieuse lancée le 17 janvier 2012 par les insurgés touaregs contre les forces armées maliennes à Ménaka et dans la région de Kidal est l'expression d'une nouvelle forme de lutte. Il ne s'agit plus comme auparavant de revendiquer une meilleure intégration des touaregs au sein de la société malienne et de réclamer en leur faveur de plus grands efforts pour le développement, mais de conquérir l'indépendance. Les insurgés ne parlent plus de rébellion, mais de « *mouvement révolutionnaire* » destiné à « *libérer le peuple de l'Azawad de l'occupation malienne* ». L'occupation du Nord du pays depuis le 17 janvier 2012 par des rebelles touaregs a favorisé l'implantation dans la région, de groupes islamistes et singulièrement le MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'ouest).

Ces derniers ont tiré profit de la fragilité structurelle et de l'incapacité de l'Etat Malien d'assurer la protection de l'intégrité de son territoire car ne disposant pas d'une armée suffisamment équipée et préparée, mais aussi de l'indécision de la CEDEAO qui a mis trop de temps pour prendre une décision face à la situation, pour s'implanter et conforter leurs bases. Cette situation va rendre difficile leur délogement envisagé par la CEDEAO sous l'égide des Nations Unies. Ils multiplient les attaques et les prises d'otages, et profitent ainsi de la faiblesse des Etats et leur incapacité à contrôler cette zone très vaste, favorable à leur action. La fragilité de la zone est aussi propice aux actes criminels, aux trafics d'armes, de drogue, aux enlèvements, au développement du terrorisme et à l'insécurité.

En effet Le MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'ouest) pour atteindre son objectif dans la sous-région, l'instauration de la Charia dans toute la zone Ouest Africaine, collabore étroitement avec AQMI (Al Qaïda au Maghreb Islamique) et

d'autres groupes terroristes comme Boko Haram du Nigeria. Ces groupes revendiquent déjà des attentats suicide ainsi que des prises d'otages. Ils réclament des rançons, principale source de financement de leurs activités, sous peine d'exécution des otages en leur possession. Ils utilisent aussi les otages comme moyens de pression pour empêcher les puissances occidentales comme la France d'intervenir. Auprès de ces groupes, on retrouve également des combattants de l'ancien régime de Kadhafi, non désarmés, de retour chez eux (c'est le cas du Mali). C'est ce qui est à l'origine de la situation confuse au Mali aujourd'hui.

Ce pays a connu en un court laps de temps, plusieurs épreuves dont les conséquences perdurent : le nord du territoire est divisé et occupé par des forces rebelles qui ont proclamé l'indépendance de l'AZAWAD le 6 Avril 2012 et par des islamistes, un coup d'Etat militaire a été perpétré le 22 Mars 2012 et une transition politique d'une durée un an y a été instituée depuis le 12 Avril 2012. Les islamistes et les rebelles qui étaient au départ des alliés, sont aujourd'hui à couteaux tirés et pris les armes les uns contre les autres.

Au lendemain du coup d'Etat du 22 Mars 2012, la situation dans la bande sahélo-sahélienne qui ravage le Nord Mali depuis la tournure tragique prise par les événements, menace l'Afrique de l'Ouest dans sa globalité, avec notamment des armes puisées dans les arsenaux libyens dont se servent les rebelles.

Cette situation constitue une sérieuse menace pour la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest en particulier mais aussi dans le monde et occasionne, entre autres fléaux, le déplacement des populations qui tentent de fuir les zones de conflit, la traite et le trafic de personnes, la prolifération des armes légères. Cependant, un fait nouveau mérite d'être souligné : le Mouvement Nationale de Libération de l'Azawad (MNLA) et ANSAR EDDIN qui ont évolué dans leurs prétentions surtout dans l'application de la sharia. Ces deux mouvements ont récemment décidé de participer au côté de l'Etat Malien à la reconquête du nord et au délogement des terroristes islamistes et des malfaiteurs. Les batailles entre factions rebelles peuvent les fragiliser et permettre ainsi au pouvoir du Mali de recouvrer l'intégrité de son territoire mais aussi d'assurer la sécurité de la région ouest Africaine par l'expulsion des islamistes, des terroristes, et des narco trafiquants de la zone.

Ce cas malien n'est pas isolé ; les des pays ouest africains sont pour confrontés à l'épineuse équation de la construction de l'unité nationale. A l'image de la Cote d'Ivoire, la Guinée Conakry où la polarisation des ethnies autour des dirigeants issus de leurs régions respectives, fait resurgir la question de l'ethnocentrisme qui a toujours marquée la vie politique du pays. Les états-majors des partis adoptent des stratégies en instrumentalisant les ethnies à des fins électoralistes surtout avec l'élection présidentielle qui a porté le professeur

Alpha Condé au pouvoir. Ces dangers de l'ethno-communautarisme sont accentués par une inégalité économique et une mauvaise distribution des richesses, un commerce illicite des armes, une répartition des postes et fonctions étatiques sur des bases ethniques non fondées sur les compétences. Seule une véritable prise en compte du principe de l'égalité des citoyens et une réconciliation nationale concrète peuvent épargner la Guinée Conakry de crises sociales ou d'une guerre civile future.

### **3-Difficile consolidation de la démocratie**

L'Afrique, disait Obama, n'a pas besoin d'hommes forts ; ce qu'il lui faut, ce sont des institutions stables et démocratiques. Cette affirmation de la primauté des institutions sur les hommes devrait figurer au frontispice de nos édifices publics, tant elle n'est pas encore ancrée dans notre culture et ni dans nos mœurs politiques.

La consolidation de l'Etat de droit et la démocratie sont assurément un des défis premiers dans l'espace ouest africain. La démocratie demeure encore contrariée ou bloquée dans de nombreux pays (Mali, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Togo, Burkina Faso et Cote d'Ivoire) par le non respect surtout des principes électoraux universellement reconnus. Si au Mali le processus démocratique enclenché depuis plus de 20 ans a été interrompu par le coup d'Etat perpétré par le Capitaine Amadou Yaya Sanogo le 22 Mars 2012, à quelques semaines de l'élection présidentielle qui devait se tenir en Avril 2012, en Guinée Bissau c'est le décès du président Malang Bécaye Sagna démocratiquement élu qui a relancé les querelles politiques avec la tentative de confiscation du pouvoir par le Premier Ministre Carlos Gomes Junior ; lequel voulait assurer l'intérim du défunt Président alors que la constitution ne l'y autorisait pas. Par ailleurs, l'intrusion de l'armée dans la vie politique est une donnée permanente. Nous assistons dans ce pays à une transition démocratique difficile souvent émaillée de mutineries dans les casernes. La prégnance de l'armée dans la vie politique et son insoumission au pouvoir civil apparaît comme une épée de Damoclès brandie au dessus de la classe politique. Sa dépolitisation est indispensable pour parvenir à la stabilisation du pays par la consolidation de la paix, de la sécurité et de la démocratie mais aussi et enfin pour orienter du pays vers les défis du développement.

#### ***Des élections imparfaites***

La période des élections est l'un des temps forts de la vie politique d'un pays. L'élection exprime le pluralisme politique, fonde la démocratie représentative et légitime le pouvoir. Elle est devenue, nous l'avons noté, « un rite démocratique ». Mais son organisation par les pouvoirs en place ne cesse de susciter de vives contestations conduisant parfois les oppositions à les rejeter et refuser d'y participer. A l'origine de cette contestation se trouve

souvent Les modifications unilatérales de la constitution et des lois électorales. Cette pratique qui caractérise plusieurs pays, s'explique par le refus de l'alternance et parfois la volonté d'instaurer une succession dynastique au pouvoir. En effet, l'impunité y est une réalité tangible et la crédibilité du processus électoral est souvent affectée par l'instrumentalisation du cadre normatif par les autorités gouvernementales.

Ces difficultés surviennent en général dans la période séparant l'adoption des textes et la tenue des scrutins. Il en est ainsi, par exemple, de la révision de la constitution du Sénégalais du 23 juin 2011 visant à instaurer un ticket pour l'élection du président de la République, mais aussi à valider l'élection au premier tour avec un quart ( $\frac{1}{4}$ ) des suffrages valablement exprimés. Ce projet qui avait poussé le peuple Sénégalais à défier le pouvoir dans les rues dans les grandes villes du pays était interprété comme le prélude à une succession dynastique au pouvoir.

De même, l'adoption du nouveau code électoral togolais en mai 2012 dans la perspective des élections législatives et locales de la même année est une illustration éloquente de la situation du Togo qui n'a pu respecter le calendrier électoral du fait des divisions profondes de la classe politique en ce qui concerne la mise en œuvre du processus électoral. Les cas d'instrumentalisation du cadre normatif se résument généralement en la modification unilatérale des règles électorales ou leur interprétation tendancieuse. Il existe en effet beaucoup de cas de tentative de confiscation du pouvoir par le biais de la succession dynastique pour assurer la continuité du régime. Un tel procédé a eu une fortune diverse. Il a réussi au Togo, échoué au Sénégal et est en cours au Burkina Faso. La particularité de ces tentatives est qu'elles sont parées des atours de la légalité contrairement à la méthode des coups d'Etat.

Sur le plan institutionnel, les commissions électorales créées pour assurer la transparence et la crédibilité des élections n'ont pas toutes - loin s'en faut - atteint leurs objectifs. Leurs performances sont anéanties par la fragilité de leurs statuts, leur instabilité chronique, et leur manque de professionnalisme. De même, le déficit de formation de leurs membres et les tiraillements résultant de leur affiliation partisane trop marquée rendent plus difficiles les opérations électorales et engendrent des contestations parfois violentes. Cela a notamment été le cas de la Cote d'Ivoire lors de la présidentielle de 2011 pendant laquelle la Commission électoral Indépendante n'a pu cristalliser la confiance de tous acteurs. La CENI au Togo a elle aussi défrayé la chronique ; les récriminations et contestations à son égard peuvent être considérées comme l'une des causes du non respect du calendrier des élections législatives qui devaient se tenir en octobre 2012. C'est aussi une situation similaire qui existe

en Guinée Conakry où l'organisation des élections législatives est toujours incertaine alors qu'elles auraient dû se tenir depuis deux ans. Le pays est sans Assemblée Nationale élue depuis l'arrivée d'Alpha Condé au pouvoir.

Le contentieux électoral qui est aussi l'une des pièces maîtresses de la légitimité d'un scrutin connaît lui aussi des limites qui tiennent d'abord au manque de crédibilité des instances chargées d'en assurer la gestion et à la faiblesse de leurs moyens, financiers, humains et matériels ; ensuite à la partialité des juridictions compétentes. L'attitude du conseil constitutionnel Ivoirien à l'occasion de l'élection présidentielle de 2011 est assez édifiante à cet égard, de même que la position de la juridiction constitutionnelle Sénégalaise face à la question relative à la validité de la candidature du Président Abdoulaye Wade a fait couler beaucoup de salives. L'acceptation des résultats des élections devient problématique dans ces conditions et les scrutins occasionnent souvent de violentes contestations entraînant souvent la mise à l'écart de la justice officielle. Ce qui constitue un grand danger pour la stabilité des pays mais aussi un prétexte pour recourir à l'arbitrage de la communauté internationale.

### ***Le retour des coups d'État***

Le vent de démocratisation qui a soufflé sur l'Afrique au début des années 1990 avait laissé entrevoir l'espoir d'un bannissement définitif des coups d'Etat. Il avait même entrepris de battre en brèche les fondements théoriques de validation des coups d'Etat militaire en particulier l'école développementaliste qui considère que l'intervention des militaires en politique n'est pas par nature contraire à la démocratie. Mais, l'espoir a été de courte durée. L'avènement de dirigeants élus démocratiquement n'a rien changé aux politiques de prédation, de clientélisme et de corruption, alors que les populations attendaient une répartition plus équitable des richesses nationales. Dans plusieurs pays, les gouvernements se sont révélés incapables de satisfaire les demandes des populations. L'euphorie a alors cédé la place à la désillusion et à la frustration. C'est dans ce contexte social que les coups d'État militaires firent de nouveau irruption un peu partout sur le continent africain. L'incapacité des gouvernements démocratiques à promouvoir le développement économique et à faire respecter l'ordre et la loi est le principal argument invoqué par les juntes militaires.

Il existe certes des mécanismes régionaux ou sous-régionaux qui bannissent aujourd'hui les coups d'Etat. Des sanctions sont prévues par différentes institutions régionales africaines, mais force est de reconnaître qu'elles ne sont guère contraignantes. Les coups d'Etat ont encore refait irruption dans le paysage politique Africain. La parade généralement envisagée par les institutions internationales, l'Union Africaine et la CEDEAO en particulier, consiste à instituer d'une période de transition destinée à créer les conditions

pour restaurer l'Etat de droit et la démocratie. Ce qui revient ainsi à accepter tacitement le coup d'Etat, considéré parfois comme un mal nécessaire.

Cette dernière décade a été marquée par la fréquence des coups ou des tentatives de coup d'Etat dans certains pays de la sous-région ouest africaine comme celui perpétré en Guinée Conakry par le capitaine Moussa Dadis Camara après la Mort du Président Lansana Conté ou celui qui a visé en 2011 le Président Alpha Condé, mais aussi celui qui a renversé le Président Amadou Toumani Touré en Mars 2012 au Mali à l'instigation le capitaine Sanogo, rompant ainsi avec un processus démocratique entamé vingt ans plutôt (1991). Au Burkina Faso, même si le pouvoir n'a pas été pris par les militaires, la stabilité politique du pays a été très sérieusement mise en mal en 2011 par la mutinerie des forces armées qui a d'ailleurs contraint le Président Blaise Compaoré à désertir le palais présidentiel pour se réfugier en lieu sûr (dans son village natal selon les uns, dans une ambassade européenne selon les autres).

Il est à craindre que l'Afrique soit en train de s'installer dans un nouveau cycle de coups d'État militaires, hypothéquant ainsi la marche qu'elle a entamée dans la voie de la démocratie.

### ***Le trafic de drogue et corruption***

La pénétration d'une nouvelle forme de criminalité internationale en Afrique de l'ouest est l'un des défis auxquels font face les autorités de cette zone qui à travers quelques Etas sombre dans le trafic de drogue et la corruption. L'Afrique de l'ouest est passée en l'espace de quelques années de zone de transition à zone de consommation et même de production. Selon l'office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), le trafic de cocaïne génère en Afrique de l'ouest plus de 900 millions de dollars (soit 642 milliards de francs CFA) par an dont 400 millions de dollars récoltés sont blanchis dans la région.

Pire, la drogue a introduit un nouveau et redoutable défi dans l'espace ouest africain : la transformation de la Guinée-Bissau en narco-État avec des conséquences dans toute la sous-région, l'implication des bandes armées dans le circuit du transport de la drogue et l'accroissement des armes en circulation au niveau de la sous-région à cause du lien entre drogue – armes – crimes.

Le trafic de drogue risque de déstabiliser le nouveau processus de démocratisation de la Guinée Bissau, d'encourager le crime organisé et de bafouer le principe de l'Etat de droit.

Des rapports de l'ONU citent des cas précis d'implications probables du gouvernement dans le trafic de drogue, notamment « la responsabilité supposée de plusieurs hauts fonctionnaires du gouvernement de l'ancien Premier ministre Aristides Gomes, dans la

disparition de 670 kilogrammes de cocaïne saisis par les autorités », mais aussi l'implication de l'Armée.

Le contrôle de l'armée par Anthony et Bubu Nathioute a été perçu par beaucoup comme une victoire des barons de la drogue en Guinée-Bissau car l'armée demeure encore le détenteur du pouvoir réel. La montée des tensions en Guinée Bissau entre certains responsables du gouvernement et des membres de la hiérarchie militaire s'expliquerait par une concurrence pour le droit à assurer la sécurité des narcotrafiquants.

Sur un autre plan, les observateurs avertis s'accordent à dire que le plus grand mal qui ronge l'Afrique et qui freine sa croissance est la corruption et l'impunité. Présente à tous les niveaux de la société, elle empêche l'établissement d'un environnement économique stable et performant.

La corruption affecte aussi tous les Etats de l'espace ouest africains. Mais elle atteint des seuils très élevés dans des pays comme la Guinée Bissau. Dans ce pays très pauvre, les fonctionnaires très mal rétribués, n'hésitent pas à demander des pots de vin ou détourner à leur profit l'argent des contribuables. Ce pays souffre d'une absence de transparence dans la gestion des affaires publiques qui se nourrit de l'inefficacité des cadres juridiques et du non respect des lois.

En Guinée Bissau, il n'est pas un domaine qui ne soit affecté par la corruption. Le secteur le plus touché est toutefois celui de l'Administration publique où elle sévit à tous les échelons. Elle est par exemple utilisée par les entreprises privées proches du pouvoir en place pour s'arroger la quasi-totalité des marchés publics, au détriment de la transparence et de l'équité nécessaires à la bonne gestion des fonds publics. De même, il n'est pas rare que les citoyens paient un pot-de-vin pour obtenir des avantages au détriment d'autres plus méritant. Au fond, c'est la lenteur de l'Administration qui favorise le développement des pratiques corruptives.

La généralisation de la corruption entraîne la perte de crédibilité des appareils étatiques et des fonctionnaires en général, un énorme manque à gagner pour l'Etat, une mauvaise exécution des travaux publics issus de marchés conclus indument, et donc une faible longévité des infrastructures publiques.

Ces défis ne sont pas isolés, ne s'écartent pas de ceux de la gouvernance économique et de la gouvernance sociale. Bien au contraire, ils constituent un ensemble de préoccupations imbriquées les uns avec les autres dans une relation dialectique. En effet, l'insuffisante consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie affecte durablement la vie économique de l'Etat car souvent la mauvaise gestion caractérisée par la corruption, les détournements et

l'impunité est érigée en règle. La pauvreté des Etats de la région est plus un problème de gestion que celui d'une situation de position géographique défavorable. Bien au contraire, la zone est riche en ressources minières et énergétiques. Les dirigeants font souvent primer la survie et la sécurité de leur pouvoir à la place des objectifs prioritaires des populations. On est tenté de résumer leur attitude par la boutade : ils ne servent, ils se servent. C'est donc en connaissance de cause que les institutions internationales partenaires au développement préconisent la gouvernance pour promouvoir le développement économique et social. Les principes de la gouvernance sont même considérés comme une conditionnalité pour nouer des partenariats et bénéficier de l'aide au développement.

Au total, la stabilité politique, l'Etat de droit et la démocratie constitutionnelle, la paix, la lutte contre la corruption et la sécurité, le développement économique et social sont les défis que la gouvernance doit relever en Afrique de l'Ouest pour assurer un mieux être des populations de cette région.

Cette étude porte sur six pays de l'Afrique de l'Ouest : Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, la Guinée Conakry, le Mali et le Togo.

## LA GOUVERNANCE AU BURKINA FASO

Le Burkina Faso est situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest. Avec une superficie de 274 200 km<sup>2</sup>, il est limité au Sud-est par le Bénin, au Nord et à l'Ouest par le Mali, au Nord-est par le Niger et au Sud par le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Il est subdivisé en 45 Provinces réparties entre 13 Régions et comporte 351 Communes correspondant chacune à un Département administratif.

Ce pays sahélien essentiellement agricole, est caractérisé d'une part par d'importants déficits pluviométriques alors que plus des  $\frac{3}{4}$  de sa population vit en milieu rural et, d'autre part par son enclavement du fait de son éloignement des côtes maritimes.

Ainsi, comme la plupart des autres pays avec qui il partage l'espace Ouest africain du continent, il est confronté depuis les indépendances, à des difficultés qui limitent considérablement ses capacités d'intervention en faveur de la demande sociale et du développement.

Pour sortir de cette situation presque endémique, du fait de l'insuffisance des ressources internes, de la dépendance de l'aide publique au développement qui représente l'essentiel le budget de l'Etat, d'énormes chantiers de restructuration ont été entrepris au Burkina Faso.

Ces réformes qui passent par une meilleure gouvernance, ont d'abord été imposées<sup>1</sup>, avant de faire l'objet d'une appropriation par les autorités du pays dans leurs efforts de développement.

Chacun sait en effet qu'une bonne gouvernance est essentielle pour résoudre les problèmes multidimensionnels auxquels ce pays est confronté depuis son indépendance en 1960, mais surtout pour promouvoir la croissance, le développement et pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

---

<sup>1</sup> Les années 1990 sont marquées par un vent général de changements en Afrique noire francophone. Durant cette époque dite des transitions démocratiques, les avancées en matière de démocratie et de gouvernance l'ont été du fait des conditionnalités brandies par les bailleurs de fonds internationaux et les gouvernements occidentaux comme la France notamment à travers les politiques d'Ajustement Structurel (PAS) la fameuse Conférence de la Baule.

Dans ce sens, des progrès notoires sont réalisés au Burkina Faso depuis qu'il s'est engagé à poursuivre des réformes structurelles nécessaires pour réduire la pauvreté, améliorer les perspectives de croissance, la démocratie et la qualité de vie des populations.

Ces efforts lui ont valu l'obtention de plusieurs acquis en matière de gouvernance dans les domaines aussi bien politique, économique que social.

En ce qui concerne la gouvernance politique, des efforts sont entrepris depuis la période des transitions démocratiques. Des élections sont régulièrement organisées dans le pays depuis 1991, même s'il n'y a jamais eu d'alternance démocratique durant ces vingt cinq dernières années.

Cette absence d'alternance à la tête de l'Etat a suscité des débats sur la question de savoir s'il faut citer le Burkina Faso, malgré la relative stabilité qu'il connaît, parmi les grandes démocraties en Afrique, notamment celles dans lesquelles l'alternance pacifique à la tête de l'Etat commence à devenir une réalité irréversible.

Au plan économique, plusieurs actions ont été réalisées depuis 2000 à travers la mise en œuvre de différents programmes de développement en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

A cet égard, le Burkina Faso a mis un accent particulier sur les réformes de la filière coton, la diversification de la base productive, l'amélioration de la capacité d'absorption et de la qualité des investissements, la production d'or, la lutte contre la corruption, la création d'un comité national d'éthique, la mise sur pied du plan national de bonne gouvernance ainsi que sur l'optimisation du climat des affaires.

Aussi, ces dernières années, ce pays, longtemps considéré comme essentiellement agricole, a connu un important développement des travaux d'exploration minière et un démarrage effectif de l'exploitation de gisements aurifères notamment depuis 2007. La richesse de son sous-sol en ressources minières (or, zinc, manganèse notamment) pourra précipiter l'émergence du pays ou diminuer considérablement la pauvreté.

En matière sociale, le Burkina Faso s'est atelé à la réduction de la pauvreté de masse. Les efforts de réduction de la pauvreté sont axés sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), tel qu'indiqués dans son document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) appelé Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui a été révisé en 2003 afin de mieux le conformer aux OMD, puis dans sa Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD).

S'il est avéré que le pays des "hommes intègres" a enregistré des progrès remarquables en matière de gouvernance, il reste cependant que plusieurs défis sont à relever.

S'appuyant sur les effets des réformes entreprises dans le domaine de la gouvernance, la présente étude contribuera à décrire l'état des lieux de la gouvernance (I). Elle fera état des défis de la gouvernance (II) avant de finir par quelques recommandations (III).

## **I. L'état des lieux de la Gouvernance au Burkina Faso**

Il s'agira de traiter respectivement de la gouvernance politique (A), de la gouvernance économique (B) et de la gouvernance sociale (C).

### **A. La Gouvernance politique**

Sur le plan politique, ce pays revient de très loin. Après avoir fait partie des pays les plus instables de 1960 à 1987<sup>2</sup>, le Burkina Faso est, depuis cette date, coïncidant avec l'arrivée au pouvoir de l'actuel Président de la République, cité parmi les Etats les plus stables.

Cette stabilité politique et institutionnelle est plus évidente depuis qu'il s'est engagé au début des années 1990 dans un processus de démocratisation de la vie politique<sup>3</sup>.

Ce contexte sociopolitique, marqué par la création d'institutions et par l'instauration de l'Etat de droit et la compétition politique libre, a favorisé l'émergence de nouvelles pratiques démocratiques comme la tenue régulière des échéances électorales, l'affirmation du pluralisme politique et surtout une plus grande effectivité de la liberté d'expression.

Cette relative stabilité politique depuis un quart (1/4) de siècle a favorisé l'émergence d'un environnement propice aux réformes et à la mise en œuvre des actions de développement.

Mieux, cet engagement dans un processus quasi irréversible de démocratisation de la vie politique a permis au Burkina Faso de jouer depuis principalement l'an 2000 un rôle de premier plan dans la résolution pacifique des conflits qui sévissent dans les pays de la sous région augmentant ainsi son capital de crédibilité auprès de la communauté internationale.

### **B. La Gouvernance économique**

---

<sup>2</sup> Pour rappel, de 1960 à 1987, le Burkina Faso a connu dix (10) régimes dont quatre (04) régimes civiles et six (06) régimes militaires.

<sup>3</sup> De 1987 à 1991, le Président Compaoré avait instauré un régime d'exception dénommé Front populaire. C'est en juin 1991, à l'issue du référendum, que le multipartisme a été admis.

Au cours de la dernière décennie, le Burkina Faso a enregistré des avancées significatives en matière de développement économique et de gouvernance.

Sur le plan purement économique, la croissance économique a été au rendez-vous, avec un taux moyen de croissance annuelle de 5%, de 2000 à 2009; taux qui dépasse la moyenne dans la zone UEMOA.

Mieux, il a adopté en décembre 2010 la SCADD, en remplacement du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui a été mis en oeuvre sur la décennie 2000-2010.

La SCADD qui couvre la période 2011-2015, est la nouvelle stratégie de développement qui servira désormais de base pour les politiques économiques et les objectifs à moyen terme du gouvernement.

Désormais cadre unique de référence pour toutes les actions de développement, sa mise en œuvre devra permettre d'assurer la croissance et de lutter plus efficacement contre la pauvreté car elle prévoit, à terme, une croissance économique autour de 10% en moyenne. Ce pays a également adhéré à des mécanismes et initiatives qui, ayant le souci d'une gestion transparente des affaires publiques, constituent des leviers fondamentaux dans la lutte contre la corruption.

D'abord, il a achevé depuis 2008 le processus d'évaluation de l'état de sa gouvernance dans le cadre du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). En adhérant volontairement au MAEP le 9 mars 2003, le Burkina Faso a été parmi les premiers pays du continent à s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le développement et la mise en oeuvre d'un programme d'actions national en vue d'améliorer ses performances dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, le développement socio-économique et la gouvernance d'entreprise.

Ensuite, pour faire de la gestion transparente des ressources minières une priorité, les autorités burkinabé, dans leur détermination à améliorer dans la durabilité la gouvernance économique et partant, les diverses stratégies de lutte contre la pauvreté, ont adhéré à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) qui est une norme internationale de bonne gouvernance dans le secteur des industries extractives.

En adhérant à l'ITIE, le gouvernement burkinabé s'est engagé à assurer la transparence des paiements et des recettes générés par les industries extractives, à rendre cette information accessible et compréhensible à la société civile et au grand public.

Enfin, il s'est engagé à créer les conditions pour réduire les effets potentiels négatifs d'une mauvaise gestion des recettes, afin que ces dernières deviennent le moteur d'une

croissance économique à long terme, qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

Mieux, les acteurs nationaux poursuivent toujours leurs efforts avec l'ambition d'obtenir le statut de pays conforme. Pour rappel, le Burkina jouit depuis mai 2009 du statut de Pays Candidat.

A cet effet, dans son engagement à respecter les exigences de l'Initiative pour la transparence des industries extractives, le Burkina Faso a publié, en juillet 2012, le rapport final de conciliation des paiements des sociétés minières à l'Etat et des recettes perçues par l'Etat desdites sociétés pour l'exercice 2010.

### **C. La gouvernance sociale**

Depuis l'année 2000, avec l'adoption et la mise en oeuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), le Burkina Faso a axé ses politiques publiques sur les programmes de réduction de la pauvreté.

Au cours de la dernière décennie, le Burkina Faso a entrepris des actions en vue de l'allègement de l'extrême pauvreté et de la faim, l'enseignement primaire universel, l'amélioration de la santé maternelle, la réduction de la mortalité infantile et la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies notamment le paludisme.

Mais, malgré ces ambitions, les résultats n'ont pas été très satisfaisants.

Ainsi, pour réduire considérablement la pauvreté qui touche encore une bonne partie de la population et pour enrayer la persistance des déficits sociaux qui pourraient compromettre l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'horizon 2015, le Gouvernement du Burkina Faso a entrepris d'énormes réformes.

Dans ce sens, il a engagé, dans le cadre du processus de révision du CSLP, un processus national d'élaboration d'un nouveau référentiel de développement appelé Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable SCADD, basée sur les OMD, la vision prospective du Burkina Faso à l'horizon 2025, le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et la stratégie nationale d'accélération des OMD.

Aussi, ces dernières années, le Burkina Faso, en application des exigences des partenaires au développement et conscient du rôle important de la société civile dans la formulation et la mise en oeuvre des objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté, implique considérablement les organisations de la société civile dans tous les processus entrepris pour éradiquer la pauvreté.

## **II. Les défis de la gouvernance**

Deux séries de défis seront identifiées. Il s'agit des défis politiques (A) et des défis au plan économique et social (B).

### **A. Les défis de la gouvernance politique**

Il s'agit principalement du déficit relatif à la préservation de la stabilité politique, du déficit lié au respect de la limitation du nombre de mandats et du déficit ayant trait à une bonne organisation de la prochaine élection présidentielle.

#### **1. Le déficit de la préservation de la stabilité politique**

Le Burkina Faso qui a connu une stabilité politique et institutionnelle ces vingt cinq (25) dernières années est confronté à un défi majeur: celui de la préserver.

Ce défi est d'autant plus nécessaire que ces dernières années de nombreux troubles sont notés dans plusieurs segments de la population.

L'accumulation de malaises et leur quasi généralisation ont entraîné parfois des confrontations entre acteurs sociaux et pouvoirs publics.

Ainsi, pendant le premier semestre de l'année 2011, la situation politique et sociale du Burkina Faso a été très instable. Divers groupes (forces armées, étudiants, syndicats, organisations de producteurs de coton, partis d'opposition, magistrats) ont orchestré des manifestations pour différentes raisons. Les revendications étaient tantôt corporatives et tantôt liées à la gouvernance publique (transparence, anticorruption, participation, justice, impunité, etc.). Des populations sont même allées jusqu'à s'en prendre à l'autorité de l'Etat.

#### **2. Le défi du respect de la constitution : le respect de la limitation du nombre de mandat**

« L'on ne fait pas une loi pour ensuite ne pas s'y soumettre ou pour la laisser de côté et faire sa propre volonté. Non. De tout temps, cette attitude a été la source de bien des malheurs de notre pays »<sup>4</sup>.

Ces propos sages de Monseigneur Isidore de Souza, bien que tenus dans le cadre de la Conférence nationale du Bénin peuvent l'être un peu partout en Afrique.

En effet, dans la plupart des pays du continent, les constitutions ne sont pas perçues pour ce qu'elles sont, pour ce qu'elles devraient être ou encore pour ce qu'elles auraient toujours dû être, mais comme des faïences valoir juridique qui changent en fonction des intérêts des dirigeants qui n'hésitent pas à fouler aux pieds les dispositions claires de ces textes fondamentaux.

---

<sup>4</sup> Son Excellence Monseigneur De Souza (I.), La Croix du Bénin, 4 juin 1993. Cité par Stéphane Bolle, dans sa thèse soutenue en 1997 à Montpellier.

Dans ce continent, les révisions constitutionnelles, au lieu de chercher à corriger les lacunes des textes fondamentaux existants ou de les adapter, servent plutôt, le plus souvent, à instaurer la monopolisation du pouvoir par le Chef de l'Etat et à pérenniser les systèmes politiques en place.

C'est ainsi que les révisions sont souvent opérées pour supprimer les limitations au nombre de mandats présidentiels et permettre aux chefs d'Etat en place de se représenter indéfiniment ou pour revenir sur la durée du mandat.

En perspective de l'élection présidentielle de 2015, les germes de violence résident dans la candidature probable du Président Blaise Compaoré.

Cette éventualité n'est pas à écarter car si ses partisans ou du moins certains d'entre eux ne cachent pas leur intention de voir la disposition limitant le nombre de mandats à deux sauter<sup>5</sup>, le Président actuel qui est entrain d'exercer le dernier mandat que lui permet la constitution, fait dans le clair obscur.

En effet, dans une interview accordée à Jeune Afrique parue le 15 octobre 2012, le Président, répondant à la question de savoir s'il se représentera en 2015, a été très ambigu dans son propos.

Il commence par dire que s'il annonce aujourd'hui qu'il partira ou non en 2015, il y aura problème. Par la suite comme réponse à la question claire qui lui a été posée il se contente seulement d'affirmer « Notre Constitution est très claire : le terme de mon mandat est en 2015. Pour changer cela, il ne suffit pas que je le décide dans mon coin. Sauf à considérer que la voix des Burkinabè ne compte pas ».

Le défi de ne pas réviser l'article 37 doit être impérativement relevé pour éviter un chaos au Burkina Faso d'autant plus que certains lient les troubles notés ces dernières années notamment ceux de 2011 à l'absence d'alternance à la tête de l'Etat.

De même, l'opposition a mis en garde depuis longtemps le pouvoir actuel en menaçant de mener un bras de fer avec ce dernier en cas de modification de la constitution dans le sens de remettre en cause la limitation du nombre de mandat à deux.

### **3. Le défi d'une bonne organisation de l'élection présidentielle de 2015**

L'élection présidentielle de 2015 constitue une phase importante et cruciale dans l'avenir du Burkina Faso.

Autrement dit, de sa bonne tenue dépend la pérennité de la paix dans ce pays.

---

<sup>5</sup> Le Président de l'Assemblée nationale, Roch Marc Christian Kaboré, déclarait déjà en février 2010, avant même la dernière présidentielle, que « la limitation du mandat, dans son principe, est antidémocratique. Elle va contre le droit du citoyen à désigner qui il veut ».

Pour se faire, il est attendu du Président Blaise Compaoré au pouvoir depuis déjà vingt cinq (25) ans et à qui il reste trois (03) autres années avant la fin de son mandat prévue en 2015, une organisation sans faille de la prochaine présidentielle, qu'il soit l'arbitre neutre qui permettra à son pays de connaître de la première alternance politique et par conséquent, celui qui mettra sur les rails de la démocratie ce pays de l'Afrique de l'Ouest.

Ce défi est d'autant plus crucial qu'il est prêté à son jeune frère François Compaoré, candidat aux élections législatives du 2 décembre prochain, l'intention, de faire de l'Assemblée nationale un tremplin pour accéder au palais présidentiel de Kossyam.

Ce scénario est bien possible car si son parti gagne aux législatives, il est presque sûr qu'il soit candidat en 2015 pour succéder à son frère à la tête du Burkina Faso.

Mieux, ceux qui avancent une telle éventualité ont été réconfortés dans leur position par l'ascension fulgurante du conseiller spécial à la présidence qui, méconnu jusqu'ici sur le champ politique, va être subitement investi comme tête de liste dans la province du Kadiogo qui regorge de grands ténors du parti.

Par une bonne organisation du processus, il aura le mérite d'avoir respecté la constitution qui limite le nombre de mandats à deux, mais surtout de permettre à son pays d'intégrer le cercle restreint des pays qui connaissent une alternance pacifique.

Au paravent, il est attendu du Président une bonne tenue des élections législatives et communales prévues le 2 décembre 2012. Cette exigence est plus que pesante car la moindre irrégularité peut mettre la poudre au feu surtout que dix sept (17) partis politiques ont demandé en vain leur report.

## **B. Les défis socio-économique**

Il s'agira de traiter du défi de transparence et de celui consécutif au relèvement de la croissance.

### **1. Le défi de la transparence et de la lutte contre la corruption**

La corruption, en ce qu'elle impacte négativement sur les économies nationales, sape tout effort de développement.

Dans ce sens, l'ancien président de la Banque mondiale, James Wolfensohn a pu dire que « La corruption des gouvernements est le principal obstacle au développement et un secteur des médias indépendant, le premier instrument pour combattre la corruption publique ».

Cette remarque montre que les médias peuvent jouer un rôle très important dans l'instauration et le maintien de la bonne gouvernance, dans la lutte contre la corruption. Elle

montre aussi que des médias indépendants, libres et pluralistes sont des garants de la transparence, la responsabilisation et l'État de droit.

Ainsi, tout obstacle à la liberté d'informer constitue une entrave à l'effectivité de la lutte contre la corruption.

Le Burkina Faso, bien qu'ayant adhéré à l'ITIE, doit donc, pour combattre effectivement la corruption procéder à la dépenalisation des délits de presse, mais aussi adopter une loi sur l'accès à l'information.

Le premier défi qu'est la dépenalisation est plus que nécessaire. Sans cette avancée déjà répandue dans plusieurs pays de la région, il ne peut y avoir d'efficacité dans la lutte contre la corruption.

Les médias et surtout le pluralisme médiatique ne peuvent jouer leur rôle de forces dissuasives que dans les cas où des garanties sont accordées aux professionnels des médias. Autrement dit, l'absence de dépenalisation, les interdictions frappant les médias sont préjudiciables à l'engagement public.

Ainsi, lorsque les affaires du gouvernement ou de certains groupes puissants sont protégées par le secret, les journalistes s'exposent à d'énormes risques s'ils osent enquêter sur des affaires susceptibles de leur faire démasquer la corruption.

Quant au second défi qu'est l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information, il est l'un des mécanismes les plus efficaces de lutte contre la non transparence et la corruption pour plusieurs raisons.

D'abord une loi sur l'accès à l'information doit reconnaître l'obligation légale de rendre compte et de livrer l'information à toute personne qui la sollicite sauf s'il existe de bonnes raisons de ne pas la divulguer.

Ensuite, avec une telle loi il n'y aurait plus de possibilité d'interdiction d'accès à l'information officielle. Elle créerait et organiserait les mécanismes d'accès du citoyen à l'information détenue par les entités publiques et les organismes privés investis d'une mission de service public. Par conséquent, elle faciliterait le travail de recherche, de collecte, de traitement et de diffusion de l'information du journaliste.

En troisième lieu, l'existence d'une telle loi, en ce qu'elle permet aux journalistes d'effectuer librement enquêtes et reportages, est une source de motivation supplémentaire pour le journalisme d'investigation parce que le journaliste ne court pas le risque de prison. Bien au contraire, il est en position de force parce qu'il aura des moyens pour faire face à toutes restrictions ou violations de son droit à l'accès à l'information.

Par contre, dans les pays où la culture démocratique n'est pas bien enracinée, les journalistes s'exposent à d'énormes risques s'ils osent enquêter sur des affaires concernant le gouvernement ou certains groupes puissants qui sont souvent protégés par le secret. Ainsi, face aux intimidations, menaces, violences, l'autocensure est souvent érigée en règle.

## **2. Le relèvement de la croissance**

En dépit des initiatives lancées dans le cadre de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD), le rythme de progression de l'économie reste plafonné autour de 5% par an et son niveau de diversification demeure faible.

Les exportations en pourcentage du PIB restent concentrées sur peu de produits (coton, or).

Malgré les efforts consentis par le secteur public, efforts qui se sont traduits par une amélioration de l'accès aux services publics notamment l'éducation, la santé, l'eau potable, le stock de capital physique et le niveau du capital humain restent faibles au Burkina Faso comparés aux pays émergent ou à revenu intermédiaire.

Un gap important en matière d'infrastructures reste à combler, particulièrement dans le secteur de l'énergie. Le taux d'alphabétisation des adultes de 15 ans et plus reste très faible au Burkina Faso.

La pauvreté reste élevée et touche plus de 40% de la population.

Pour combler ces gaps et amorcer une relance définitive de la croissance, le rôle du secteur public reste prépondérant, en particulier à travers l'utilisation de son principal instrument qu'est la politique budgétaire.

## **III. Recommandations**

Elles concernent la gouvernance politique (A) et les gouvernances économique et sociale (B).

### **A. En matière politique**

Afin de renforcer l'équité dans le traitement des partis politiques et de mettre fin à l'opacité qui entoure leur financement et celui des campagnes électorales, des réformes nécessaires sont à entreprendre :

Prévoir l'incompatibilité entre la fonction de chef de l'Etat et celui de chef d'un parti ou d'une coalition.

Prévoir un mécanisme de financement public direct des partis politiques et des campagnes.

Plafonner les dons individuels et des dépenses de campagne.

Obliger les partis politiques à disposer de comptes bancaires dans les établissements financiers pour permettre au régulateur et aux citoyens de connaître le mouvement des opérations et ainsi faciliter le contrôle financier.

Adopter une loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Créer ou désigner une institution indépendante pour contrôler et sanctionner les violations de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Eviter les révisions déconsolidantes de la constitution notamment pour revenir sur la limitation du nombre de mandats.

Organiser des élections libres, transparentes.

## **B. En matière économique et social**

Accroître la productivité et la compétitivité de l'économie nationale en accélérant la diversification de la base productive. En effet, ces dernières années ont été marquées, du fait du ralentissement de la conjoncture mondiale, par une baisse des prix du coton qui est le principal produit d'exportation du Burkina. Cette situation a porté un coup dur sur les recettes d'exportation, les soldes des transactions courantes, les recettes budgétaires et les revenus des ménages cotonculteurs.

Booster le niveau de croissance économique pour constituer les bases d'un développement économique et social durable et pour induire une réduction significative du taux de pauvreté afin d'éviter la compromission de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en la matière.

Combattre et éradiquer la corruption qui est un mal qui affecte le sérieux et le résultat des réformes entreprises.

Si d'après le PNUD un taux d'alphabétisation de 40% de la population est nécessaire à un pays pour qu'il amorce véritablement son processus de développement, le pays doit se doter d'une stratégie appropriée et se donner les moyens nécessaires pour booster le taux d'alphabétisation, très faible à ce jour, à 60% d'ici à l'an 2015 afin d'espérer la réalisation de l'objectif de l'Education Pour Tous (EpT) qui est également une condition incontournable de l'atteinte des OMD.

## La gouvernance en république de Côte d'Ivoire

### Résumé analytique

Après une longue et dure crise militaro-politique de plus de dix ans, avec à la clé des épisodes de conflits violents entre des familles et clans politiques, la Côte d'Ivoire, en cette fin 2012, est à la croisée sur de grands défis en matière de gouvernance. Ces défis peuvent se résumer à ceux portant sur la réconciliation nationale, la crédibilité des institutions, la sécurité humaine et foncière, la protection des droits humains et une justice équitable, la gestion et la redistribution des bénéfices des ressources naturelles. Côte pile, un certain nombre d'ingrédients autorisent à penser une possible renaissance d'une gouvernance vertueuse du pays comme pôle économique et politique au niveau régional. Côte face, de nombreux défis se présentent aux acteurs politiques, parmi lesquels un choix politique à opérer entre réconciliation nationale et « justice des vainqueurs », une équation durable à trouver sur la problématique du foncier, une solution aux clivages ethniques et de régionalisme (nord-sud-ouest) mais aussi la phobie de l'étranger, du migrant en quête du bien-être économique, un traitement diligent des ressorts de la corruption et des mécanismes de prédateurs sur les ressources naturelles. Ce document aborde l'état des lieux de la gouvernance en termes de gouvernance politique, gouvernance économique et gouvernance sociale et questionne les défis qui sont posés aux acteurs actuels, tout en formulant des recommandations. Au nombre des recommandations, régler la question foncière dans un long terme, désarmer les milices et construire une armée républicaine, opter pour un processus de réconciliation en se fondant sur les ressorts internes par un processus inclusif. Trouver un compromis politique sur le rôle de la justice internationale.

## **I. Contexte et Etat de la gouvernance en Cote d'Ivoire**

Depuis le début de la crise politico-militaire déclenchée par l'insurrection armée de septembre 2002, la Côte d'Ivoire connaît une situation d'instabilité chronique dans tous les secteurs de la vie sociale. Sur le plan politique, la crise politico-militaire a eu pour effet de dissoudre l'autorité de l'État en entraînant la division du territoire en deux zones, l'une gouvernementale au sud, l'autre aux mains d'une rébellion au nord. Les accords politiques successifs (Marcoussis, Accra I, II, Pretoria I, II, Ouagadougou) ont permis de créer un environnement politique apaisé et d'instaurer une atmosphère de confiance entre les ex-parties belligérantes, les partis politiques et tout le corps social et ce, dans la perspective de la tenue d'une élection présidentielle qui devait marquer le retour à une vie constitutionnelle normale.

Après avoir été reportée durant cinq ans, cette élection a eu lieu en novembre 2010. Mais les contestations liées au mécanisme de la proclamation des résultats ont créé les conditions de la crise institutionnelle la plus grave qu'ait connue le pays depuis 2002. Cette crise a abouti à l'instauration d'un bicéphalisme au sommet de l'État, avec deux Présidents autoproclamés, Alassane Ouattara et Laurent Gbagbo et deux gouvernements. Ce bicéphalisme a pris fin avec la prestation de serment officielle du Président Alassane Ouattara, le 6 mai 2011, devant le Conseil constitutionnel et la mise en place, le 1 juin 2011, d'un gouvernement assumant seul la responsabilité de la conduite des affaires de l'État.

Sur le plan économique, cette période de huit ans (2002-2010) a connu deux tendances contrastées. De 2002 à 2008, l'absence de progrès dans la résolution de la crise politico-militaire s'est traduite par la dégradation persistante des indicateurs sociaux avec un taux moyen de croissance économique à peine supérieur à 1%, ce qui était insuffisant pour couvrir les besoins d'une population qui croît au rythme annuel de 3,8% et dont près de la moitié (48,9%) vit en dessous du seuil de pauvreté. La corruption et les pratiques prédatrices ont pris leurs racines dans les relations d'usagers à fournisseurs de service, touchant tous les secteurs sociaux économiques. En témoignent les différents indices plaçant cote d'Ivoire notamment dans un niveau d'état fragile . L'Indice de perception de la corruption (IPC) 2011 établi par l'ONG Transparency International place la Côte d'Ivoire au 154e rang sur 182 pays. L'édition 2012 de l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) confirme la tendance générale à l'amélioration de la gouvernance sur le continent africain, mais laisse percevoir quelques évolutions préoccupantes chez certaines grandes puissances régionales. Dans la sixième édition de l'IIAG, la Côte d'Ivoire se classe au dernier rang des 16 pays d'Afrique de l'Ouest et 46ème des 52 pays du continent. La Côte d'Ivoire enregistre un score de 39 (sur 100) pour la gouvernance globale.

La Côte d'Ivoire enregistre un score inférieur à la moyenne régionale de l'Afrique de l'Ouest (52). La Côte d'Ivoire enregistre un score inférieur de la moyenne continentale (51). La Côte d'Ivoire enregistre son score le plus élevé dans la catégorie Développement humain (47) et son score le plus faible dans la catégorie Participation et droits de l'homme (32). Au niveau des sous-catégories, la Côte d'Ivoire obtient son meilleur classement (17e) en Infrastructures et son moins bon en Parité (49e). Le score global de la Côte d'Ivoire s'est amélioré entre 2000 et 2011.

Sur le plan social, la crise politico-militaire a eu de lourdes conséquences sur le niveau de vie global des habitants. Elle a accru le taux de chômage et contribué à de graves agitations syndicales dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels. La crise a également eu pour effet d'accroître l'insécurité et ce, malgré le déploiement important et visible des forces impartiales (Casques bleus de l'ONU) et suppléantes (Force française Licorne) aux côtés des Forces nationales de défense et de sécurité (FDS). Cette insécurité a été marquée par une augmentation de la fréquence des attaques à main armée contre des domiciles et des opérateurs économiques et par une multiplication de cas de racket, notamment aux très nombreux barrages routiers tenus par les forces de l'ordre, des membres armés de la rébellion et des coupeurs de route. Par ailleurs, le sentiment d'insécurité s'est accru avec la constitution de coalitions de mouvements de jeunesse des partis politiques (mouvements patriotiques proches de la majorité présidentielle, partisans du bloc de l'opposition). Ces mouvements ont été constamment engagés dans des actions violentes (attaques de sièges de partis et de journaux soutenant l'adversaire, manifestations sur la voie publique). Durant la période de coalition, l'insécurité a également découlé de l'usage par les FDS d'armes non conventionnelles dans des opérations d'encadrement des manifestations et de sécurisation de villes et de quartiers engagés dans la contestation postélectorale. La période du 2011-2012 la situation les ingrédients sont la sauf que les acteurs ont change, ce sont les

Le principal défi de la gouvernance en république de Cote d' Ivoire consiste à trouver les *ressorts nationaux pour restaurer l'État de droit et les institutions ; et améliorer la qualité de la gouvernance économique et sociale.*

## **A. En matière de démocratie et de gouvernance politique**

### **1. Une démocratie en mal d'héritiers**

La démocratie Ivoirienne traîne le passif du long règne de Houphouët au pouvoir demeuré plus de quarante ans à la tête de l'Etat, l'intermède catastrophique de son « héritier » Henri Konan Bédié amena pour la première fois des militaires au pouvoir en 1999. Ayant connue une longue période de stabilité politique et économique durant les années Felix

Houphouët Boigny (1960-1993) avec un parti unique suivi d'une ouverture au multipartisme contrôlé à partir des années 1990, les héritiers de Houphouët ont mal géré les passations du pouvoir entre eux mettant le pays et sa démocratie dans une pente si raide qu'elle finira par se casser et diviser le pays en plusieurs clans politiques et sociaux. La démocratie a été mise entre parenthèse au profit d'intérêts claniques et ethniques. Les trois élections présidentielles (1995, 2000, 2010) organisées, après le départ du « vieux » ont plutôt ouvert des chapitres de violences et de contestations qui trouvent ces racines dans les lois nationales, la constitution. Une étude<sup>6</sup> récente de Osiwa énumère quelques raisons de l'échec de la démocratie ivoirienne :

- *Pour les grandes catégories de conflits internes identifiés, les instruments juridiques nationaux et internationaux, qui sont nombreux et variés, se révèlent souvent inopérants dans la recherche de solutions appropriées du fait des intérêts égoïstes et des enjeux régionaux.*
- *L'examen des modalités de fonctionnement du système politique montre qu'il existe un véritable fossé entre les normes de référence et les pratiques institutionnelles.*
- *Les principaux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits civils et politiques sont affirmés par les textes. Mais l'efficacité des dispositions et mécanismes juridiques mis en place pour promouvoir et protéger sont inefficace.*
- *La Constitution ivoirienne du 1<sup>er</sup> août 2000 consacre la séparation des pouvoirs, mais la pratique constitutionnelle révèle que de nombreuses dispositions constitutionnelles limitent la portée de ce principe clé de la bonne gouvernance.*
- *Le cadre normatif de la fonction publique a subi de profondes mutations avec la crise militaro-politique. L'affaiblissement des performances actuelles de l'État trouve en partie sa source dans l'absence des services publics administratifs dans certaines parties du territoire (Centre, Nord, Ouest) en raison du reflux massif des fonctionnaires déplacés par le conflit armé. Par ailleurs, la situation de crise a remis en cause les modalités d'organisation de la transparence en matière de recrutement, de formation et de promotion des fonctionnaires.*

## **2. Une crise militaro politique a mis entre parenthèse le processus démocratique**

Le coup d'état de Noël 1999 du Général Guei, a ouvert la voie à une série de ruptures démocratiques et a occasionné la résurgence des replis identitaires. Le contexte

---

<sup>6</sup> Codesria et Osiwa, 2011, Etat de la gouvernance en Afrique de l'ouest : Côte d'Ivoire. 178 pages.

sociopolitique ivoirien est marqué à la fois par la crise militaro-politique née du coup d'État de décembre 1999 et par la cristallisation de l'opposition au régime issu de l'élection présidentielle d'octobre 2000 qui a vu la victoire de Laurent Gbagbo. Cette crise a conduit à l'apparition d'une rébellion armée dans le champ politique ivoirien, le 19 septembre 2002. Afin de parvenir à une sortie de crise, de nombreux accords politiques internationaux ont été conclus pour faciliter l'intégration des rebelles et de l'opposition civile au système institutionnel. Ces accords ont eu pour effet de « déconstruire » l'ordre normatif et le système constitutionnel ivoirien en superposant à un « droit commun » national un « droit exorbitant » issu de ces accords internationaux. Ainsi, de septembre 2002 à octobre 2010, l'évolution progressive du rapport de forces politiques a conduit à l'établissement d'un « système politique hybride » qui n'a garanti ni la démocratie, ni la bonne gouvernance. La contestation des résultats de l'élection présidentielle d'octobre 2010 a résulté du désaccord entre les partis et groupements politiques associés au processus de sortie de crise sur les normes de référence en matière de validation des résultats électoraux. Cette crise postélectorale a débouché sur un système institutionnel totalement « dérégulé » marqué par un bicéphalisme inédit : deux présidents, deux gouvernements, deux administrations, etc. Tous ces éléments ont influencé la gouvernance globale en Côte d'Ivoire. Cette nouvelle crise a eu pour conséquence la décomposition du tissu social, l'isolement.

### **3. Une violence politique et sociale qui tire sa source de rancœurs ethniques et religieuses**

La crise militaro politique a fait apparaître une violence politique et sociale multifacettes. La violence en politique souvent a l'intérieur des familles politique, ou bien entre les partis au pouvoir et partis d'opposition. Les violations des droits humains maintes fois dénoncées par les organisations dont la seule crise postélectorale a fait environ plus de 3 milles morts. En dépit d'une nette amélioration, la situation de la Côte d'Ivoire reste fragile. Le transfèrement à La Haye de l'ancien président Laurent Gbagbo inculpé par la Cour pénale internationale (CPI), douze jours seulement avant les élections législatives du 11 décembre 2011, a alourdi l'atmosphère politique. Au lendemain de ces élections marquées par une très forte abstention, le pays est toujours exposé à de sérieuses menaces. La faiblesse et le déséquilibre de l'appareil de sécurité et l'exercice d'une justice à deux vitesses confortent les extrémistes dans leurs convictions et constituent les deux principaux défis que le pouvoir doit relever dans les prochains mois. Si lors des élections

législatives le vote s'est déroulé dans le calme, la campagne qui l'a précédé a été marquée par des incidents qui ont rappelé que la violence politique est toujours d'actualité. Selon rapport 2012 de Amnesty International<sup>7</sup> Les Forces républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI, mises en place en mars par Alassane Ouattara), ont tué et torturé des sympathisants réels ou supposés de Laurent Gbagbo, notamment dans l'ouest du pays

## **B. En matière de gouvernance économique**

Il a noté que celle-ci a été durement ébranlée par la crise politique. Les institutions, le cadre juridique n'ont pas suivi l'évolution globale des pays voisins. Il s'est installé une économie de crise, où les deux camps opposés ont exploité les ressources sous leur contrôle sans aucune obligation de rendre compte. La confusion lors de la crise postélectorale sur les comptes publics a davantage fragilisé la crédibilité des institutions en charge de la transparence et l'obligation de rendre compte, donnant lieu à une criminalité économique très élevée. Ainsi la gouvernance économique s'est caractérisée par :

- ❖ **Une corruption endémique** sans cadre juridique appropriée et face à des institutions de contrôle fragilisées. Cette situation est due à plusieurs facteurs :
  - À ce jour il n'existe pas de loi spéciale organisant la prévention et la lutte contre la corruption. Celle-ci, déjà endémique dans toutes les sphères de l'activité étatique, a été amplifiée par le contexte de crise et par la disparition ou l'affaiblissement des « digues » classiques de contrôle de l'action publique (Inspection générale d'État (IGE), Inspection générale des finances (IGF)). Des réformes sont en cours pour combler le grand fossé dans ce domaine notamment par l'adoption d'une loi anti-corruption, la création de plusieurs agences spécialisées sur la corruption, la fraude et l'enrichissement illicite
  - Les institutions de prévention, de détection et de répression de la corruption et de l'enrichissement ont été affaiblies et réduites à des instruments politiques et de règlements de comptes politiques d'un régime à un autre. Par exemple des scandales sur le secteur café-cacao ont été couverts par la justice et la crise est venue enterrer ces dossiers.
- ❖ **Une gestion prédatrice des ressources naturelles, accentuée par une crise du foncier rural et agricole** (agricoles, foncières, forestières et minières). La disponibilité des ressources naturelles constitue le potentiel économique de la Côte d'Ivoire. Deux situations se présentent dans la gestion de ce potentiel. La première

---

<sup>7</sup> Amnesty International, 2012, Rapport 2012 sur la situation des droits humains dans le monde.

période ouvre le temps de crise, plusieurs rapports des Nations Unies ont mis en lumière l'exploitation illégale des ressources naturelles dans les zones que contrôlent ces deux «com'zone» et leur utilisation potentielle pour l'achat d'armes: *«Les commandants susmentionnés disposent de recettes non comptabilisées provenant des ressources naturelles, recettes qui peuvent fort bien être détournées pour acquérir des armes et du matériel connexe en violation du régime de sanctions.»*. la seconde concerne la situation actuelle caractérisée la gestion du passif de cette période de prédation. Faut-il des audits ? comment juger et sanctionner les crimes économiques

### **C. La Gouvernance sociale et sécuritaire**

#### **1. Une société entre désir de réconciliation et aspirations à justice**

Les mesures prises pour promouvoir le respect, la protection et la jouissance des droits des femmes sont nombreuses. Mais qu'il s'agisse des instruments nationaux ou internationaux, le cadre juridique souffre de l'application insuffisante des règles édictées. Les instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs aux droits des enfants et des jeunes font largement partie de l'arsenal des mesures concrètes prises pour promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des catégories les plus exposées de la population. Dans ce champ particulier de la gouvernance, les plans d'action se présentent, cependant, en réalité comme des catalogues d'intention. Selon International Crisis Group les citoyens ivoirien aspirent à une à la fin «une justice partielle est toujours à l'œuvre. A ce jour, aucun membre des ex-rebelles intégrés dans la nouvelle armée ne fait l'objet de poursuites, en dépit des forts soupçons de crimes graves à l'encontre de certains. Seuls les partisans de l'ancien président sont poursuivis par la justice ivoirienne. La justice internationale est également perçue comme partielle par une partie importante de l'opinion ivoirienne qui considère le transfèrement de Laurent Gbagbo à la CPI comme un obstacle à la réconciliation. L'implication de la CPI est en réalité cruciale dans la lutte contre l'impunité, la plaie qui a nourri le recours systématique à des violences de plus en plus odieuses à des fins politiques au cours de la dernière décennie. Mais elle ne pourra réellement réconcilier les Ivoiriens qu'à une condition : la CPI doit poursuivre, dans les deux camps, les acteurs qui portent la plus grande responsabilité d'éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis pendant la période postélectorale mais également depuis septembre 2002 ».8. Une Commission nationale dialogue, vérité et

---

<sup>8</sup> ICG décembre 2011, **Brifing Afrique 83** : Côte d'Ivoire : poursuivre la convalescence

réconciliation a été officiellement intronisée par le président Ouattara en septembre. L'année s'est achevée sans qu'elle ait entamé ses travaux.

## **II. Défis de la gouvernance**

### **A. Sur la gouvernance politique**

#### **1. Trois formes de déséquilibre peuvent être répertoriées**

- Le déséquilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif qui se traduit par une concentration du pouvoir exécutif entre les mains du Président de la République, chef de l'État, et une indétermination du rôle et des fonctions du Premier ministre ;
- Le déséquilibre dans l'aménagement des rapports entre l'exécutif et le législatif caractérisé par : - le partage de l'initiative législative entre le Président de la République et les députés ; - la réduction du rôle du Parlement au vote de la loi et au consentement de l'impôt ; - la minoration de la fonction parlementaire de contrôle de l'action gouvernementale (impossibilité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement) ; Le déséquilibre dans l'aménagement des rapports entre l'exécutif et le judiciaire caractérisé par : - l'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par le Président de la République ; - le fait que le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le chef de l'État ; - le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif dans la promotion des juges des tribunaux de droit commun ;
- Le pouvoir discrétionnaire du Président de la République et du Président de l'Assemblée nationale dans la nomination des juges constitutionnels.

#### **2. Une démocratie sous perfusion des acteurs externes**

Les conséquences de la crise socio-politique et impact des accords politiques sur le processus démocratique. Les accords politiques de sortie de crise (Accords de Lomé, de Linas Marcoussis, d'Accra, de Pretoria, de Ouagadougou), qui ont été encadrés par des facilitateurs et observateurs désignés par l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union africaine (UA), et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont eu pour effet de « déconstruire » l'ordre normatif et le système constitutionnel. *De septembre 2002 à octobre 2010*, l'évolution progressive du rapport des forces politiques a conduit à l'établissement d'un « système politique hybride » qui ne garantissait ni la démocratie, ni la bonne gouvernance. Ainsi : - le Gouvernement était une juxtaposition de personnalités proposées par les chefs de partis et non par le Président de la République ;

- l'action gouvernementale manquait de cohérence et de lisibilité puisqu'elle était tiraillée entre les intérêts contradictoires de ses membres qui se sentaient déliés de toute responsabilité vis-à-vis du Président de la République ; Sur la longue durée, le Président a pu récupérer la totalité de son « pouvoir décrétoire » et bloquer toutes les initiatives des membres du Gouvernement qui lui semblaient hostiles (nomination de membres du cabinet ou des directeurs d'administration centrale), ce qui entraîné une quasi-paralyse du Gouvernement et de l'action publique. Cette situation a eu un certain nombre de conséquences : - Le Parlement a continué à siéger mais ne légiférait pratiquement plus et a perdu l'un de ses attributs essentiels, le vote du budget, qui a été adopté depuis 2006 par voie d'ordonnance ; - Les règles d'organisation des collectivités territoriales ont relevé de moins en moins de la compétence du pouvoir législatif et de plus en plus du Président de la République (création de communes, sous-préfectures, départements par voie d'ordonnance) ; - La justice a agi sur injonction du Procureur de la République (PR) (saisine constante de celui-ci dans les affaires de corruption) ; - L'armée et la police ont perdu leur caractère républicain et ont échappé au contrôle des pouvoirs législatif et judiciaire. Les FDS, quant à elles, ne rendaient compte qu'au Président de la République.

La pratique institutionnelle a été essentiellement marquée par un usage sélectif de la Constitution et des lois. Le mélange entre les dispositions issues des accords de paix et les règles constitutionnelles a bouleversé toute l'architecture institutionnelle. Par ailleurs, tout l'édifice théorique de l'administration publique ainsi que les règles à caractère général et impersonnel codifiées dans la loi portant statut général de la fonction publique ou dans les statuts particuliers de certains corps constitués (magistrats, militaires), ont été, dans une large mesure, vidés de leur contenu en raison de la persistance des facteurs d'instabilité politique.

L'élection présidentielle de 2010 contestée : l'étincelle qui a mis le feu aux poudres. L'élection présidentielle en RCI a été la plus surveillée et la plus chère<sup>9</sup> de l'histoire des démocraties africaines. Le processus électoral a été jugé très coûteux parce qu'il prenait en compte l'identification et le recensement des populations, la formation des agents, l'informatisation des données et la fabrication de cartes d'identités (quasi-inexistantes depuis plusieurs années), la couverture médiatique nationale et internationale. En tout, on estime que l'élection a coûté près de 200 milliards de francs CFA à la Côte d'Ivoire (soit environ 305 000 000 euros. Après divers contentieux et des cas de fraudes avérées impliquant

---

<sup>9</sup> Un rapport des Nations Unies estime à 68 \$ par électeur, contre 15 \$ aux USA et 2 \$ au Ghana. Par ailleurs on estime le coût de la mission de l'ONUCI à près de 2,5 mia de \$ entre 2005 et 2010

notamment au sein de la CEI ses ex Président, Beugré Mambé du PDCI, et vice-Président, Charles Gomis du RDR, le décret no 2010-238 du 9 septembre 2010 porte autorisation de délivrance des cartes nationales d'identité aux Ivoiriens figurant sur une liste électorale définitive de 5 750 720 personnes. Le 30 novembre 2010, un partisan de Laurent Gbagbo, Damana Pickass, empêche physiquement la proclamation de résultats partiels en déchirant devant les caméras la feuille du porte-parole de la Commission électorale indépendante. C'est finalement le 2 décembre suivant, soit quatre jours après le vote, que la Commission électorale indépendante proclame la victoire d'Alassane Ouattara avec 54,1 % des voix contre 45,9 % pour Laurent Gbagbo. Le Conseil constitutionnel, dont les membres sont nommés par le président de la République et le président de l'Assemblée nationale, juge les résultats de la CEI non valables et annonce le lendemain la victoire du président sortant avec un score de 51,45 % après invalidation des votes dans sept départements du Nord (soit 13 % des votants). L'opposition dénonce un « putsch électoral », tandis que la représentante de la diplomatie de l'UE et le secrétaire général de l'ONU, puis l'ensemble de la communauté internationale, considèrent que le vainqueur de l'élection est Alassane Ouattara. En vertu des accords de Prétoria de 2005<sup>19</sup> et de la résolution 1765 du Conseil de sécurité, les résultats du vote ont en effet été « certifiés » par le représentant spécial de l'ONU en Côte d'Ivoire, Young-Jin Choi, qui affirme que ses services ont recompté trois fois les procès-verbaux des votes dans les régions contestées et que « même si toutes les réclamations déposées par la majorité présidentielle auprès du Conseil constitutionnel étaient prises en compte, [...] le résultat du second tour tel que proclamé par le président de la CEI le 2 décembre ne changerait pas ».

### **3. Acquis sur la gouvernance actuelle**

L'entreprise de réforme en chantier sur la moralisation des membres du gouvernement se traduit par :

- La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles sur les déclarations de patrimoines dont les membres du gouvernement sont tenu de s'acquitter, l'exécutif Ivoirien issu des élections présidentielles et législatives de 2010 et 2011.
- L'adoption d'une charte éthique du gouvernement. A l'entrée en fonction chaque ministre signe ladite charte.
- la ratification des conventions des nations unies contre la corruption et la convention de l'Union africaine contre la corruption et leurs traductions traduction dans la législation nationale par une loi ;

- Des sanctions prises à l'encontre d'un certain nombre de magistrats ;
- Une réforme constitutionnelle qui prend en compte les limites actuelles en termes de nationalité ;
- L'installation d'une nouvelle Assemblée marque une nouvelle étape dans la normalisation, mais le pays n'est pas pour autant sorti de l'ornière ;

**Défis 1 : mettre en orbite un état de droit durable.** Le système institutionnel favorise les politiques d'épuration à chaque changement au sommet de l'État. En effet, l'institution étatique étant perçue comme un instrument au service exclusif de son dépositaire, l'alternance politique apparaît comme un risque potentiel pour les tenants du pouvoir (perte des positions de pouvoir, déclassement social, perte d'influence dans le système social). Cela explique les risques liés à l'organisation de la compétition électorale et à l'arbitrage des scrutins.

### **B. Sur la gouvernance économique**

L'économie de la Côte d'Ivoire repose sur l'agriculture. Ses importantes potentialités naturelles : une grande disponibilité en terres fertiles, cultivables, et en ressources hydrologiques, en sus d'un climat favorable et une végétation luxuriante, lui ont permis d'exploiter une gamme variée de productions végétales (bois, café, cacao, coton, hévéa, palmier à huile, noix de cajou, ananas, mangue, papaye, banane douce, canne à sucre, coco, igname, manioc, taro, banane plantain, maïs, riz, sorgho, fonio, arachide, haricot, soja, etc.) et de développer les productions animales et les pêcheries. Les activités du secteur agriculture et agroalimentaire, productions végétales et animales, et industries agroalimentaires, représentent en moyenne 27% du produit national brut (PIB) et fournissent 40% des recettes d'exportation. Elles sont la principale source d'emplois et de revenus de la majorité de la population, estimée à 66% en moyenne. La production agricole, qui touche l'ensemble des régions administratives, a connu une progression annuelle de 4% en moyenne. Cependant, ce résultat a été obtenu suite à un accroissement des superficies cultivées au détriment de la forêt, et non suite à une intensification de la production agricole. Les règles qui régissent l'accès au foncier exercent aussi une influence sur le type d'agriculture, et par conséquent, sur la nature et le rythme des destructions des ressources naturelles. Le développement des cultures commerciales a bouleversé les règles traditionnelles entraînant une course effrénée vers la forêt et créant une anarchie, dans l'occupation des terres agricoles. Dans le sud du pays, l'hévéaculture tend à occuper l'essentiel des terres arables, après le café, le cacao et le palmier à huile. Au nord, c'est la culture de l'anacardier qui s'étend. Le développement des grandes villes exerce une pression supplémentaire sur le foncier non bâti. La loi n°98-750 du

23 décembre 1998, relative au Domaine Foncier Rural et ses textes d'application, vise à résoudre les nombreux problèmes fonciers. Cette loi constitue le cadre juridique permettant de transformer en droit de propriété moderne les droits coutumiers non écrits et de sécuriser l'accès à la terre des propriétaires ivoiriens du Domaine Foncier Rural Coutumier (DFRC) et celui des occupants ivoiriens non admis au Titre Foncier.

**Acquis de la gouvernance actuelle :**

- Réforme agricole en cours mettant en avant la protection du foncier rural.
- Adhésion de la Côte d'Ivoire à l'initiative pour la transparence dans les industries extractives dont le point d'achèvement est prévu pour mars 2013.
- Un projet de loi sur l'enrichissement illicite est en cours d'élaboration

**Défis 2 : Garantir une gestion transparente du potentiel des ressources naturelles.** La gestion transparente des ressources nationales et des recettes découlant constitue un grand défi pour les différents régimes politiques. Quel passif avoir sur les différents crimes économiques commis par les différents acteurs. Depuis vingt ans, les conflits fonciers opposent autochtones, allochtones et allogènes originaires du Burkina Faso et du Mali venus travailler dans les plantations de cacao et d'hévéas. Les agriculteurs étrangers ont parfois été chassés des terres qu'ils cultivaient. Après septembre 2002, des affrontements sanglants ont opposé des miliciens pro-Gbagbo et des rebelles venus du Nord. « C'est le carrefour de la haine », explique le professeur Francis Akindès<sup>10</sup>, de l'université de Bouaké. Fidèles à Laurent Gbagbo, les natifs de la région ont beaucoup perdu à la faveur de la crise postélectorale : nombre d'entre eux se sont vus chassés de leurs maisons et de leurs terres, à l'exemple des Oubis, expropriés au profit de nouveaux arrivants.

**Défis 3 : Combattre la corruption et garantir une gestion durable des ressources.**

La lutte contre la corruption en Côte d'Ivoire constitue un défi stratégique en cette période post-crise. La corruption est devenue un problème de plus en plus primordial pour la société en cours de transition de la guerre à la paix. Lorsqu'elle devient endémique, la corruption, comme c'est le cas en République de Côte d'Ivoire, peut freiner les transitions politiques et économiques, saper les capacités et la légitimité, des pouvoirs publics, aggraver la pauvreté et attiser les rancunes liées au conflit. Étant donné que les causes immédiates et les types de corruption peuvent varier considérablement d'un pays à un autre et à l'intérieur d'un même pays, les efforts explicites pour l'analyser sont essentiels. La corrélation entre corruption et

---

<sup>10</sup> Racines des crises socio-politiques en Côte d'Ivoire et sens de l'histoire, in Frontières de la citoyenneté et violence politique en Côte d'Ivoire, Codesria, 2011

faible croissance économique, la perpétuation des structures de pouvoir héritées de la guerre et la répartition injuste des ressources publiques en ont fait l'un des principaux obstacles aux efforts de construction de la paix. La corruption peut prendre de nombreuses formes différentes, chacune ayant un impact différent sur la stabilité et le développement.

### **C. Sur la gouvernance sociale et sécuritaire**

L'ivoirité est la déclinaison ivoirienne du nationalisme moderne. Mais en tant qu'idéologie, elle a connu une évolution dans sa conceptualisation. La construction sociale de l'ivoirité

Contrairement aux situations dans lesquelles ce sont plutôt des foyers de nationalisme qui émergent et qui contraignent l'État à prendre des mesures pour en endiguer les effets, en Côte d'Ivoire, c'est l'État lui-même qui est porteur de la détribalisation du débat et du mode de participation à la vie politique. En fait, l'ivoirité fonctionne sur deux registres:

- Vis-à-vis de l'intérieur: celui de la définition des critères de participation interne à la répartition des ressources rares (emplois, foncier, pouvoirs)
- Vis-à-vis de l'extérieur: celui de la préférence nationale.

La rhétorique « ivoiritaire » est née sous le régime Bédié, et l'étatisation de l'ivoirité s'est renforcée pendant la période de transition, après le coup d'État militaire de décembre 1999. L'ivoirité a progressivement conçu sa légitimité sociale sur des justifications idéologiques, politiques et économiques. En rappel la Côte d'Ivoire regroupe une mosaïque de plus de soixante ethnies regroupées en quatre grandes familles linguistiques: les Mandés (Malinké, Dan, Kwéni ), les Voltaïques plus communément appelés aujourd'hui Gur (Sénoufo, Koulango, Lobi), les Krus (Wê, Bété, Dida, Bakwé, Néyo), les Kwas ou l'entité Akan (Agni, Baoulé, Abron, Alladian, Avikam et les ethnies lagunaires). Selon le pr. Francis Akindès la société ivoirienne s'est construite sur ce qu'il nomme les trois paramètres du « compromis houphouétiste » : 1) Une politique volontariste et centralisée avec une ouverture sur l'extérieur ; 2) une philosophie du « grilleur d'arachides » ; 3) une gestion paternaliste de la diversité sociale . C'est la gestion politique de ces trois paramètres du compromis Houphouétiste qui constitue la racine de la crise sociale et politique en République de cote d'Ivoire.

#### **Acquis de la gouvernance actuelle :**

- Mise en place d'une Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation (CDVR)
- Poursuite judiciaires engagées contre des auteurs de crimes
- Instauration d'un système judiciaire

**Défis 4 : Mettre la réconciliation dans l'agenda sociale et politique et garantir une justice équitable et un contrôle du niveau d'impunité**

« ‘Bien loin de la réconciliation’<sup>11</sup> : Répression militaire abusive en réponse aux menaces sécuritaires en Côte d’Ivoire », tel est le titre d’un rapport publié le 19 novembre par l’organisation Human Rights Watch. Ce rapport dénonce les atteintes aux droits de l’homme perpétrées par l’armée ivoirienne en août et au début du mois de septembre 2012, qui constituent selon l’organisation un obstacle de plus à une éventuelle réconciliation nationale dans le pays. La Côte d’Ivoire, après une décennie de crimes et violences graves, demeure toujours dans un état précaire, aggravé par la crise post-électorale de 2010-2011, encore fraîche dans les mémoires. Si Laurent Gbagbo a été transféré à la Cour Pénale Internationale, beaucoup dénoncent le fait que les partisans de Ouattara ont eux aussi commis des exactions durant cette période et devraient être traduits en justice. Ce dernier rapport de Human Rights Watch montre que les tensions sont encore vives. M. Ouattara a certes remporté l’élection présidentielle et été reconnu par la communauté internationale, mais ceci n’accorde pas l’impunité aux forces qu’il dirige. Créée en 2011 la Commission dialogue, vérité et réconciliation (CDVR), un an après, peine à mettre le processus en marche et les résultats ne sont pas probants. Les attaques répétées dans l’ouest de la Côte d’Ivoire et la violence du débat politique à Abidjan n’aident pas. Pas plus que les accusations de complot portées contre des proches de l’ancien président.

---

<sup>11</sup> *Human Rights Watch (communiqué de presse), Human Rights Watch (rapport complet)*

### **III. Recommandations**

#### **A. La gouvernance politique vertueuse**

- Résoudre le déséquilibre des pouvoirs constitutionnels au sein de l'exécutif (concentration du pouvoir exécutif entre les mains du Président de la République, indétermination du rôle et des fonctions du Premier ministre) ;
- trouver un compromis sur le déséquilibre entre les trois pouvoirs caractérisé par l'abaissement du Parlement et la soumission du pouvoir juridictionnel au pouvoir exécutif ;
- corriger la saisine restrictive du juge constitutionnel qui limite le contrôle de la constitutionnalité des lois ;
- Soutenir de l'organisation territoriale de la justice ainsi que le rabaissement des coûts exorbitant de la justice et combattre la corruption de l'appareil judiciaire ;
- Mettre en place une administration qui soit au dessus des soubresauts politique
- Garantir une fiabilité du processus électoral et surtout son accessible pour tous les citoyens
- Mettre des garde fou pour prévenir les violences électorales et les sanctionnées quand elles ont lieu.
- créer les conditions d'une vie politique démocratique normale en faisant des concessions à leurs adversaires, notamment au FPI, afin qu'ils reviennent dans le jeu à l'occasion des prochaines échéances électorales

#### **B-Pour gouvernance économique compétitive**

- Lutter contre la corruption en domestiquant les conventions

#### **C-Pour une réconciliation durable , fondée sur les principes de l'Etat de droit**

- Redonner confiance aux citoyens dans les institutions judiciaires qui apparaissent comme faisant obstacle à la protection effective des droits fondamentaux ;
- Favoriser un retour progressif sur le crédit accordé aux principes d'équité, d'égalité des Chances et d'égal accès à la justice ;
- Renforcer les cadres et espaces de participation de la société civile dans l'action de contreponds des pouvoirs publics ;
- trouver une voie réduction de l'enracinement d'une culture de contournement de la justice (voies amiables de règlement des litiges) ou de contestation violente de ses

décisions (agression des membres du corps judiciaire, attaques des bâtiments abritant les services judiciaires).

- Promouvoir une plus grande transparence dans le recrutement des agents de la fonction publique depuis le début de la crise sociopolitique ;
- Travailler à développer une Culture du résultat;
- Rencontre opérationnel des mécanismes de responsabilité et de recevabilité;
- Développer des mécanismes d'information et de communication au sein de l'administration
- Faire adopter dans les services publics un code d'éthique et de bonne conduite des agents publics

### I. Etat des lieux

La République de Guinée-Bissau est située au sud-ouest de l'Afrique Occidentale et couvre une superficie de 245.857 km<sup>2</sup>. C'est un pays côtier avec 300 km de littoral atlantique, à mi-chemin de l'équateur et du tropique du cancer entre 7°05 et 12°51 de latitude Nord et 7°30 et 15°10 de longitude Ouest. Elle est limitée à l'Ouest par l'Océan Atlantique, au Sud par la Sierra Leone et le Liberia ; à l'Est par la Côte d'Ivoire et le Mali ; et au Nord par la Guinée Bissau, le Sénégal et le Mali.

La Guinée-Bissau a, semble-t-il, été prise, tout le long des années 2000, dans une instabilité sans fin. La résistance victorieuse des autorités bissau-guinéennes à la tentative de coup d'Etat du 26 décembre 2011 est encourageante. Si les tensions sont restées vives dans la sphère politique jusqu'à la fin 2010, elles se sont apaisées au fil de l'année 2011, avant de rebondir dans un nouvel épisode politico-militaire, celui du 26 décembre 2011, avec le décès du président Sanhá le 9 janvier 2012. Pour la première fois dans l'histoire du multipartisme en Guinée-Bissau, la majorité parlementaire semble appelée à durer tout le temps de la législature. Une conférence nationale de réconciliation est malheureusement restée à l'état de projet. Des avancées ont été réalisées du point de vue de la réforme de l'Etat et les institutions financières internationales ont concédé une remise de la quasi-totalité de sa considérable dette extérieure<sup>12</sup>. Un certain nombre de bailleurs de fonds se sont impliqués à nouveau. Le pays a connu une croissance économique inédite et des investissements privés importants s'annoncent. Si cet épisode témoigne de la dynamique de stabilisation qu'a connue le pays depuis les remous politico-militaires du 1er avril 2010, la nouvelle situation reste le résultat de compromis fragiles, incertains et très ambigus.

La scolarisation a certes progressé ces dernières années, mais elle reste insuffisante<sup>13</sup>, inégale<sup>14</sup>, et inégalitaire, en particulier parce que la qualité de l'éducation varie considérablement d'un endroit à l'autre. En conséquence, le niveau de formation de la population active est bas : à peine 600 fonctionnaires civils, sur plus de 12 000, ont un niveau de troisième cycle universitaire. Quant à la mortalité infantile, si elle avait augmenté entre 2000 et 2006 (de 203 à 223 enfants morts avant l'âge d'un an pour mille enfants), elle a baissé depuis mais reste extrêmement élevée (155 pour mille en 2010), encore bien loin des objectifs

<sup>12</sup> Il s'agit en réalité d'un montant qui avoisinerait la somme de 1,2 milliards de dollars

<sup>13</sup> Le taux net de scolarisation primaire en 2010 était de 67,4 pour cent au niveau national.

<sup>14</sup> Ce même taux atteint 87,1 pour cent à Bissau et seulement 56,5 dans les zones rurales.

du Millénaire (80 pour mille). Là encore, les variations dans l'accès aux soins sont considérables entre la capitale, la ville ou la campagne.

Les vraies échéances politiques, militaires et judiciaires demeurent en suspens. En effet dès le 1er avril 2010 et jusqu'aux événements de décembre 2011, des compromis se sont progressivement dessinés dans le système politico-militaire guinéen, rudement secoué par les troubles du 1er avril. Les chefs militaires responsables de ces événements ont obtenu leur confirmation à la tête de l'armée; mais ont surtout pris le soin de marquer leur déférence envers le pouvoir civil; les deux branches du PAIGC ont fait taire leurs disputes internes pour présenter un front uni. Cette stabilisation doit beaucoup à une conjoncture internationale particulière: le sentiment de dépendance de la Guinée Bissau envers l'aide internationale et le mécontentement marqué de l'UE et des Etats-Unis. Cela a permis à d'autres acteurs internationaux, et en particulier à l'Angola, de se placer en intermédiaires et en recours et d'œuvrer à la stabilisation à court terme de la situation. Sous forte pression, les autorités ont également intensifié leurs efforts en matière de gouvernance, ce qui leur a permis de profiter d'une conjoncture économique favorable et d'enregistrer quelques résultats en matière de politique économique et de développement.

La suspension de l'aide budgétaire décisive de l'UE, suite aux événements du 1er avril 2010, aurait pu casser la dynamique. Elle a, en réalité, incité les autorités à resserrer leur dispositif fiscal et à mieux contrôler la dépense publique, manière de traverser la crise mais aussi de donner à la communauté internationale des signaux encourageants sur des questions qui lui sont particulièrement chères. En 2011, les recettes douanières ont ainsi atteint 24 milliards de francs CFA, dépassant le seuil de 21 milliards fixé par le FMI. Le recensement de la fonction publique a permis de repérer près de 4 000 fonctionnaires fantômes (sur un total de 22 000), assurant une économie notable sur les salaires. Une conjoncture économique favorable et la remise de dette considérable ont permis à l'Etat de stabiliser les comptes publics, de continuer à garantir le paiement régulier des salaires des fonctionnaires civils et militaires, et même d'annoncer une augmentation des salaires pour 2012. Le pays a bénéficié au total d'une amélioration de la croissance, qui est supérieure à 3 pour cent depuis 2008 pour atteindre 5,1 pour cent en 2011, malgré une inflation plutôt forte en 2010 et 2011 et une baisse des transferts des migrants. Cependant, la baisse attendue des exportations de noix de cajou affectera négativement l'économie pour 2012 et 2013

Cette conjoncture économique relativement bonne a contribué à renforcer la crédibilité du pouvoir civil, et les autorités ont su en profiter pour mener des réformes importantes sur le fonctionnement de l'Etat. Mais l'impact concret est encore restreint, et souvent plus sensible à

Bissau qu'ailleurs dans le pays. Si l'effort mené en matière de bonne gouvernance a été décisif pour maintenir les liens avec les bailleurs de fonds, les incertitudes et les conflits de la microscopique sphère politico-militaire de Bissau constituent encore un sérieux obstacle à un réengagement international massif. L'espoir est cependant bien là, et il joue un rôle important. D'autant plus que la population est consciente que la légitimité populaire est plus profitable que la légitimité historique imposée par les militaires..

La mort du président Malam Bacai Sanhá le 9 janvier 2012 réinstalle l'incertitude. La compétition inter et intra-partisane présente des risques pour les partis politiques, du communautarisme à l'instrumentalisation de factions de l'armée avec un relent d'ethnicité. Au plan militaire, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) est en interruption. Au plan judiciaire, les meurtres de 2009 continuent d'attiser rumeurs, accusations et intimidations. Le renforcement du régime du Premier ministre Carlos Gomes Júnior doit encore entraîner en principe des mutations positives pour l'ensemble du pays. L'engagement international timide et controversée doit se maintenir. L'Angola doit faire un effort tout particulier de communication, de transparence et de coordination avec les autres acteurs internationaux de par sa position stratégique. A la suite du 1er avril 2010, qui a vu le chef d'état-major Zamora Induta renversé par son adjoint António Injai, et le Premier ministre Carlos Gomes Júnior brièvement arrêté, des arrangements ont été passés entre factions politiques et militaires dominantes.

La Guinée-Bissau est de nouveau dans une situation de confusion politique importante après le coup d'État de la junte militaire entre les deux tours de l'élection présidentielle, le 12 avril 2012. Un coup d'état a eu lieu conduit par l'armée, commandée par le général ,Mamadu Ture Kuruma vice-chef de l'état-major, faisant suite au premier tour d'une ,élection présidentielle contestée remporté par Carlos Gomes Junior entre les deux tours , des militaires occupent la radio nationale, le siège du Parti Africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert et attaquent à la roquette la résidence du Premier ministre sortant Carlos Gomes Junior. Le président de la République par intérim, Raimundo Pereira, a été arrêté à sa résidence par des militaires ainsi que le Premier ministre sortant Gomes Junior. Peu après, l'arrestation de Gomes par les militaires est annoncée. Il avait annoncé le projet de diminuer la taille des forces armées du pays, et les militaires l'accusent de préparer une intervention armée de forces angolaises pour éradiquer l'armée bissau-guinéenne. Les autorités militaires annoncent la dissolution de « toutes les institutions » du pays, et la mise en place prochaine d'un « conseil de transition ». Suite au coup d'État militaire, l'Union africaine suspend l'adhésion de la Guinée-Bissau le 17 avril 2012. La CEDEAO, à laquelle appartient la Guinée-

Bissau, avait condamné ce putsch, avant d'entériner l'accord entre militaires putschistes et politiques. Elle a levé les sanctions qu'elle avait imposées après le coup d'Etat. Mais le pays, où des élections doivent être organisées en 2013, reste "sous surveillance" de ses voisins.

La dépendance du pays envers l'assistance internationale, ressentie par l'ensemble des Guinéens, et la réaction ferme de l'Union européenne(UE) et des Etats-Unis ont placé d'autres segments de la communauté internationale et les autorités politiques guinéennes en position d'intercession par rapport aux militaires. Les tensions entre le camp du président et celui du Premier ministre, deux figures du Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), se sont progressivement apaisées. Les autorités politiques ont entériné la prise en main de l'armée par les responsables des événements du 1er avril, le général Injai et l'amiral Bubo na Tchuto longtemps considéré comme étant l'homme fort du trafic de cocaïne en provenance d'Amérique latine, et ont obtenu en échange une soumission proclamée. Les troubles militaires du 26 décembre 2011, qui font l'objet de plusieurs interprétations, ont cependant abouti à l'arrestation de na Tchuto, sans que des charges aient été soutenues contre lui. Dans cette phase sensible, l'Angola s'est montré convaincant. Luanda a déployé une mission militaire de coopération relativement puissante et a appuyé matériellement l'Etat guinéen, tout cela dans une relative nébulosité.

Réformes du fonctionnement de l'Etat, conjoncture économique favorable et appui raisonné des bailleurs de fonds ont permis un timide progrès de la situation économique et un renforcement substantiel des capacités dans les secteurs de la police et de la justice. Cette amélioration a consolidé le compromis entre politiques et militaires et renforcé la légitimité du pouvoir civil. Tout cela a permis la relance du développement ainsi que des avancées dans quelques projets d'investissements dans les prometteuses ressources naturelles du pays. Mais le plus important reste à venir. D'abord, le pays fait face à une série d'échéances délicates. Le congrès annoncé du PAIGC, parti marqué par un fort factionnalisme, la disparition du président Sanhá provoquant l'organisation d'un scrutin présidentiel en mars 2012, les législatives prévues pour la fin de l'année 2012, les élections locales qui devraient suivre, les premières de l'histoire postcoloniale du pays, sont autant d'incertitudes. Ces échéances verront probablement l'affermissement de l'hégémonie du PAIGC autour du Premier ministre Carlos Gomes Júnior. Ceci pose par ailleurs la question du devenir de l'opposition politique et de la société civile, qui se trouve prise entre déficience et radicalisation, exclusion et recours militaire. Cette situation difficile a poussé une partie de l'opposition à se saisir des spectaculaires meurtres politiques de 2009, encore non élucidés, pour attaquer le Premier ministre.

Se pose aussi la question des réformes structurelles qui doivent rendre l'Etat stable et capable d'impulser le développement de l'ensemble du pays, et en particulier de la RSS. Mais l'incertitude demeure sur l'état de l'armée : le départ prévu de 2 500 militaires peut-il être effectif ?

Le pouvoir civil, en s'acquittant mieux qu'avant de ses obligations à l'égard des militaires, a-t-il réussi à s'adjuger de l'obéissance de l'armée? L'articulation, prescrite par la communauté internationale, entre réforme de l'armée et départ des chefs militaires les plus controversés ne fait-elle pas courir un risque au processus ? La présence militaire angolaise et la possibilité d'une intervention internationale plus vigoureuse ont-elles vraiment transformé la perspective des chefs militaires ? Toutes ces exhortations, mais aussi l'inquiétude que suscite la montée en force de l'Angola chez certains partenaires importants, et en particulier le Nigeria et le Sénégal, ajournent l'appui international à la réforme, en particulier la mise en œuvre du fonds de pension nécessaire, et relâchent sa crédibilité.

L'hégémonie que travaillent à construire le Premier ministre et le chef d'état-major général avec l'appui angolais doit rompre sans ambiguïté avec le narcotrafic et l'impunité pour disposer d'une véritable légitimité, concorder aux aspirations de la population civile et à la préoccupation de la communauté internationale, et qualifier convenablement l'histoire complexe des relations entre pouvoirs civil et militaire et la politisation de l'ethnicité balante. Il faut une bureaucratie opérante et des contrepouvoirs véritables et réalistes. Un travail à long terme sur la formation et un renforcement des capacités des partis politiques sont particulièrement importants. L'attention au jeu politique, à la sphère militaire et au trafic de drogue ne doit pas faire oublier des questions de plus long terme, telles que la gouvernance, le contrôle économique et l'articulation entre la capitale et le reste du pays, problèmes éminemment politiques.

Les acteurs régionaux et internationaux doivent non seulement être vigilants et ouverts mais également établir des garde-fous à la réunion du pouvoir politique et économique. Nous nous pencherons à présent sur les défis qu'appelle la gouvernance en Guinée Bissau.

## **II. Les défis de la Gouvernance**

### ***A. Les défis liés à la réforme de l'armée***

La récurrence des coups d'états atteste d'une instabilité chronique qui à la long instaure un Etat faible. La cause de cette faiblesse est due à la suprématie des militaires sur le pouvoir civil au nom d'une légitimité historique. La légalité n et la légitimité constitutionnelle dicterait une soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil et non le contraire come on le

constate en Guinée –Bissau. C'est dans ce contexte tendu que le gouvernement a entrepris une courageuse réforme.

La feuille de route CEDEAO-CPLP, est fondamentale: héritière de deux guerres successives, l'armée absorbe une part excessive du budget<sup>105</sup> et elle ne correspond guère aux besoins du pays. Elle est marquée par un très fort déséquilibre entre militaires du rang et officiers, et l'âge moyen est trop élevé. La gestion du personnel et la formation sont désorganisées; les conditions de vie et de travail de la plupart des militaires sont déplorable. La RSS (c'est quoi la RSS ?) représente donc un véritable bouleversement pour les forces armées. En mai 2010, Il avait été prévu une réduction de l'effectif de 4500 à 1500 militaires de carrière, 2200 militaires devant donc partir à la retraite et 800 autres devant être démobilisés. Leur seraient adjoints 2000 conscrits, à recruter sur la base de leur niveau scolaire plutôt qu'au travers des recrutements clientélistes (et parfois héréditaires) qui prévalaient jusque-là. Enfin, une garde nationale dépendant du ministère de l'Intérieur et comprenant 1700 hommes doit être mise en place, contrepoids tacite aux forces armées.

Une première liste de 1460 militaires partants a été produite par l'état-major, sur la base de critères dits objectifs; ceux qui, âgés de plus de 60 ans, doivent partir à la retraite, ainsi que des jeunes entrés dans l'armée à partir de la guerre de 1998 et qui sont volontaires pour quitter les rangs ou dont le niveau de formation est trop faible. Force est cependant de constater qu'il existe une certaine imprécision dans les chiffres envisagés. Ainsi, probable hommage aux chefs militaires, l'effectif prévu des forces armées a depuis été remonté à 4 000 hommes, avec pour justification officielle (et contestée) la constitution d'un bataillon pour les opérations de paix. En mars 2011, le ministre de la Défense a annoncé 1300 départs dans les cinq années à venir pour la police et l'armée confondu. Quant à la création de la garde nationale, elle reste très contestée.

Les points de vue au sein des forces semblent variés et ils ont sans doute évolué ces derniers temps. Une partie des militaires au moins partage le diagnostic qui fonde la réforme. Certains seraient prêts à sortir des rangs en échange d'une compensation intéressante, parmi les plus anciens comme les jeunes, surtout ceux qui, n'étant pas proches des chefs militaires, n'ont pas accès aux missions et aux grades intéressants et se contentent de soldes médiocres. Enfin, il existe des militaires bien formés qui sont favorables à une armée réduite, bien dotée et professionnalisée, sachant qu'ils sont équipés pour y trouver une place qui n'est pas forcément la leur actuellement.

Pour bien des militaires, le sang versé ouvre des droits non négociables, y compris celui de participer au lucratif transit de la cocaïne. Au nom de leurs sacrifices dans les deux

guerres qu'a connues le pays, les chefs militaires, y compris ceux dont les noms sont régulièrement évoqués dans le trafic, pensent qu'ils ont une légitimité. Ils estiment qu'ils n'ont pas de leçon à recevoir des représentants politiques, à la prospérité parfois aussi énigmatique que la leur. Un ancien chef d'état-major se serait ainsi justifié de sa participation au trafic en soulignant que les ministres pouvaient, eux, puiser dans les caisses de l'Etat. La légitimité toujours fragile du pouvoir civil nourrit le sentiment qu'ont les militaires d'avoir des droits historiques. au nom de ces droit le pouvoir militaire se considère supérieur au pouvoir civil alors que dans un Etat normalement constitué, on assiste á la soumission de l armée au pouvoir civil.

Pour les responsables militaires qui ont été mêlés aux crimes des dernières années, tentatives de coup d'Etat, meurtres et trafic de drogue, la question de la retraite mais aussi celle de la garde nationale sont cruciales. Rester dans l'armée, surtout si celle-ci a un monopole sur les moyens de la violence, leur apparait comme la seule protection contre d'éventuelles sanctions. De ce point de vue, le choix de la communauté internationale d'articuler le renouvellement de la hiérarchie militaire à la RSS comporte un risque : alors qu'ils ne sont pas forcément opposés à la réforme, les chefs militaires sont poussés à la voir comme un danger personnel. Mais le problème dépasse ces quelques individus. D'abord parce qu'ils contrôlent des clientèles de militaires, amis, parents ou protégés. Ensuite parce que, non sans fondement, bien des militaires jugent que la partie civile de l'Etat n'a cessé, depuis l'indépendance d'essayer de museler son armée et de marginaliser ses hommes.

Cette défiance des militaires envers le pouvoir civil a d'ailleurs un relent ethnique, l'armée ayant historiquement servi de point d'accès à l'Etat et à la modernité pour les ruraux, et en particulier pour les Balantes, longtemps marginalisés. Les chiffres qui circulent sur la part des différents groupes dans l'armée sont fantaisistes, puisqu'il n'existe pas de recensement ethnique, mais il est clair que les Balantes sont très présents dans le commandement, sans en avoir le monopole. En privé, certains promoteurs de la RSS admettent voir dans la réforme un outil du rééquilibrage ethnique de l'armée et de la rupture du monopôle qu'y exerceraient les Balantes, nécessaires selon eux pour limiter les manipulations de l'ethnicité. Il ne manque pas de militaires pour critiquer cette approche.

Ainsi, l'exigence d'un certain niveau scolaire pour le service national, prévue dans la réforme, renforce la perception répandue que l'élite urbaine essaie de priver les ruraux (et les Balantes) de l'accès au pouvoir. La RSS devient ainsi un point de tension susceptible d'être utilisé à toute idée de départ.

### ***B. L'instauration du dialogue politique***

Il faut souligner le défi de l'acceptation des résultats des élections et des règles du jeu démocratique qui témoigne de l'absence dialogue politique.

En effet, l'incertitude constante dans le domaine militaire et l'inévitable épreuve de vérité qui reste à venir sont des sources d'inquiétude, d'autant que la situation reste fragile dans le domaine politique. Comme souvent dans l'histoire de la Guinée-Bissau, ces deux domaines, qui obéissent à des logiques assez différentes et sont moins totalement en prise l'un avec l'autre qu'on l'imagine souvent, Elles peuvent parfois se croiser, avec des effets désastreux. Certes, pour se maintenir au pouvoir et offrir à la communauté internationale un interlocuteur légitime, le PAIGC a refait son unité. Mais celle-ci reste fragile, comme le montrent les escarmouches régulières entre les factions du parti.

### ***C. La lutte contre l'impunité***

L'impunité est depuis longtemps adoptée comme un problème en Guinée-Bissau. L'enjeu est pour le moment moins l'impunité au quotidien, celle des abus de pouvoir perpétrés par les dépositaires de l'autorité publique « d'en bas », que l'impunité « d'en haut »: depuis la guerre de 1998, le pays a en effet connu une suite d'assassinats politiques non élucidés. Une amnistie votée en 2007 (valable pour la période 1974-2004) devait mettre fin au phénomène, mais une nouvelle série de morts violentes a frappé l'élite politico-militaire en 2009, coûtant la vie à quatre responsables de haut rang: le chef d'état-major na Wai et le président Vieira en mars, les députés Baciro Dabó et Hélder Proença en juin. Beaucoup de rumeurs circulent, mais en l'absence de procédures judiciaires menées à terme, il est impossible de clarifier la situation. Or, ces assassinats sont devenus des armes politiques. Même s'il existe une part grossière d'instrumentalisation politique dans ces attaques, le problème est réel et doit être traité avec sérieux

### ***D. La répression du trafic de cocaïne***

Le transit de cocaïne depuis l'Amérique latine et à destination de l'Europe avait joué un rôle décisif dans la mise sur projecteur de la Guinée-Bissau dans la deuxième moitié des années 2000. Avait été évoquée la possible transformation du pays en un narco-Etat soumis aux volontés des trafiquants alliés à certains chefs militaires. Les soubresauts politico-militaires de ces dernières années ont bien souvent été interrogés à la lumière du trafic et des affrontements qu'il aurait financés et suscités. Si les bailleurs de fonds ont fait des efforts particuliers pour renforcer la capacité de lutte de l'Etat guinéen, une forte incertitude demeure quant à la situation actuelle du trafic et à son impact politique potentiel.

Il faut d'abord signaler à quel point il est difficile d'avoir des certitudes dans le domaine. L'ONU elle-même admet l'absence d'« *informations fiables* ». Le label « trafiquant » est devenu un instrument des luttes politiques en Guinée-Bissau, l'infamie ultime que les parties opposées se lancent au visage. Tout cela complique l'établissement de la vérité, d'autant que les processus judiciaires concernant les saisies spectaculaires des années 2007 et 2008 n'ont jamais été menés à terme.

Face à cette évolution, les autorités guinéennes et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) affirment que le trafic, loin d'avoir diminué, est surtout plus discret et mieux couvert, mieux monopolisé par certains segments de l'Etat. Les pistes d'atterrissage un temps utilisées par les trafiquants sont toujours sous le contrôle de l'armée et une d'elles au moins reste interdite aux acteurs internationaux de la lutte contre le trafic. L'usage de semi-submersibles a été évoqué. Mais l'ONUDD signale également la montée de la consommation locale, et même l'apparition d'héroïne.

D'autres observateurs estiment que le transit par Bissau a attiré trop d'attention. Ils notent qu'entre avril 2010 et la fin 2011, aucun avion douteux n'a été signalé et que les gros trafiquants se sont dérottés vers des pays mieux connectés aux flux mondiaux des biens et des personnes. Les plus critiques notent que les autorités guinéennes et l'ONUDD. Les événements de décembre 2011 ont cependant relancé le débat et les rumeurs. Plusieurs sources ont en effet signalé que la tension entre António Injai et Bubo na Tchuto était liée à l'arrivée début décembre de plus d'une tonne et demie de cocaïne. La drogue, en provenance d'Amérique latine, serait arrivée sous protection militaire en deux livraisons effectuées sur des pistes improvisées, l'une d'elle étant située à Jugudul, près de la ferme d'Injai.

Le PRS a pour sa part simplement dénoncé la complicité du gouvernement dans cette nouvelle livraison, et une source au moins évoque le besoin de financement lié aux campagnes électorales à venir. Quand bien même il se confirmerait que la Guinée-Bissau n'est plus vraiment au cœur du trafic (ou qu'elle n'y est pas plus engagée que les autres pays d'Afrique de l'Ouest), le risque reste présent. Le détournement éventuel du trafic vers d'autres routes n'est de toute façon qu'un effet du soudain intérêt international pour le pays, qui doit se maintenir. Il est par ailleurs hors de doute que la constitution d'une police judiciaire opérationnelle, autour de la jeune génération des diplômés de la petite Faculté de droit de Bissau, ainsi que le renforcement plus général de la police, de la justice et des autorités pénitentiaires, sont un résultat important et un effet direct du soutien de plusieurs partenaires internationaux.

Au-delà de la lutte contre le trafic stricto sensu, ces évolutions jouent un rôle central dans l'amélioration de la gouvernance. La police judiciaire a ainsi mené des enquêtes importantes sur les salaires et pensions fictifs payés par le Trésor public, contribuant au resserrement de la gestion des finances publiques, ainsi que sur l'attribution illégale d'un permis d'exploitation à une entreprise minière chinoise. Dans la lutte contre le trafic de drogue et le risque de criminalisation du politique, le rôle positif joué par une expérience comme celle la Faculté de droit confirme l'importance d'une action de long terme dans le domaine de l'éducation supérieure, indispensable pour former les agents qui pourraient assurer l'administration et le développement économique du pays. De ce point de vue-là, la réduction du soutien décisif apporté à la Faculté de droit (en particulier au travers du paiement de salaires convenables au corps enseignant) par Lisbonne est une mauvaise nouvelle, et il faut souhaiter que les autorités guinéennes cherchent et trouvent une solution satisfaisante.

### ***E. Les nouveaux défis liés au développement socio-économique***

Si les questions politiques, militaires et judiciaires sont cruciales à très court terme, il faut dès maintenant se préoccuper des questions économiques. La stabilisation du pays s'accompagne en effet d'une accélération bienvenue de la vie économique, qui pose cependant des risques politiques à moyen terme. La Guinée-Bissau reste à un niveau de développement dramatiquement bas, même par rapport au reste de l'Afrique de l'Ouest. Elle occupe le 164<sup>e</sup> rang sur 169 dans le classement du PNUD sur le développement humain, et elle a été à la traîne ces dix dernières années, au moment où les autres pays les moins avancés (PMA) connaissaient une amélioration de leur indice de développement humain.<sup>198</sup> Entre 2002 et 2010, la pauvreté s'est accrue, la part de la population vivant avec moins d'un dollar par jour passant de 64,7 à 69,3 pour cent.

Il se pose le défis de l'hégémonie Balante qui se caractérise par la question des inégalités ethniques et régionales dans la distribution des ressources publiques est très sensible et éminemment susceptible d'être politisée. Une remise en cause du poids des Balantes dans l'armée a plus de chances de fonctionner si elle s'accompagne d'une réflexion et d'une action auprès de cette communauté sur ce que certains comprennent et vivent comme une inégalité et un sous-développement historique. La société balante, elle même est engagée dans une réflexion sur ces thèmes, qu'il s'agisse de ses intellectuels et hommes politiques ou du mouvement religieux prophétique et syncrétique Kyang-Yang. Les territoires historiques de peuplement de la communauté balante, les zones de Mansoa, Catió, Bissora et Fulacunda doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Par ailleurs, si la croissance économique devait se confirmer, elle susciterait des tensions nouvelles. Le domaine foncier est le premier point de tension : l'explosion de la production de la noix de cajou, mais aussi la croissance de la ville de Bissau, les perspectives de développement touristique (en particulier dans les îles Bijagós ainsi que dans la zone de Varela, à la frontière avec le Sénégal) et la relance du projet du port en eau profonde de Buba ont intensifié la compétition sur le foncier en différents endroits. Les réseaux politiques y jouent un rôle important.

Ces dernières années, certains investisseurs ont constitué des patrimoines fonciers considérables. Buba a par exemple assisté à une course au foncier de nature spéculative dans laquelle les élites de Bissau se sont taillé la part du lion.

Cette nouvelle pénétration économique exerce par ailleurs une pression inédite sur les ressources naturelles. Si la Guinée-Bissau peut compter à la fois sur une forte tradition de résistance villageoise et sur un puissant réseau d'ONG très impliquées dans ces questions de ressources naturelles, l'équilibre entre ouverture économique, principes écologiques et justice sociale est très compliqué à atteindre. Les tensions suscitées par la pression exercée par la pêche d'exportation autour des îles Bijagós sont bien documentées. Mais d'autres secteurs sont concernés.

Les villageois établis autour de la réserve forestière de Cantanhez au sud du pays, ont résisté aux coupes abusives d'une entreprise chinoise. Ils ont finalement remporté la bataille, mais les dégâts semblent avoir été importants, et l'entreprise s'est déplacée vers d'autres zones non protégées. L'un des grands clivages historiques qui traverse le pays est celui qui court entre les élites urbaines et les populations rurales de l'intérieur du pays (en particulier les Balantes, mais on peut sans doute y ajouter les Bijago, les Nalu ou les Biafada). La composition des réseaux économiques qui sont en train de se structurer et leur mode de pénétration dans l'hinterland sont donc des variables politiques déterminantes. Les clivages ne courent pas seulement entre les Guinéens eux-mêmes. L'avantage comparatif (accès au crédit ou aux réseaux commerciaux, formation professionnelle, maîtrise du français) dont bénéficient beaucoup d'« étrangers » (venus en particulier du Sénégal, de Mauritanie ou de Guinée-Conakry) pourrait poser des problèmes. Un député a récemment critiqué le port du voile islamique dans les marchés, pratique peu compatible avec la tradition bissau-guinéenne s'en prenant ainsi au poids des Peuls de Guinée-Conakry, porteurs d'un islam plus rigoureux.

Les projets miniers suscitent déjà des inquiétudes: les ressortissants de Guinée-Conakry, pays qui a déjà un long passé minier, sont bien placés pour accéder aux emplois les plus intéressants. Certains jeunes Guinéens se plaignent de ce que la maîtrise du français est

de plus en plus demandée dans différents secteurs urbains porteurs (la banque, la téléphonie, les ONG et les organisations internationales). Des jeunes diplômés sénégalais ou maliens viennent par ailleurs tenter leur chance sur le petit marché du travail local à Bissau, où l'offre et la demande sont encore bien mal définies. Tout ceci se produit alors que l'interpénétration entre système économique et système politique est très étroite et que la transparence et la compétition sont limitées. Comme ailleurs en Afrique, la libéralisation économique entamée au milieu des années 1980 avait avant tout bénéficié à un petit groupe d'hommes politiques transformés pour l'occasion en hommes d'affaires, s'appropriant contrats, entreprises publiques et titres de propriété. Le Premier ministre lui-même est généralement considéré comme l'un de ceux qui ont le mieux tiré profit de la situation à l'époque. Sa trajectoire semble être devenue une sorte de modèle, les acteurs combinant de plus en plus fréquemment les positions les plus variées, hommes politiques, commerçants, entrepreneurs, bailleurs fonciers, responsables d'ONG, consultants, voire employés des organisations internationales.

Le gouvernement comprend ainsi plusieurs hommes d'affaires parmi les plus importants du pays, et la barrière est floue entre les différents mondes. Une inquiétude particulière est suscitée par les projets et contrats sur les ressources du sous-sol, qu'il s'agisse de la bauxite de Boé, des phosphates de Farim, du pétrole offshore ou bien encore des sables minéralisés de Varela, sont inégalement transparents. La société suisse GB Minerals, qui mène le projet phosphates, semble jouer l'ouverture, rompant ainsi l'omerta. Après un long moment d'inactivité faute de partenaires financiers, elle a tenu en avril 2011 une cérémonie pour le lancement de la deuxième phase de prospection. Cette cérémonie a été l'occasion d'un débat vif et ouvert en présence du ministre des Ressources naturelles et d'un ensemble d'organisations non gouvernementales nationales et internationales. GB Minerals a fourni des détails sur son projet et s'est engagé à mener une évaluation de l'impact environnemental selon les directives de la Banque mondiale, dans des termes de référence à valider par un organisme gouvernemental, la Cellule d'évaluation d'impact environnemental.

Les informations sur les autres projets sont beaucoup plus rares, ce qui suscite les plaintes de la société civile. Beaucoup à Bissau s'interrogent ainsi sur la mise en œuvre du projet angolais dans le domaine de la bauxite, par exemple, signé sous, par et, semble-t-il, en partie au profit de Nino Vieira, maintenant que ce dernier est mort. Y a-t-il ou non des actionnaires privés guinéens dans le tour de table de Bauxite-Angola ? Si oui, qui sont-ils ? L'absence de réponses fermes à ces deux questions pourtant simples pose problème. Quant à la mise en cause récente de plusieurs hauts fonctionnaires dans la délivrance illégale d'un permis d'exploitation de sables minéralisés à une entreprise chinoise non identifiée, elle n'est

que le début d'un processus judiciaire dont il faut espérer qu'il ira à son terme et permettra la mise au clair de la situation dans le secteur.

L'opposition ne manque pas de dénoncer le népotisme du régime et le recyclage des anciens proches de Nino Vieira, profiteurs des privatisations des années 1980 et 1990. Elle condamne la formation d'un véritable *racket*, fondée sur l'accès au crédit bancaire, aux remboursements de la dette publique interne et aux indemnités payées par l'Etat (donc par ses bailleurs) aux hommes d'affaires supposément affectés par la guerre de 1998-1999. Le problème de la transparence dans attribution de marché public suscite des commentaires. Certains évoquent une évolution sur le modèle du Gabon et de la Guinée équatoriale. Avec l'argent de la communauté internationale et sous protection angolaise, une petite élite politico-économique contrôlant l'exploitation des ressources naturelles et organisant les privatisations à son avantage pourrait établir une hégémonie sans partage, faisant du PAIGC un parti unique de facto.

Pour que cette phase d'expansion économique n'aboutisse pas à un affaiblissement de la légitimité du pouvoir et qu'au lieu de nourrir encore l'instabilité, elle contribue véritablement au développement du pays, il est indispensable de travailler dès maintenant sur la gouvernance économique et sur la transparence. Une adhésion rapide à l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), proposée par la société civile, s'impose. L'ensemble des contrats signés autour des ressources naturelles, bois, pêche ou mines, doit faire l'objet de publication et doit être soumis à l'Assemblée nationale populaire.

### **III. Recommandations**

#### *A. Sur la réforme du secteur de la sécurité*

Au gouvernement bissau-guinéen, nous recommandons :

- De confirmer son engagement dans la RSS, notamment :

a) en informant de façon claire et ouverte les membres des forces de sécurité, le corps des citoyens guinéens, l'Assemblée nationale populaire et la communauté internationale sur le format de la réforme, les critères utilisés, les effectifs concernés, le niveau de pension prévu et la durabilité du fonds :

b) en préparant, dans un délai réaliste, la tenue d'une réunion internationale de haut niveau sur la RSS.

Aux gouvernements de l'Angola, du Nigeria et du Sénégal, nous recommandons:

D'engager rapidement un dialogue direct afin de signer rapidement le mémorandum d'accord pour la mise en œuvre de la feuille de route établie par la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP).

Au président de la commission de la Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest, nous recommandons:

- De préparer et confirmer publiquement la mise à disposition des fonds promis pour la mise en œuvre de la RSS.

Au président de la commission de l’Union africaine:

- De désigner rapidement un nouveau représentant spécial pour diriger le bureau de l’UA en Guinée-Bissau et travailler en lien avec son médiateur;
- Son implication dans la création d’un véritable consensus entre autorités guinéennes, CEDEAO et CPLP pour la mise en œuvre de la feuille de route sur la RSS.

Au médiateur du président de la commission de l’Union africaine, nous recommandons:

- La facilitation des discussions internes avec la hiérarchie militaire guinéenne ainsi que les rapports entre l’Angola et la Cedeao.

Aux Nations unies, nous recommandons:

- D’intervenir sans délai aux niveaux régional, sous régional et national, en lien avec le médiateur du président de la commission de l’Union africaine, afin de faciliter une action harmonisée de l’UA, de la Cedeao et de la CPLP auprès des autorités guinéennes pour la mise en œuvre de la feuille de route sur la RSS.

Aux partenaires internationaux de la Guinée-Bissau, nous recommandons:

- De se préparer à intensifier rapidement les efforts dans l’ensemble des domaines de la RSS dès que le mémorandum d’accord pour la mise en œuvre de la réforme sera signé.

#### *B. Sur la justice et l’impunité*

Au gouvernement bissau-guinéen, nous recommandons:

- De renforcer la lutte contre l’impunité, notamment en facilitant la mise en œuvre des procédures judiciaires en cours sur les assassinats de 2009.

Au Bureau intégré des Nations unies pour la Guinée-Bissau, nous recommandons:

- D’apporter un appui matériel et technique aux procédures judiciaires en cours sur les assassinats de 2009 sous la direction du procureur général.

#### *C. Sur la transparence dans la gestion de l’économie*

Au gouvernement bissau-guinéen, nous recommandons:

- D’améliorer la transparence dans la gestion de l’économie:

- a) en déclarant rapidement leur adhésion à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI);
- b) en soumettant à l'Assemblée nationale populaire les principaux contrats conclus dans le domaine de la pêche, des mines, du pétrole et du bois;
- c) en proposant à l'Assemblée nationale populaire une législation faisant obligation aux principaux personnages de l'Etat de déclarer leur patrimoine.

#### *D. Sur le développement économique et social*

Au gouvernement bissau-guinéen, nous recommandons:

- De renforcer les efforts dans le domaine du développement en matière de santé et d'éducation, et particulièrement dans l'enseignement supérieur, tout en prêtant attention aux équilibres ethno régionaux dans l'accès aux ressources publiques.

Aux partenaires internationaux de la Guinée-Bissau, nous recommandons:

- De renforcer les efforts de développement dans le domaine de la santé et de l'éducation, et particulièrement dans l'enseignement supérieur, en prenant soin de ne pas aggraver les déséquilibres ethno régionaux dans l'accès aux ressources publiques.
- De prêter une attention particulière à l'enseignement supérieur, à son accessibilité et à sa qualité.

#### *E. Sur le pluralisme politique*

Aux partis politiques bissau-guinéens, nous recommandons:

- De contribuer de façon critique et raisonnable à la vie politique nationale et s'abstenir d'alimenter la surenchère des rumeurs et de l'ethnicité.

Aux partenaires internationaux de la Guinée-Bissau, nous recommandons:

- D'encourager, au travers des organisations non gouvernementales pertinentes, la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités des partis politiques.

#### *F. Sur le processus électoral à venir*

Aux partis politiques bissau-guinéens, nous recommandons :

- D'engager immédiatement des discussions en impliquant tous les acteurs de la société civile pour l'organisation d'élections transparentes, libres et crédibles.
- De favoriser et renforcer l'émergence de la société civile.

Aux partenaires internationaux de la Guinée-Bissau, nous recommandons:

- D'apporter un soutien logistique et financier à l'organisation rapide de l'élection présidentielle anticipée et des élections législatives prévues cette année.

## LA GOUVERNANCE EN GUINEE

La gouvernance, qu'elle soit politique, économique voire sociale, est aujourd'hui au cœur de la problématique du développement en Guinée. Le pays, indépendant depuis 1958, n'a pas pu répondre à toutes les aspirations qu'induisent les questions fondamentales de gouvernance démocratique, notamment l'instauration d'un Etat de droit et la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Caractérisée par un ensemble de faiblesses résultant d'un système de gestion de type dirigiste qui a marqué l'histoire du pays<sup>15</sup>, la République de Guinée a connu des périodes d'instabilité politique récurrentes accentuées par une corruption étendue à tous les niveaux de l'Administration publique. L'élection à la Magistrature suprême du professeur Alpha CONDE devait augurer de lendemains meilleurs et, avec l'avènement de la IIIème République, des progrès notables ont été constaté. Le Président nouvellement élu va hériter d'un Etat dont l'administration demeure quasiment inexistante et l'économie faible sans compter les divergences ethniques qui empêchent la reconstruction nationale.

Prise au sens large du terme, la gouvernance doit être appréhendée comme la dynamique de tous les facteurs concourant à la réalisation des objectifs de développement dans une perspective où une nouvelle mission de l'Etat est perçue à plusieurs niveaux: la libéralisation de l'économie, le maintien des grands équilibres, la cohésion sociale, l'assainissement et la modernisation des lois et règlements et la lutte contre la pauvreté. Et la « bonne gouvernance » qualifie les performances de l'Etat dans la réalisation de cette mission.

---

<sup>15</sup> Pour une vue systématique, cf. Alexander Sékou SANGARE *et alii*, *Etat de la gouvernance en Afrique de l'Ouest: Guinée*, CODESRIA / OSIWA, 2011, p. 102.

Plus précisément, la bonne gouvernance peut être définie comme l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable. L'idéal de bonne gouvernance exige le bon fonctionnement des institutions, le respect de la séparation des pouvoirs, la répartition équitable des richesses nationales et la participation effective des populations au programme de la gestion des affaires publiques.

Il importe de souligner que l'étude de la bonne gouvernance dans son rapport avec le développement est triplement intéressante: économiquement d'abord, en ce qu'elle permet d'examiner les aspects économiques de la bonne gouvernance, du développement, et des rapports dialectiques qu'ils sont susceptibles d'entretenir. Politiquement ensuite, en ce qu'elle pose le problème des conditions politiques d'une bonne gouvernance. Et enfin juridiquement, en ce que cette étude permet de réfléchir sur l'environnement juridico-institutionnel nécessaire et favorable à la promotion de la bonne gouvernance. Il s'agira, pour une telle étude, de démontrer que si le développement économique est un phénomène possible sans la gouvernance, celle-ci en oriente indéniablement la portée et demeure la condition *sine qua non* du développement global et durable. Cette démarche analytique se justifie par le fait qu'elle permet d'envisager, sous leurs divers aspects, les rapports qui existeraient entre bonne gouvernance et développement.

L'analyse fine du contexte de la gouvernance en Guinée n'autorise qu'une réponse négative, à tout le moins, nuancée en ce qui concerne les nombreux défis notamment la lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique auxquels le pays se trouve confronté. Dès lors, quels devraient être les éléments symptomatiques de la gouvernance en Guinée? Quels sont les défis du moment? La réponse à ces questions se conçoit à travers l'analyse de facteurs déterminants correspondant à un état des lieux de la gouvernance en rapport avec la situation économique, sociale et politique du pays (I). Après ce diagnostic, il sera question de mettre l'accent sur les défis (II) auxquels le pays fait face en matière de gouvernance. Notre analyse sera conclue par une série de recommandations (III) pour pallier aux nombreux dysfonctionnements.

## **I. Etat des lieux de la Gouvernance en Guinée**

Il conviendra, avant d'identifier clairement les facteurs politiques (B), de présenter les éléments socio économiques du contexte de la gouvernance en Guinée (A).

### A. Les éléments socio-économiques du contexte de la gouvernance en Guinée

Le contexte de la gouvernance en Guinée est marqué par des réelles avancées (1) précaires, au demeurant, du fait de l'absence de transparence dans la gestion des affaires publiques (2).

## 1. Les acquis dans la promotion de la gouvernance sur le plan social et économique

Les interventions dans la promotion de la bonne gouvernance en Guinée ont conduit, d'une part, à la mise en place de stratégie nationale et, d'autre part, à l'élaboration de projets et de programmes de bonne gouvernance.

Au titre de *la mise en place de stratégie nationale de bonne gouvernance*, il ne serait pas inutile de mentionner que cette dernière a accompagné la conduite de la politique de développement économique et social de la Guinée. Ainsi ont pu être élaborés des documents de politique de développement au sein desquels « *les axes stratégiques retenus [visaient] à dépasser le cadre étroit de la gestion économique à court terme [...] et à traiter la bonne gouvernance comme un thème crucial* »<sup>16</sup>. Cette promotion de la bonne gouvernance se retrouve principalement à travers :

- **Le Programme National de Développement Humain (PNDH)** qui a été initié au milieu des années 1990, alors que la Guinée apparaissait au bas de l'échelle dans le classement du PNUD sur l'Indice de Développement Humain (IDH). Des 1995, le gouvernement, conscient des graves problèmes qui sévissaient au sein de la population, avait une série de réflexions et de consultations de façon inclusive. Ainsi a-t-on défini une Initiative de développement humain et adopté une Lettre de Politique de Développement Humain (PNDH) en 1997. Les axes prioritaires de ces politiques ont été la gouvernance et la lutte contre la pauvreté. Le programme National de Développement Humain a conduit au renforcement des capacités de la société civile, à l'appui à la décentralisation et à l'amélioration de la gestion macroéconomique. Au final, cela a conféré aux populations une participation plus efficace et plus responsable au processus décisionnel. Une gestion plus rigoureuse et transparente des affaires publiques a été initiée, aidée en cela par le renforcement des structures et des formes de concertation entre les institutions étatiques et les organisations de la société civile.
- **L'étude prospective « Guinée Vision 2010 »** a été élaborée en 1997. Elle visait un développement à court et moyen terme. Les grandes orientations qui y sont définies avaient comme objectif majeur la bonne gouvernance<sup>17</sup>. De

---

<sup>16</sup> PNUD, *Etude sur les projets et programmes de gouvernance en Guinée*, Juin 2004, p. 7

<sup>17</sup> On pouvait y lire ceci: « *les pays qui jouissent d'une bonne gouvernance adhèrent aux principes de l'Etat de droit, respectent les droits de l'homme, ont un gouvernement responsable, transparent et cohérent, politiquement ouvert et tolérant, qui fait réellement participer la population et*

nombreuses initiatives ont été engagées pour donner un contenu précis à ces orientations générales. La gouvernance y occupe une place centrale.

- **La Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG):** La Banque mondiale avait initié avec les autorités guinéennes une revue des programmes de coopération qui a eu à décider de cette stratégie d'aide. Une de ses singularités repose quasi-exclusivement sur la participation des populations à la base. Cette politique axée sur la gouvernance a eu entre autres objectifs l'avènement de la paix, du progrès, de la justice sociale et de l'équité dans le pays. Cette stratégie a eu comme but aussi de prétendre à une administration professionnalisée et moins corrompue.
- **La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP):** L'échec constaté avec l'aggravation de la pauvreté principalement dans les pays subsahariens a conduit les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale) et les autres partenaires au développement à adopter une nouvelle approche. Celle-ci reposait sur le fait que les pays concernés devaient s'impliquer dans l'élaboration des programmes consignés dans un document intitulé Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). La Guinée s'est engagée dans cet exercice et, tout en promouvant la bonne gouvernance, a entendu œuvrer pour:
  - L'accélération de la croissance économique créatrice d'opportunités de revenus pour les pauvres;
  - Le développement et accès équitable aux services de base;
  - L'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Quant à l'élaboration de projets et de programmes de bonne gouvernance, mentionnons que sous l'égide du PNUD avec son « Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance », la Guinée a pu combler un manque en disposant d'un programme national de promotion de la bonne gouvernance en tant que tel. Ce visait à déterminer des objectifs généraux et spécifiques en matière de gouvernance et dont la réalisation a pu conduire à la mise sur pied de projets et programmes relevant qui de l'initiative de la coopération multilatérale, qui de la coopération bilatérale.

---

*communiqué avec elle, et une structure décentralisée des pouvoirs », Cf. « Guinée, vision 2010 », vol. 1: Stratégie globale, Conakry, novembre 1997, p. 32.*

Parmi les projets et programmes multilatéraux initiés en matière de gouvernance en Guinée, on pourrait facilement mentionner le **Projet d'appui aux paysans et aux femmes en milieu rural**, avec financement de la Banque mondiale et qui visait à intégrer formellement la femme dans les politiques sectorielles, par une prise en compte spécifique de la question du genre. Il ya également le *Programme cadre Genre et développement (PCGeD)* qui a été un appui du PNUD et a permis à l'Etat guinéen de disposer d'un instrument de concrétisation de sa Politique nationale de promotion féminine. Un volet tout particulier, dans la composante « Genre, droit et pouvoir » a consisté à prendre en compte les aspects liés à la gouvernance. La Banque mondiale a également financé le *Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV)* dont le but était de l'accès des populations aux services sociaux de base et la participation effective au développement local. A cette liste non exhaustive s'ajoutent le *Projet de renforcement des capacités de prestation de service* (financé par la Banque mondiale), le *Programme cadre Promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile (PC/PDRSOC)* (appuyé par le PNUD). L'administration guinéenne a également bénéficié d'un appui comme vecteur de bonne gouvernance à travers le *Programme de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI)* financé par la Banque mondiale. Le *Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance (PNRCG)*, du PNUD, très symbolique de cette tendance a eu pour objectifs:

- d'atténuer sensiblement les dysfonctionnements notés dans le cadre de l'établissement d'un Etat de droit;
- de faire du principe d'équité, de responsabilisation et de transparence le principal guide de la démarche de l'Etat;
- de contribuer à apporter des solutions de fond aux problèmes de corruption et de l'établissement de règles du jeu respectées par tous;
- d'améliorer les performances du système de gestion public sur la base des fonctions jugées essentielles dans le processus de développement économique et social.

A côté des actions de type multilatéral, il ya eu les projets et programme relevant de la coopération bilatérale. On pourrait mentionner, un programme financé par l'USAID portant *Amélioration de la gouvernance nationale et locale par la participation active des citoyens*. Ce programme visait à faire de la promotion de la bonne gouvernance l'un de ses principaux axes et couvrait trois domaines, à savoir l'éducation, la santé et l'environnement. La coopération française a, pour sa part, initié un *Projet d'appui à la restauration du système*

*judiciaire*. Des résultats importants ont certes été obtenus par le projet. Mais du fait du caractère trop ambitieux des objectifs, son bilan est resté très mitigé. Enfin, on pourrait mentionner *l'Appui au processus de décentralisation (APRODEC)* du fait de la coopération française. Le principe de base de ses interventions est la bonne gouvernance. Il repose en effet sur « *la conviction que la responsabilisation des populations au niveau local dans les prises de décisions constitue un progrès vers l'Etat de droit* »<sup>18</sup>. Mais il serait trop idéaliste de considérer que toutes ces initiatives ont suffi à faire de la Guinée un pays où la gouvernance règne en maître. Le bilan de ces acquis reste quelque peu mitigé en raison d'un contexte généralisé peu enclin à la transparence.

## **2. La précarité des avancées en matière de gouvernance du fait de l'absence de transparence**

Les acquis précédemment indiqués sont rendus d'autant plus précaires qu'il existe en Guinée un réel dysfonctionnement de l'administration et une faible participation de la société civile à la gestion des affaires publiques.

S'agissant des dysfonctionnements de l'administration, de nombreux diagnostics élaborés à diverses occasions ont permis d'identifier les principales causes de dysfonctionnement et d'une gestion des recettes peu rationalisée. Il y a, comme ressorts de ce malaise, une absence de distinction nette entre ressources publiques et ressources privées. L'instabilité, l'incohérence et le manque de rigueur du cadre juridique et du code de conduite favorisant les dispositions arbitraires, sont de nature à amoindrir l'action de l'administration guinéenne. Certaines réglementations empêchent l'affectation optimale des ressources et suscitent la recherche de rente, ce qui encourage *de facto* la corruption.

Un autre aspect révélateur du manque de transparence au sein de l'administration guinéenne réside dans les traitements et les avantages des fonctionnaires qui sans rapport avec la réalité. Il ya un contrôle insuffisant de l'activité des fonctionnaires, l'existence de travailleurs « fantômes », le népotisme et l'incompétence, auxquels viennent s'ajouter le gaspillage et la corruption. .

Quant à la faible participation de la société civile dans la gestion des affaires publiques, il est à noter qu'en dépit des progrès réalisés, il ressort que les relations entre l'administration et la société civile sont encore lourdement chargées de suspicion, de méfiance et de rejet. Le renforcement du pouvoir de la société civile par les pouvoirs publics demeure timide et leur appui à cette dernière, parfois très ambigu. La possibilité d'infiltration des

---

<sup>18</sup> Cf. SERES, *Evaluation rétrospective de la coopération française en Guinée (1992-2001)*, Ministère des Affaires Etrangères, mars 2003, p. 77.

mouvements sociaux par les pouvoirs publics n'est pas chose à négliger. Cette difficulté est palpable sur toute l'étendue de l'Administration guinéenne.

Au niveau des organisations de la société civile, de vrais problèmes existent et entravent lourdement l'accomplissement de leur mission de promotion de la gouvernance. Ils ont pour nom: manque de professionnalisme, cadre légal en vigueur inadapté, inefficacité relative des structures de suivi et d'encadrement de ces organisations. Dans le mouvement syndical, c'est le nonaccès à l'information qui en demeure le principal handicap. Le rôle de vigie que devrait jouer la presse se trouve amoindri du fait des nombreuses difficultés auxquelles elle est confrontée. Elles seraient liées notamment au manque de professionnalisme qui 'est pas sans engendrer des procès couteux. L'absence de libéralisation du paysage audiovisuel est un sérieux handicap pour la promotion de la gouvernance. Il n'existe qu'une radio nationale, de même qu'il n'existe qu'une seule chaîne nationale (publique) de télévision<sup>19</sup>.

Il ressort en effet de nombreuses réflexions et des fondements de nombreux programmes de politique économique et social que les causes de la crise vont largement au-delà de la simple absence transparence<sup>20</sup>. Cette mauvaise gouvernance a certes empêché le pays d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE, mais, en plus, elle a privé le pays de beaucoup d'autres opportunités de développement et l'expose à des risques de plusieurs natures y compris les risques de violence et d'instabilité politique.

### B. Les facteurs politiques dans le contexte de la gouvernance en Guinée

Au titre de ces éléments nous examinerons successivement les enjeux de gouvernance liés à l'organisation du processus électoral (1) et Les enjeux liés à la démocratisation de l'espace politico-institutionnel (2).

#### **1. Les enjeux de gouvernance liés à l'organisation du processus électoral**

La question de la gouvernance politique lorsqu'est concernée l'organisation du processus électoral gravite principalement autour de la définition des « règles du jeu » et de la mise en place d'organes de gestion des élections. Au titre de la définition des « règles du

---

<sup>19</sup> Cf. l'ordonnance n°072/PRG/86.

<sup>20</sup> *Deuxième rapport national sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement*, Conakry-Guinée, février 2005.

jeu », on pourrait isoler deux sources de règles: d'une part, le droit commun et d'autre part, les règles exorbitantes du droit commun.

D'abord, selon le droit commun, en République de Guinée, c'est la Constitution qui organise la séparation des pouvoirs, délégrant ainsi la résolution du contentieux électoral à l'autorité judiciaire. Instaurée par le CNT et promulguée le 7 Mai 2010<sup>21</sup>, la Constitution vient rompre avec la malheureuse tradition de concentration des pouvoirs entre les mains de présidents autoritaires, dont les postures étaient aux antipodes de l'esprit et de la lettre de la norme suprême. S'agissant du code électoral, il est le cadre légal de référence pour les élections. Il a été promulgué le 24 mai 2010 et a été révisé dans l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle de 2010, afin de supprimer ses principales contradictions avec les réalités et contraintes spécifiques de ce premier scrutin de transition. Ce code prône l'instauration de l'Etat de droit, un des piliers de la gouvernance.

Ensuite, comme règles exorbitantes du droit commun le principal texte de caractère spécial comme base juridique du processus électoral, en République de Guinée, est la Déclaration de Ouagadougou (Election présidentielle 2010). En l'absence de cadre constitutionnel opérant, la *Déclaration conjointe d'Ouagadougou* (DO) constitue le socle d'une nouvelle phase du processus de transition démocratique. Elle est signée le 15 janvier 2010 entre les deux principaux leaders du CNDD, Moussa Dadis CAMARA et le Général Sékouba KONATE sous la médiation du président burkinabé Blaise COMPAORE.<sup>22</sup> Il a constitué le socle de la transition et le point de départ de l'organisation de l'élection présidentielle de 2010 qui en était l'objectif principal. Il convient de rappeler également que la Guinée a signé des conventions et traités internationaux qu'elle est tenue de respecter. Ce sont, entre autres, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples, etc.

En ce qui concerne la mise en place de l'organe de gestion des élections, notons que l'OGE (organe de gestion des élections) en République de Guinée est la CENI (Commission électorale nationale indépendante). Sa création, en octobre 2007, participe d'un souci de bonne gouvernance électorale<sup>23</sup>. Elle sera, par la suite, placée sous la direction de la

---

<sup>21</sup> Décret D/2010/068/PRG/SGG du 7 Mai 2010, portant promulgation de la constitution de la République de Guinée.

<sup>22</sup> Union Européenne, Rapport Final de Mission d'observation en République de Guinée, Présidentielle 2010, p.13.

<sup>23</sup> Loi n°2007/013/AN portant création de la CENI.

Présidence par le CNDD en 2010<sup>24</sup>, ce qui pourrait être vu comme une régression en matière de gouvernance. Elle deviendra ensuite une institution républicaine autonome consacrée par la Constitution. Elle « *est chargée de l'établissement et de la mise à jour du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote. Elle en proclame les résultats provisoires* »<sup>25</sup>. Toutefois, dans les faits, il existe une contestation politique de la nomination des membres de la CENI. Le cas de l'élection présidentielle de 2010 nous a édifiés sur ce point.

## **2. Les enjeux de gouvernance liés à la démocratisation de l'espace politico-institutionnel**

La mise en place de la Loi fondamentale et des lois organiques signifiant pour ainsi dire les changements politiques fondamentaux qui ont commencé en 1984, a permis aujourd'hui de déterminer le cadre institutionnel de gestion du processus démocratique et du développement économique et social. Ces dispositions instaurent un régime présidentiel organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs. Reconnaisant à sa forme républicaine ainsi qu'en son sein le principe de la laïcité, ce cadre juridique met en place un Conseil Economique et Social, organe consultatif de la représentation des syndicats, opérateurs privés, professions libérales, associations à caractère social et universitaires. Les textes fondamentaux optent pour un multipartisme intégral. On promulgue le 23 décembre 1991, en Guinée, la Charte des partis politiques. La création des partis politiques en Guinée n'est soumise à aucune limitation de nombre. En revanche, la singularité du cas guinéen a été prise en compte par rapport à la question ethnique de sorte que la loi prévoit que les membres fondateurs des partis politiques soient originaires des quatre régions naturelles du pays.

Pourtant si l'on tente de tirer, de manière assez rapide, un bilan, l'on doit observer avec regret que la démocratisation de la vie politique en Guinée marque le pas depuis quelques années. Les dernières élections ont de nouveau suscité des débats houleux sur la transparence et l'indépendance de l'administration électorale et renforcé le doute sur la volonté du pouvoir exécutif à instituer une véritable compétition électorale. C'est dans ce contexte délétère, où le dialogue entre les principaux acteurs de la vie politique en Guinée a été rompu. Cette profonde rupture du dialogue politique en Guinée et un recul incontestable du processus démocratique. Parmi les raisons qui l'ont engendrée, on pourrait citer: une faible capacité des partis politiques à promouvoir la culture démocratique, une prise de conscience insuffisante des exigences de paix, de cohésion sociale et de l'unité nationale.

---

<sup>24</sup> Ordonnance du 4 Janvier 2010

<sup>25</sup> Article 132 de la Constitution

Cette absence de dialogue va engendrer à son tour des comportements forts néfastes. Il s'agit entre autres, du primat du parti sur la patrie, et ce même au cœur des institutions de la République, du manque de consensus autour de l'organe chargé des élections.

## **II. Les défis de la gouvernance en Guinée**

Deux séries de défis peuvent être identifiées en matière de gouvernance pour la Guinée. Il s'agit des défis relatifs à l'unité nationale (A) et des défis au plan démocratiques (B).

### ***A. Les défis relatifs à l'unité nationale***

La Guinée devra tenter de résoudre un problème non moins crucial à savoir:

- Le faible niveau de concertation entre les acteurs et dans le domaine de la gestion des conflits. Deux textes régissant la décentralisation en Guinée ont mis en place des cadres de concertation. Il s'agit du Comité Préfectoral de Développement et du Conseil Administratif Préfectoral. Mais il serait tout aussi utile, dans le domaine de la promotion de la gouvernance, de prévoir des instances de régulation sociale en encourageant des mécanismes de médiation par les chefs coutumiers et religieux.
- Un autre défi pour garantir la cohésion sociale serait d'accroître la capacité des organisations de la société civile afin d'assurer de réelles actions de promotion de la paix et de la concorde civile. Cela passe par une meilleure intervention des partenaires au développement dans la promotion de la gouvernance dans les zones minières. La pauvreté n'étant pas un facteur de stabilité sociale, la Guinée devrait relever le défi de la résolution des rapports conflictuels entre les différents acteurs et particulièrement entre les communautés locales et les sociétés minières. Et cela passe nécessairement par un travail de sensibilisation par les organisations de la société civile.
- De plus, la faiblesse de l'organisation territoriale et du développement participatif, est un réel frein pour instaurer une vraie gouvernance dans le pays. Ce conduit à exaspérer la frustration de certaines populations surtout celles des régions forestières.
- A cela s'ajoute la recrudescence des conflits en Guinée et la problématique de l'ethnicisme. Des récents conflits en Guinée sont de plusieurs sources, notamment

politiques<sup>26</sup>, économiques à savoir la gabegie, la corruption, les détournements de deniers publics, les bas salaires, l'attribution des marchés publics de gré à gré, etc. Ces conflits ont eu également une origine sociale<sup>27</sup>.

- La polarisation des ethnies autour des dirigeants issus de leurs régions respectives, fait resurgir la question de l'ethnocentrisme. Les états-majors des partis adoptent des stratégies en instrumentalisant les ethnies à des fins électoralistes. Ces dangers de l'ethno-communautarisme sont accentués par une inégalité économique et mauvaise distribution des richesses, un commerce illicite des armes, une diversité ethnique, religieuse et culturelle trop importante, une répartition des postes et fonctions étatiques sur des bases ethniques non fondées sur les compétences.

### ***B. Les défis au plan démocratique***

Les défis au plan démocratique se rencontrent principalement dans la gestion du processus électoral (démocratisation de l'espace politique) dans la consolidation de l'Etat de droit et dans la lutte contre la corruption.

Eu égard au rôle incontournable donné à l'élection dans un système se voulant démocratique, la réussite de celle-ci est le premier pas vers le respect de l'Etat de droit et de la volonté souveraine. Par conséquent, la résolution du contentieux qui en découle occupe une place à la hauteur de l'ambition d'une élection libre, transparente et équitable. Pour la réussite du processus électoral, il est nécessaire de définir clairement les règles sur le contentieux. La gestion du contentieux est également un élément régulateur de la paix sociale en ce sens que son ambition est de prévenir et de résoudre, le cas échéant, les litiges à caractère conflictogène. En République de Guinée, il ya 4 régions naturelles que sont la Haute Guinée, la Basse Guinée, la Moyenne Guinée et la Guinée forestière. Composée de 8 régions administratives, elle compte de nos jours 11 millions d'habitants avec une forte concentration dans sa capitale Conakry<sup>28</sup>. La libre compétition politique n'y est pas de coutume si l'on se réfère à l'histoire politique du pays.

En effet, il faut remarquer que depuis l'élection présidentielle de 1993, puis les législatives de 2002 et après la présidentielle de 2003 jusqu'en 2006, les élections ont été boycottées par la majorité des partis politiques dits de l'opposition radicale au régime du

---

<sup>26</sup> Il s'agit des affrontements, en 2009, entre les Forces vives et la junte militaire a la suite de la volonté exprimée par la junte de rester au pouvoir; du climat de déficit de confiance ayant débouchée sur les événements tragiques du 28 septembre 2009.

<sup>27</sup> La paupérisation endémique des populations, le chômage des jeunes, la mauvaise gouvernance sociale, le despotisme, etc.

<sup>28</sup> Election Présidentielle 2010, rapport de synthèse, 26 mars 2010 CENI et MATD, p. 7.

Général Lansana CONTE arrivé au pouvoir suite à un coup d'Etat consécutif au décès de Sékou TOURE. Cependant, l'ouverture de la voie au multipartisme, bien qu'ayant suscité beaucoup d'espoir chez les Guinéens, ne permettra pas à la classe politique de s'accorder sur les règles du jeu. Cela a entraîné le boycott des élections par les partis de l'opposition dont les revendications et contestations n'arrivaient pas à produire les résultats escomptés. Suspendue de certaines instances internationales, le Guinée connaît des difficultés socio-économiques qui affaiblissent le pouvoir en place, obligé ainsi de faire des concessions à l'opposition qui va peser de son poids sur l'orientation du dialogue politique.

L'année 2007 constitue alors le début d'un long processus marqué d'échecs et de réussites : il est mis en place un gouvernement avec à sa tête, un Premier Ministre, Chef de Gouvernement. L'Assemblée nationale adopte, entre autres, la loi portant statut des partis politiques de l'opposition et celle impliquant la CENI dans toutes les phases d'organisation des consultations électorales et référendaires<sup>29</sup>. Malheureusement, cet effort sera entaché voire ralenti par l'arrivée au pouvoir de Moussa Dadis CAMARA par un coup d'Etat consécutif au décès du Président Lansana KONTE en 2008. A son accession à la magistrature suprême, il donne l'assurance d'organiser des élections libres et transparentes avant fin 2009, en posant des actes comme l'adoption de l'ordonnance 015/CNDD/SGG/2009, mais la Communauté guinéenne et à ses côtés, la communauté internationale, ne tardera pas à déchanter. Ce qui est communément appelé « le massacre » ou « les évènements » du 28 septembre 2009 replonge la Guinée dans une violence inouïe qui sape toute perspective de transition démocratique à court terme. Par la suite, le Capitaine Moussa Dadis CAMARA sera victime d'un coup d'Etat de son aide de camp. Sérieusement blessé, il devra passer le relais au Général Sékouba KONATE, deuxième vice président du CNDD (Conseil national pour la démocratie et le développement) avec qui il signera la Déclaration de Ouagadougou, le 15 janvier 2010. Sékouba KONATE devient Président par intérim de la République de Guinée.

La Déclaration de Ouagadougou est le socle de la transition démocratique en Guinée. Elle prévoyait la mise sur pied d'un Conseil national de transition (CNT), chargé de la révision du cadre législatif, avec à sa tête un gouvernement d'union nationale dirigé par un Premier Ministre issu des Forces vives. Cette déclaration se fixait pour objectif la révision du fichier électoral et l'organisation d'une élection présidentielle dans un délai de six (6) mois. Le 27 juin 2010, la Guinée connaît son premier véritable scrutin libre et démocratique, organisé par la CENI et ouvrant la voie à un système institutionnel trempé dans un cadre

---

<sup>29</sup> Election Présidentielle 2010, rapport de synthèse, 26 Mars 2010 CENI et MATD, p. 7.

juridique organisé, posant les règles du jeu de la compétition électorale. La Guinée serait alors dans un processus de découverte d'outils mis en œuvre pour favoriser le respect de la volonté des électeurs et la protection des candidats à l'élection. C'est un pays qui apprend à se plier aux règles de droit établies par les autorités disposant de cette compétence et à se référer auxdites règles en cas de contestation du processus électoral.

Quant aux défis relatifs à la lutte contre la corruption, ils sont considérables eu égard à la prévalence du phénomène qui est de 36 sur une échelle de 100 et qui n'épargne aucune sphère d'activité<sup>30</sup>. L'ampleur de la corruption en Guinée est clairement mise en évidence par l'indice de perception de la corruption 2011 de Transparency International, qui classe ce pays à la 164e place sur 182 pays examinés. Cette lutte contre la corruption doit s'accompagner d'un processus de moralisation de la vie publique. En conséquence, se dressent comme chantiers, à la Guinée, la réforme de l'Etat, la modernisation de l'administration, l'instauration de la culture de la transparence, la lutte contre le blanchiment et la criminalité organisée.

Les récents événements intervenus en Guinée et qui sont relatifs à l'assassinat de Mme Aïssatou BOIRO, directrice nationale du Trésor public reflètent d'une façon on ne peut plus nette cet état de fait qui prévaut en Guinée. L'épisode qui s'est déroulé le 09 novembre 2012 et laisse penser que la Guinée pourrait devenir un Etat où la lutte contre l'incurie et la concussion peut exposer à des sorts tels que celui que vient de connaître Madame BOIRO. Auparavant cette dernière avait apporté une certaine réforme au niveau du Trésor national, avec l'institution de la politique de l'unicité des caisses par exemple. Elle avait également joué un rôle de premier plan dans le démantèlement du réseau qui avait tenté en mai dernier de détourner plus de 13 milliards de Francs guinéens (1,3 million d'euros) de la Banque centrale guinéenne. Cette disparition de la directrice nationale du Trésor va créer, est-on tenté de dire, un certain malaise au sein des régies financières, notamment au niveau des cadres censés jouer un rôle important dans la moralisation de l'administration publique. Le plus grand défi est désormais posé au gouvernement qui devra se montrer intraitable dans sa politique de redressement et de gestion des finances publiques.

Le défi de la lutte contre la corruption appelle un changement de paradigme qui voudrait que les autorités publiques et les fonctionnaires soient efficaces et efficients et qu'ils répondent de leurs actes. Cette conscience de la recevabilité permettra d'endiguer le phénomène à défaut de l'éradiquer, car en Guinée la corruption est protéiforme et ses

---

<sup>30</sup> Enquête nationale sur la corruption en Guinée (ENACOG) réalisée en 2005.

conséquences désastreuses à la limite inestimables. Pour décrire l'ampleur du phénomène, un rapport<sup>31</sup> de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement en Afrique, publié en 2010, parlant de la « criminalité en col blanc » a estimé que:

- 52% des entreprises affirment faire des cadeaux pour obtenir des contrats d'exploitation;
- 58% des entreprises affirment faire des cadeaux aux fonctionnaires des impôts;
- 75% des entreprises affirment faire des cadeaux pour obtenir un contrat public; et
- 85% des entreprises versent de l'argent aux fonctionnaires pour faire avancer leurs dossiers.

A cela s'ajoute l'existence d'une économie de type mafieux qui prospère en Guinée<sup>32</sup>. Ce type de corruption grève une grande part des ressources publiques et paralyse le bon fonctionnement des mécanismes du marché. Il nuit considérablement à la société en la conditionnant dans l'immoralité, la barbarie, l'insécurité et la violence<sup>33</sup>. Il se matérialise d'abord par le trafic de drogues et d'armes. En Guinée, les cartels de la drogue ont corrompus les plus hauts dignitaires des services de polices et de l'armée. Des lors, s'impose dans ce pays un « nettoyage » au sein des institutions de la République et la lutte contre l'impunité. Ensuite, vient la corruption dans le secteur minier qui représente à lui seul plus de 70% des exportations de la Guinée. Ce nouveau type de corruption dans lequel agissent aussi bien dignitaires du pouvoir, populations que sociétés d'exploitation, apparaît comme l'un des fléaux les plus entravants du développement de la Guinée, dans un contexte où le code des investissements ne répond plus à la réalité. Ce genre de corruption a fini par développer une sorte de privatisation de la violence où les sociétés d'exploitations ont recours à des milices privées ou instrumentalisent l'armée pour la préservation des intérêts d'une certaine oligarchie.

### **III. Recommandations**

Un programme de bonne gouvernance vise donc une grande variété de cibles intermédiaires dans les principaux domaines suivants:

#### **A. La démocratisation**

---

<sup>31</sup> Indicateurs du Développement en Afrique: <http://tinyurl.com/94zhcbz>

<sup>32</sup> Pour un approfondissement de la question, voir Mamadou Oury DIALLO, *S'engager contre la corruption en Guinée*, Ligue des Démocrates et Réformistes de Guinée, 2012, p.7.

<sup>33</sup> *Idem.*

Les actions en faveur du processus de démocratisation en Guinée, pour l'instauration et la promotion de la gouvernance peuvent consister à:

- Déterminer de façon consensuelle des règles minimales de jeu par une démarche inclusive qui pourrait se faire sous forme d'assises nationales ou de grandes conférences nationales.
- Susciter et renforcer le pluralisme dans la société civile par un soutien plus accru aux associations;
- Faire du pluralisme et du professionnalisme des médias une exigence de premier plan, par la création de nouvelles structures et le renforcement de capacités à l'endroit des journalistes dans les divers domaines que couvre la gouvernance;
- Soutenir le processus électoral dans ses diverses phases, notamment l'organisation de modules de formation en médiation et dialogue politique des divers acteurs concernés.

#### **B. La primauté du droit et le respect des droits de l'homme**

Cette série de recommandations vise principalement à assainir le système judiciaire, et à faire de l'accès au droit et à la justice, un droit effectif pour tout citoyen. Il faut pour cela:

- Effectuer les révisions nécessaires des lois en vigueur, si des incohérences et des violations des droits spécifiques sont décelées, tant dans le domaine du droit moderne que du droit coutumier;
- Mettre en place des boutiques du droit pour offrir une aide judiciaire aux catégories défavorisées;
- Elaborer des programmes d'enseignement des notions élémentaires du droit et développer des clubs de civisme au sein des lycées, écoles et associations e quartiers;
- Intensifier les actions de sensibilisation aux problèmes des droits de l'homme à l'intention d'un large public ou de groupes spécialisés tels que les forces de police, de gendarmerie, les membres du personnel judiciaire, les militaires, le personnel médical, par des formations sur les aspects récents de la protection des droits l'homme;
- Soutenir l'émergence d'organes d'information libres, par l'appui aux radios communautaires.

### **C. La lutte contre la corruption**

Il faudrait pour ce faire:

- Mettre en place un corpus normatif favorisant la transparence et la bonne Gouvernance par l'adoption de lois sur l'accès à l'information et sur les déclarations de patrimoines;
- Renforcer les moyens humains et institutionnels nécessaires à la définition et à l'application des normes en matière de transparence et de responsabilité dans les initiatives de lutte contre la corruption;
- Soutenir et encourager toutes les structures de lutte contre la corruption.

### **D. La participation de la société civile**

Les actions en faveur de la société civile comportent nécessairement des efforts de longue haleine. Elles visent à développer l'éducation pour tous les citoyens et peuvent consister principalement à:

- Soutenir les organisations qui œuvrent dans le domaine de la gouvernance par un appui institutionnel et la vulgarisation de leurs actions;
- Encourager les pouvoirs publics à instaurer un mécanisme de représentation tripartite qui inclurait, outre la société civile, le secteur privé au sein des organismes consultatifs ou les commissions;
- Assurer des cycles de formation sur le thème « comment prévenir, mesurer et dénoncer la corruption », à l'endroit des organisations de la société civile.

### **E. La sécurité et la paix**

Au titre de ces recommandations il faudrait prévoir:

- L'organisation d'un colloque sur le thème « l'armée au cœur de la sécurité humaine en Guinée » pour déterminer les principes d'exercice des fonctions de sécurité et de paix;
- Des actions visant à instaurer la confiance entre l'armée et la société civile sur la base de relations claires en accroissant la participation des civiles aux actions de défense et de sécurité et en développant les camps de vacances citoyennes pour des jeunes encadrés par l'armée;
- Faire signer aux partis politiques des pactes interdisant toute instrumentalisation des ethnies.

### I – ETAT DES LIEUX

Le Mali est situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest. Avec une superficie de 1 241 231 km<sup>2</sup> pour 14 M d'habitants. L'immensité de son territoire et la diversité des ethnies qui le compose constituent paradoxalement un atout et à la fois un handicap.

Aux indépendances en 1960, le premier président du Mali Modibo Keita entreprit une politique de développement économique nationaliste qui s'est soldée par un échec. Celui-ci provoqua le 19 novembre 1968, un coup d'Etat militaire portant au pouvoir le lieutenant Moussa Traoré. Son régime marqué par la répression brutale, se révéla incapable de faire progresser le Mali.

Après avoir renversé le dictateur Moussa Traoré en 1991, le **général Amadou Toumani Touré (dit « ATT »)** a conduit une transition démocratique exemplaire, conclue en 1992 par l'élection d'Alpha Oumar Konaré qui s'est appuyé sur l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) durant ses deux mandats.

Le président Alpha Oumar Konaré, grand intellectuel issu de la société civile avait inscrit ses mandats dans l'instauration la bonne gouvernance (pas de tripatouillages de la constitution, beaucoup d'actions visant à renforcer la démocratie). le Mali fut ainsi cité comme un modèle de gouvernance malgré toujours un contexte de pauvreté et de forte corruption. Rappelons que le Mali dans l'**Indice de développement humain est 160e sur 169 pays (PNUD, 2010).**

En 2002, ATT a été élu à la présidence de la République puis réélu le 29 avril 2007. En vingt ans, le Mali est devenu une référence de démocratie en Afrique, fondée sur une politique du consensus. Aucun parti ou coalition ne disposant de la majorité absolue au Parlement, le Président avait pu former un premier gouvernement d'union regroupant toutes les principales formations politiques.

Si les élections ont à chaque fois été jugées par les observateurs nationaux et étrangers comme libres, sincères et transparentes, malgré quelques imperfections, on peut toutefois déplorer la faiblesse du taux de participation : 36% pour la présidentielle et 33% pour les législatives, chiffres qui traduisent certainement le discrédit de la classe politique.

Le 22 mars 2012, à quelques semaines de l'élection présidentielle qui devait se tenir en avril 2012, un coup d'Etat mené par un groupe de militaires a renversé le président ATT et pris le pouvoir à Bamako. Face à la pression de la communauté internationale, qui a unanimement condamné ce putsch, et à la mobilisation de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour aider le Mali à sortir de la crise, un accord cadre a été signé le 6 avril par la junte et la CEDEAO pour mettre en place une transition politique.

C'est ce qui motive la désignation de M. Dioncounda Traoré, le 12 avril, comme président intérimaire de la République du Mali, et M. Cheick Modibo Diarra Premier ministre de transition, mettant en place son gouvernement. Un second accord a été conclu le 20 mai entre les putschistes, les autorités de transition et la CEDEAO pour prolonger cette transition pour un an à compter du 22 mai.

Le 6 avril 2012, le Mouvement National de Libération de l'Azawad, mouvement indépendantiste qui avait lancé une offensive dans le Nord Mali le 17 janvier 2012, a proclamé unilatéralement « l'indépendance de l'Azawad ». Cette annonce a été unanimement condamnée ; la France, comme ses partenaires, considère cette déclaration comme nulle et non avenue, et réaffirme son attachement à l'unité et à l'intégrité territoriale du Mali.

C'est ainsi que la situation sécuritaire dans le Nord du Mali s'est fortement dégradée. Depuis trois ans, la **menace terroriste représentée par Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI)**, issu de l'ex-Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) algérien, **s'est traduite par** de multiples attaques : Assassinats, enlèvements de touriste et demande de rançon.

Cheick Modibo Diarra, est contraint de démissionner avec tout son gouvernement le mardi 11 décembre 2012 car les militaires l'ont pris en otage . il se pose la question de savoir : Quel est la qualification de cette intervention . Peut on la qualifier de coup d'état ou d'une facilitation à la restauration de l'autorité ? Toujours est -il que l'immixtion des militaires dans le jeu politique a été condamnée par la communauté internationale dans son ensemble . Au delà de cette condamnation il faut que l'on s'arrête sur les causes qui ont entraîné cette crise . En effet le premier ministre s'est montré incapable de mobiliser et de fédérer les partis politiques pour conforter sa légitimité . il s'est encore déclaré comme potentiel candidat à la présidence qui crée un problème de leadership au sommet de l'Etat. Cette fissure des alliances circonstancielle ne coïncide pas aux priorités de la feuille de route tracé par les militaires et le président intérimaire. La démission de Cheick Modibo Diarra est intervenue au moment où la situation sociopolitique du pays reste tendue avec la querelle autour des

concertations nationales dont la finalité est justement de mettre en place les organes de la Transition et d'adopter sa feuille de route.

Les priorités de cette feuille de route s'accroissent autour de la question sécuritaire à savoir la restauration de l'unité nationale avec en toile de fond la juridicité et l'opportunité d'une intervention militaire extérieure ainsi que la cohésion, le dynamisme et la restructuration de l'environnement politique et économique. Pour les militaires la question cruciale de l'équipement et de la formation se pose avec acuité en vue de lever l'affront de la défaite et de soigner leur égo. Diango Cissoko a été nommé le 12 décembre à la place de Cheick Modibo Diarra, contraint à la démission par les militaires putschistes.

Sur le plan international, la question du renouveau de l'action publique est largement impulsée, d'une part, par la culture du résultat qui imprègne de plus en plus la gestion publique, d'autre part, par les exigences de compétitivité qui exercent une pression de plus en plus forte sur les services publics sommés de répondre aux besoins des usagers, avec plus de célérité et à moindre coût. En effet, pour investir dans un pays, les investisseurs tiennent de plus en plus compte des indicateurs liés à la performance des services gouvernementaux.

Terre de passage, le Mali se situe entre deux zones géographiques et stratégiques distinctes, l'espace sahélo-saharien et l'Afrique subsaharienne. **Entouré de 7 voisins, le Mali a développé une diplomatie sage et prudente, favorisant l'intégration régionale.** Membre fondateur de l'UEMOA et de la CEDEAO, le Mali a été le premier à ratifier le projet d'Union africaine. Il est également membre du comité de mise en œuvre du NEPAD et de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD). Des personnalités maliennes de premier plan ont exercé, ou exercent, un rôle important à la tête d'organisations clés du continent : l'ancien chef de l'Etat Konaré à la présidence de la Commission de l'Union africaine, ou Soumaïla Cissé à la tête de la Commission de l'UEMOA.

Plutôt que de songer à exporter ses expériences spécifiques qui sont considérées en Occident comme exemplaires (transition démocratique de 1992), le Mali a tenté de sauvegarder la stabilité régionale (projet du président malien d'organiser une Conférence régionale sur la sécurité et le développement en zone sahélo-saharienne), ou en tout état de cause de **se préserver des soubresauts des crises diverses qui affectent nombre de ses voisins directs** (Côte d'Ivoire, Mauritanie, Niger, Guinée, Libye). Depuis les événements de ces derniers mois, les questions de la stabilisation du pays et de sécurité (trafics, terrorisme) sont désormais un enjeu majeur de la préservation de ses relations de bon voisinage, notamment avec les Etats les plus concernés, à savoir l'Algérie, la Mauritanie et le Niger.

Le Mali a par ailleurs été un contributeur **actif dans le domaine du maintien de la paix**, qu'il s'agisse du renforcement des structures de prévention des conflits au sein de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou de sa participation aux forces de maintien de la paix (RCA, Sierra Leone et Libéria).

La **Francophonie** est vue par le Mali comme un instrument important de sa diplomatie.

La bonne gouvernance, dont la lutte contre la corruption constitue la principale composante, est une priorité pour le Gouvernement Malien et une exigence forte des partenaires au développement.

Le processus de décentralisation constitue un vaste chantier du développement institutionnel au Mali. La mise en œuvre du Plan Opérationnel du Programme de Développement Institutionnel (PDI) a permis la réalisation de certaines activités dont notamment la relecture des textes de certaines structures administratives, la création de la fonction publique des collectivités territoriales et le renforcement des capacités des collectivités territoriales.

En matière de réforme des finances publiques, le Gouvernement a adopté le Plan d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) en 2005. Dans ce cadre, il a été mis en œuvre des actions portant sur :

- -l'adaptation et la modernisation du Cadre général des Finances Publiques,
- le renforcement de la gouvernance et de la transparence,
- l'accroissement de l'efficacité des administrations fiscales et financières,
- l'augmentation de la qualité de la préparation et de l'exécution du Budget,
- l'intégration des financements extérieurs dans les procédures budgétaires nationales, l'interconnexion de systèmes informatisés de gestion des dépenses publiques,
- l'accroissement de la performance des Directions Administratives et Financières (DAF),
- l'accroissement de l'efficacité des marchés publics et la mise en œuvre d'une formation permanente pour les agents financiers.

Par rapport à la Déclaration de Paris, le Gouvernement du Mali entend poursuivre la coopération avec les PTF (partenaires techniques et financiers) en vue d'une meilleure exécution des principes de cette déclaration, notamment l'harmonisation des procédures

d'aide, l'alignement de l'aide sur les systèmes nationaux et la prévisibilité de l'aide, le renforcement de la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. La publication trimestrielle des informations sur l'aide est également un objectif du Gouvernement.

Au titre des instances de contrôle, il est à noter l'existence d'un cadre légal et réglementaire bien établi autour de la séparation des pouvoirs avec les trois types de contrôle, à savoir le contrôle parlementaire exercé par l'Assemblée Nationale, le contrôle administratif exercé par la Direction Nationale du Contrôle Financier, l'Inspection des Finances, le Contrôle Général des Services Publics et le Bureau du Vérificateur Général, et enfin, le contrôle judiciaire dévolu à la Section des Comptes de la Cour Suprême

En matière de lutte contre la corruption, en dépit de ces efforts, des progrès restent à faire pour améliorer la qualité des services de justice. A propos de la situation des droits humains, il faut rappeler que le Mali a le mérite d'être cité comme l'un des pays de la sous-région ayant réalisé plusieurs avancées démocratiques. Il a ratifié de nombreuses conventions relatives aux droits de la personne humaine. Dans la même mouvance, de nombreux textes nationaux ont été adoptés et des mécanismes de protection de ces droits ont été mis en place.

Malgré ces efforts, et au regard des instruments juridiques internationaux qu'il a ratifiés, l'Etat du Mali respecte peu ses engagements, et les efforts d'harmonisation restent encore timides. Les mécanismes de protection des droits humains mis en place demeurent fragiles. Les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels, se heurtent à de nombreux obstacles.

La presse en tant que principale source d'information des citoyens sur la gestion publique, contribue à rendre cette dernière plus transparente. Les publications accordent une part prépondérante à la politique, l'économie et la société, renseignant ainsi le citoyen commun sur les informations qui lui auraient été autrement inaccessibles.

La presse a ainsi été à l'origine de nombreuses interpellations pour cause de détournement de fonds publics et de corruption. De même, elle a souvent dénoncé de graves manquements aux droits de l'homme.

Elle a également joué un rôle déterminant dans l'orientation des négociations et dans le comportement des négociateurs lors de la gestion de la rébellion du Nord Mali. Son action a contribué à changer les positions des uns et des autres dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'intérêt général. L'assouplissement des positions a été favorisé par la mise en place d'une cellule de communication travaillant avec les presses publique et privée.

Concernant le secteur privé, le Gouvernement a procédé à la simplification des procédures de création des entreprises et entend intensifier également les mesures de lutte contre la fraude, la concurrence déloyale et la corruption, simplifier la fiscalité des entreprises, moderniser les cadres juridique et réglementaire relatifs au secteur privé, améliorer l'accès des PME et des entreprises nationales aux marchés publics et renforcer l'efficacité et la transparence.

En dépit de ce tableau récent pas très reluisant, des mesures pour améliorer la qualité de la gouvernance ont été envisagées depuis plusieurs années et portent sur :

- le développement institutionnel et la décentralisation,
- le renforcement du système judiciaire et de la lutte contre la corruption,
- l'amélioration de la gouvernance socioéconomique

Cependant, la dimension sécuritaire compromet l'ensemble des efforts pour la bonne gouvernance car force est de constater la faillite de l'Etat malien

## **II –Les défis de la gouvernance**

L'Etat malien fait face à des défis multiples et variés .

### **A-Gouvernance politique**

#### **1-Le défi du développement institutionnel et la décentralisation :**

Dans le souci d'améliorer l'administration publique, le Gouvernement a adopté et démarré la mise en œuvre du Programme de Développement Institutionnel (PDI). Ce dernier joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre effective du renouveau de l'action publique sur lequel les plus hautes autorités se sont engagées. Il vise une réforme de l'ensemble de l'administration pour renforcer le cadre institutionnel de la gouvernance dans une perspective de développement durable. Il comporte cinq(5) axes :

- 1-la réorganisation de l'Etat central et le renforcement de la gestion publique ;
- 2-le renforcement de la déconcentration ;
- 3-la consolidation de la décentralisation ;
- 4-la valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines ;
- 5-la communication et les relations avec les usagers. .

Cependant, concernant la décentralisation il est à déplorer

- la fragilité financière des communes, car les ressources fiscales et les dotations budgétaires sont très limitées ;
- la faible capacité des services techniques à pouvoir jouer leur rôle d'appui-conseil ;

- les difficultés pour les Cercles et Régions à jouer leur rôle en matière de développement local et de planification ;

- les difficultés de pilotage stratégique du Comité National d'Orientation, des Comités Régionaux et Locaux d'Orientation à remplir leur rôle de coordination des dispositifs d'appui technique et financier.

le défi majeur de la politique de la décentralisation est de prendre en compte le problème touareg . une large autonomie des collectivités locales pourrait calmés les vellétités indépendantistes . Cette piste de solution semble avoir été négligée par l'Etat malien. C'est le défi de l'unité nationale. L'objectif de cette reforme n'est pas atteint. L'unité et l'intégrité territoriale est remise en cause par les touaregs (MNLA) et Ansar Dine et MUJAO(mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'ouest)qui contrôlent l'AZAWAD et réclament l'indépendance.les mouvements islamistes ont fait main basse sur ce territoire au détriment du MNLA. On assiste á l'instauration de la loi islamique avec son lot d'exactions .

**En matière de finances publiques**, plusieurs activités ont été réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du PAGAM/GFP. Il s'agit notamment de :

- l'audit institutionnel et organisationnel du Ministère des Finances ;

- la relecture du Code Général des Impôts et le démarrage du projet de registre foncier en vue d'assurer la maîtrise de l'assiette fiscale ;

- l'informatisation et la connexion en réseau des services de recettes de l'Etat ;

- la réalisation d'un guide de préparation et de suivi de l'exécution du budget-programme et d'un guide sur l'utilisation de la nouvelle nomenclature ;

- la finalisation du CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) global et la généralisation des CDMT sectoriels ;

- la réalisation d'une étude sur le renforcement de la déconcentration des allocations budgétaires

- la signature d'un accord-cadre général sur les appuis budgétaires.

Certes, les finances publiques se caractérisent par une croissance régulière ainsi que celles de ses dépenses mais aussi par une baisse continue de ses ressources régulières. Ce constat commun à toute la région s'explique par le poids des charges destinées à soutenir l'économie nationale et à asseoir des infrastructures liées aux voies de communications.

A ces caractéristiques, s'ajoute l'insuffisance des ressources disponibles. Celle-ci découle de la faiblesse des ressources fiscales et à une fraude massive. L'Etat doit ainsi constamment

recourir aux capitaux privés et à l'aide extérieure. Les finances publiques maliennes souffrent également, en plus de sa position géographique enclavée, de l'importance de son secteur informel privant l'Etat d'énorme ressource fiscale pendant que le secteur industriel est quasi-absent.

En outre, les corps de contrôle (politiques, administratifs, juridictionnel et financiers au Mali) sont divers et mal définis dont les positions politiques et juridiques ne facilitent pas toujours l'efficacité.

Le contrôle interne est insuffisant, inadaptée et le manque de motivation des agents de contrôle est notable.

Le contrôle externe en cours de réhabilitation (parlementaire ou politique et celui juridictionnel exercée par la section des comptes de la cour suprême) dont les rapports sont vite rangés dans les tiroirs.

## **2- Défi de la sécurité et de l'intégrité territoriale**

Au Mali, pays longtemps réputé paisible, stable et pacifique, nous avons assisté depuis le milieu des années 1980 à une lente progression du grand banditisme. Cette situation a été accentuée par la prolifération des armes légères et de petit calibre, un flux migratoire non maîtrisé consécutif à des crises et des conflits armés dans les Etats voisins, des tensions voire des conflits intercommunautaires, la montée de l'intolérance religieuse, l'escalade des actes d'incivisme consécutive à la vague de démocratisation de la vie publique (lynchage du président DIONCOUNDA TRAORE), la multiplication des accidents routiers et fluviaux, etc. Chacun de ces facteurs d'insécurité constituait et constitue encore de nos jours une menace à la paix sociale, à la sécurité des personnes et des biens, à la stabilité politique du pays. Le trafic de drogue et traite des personnes. Le banditisme résiduel engendré par la rébellion. La violence dans l'espace scolaire et universitaire. L'insécurité routière. Les catastrophes naturelles. L'indifférence quasi générale du citoyen face à la criminalité grandissante, le sous-équipement des forces armées, L'insécurité liée à la criminalité nouvelle ou spéciale, l'absence de cadre de coordination de l'action des forces de sécurité. Tous ces facteurs combinés, nous conduisent à dire que l'armée malienne n'est pas en mesure de reconquérir seule son territoire. Faut-il intervenir militairement ou non ? Qui va intervenir ?

La réponse est affirmative. La CEDEAO est entrain de mobiliser une force de 3000 hommes. la France et les Etats unis ont voté une résolution au conseil de sécurité des nations unis et promettent un appui logistique. ils demandent aux africains de s'organiser donc à L'Union Africaine de soutenir la CEDEAO dans cette opération.

Seulement des difficultés apparaissent puisque que certains pays comme la Mauritanie et l'Algérie sont contre une telle intervention.

Le défi du retour à la légalité constitutionnelle

Elle est subordonnée au règlement de la question terroriste. Le président intérimaire est lui même dépassé par la situation le mali n ayant plus d' institutions viables ni de service public fonctionnelle. Le préalable au règlement de ce conflit est d' instaurer un président légitime qui va constitué un interlocuteur crédible face à la rébellion.

### **3- Défi de la lutte contre la corruption**

Sous ATT, le Mali semble avoir faits des efforts en matière de gouvernance. Pour accentuer sa lutte contre la corruption il s'est engagé à mettre en œuvre les mesures suivantes :

- la tenue du 25 au 28 Novembre 2008 au centre international de conférence de Bamako des états Généraux de la Lutte contre la Corruption et de la délinquance financière;
- le suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports du Vérificateur Général et des autres structures de contrôle ;
- la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI) sur le blanchiment des capitaux.

Des consultations ont été menées par un comité préparatoire des Etats généraux associant au diagnostic du phénomène et à la formulation d'une stratégie pertinente de lutte tous les acteurs de la vie sociale (administrations, secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers, personnes ressources). Le comité a synthétisé l'ensemble des travaux et actions réalisés en matière de lutte contre la corruption, particulièrement au Mali et en Afrique depuis 1960.

Il en est ressorti l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de lutte contre la corruption et la délinquance financière sur la base de leurs propositions ainsi qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation.

Malgré les réformes initiées, la lutte contre la corruption n'a pas eu l'effet escompté, c'est plutôt « *le désenchantement des populations par rapport aux mesures initiées par les autorités. Cependant, fait contradictoire, les responsables politiques et administratifs continuent d'être sollicités de toute part ; notamment par des parents, des alliés, des usagers,*

*des camarades et des amis de circonstance qui leur disent souvent sans ambages : ‘ne nous oublie pas et pense à toi... l’on ne sait pas de quoi demain sera fait’’. Le clan, le parti politique, le parrain, tous attendent et vous protégeront si c’est nécessaire.*

*Comment arriver à inverser de manière positive, pragmatique et efficace nos pratiques de gestion du bien public sur la base d’un nouveau contrat social accepté et défendu par tous ? ».*

En effet, le Mali n’échappe pas au contexte africain de corruption systémique, généralisée et légitimée par les populations elles-mêmes.

En outre, les réformes envisagées n’insiste pas sur les rapports ainsi que les recommandations du vérificateur général, n’évoque pas les conventions internationales de lutte contre la corruption, la connexité entre corruption et blanchiment d’argent. Le vérificateur général joue le rôle d’organe de lutter contre la corruption au mali . ses rapports et recommandation ne connaissent aucune sanctions .

Pour un pays aussi vaste, les mesures adoptées ne sont pas assez ambitieuses et surtout au regard des conséquences néfastes des avoirs volés sous le régime de l’ancien président Moussa Traore, l’on s’attendait à une plus grande fermeté dans le combat contre ce phénomène

A la lecture du code pénal malien en vigueur il est déplorable de constater qu’il n’existe pas de transposition sur le recouvrement d’avoirs mals acquis . cette question constitue pourtant le principal chapitre de la convention des nations unis de lutte contre la corruption

**La réforme du Code de passation des Marchés Publics** par le Gouvernement a transposé les directives de l’UEMOA (décret 08485/11 aout 2008 sur les procédures de passation, d’exécution et de règlement des marchés publics et de délégation de services publics). Il a aussi procédé à la déconcentration régionale des marchés publics, la création effective de l’Agence de régulation des marchés publics, la parution régulière du Journal des marchés publics.

Ainsi, la relecture du Code des Marchés Publics a permis d’instaurer une gestion plus rigoureuse dans la passation des marchés. La création des Directions Régionales des Marchés Publics favorisera une plus grande responsabilisation locale se traduisant par plus de fluidité et de diligence.

Enfin, l'institution d'un organe de régulation et de recours à composition tripartite (administration, société civile et secteur privé), assurera une plus grande transparence des marchés publics.

La compréhension et l'appropriation de ce code constitue une difficulté. Il se trouve aussi que l'application de ces règles est un obstacle compte tenu de l'ampleur de la corruption dans la société malienne. La ténacité de ces habitudes se heurte à l'harmonisation ainsi qu'à l'uniformisation de ces procédures. La transposition accroît la compétition entre les entreprises maliennes et celles des Etats membres donc il faut qu'elles se rendent compétitives. Le tissu industriel malien n'est pas assez étoffé pour pouvoir faire face à cette concurrence et résister à cette pression extérieure.

La corruption dans les marchés publics peut être attribuée à un ensemble de facteurs socioéconomiques. Le plus critique est peut-être la mauvaise gouvernance, qui se manifeste par un manque de transparence, une responsabilité financière faible et un manque d'intégrité de la part des fonctionnaires publics chargés de l'approvisionnement. Ces fonctionnaires enfreignent souvent les réglementations et les procédures en toute impunité.

La pauvreté rampante et les bas salaires qui ne reflètent pas les réalités du marché motivent fortement les fonctionnaires chargés de l'approvisionnement à s'engager dans la corruption. De fait, la majorité des autorités gouvernementales locales sont celles qui pratiquent la petite corruption. Les procédures d'approvisionnement comportent normalement plusieurs étapes, de la préparation des documents à la pré-qualification des soumissionnaires, l'évaluation des offres, l'administration des contrats puis la supervision. Ces étapes ont tendance à permettre la prolifération de situations dans lesquelles la corruption prospère. Des fonctionnaires publics et des politiciens de haut rang peuvent avoir une influence excessive sur les processus d'approvisionnement et l'allocation des budgets gouvernementaux. L'avidité et le désir de richesses les incitent à tirer profit de leur pouvoir.

Cette réforme n'a malheureusement pas pu introduire davantage de transparence dans les marchés publics.

La lutte anti blanchiment n'a pas porté ses fruits. La transposition de la directive de l'Uemoa sur la question n'est pas du tout opérationnelle. Il est à constater depuis longtemps qu'en Afrique de l'Ouest, la seule cellule fonctionnelle est celle du Sénégal. La corruption du pouvoir en place est la cause essentielle au coup d'Etat contre ATT. Ce dernier a su installer un système de pratiques corruptive avec l'ADEMA qui est devenu un parti -Etat.

## **B: le défi de la gouvernance judiciaire**

La mise en œuvre du PRODEJ a permis la rénovation et la modernisation des tribunaux, la mise en place de systèmes d'information et de gestion (SIG), le recrutement et la formation de nouveaux personnels judiciaires.

En effet, le Gouvernement est persuadé que la lutte contre la corruption ne saurait engendrer les succès attendus sans une justice crédible et assainie.

Des mesures importantes ont été prises telle que l'institution des pôles économiques et financiers aux tribunaux de première instance de la Commune III du District de Bamako, de Kayes et de Mopti.

Sur un tout autre plan, les priorités en matière de droits humains ont été fortement soulignées dans la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement. Le Gouvernement a entrepris des actions visant à renforcer la crédibilité de la justice, la déconcentration de l'administration judiciaire en vue d'assurer une plus grande accessibilité aux services de la justice, la mise en place des Centres d'Accès au Droit (CAD), ainsi que la création d'un programme d'assistance juridique pour améliorer l'accès à la justice pour les femmes et les enfants.

Il nous faut évoquer ici la mise en place sous Alpha Oumar Konaré, d'un mécanisme original de reddition de comptes dénommée l' « Espace d'interpellation National ». Le 10 décembre de chaque année, date de célébration de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme, le Premier Ministre ainsi que tous les membres du gouvernement répondent aux questions des acteurs de la société civile sur les violations des droits de toutes natures, en public, en direct à la télévision. A la fin de cet exercice de contrôle citoyen, des recommandations sont faites aux autorités concernées pour les réparations et compensations à verser.

## **C: Le défi de la gouvernance socio-économique**

### **1-L'amélioration de l'environnement des affaires**

Des contraintes sévères limitent le développement du secteur privé au Mali. L'évaluation de l'environnement des affaires a mis en exergue : (i) les déficiences en infrastructures (évacuation des déchets, insuffisance du transport ferroviaire et du transport routier), (ii) la rigidité du marché du travail (licenciements, faible niveau d'éducation et de formation professionnelle,), (iii) les incohérences du cadre réglementaire et du système judiciaire et (v) l'accès limité au financement bancaire. A ces contraintes, il faut ajouter, l'insécurité juridique et les difficultés d'accès au foncier.

## **2-Le développement des statistiques économiques et sociales**

Le Gouvernement s'engage à accélérer la mise en œuvre du Schéma Directeur Statistique. Celle-ci est devenue pressante pour améliorer les normes statistiques et la production des statistiques courantes, le recensement général de la population, la réalisation des enquêtes agricoles et d'autres enquêtes socio-économiques. Le développement institutionnel statistique s'avère indispensable pour attirer et retenir les cadres compétents. Le Gouvernement veillera également à ce que les statistiques de la balance des paiements et de la situation monétaire consolidée, ainsi que les statistiques sur l'aide extérieure soient publiées de façon plus désagrégée et dans les meilleurs délais pour répondre aux besoins d'analyse économique.

### **III- Recommandations**

#### **A-Gouvernance politique**

##### **1-En matière de sécurité**

La priorité du gouvernement malien aujourd'hui c'est de trouver une solution avec la CEDEAO en particulier et la communauté internationale en général à la question sécuritaire. C'est le préalable à toute autre action à entreprendre.

En effet, l'approfondissement de la démocratie et de la bonne gouvernance passe par la résolution du conflit au Nord Mali.

Le rééquipement de l'armée malienne est crucial

##### **2-En matière de lutte contre la corruption**

En relation avec les différentes conventions de la lutte contre la corruption, l'Etat malien doit se doter d'une loi de déclaration de patrimoine pour tous les responsables publics, d'une loi d'accès à l'information mais aussi mesurer l'impact de la loi anti-blanchiment.

Rendre effectif le rôle de l'organe de lutte contre la corruption (rôle de vérificateur General) en traduisant en actes les résultats des contrôles du Vérificateur Général, aux suites à y réserver, et s'engager à lui faciliter la collaboration avec les structures de l'administration.

Un accent particulier sera mis sur le renforcement des capacités des structures de contrôle de la section des comptes de la Cour Suprême, le Contrôle Général des Services publics et l'Inspection des Finances. En outre, il faudra améliorer la qualité du contrôle tant a priori qu'à posteriori par l'instauration d'un contrôle de l'effectivité des dépenses publiques.

Il s'agit aussi dans le sillage de ces conventions de lutte contre la corruption, d'adopter des mesures pour consacrer la déontologie et l'éthique requises pour rendre une bonne justice, l'élargir aux hauts fonctionnaires mais également pour le secteur privé et la société civile. ces reformes doivent être menées avec la pleine participation de tous les acteurs, toutes les sensibilités. Il faudra construire un réarmement éthique de la société malienne. Il faudra également se doter d'un dispositif légal pour les recouvrements d'avoirs volés.

### **3-En matière de marché public**

Une application rigoureuse de la reforme du code issu de la directive UEMOA.

### **4-En matière de décentralisation**

- L'accélération du processus de transfert de compétence et de ressources aux collectivités locales.
- Appui technique et financier des partenaires au développement
- Créer un statut spécial doté d'une large autonomie pour prendre en charge la question touareg

### **B-Gouvernance judiciaire**

- Un recrutement de plus de personnel
- Assurer une formation continue des ressources humaines
- Renforcer les moyens financiers et matériels du système judiciaire
- Une meilleure cartographie judiciaire prenant en compte le Nord mali en articulation avec la décentralisation
- L'instauration du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception

### **C-Gouvernance socio-économique :**

#### **➤ L'amélioration de l'environnement des affaires**

Des mesures à recommander pour dynamiser le monde des affaires sont :

- la mise en place d'un plan d'action visant à réduire le coût de transactions pour la création d'entreprises,
- la simplification de l'obtention de licences,
- la réduction des restrictions aux recrutements et aux licenciements et la simplification des taxes.

- pérenniser les journées de concertation tripartites Etat/secteur privé et Etat/banques annuellement organisées par l'Etat pour débattre des questions relatives au financement bancaire des activités économiques.
- l'amélioration de l'environnement réglementaire,
- le renforcement de la crédibilité du système judiciaire,
- le renforcement des infrastructures,
- l'amélioration du fonctionnement des marchés des facteurs de production
- l'amélioration significative du financement bancaire.

## LA GOUVERNANCE AU TOGO

### I. Contexte et justification

Le Togo est un petit pays de l'Afrique de l'Ouest, limité à l'ouest par le Ghana, à l'est par le Bénin, au nord par le Burkina Faso et, au sud, par le Golfe de Guinée. Il couvre une superficie de 56 785 km<sup>2</sup> découpée en trente préfectures, regroupées elles-mêmes en cinq régions administratives. La population était évaluée, en 2009, à environ 6,5 millions d'habitants.

L'économie du pays repose essentiellement sur les mines (les phosphates et le clinker en particulier) et sur l'agriculture, et principalement la culture vivrière qui occupe 65% des travailleurs du secteur. Cinquième producteur mondial de phosphates, le Togo possède un port en eau profonde qui lui a permis de se doter, à l'instar d'autres pays africains, d'une zone franche, dès les années 1980.

Il est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), de l'Union africaine (UA) etc.

Au plan politique, le Togo connaît depuis 1967, date du coup d'Etat perpétré Ngassimbé Eyadéma, une dictature militarisée où les forces de sécurité ont toujours représentées l'hypothèque qui pèse sur la vie politique, administrative, économique et sociale togolaise. La violence politique est récurrente dans ce pays. De son accession à l'indépendance à nos jours, le 27 avril 1960, le Togo souffre d'une instabilité politique dans la mesure où les régimes qui s'y sont succédé n'ont jamais véritablement été le résultat d'un consensus. Assassinats politiques, coups d'État, coups de force armés de rebelles, dissolution des partis politiques et suppression du multipartisme et instauration d'un parti unique, élections ne répondant pas aux normes démocratiques suivies de répression de la contestation des résultats : tous ces facteurs ont poussé le peuple à accumuler des rancœurs dont les effets continuent de se manifester en termes de divisions régionales et ethniques. Si le général Eyadéma a consenti à la tenue d'une conférence nationale en juillet-août 1991, il est clair qu'à la fin de l'année 1992, il avait repris l'essentiel des pouvoirs dont il avait été dépouillé au profit des institutions de transition, au prix d'une violence inouïe exercée sur tout le territoire. Ainsi, le processus démocratique s'arrêta-t-il très tôt, renvoyant les Togolais à la case départ.

Comme dans la plupart des pays d'Afrique Francophone la prise en main de la gestion du pouvoir et de l'économie par les premiers responsables nationaux desdits pays s'est soldée par des résultats très négatifs qui ont conduit à la nécessité de déterminer les causes de ces échecs afin de pouvoir leur trouver des solutions idoines. Ainsi les partenaires au développement se sont progressivement accordés sur le fait que la promotion de la bonne gouvernance était la clé permettant d'enrayer les insuffisances décelées.

En matière de gestion des affaires publiques, le Togo a enregistré, particulièrement depuis 1990, de mauvaises performances économiques dans un contexte de crises politiques répétitives auxquelles s'est ajoutée une rupture totale de la coopération avec ses bailleurs de fonds. Cependant, à partir de 2005, le Gouvernement a lancé un vaste chantier de réformes touchant notamment à la bonne gouvernance économique. Cela a permis aux autorités non seulement de renouer des relations avec les partenaires au développement mais aussi, d'atteindre, en novembre 2008, le point de décision de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE).

Parallèlement aux réformes relatives à la gestion économique, des mesures ont été prises afin de promouvoir la bonne gouvernance d'entreprise qui est reconnue comme l'un des aspects essentiels de tout processus de développement socio-économique d'un pays. C'est ainsi que le Togo a ratifié les différents accords et traités continentaux et sous-régionaux, notamment les traités de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cependant, il n'existe pas, à ce jour, au Togo, de structure établie chargée de veiller à l'application et à la promotion de ce volet de la bonne gouvernance. En effet, la mise en place d'un cadre de régulation de la gouvernance d'entreprise permet de s'assurer de la prise en compte des intérêts de toutes les parties prenantes à tous les niveaux de la chaîne de décision et partant, de la création d'un meilleur cadre pour l'environnement des affaires.

Par ailleurs, le Gouvernement a élaboré, dans le cadre d'un processus participatif, un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui vise à la promotion du développement socio-économique du pays. Actuellement, le rapport de mise en œuvre de la version intérimaire de ce document (DSRP-I) est disponible et renseigne sur les premiers résultats atteints en termes de réduction de la pauvreté.

Il sera démontré dans cette étude l'état de la gouvernance au Togo et les défis à relever. Des recommandations seront proposées afin de répondre aux exigences de la bonne gouvernance.

## **II. L'état de la gouvernance au Togo**

La gouvernance politique, la gouvernance économique et la situation sociale seront envisagées dans cette partie.

### **A. Gouvernance politique**

Les violences politiques n'ont pas cessé après le décès du général-président Gnassingbé Eyadema, le 5 février 2005. Un coup d'Etat militaire a alors imposé son fils, Faure Gnassingbé, à la tête du pays. Cette succession dynastique a compliqué davantage la situation politique qui s'est enlisée dans une éternelle crise, suite à la contestation des résultats des élections législatives de 2007 et de l'élection présidentielle de mars 2010. Les arrestations arbitraires continues surtout avec la volonté de Faure Gnassingbé de s'affranchir de l'héritage de son père. L'emprisonnement de Kpatcha Gnassingbé, l'éviction de Pascal Badjona du gouvernement et son arrestation le 10 Aout dernier peuvent être inscrits dans cette dynamique. La tension est particulièrement vive actuellement avec la préparation des élections législatives de 2012 que certains considèrent comme incertaines du fait des nombreuses divisions.

La persistance de cette crise, malgré de multiples médiations internationales et régionales menées par la CEDEAO, l'Union africaine ou l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), est due à une bipolarisation de la scène politique entre les partisans de la démocratie et les tenants du vieil ordre hostiles à un véritable changement qui mettrait en cause leurs privilèges acquis. Si la crédibilité d'un État se mesure à sa volonté de respecter les conventions internationales et tous autres engagements signés, il semble que le Togo a essentiellement signé et ratifié de nombreux instruments internationaux pour ne pas s'isoler de la communauté internationale ou pour rompre cet isolement. Dans les faits, les autorités n'ont pas manifesté le même empressement à mettre en application les normes relatives à la gouvernance politique.

C'est ce qui explique en principe l'existence d'instruments juridiques et institutionnels qui peuvent justifier l'attachement du Togo à la bonne gouvernance mais au fond ils peuvent se révéler comme des instruments trompe l'œil destinés à vendre l'image extérieur du pays. Ainsi, l'existence au Togo d'institutions qui s'inscrivent dans l'esprit de la séparation des pouvoirs consacrée par tout régime démocratique ne signifie pas du tout que l'Etat de droit recommandé par l'union africaine est instauré. Ainsi, dans la Déclaration de l'Union africaine sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises (objectifs 2, 5 et 6), les recommandations de bonne gouvernance et de respect des droits économiques, sociaux,

culturels, civils et politiques ne manquent pas de poser, dans le contexte togolais, la question du rôle de l'État, tant celui-ci est défaillant dans ces différents domaines.

L'hyper puissance du pouvoir exécutif empêche les autres pouvoirs d'assumer leur fonction de contre-pouvoir et jouer leur rôle d'arbitre impartial, ce qui explique pourquoi ils sont si décriés lors des compétitions électorales.

Cependant, la situation de la femme a connu des avancées grâce à une forte scolarisation, grâce à des lois qui consacrent l'égalité de genre, et qui luttent contre les discriminations, et à de timides nominations de femmes aux postes de responsabilités gouvernementales et administratives. D'autres actions ont été menées pour assurer la prise en charge gratuite par l'État des femmes enceintes lors d'accouchement par césarienne. Enfin, beaucoup d'avantages ont été reconnus aux femmes par une révision récente du code de la famille.

L'État a pris également des mesures pour protéger les enfants contre l'esclavage, le travail forcé ou l'exploitation. Dans ce sens, des lois ont été adoptées pour sanctionner les trafiquants d'enfants. Mais, l'effectivité de ces mesures reste à démontrer, étant donné que ce trafic persiste.

Quant aux jeunes, leur situation demeure préoccupante en raison du chômage dont ils sont massivement victimes. Dans ces conditions, la corruption ou la malversation est devenue, dans l'esprit de bon nombre d'entre eux, la voie royale pour réussir dans la vie. La jeunesse constitue aujourd'hui la couche de la population la plus exposée à toutes sortes de dangers et, particulièrement, aux violences d'ordre politique. Elle est, en effet, la principale victime de la violence et de la répression politiques, car elle est avide de changement et ressent de grandes frustrations.

Par ailleurs, aux termes de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés, tous les États parties à cet instrument sont tenus de reconnaître le statut des réfugiés et les droits y afférents, et d'accueillir ceux-ci sur leur sol et de les protéger. Le Togo se conforme, en général, à ses engagements vis-à-vis des réfugiés mais il n'en va pas de même pour les personnes déplacées suites aux troubles politiques ou aux catastrophes naturelles.

## **B. Gouvernance économique**

Nous avons constaté que plusieurs initiatives, visant à assainir les finances publiques, à améliorer la gouvernance économique et à créer un cadre favorable à la stabilité macroéconomique, sont en cours de mise en œuvre. Il est trop tôt pour se prononcer sur la valeur des résultats de la mise en œuvre des actions prévues dans le document de réformes du

pays. Il est à remarquer, toutefois, que les efforts des autorités en matière de gouvernance et de gestion économiques ont permis au Togo de renouer les relations avec ses principaux bailleurs, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dans le cadre de l'appui à la formulation et la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté. Le Togo a ainsi pu atteindre, en novembre 2008, le point d'éligibilité à l'Initiative PPTE et a réussi à payer la presque totalité de sa dette intérieure en décembre 2009. Ces succès ont été rendus possibles grâce aux orientations stratégiques définies dans le DSRP. Cependant, malgré ces progrès préliminaires dans la promotion de la bonne gouvernance, d'énormes efforts restent à fournir pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

En ce qui concerne les actions visant la promotion de la gouvernance d'entreprise, il est à noter que le Togo s'est engagé principalement à améliorer l'environnement des affaires. Cependant, les timides actions dans ce sens tardent à produire des résultats perceptibles. Les procédures en la matière et la faible application du cadre juridique relatif à la passation des marchés ne facilitent pas les opérations entre les administrations publiques et les grandes entreprises et entravent notamment l'application des règlements relatifs à la prise en compte des parties prenantes de l'entreprise.

La corruption continue d'être un phénomène très prononcé au Togo, du fait de l'ingérence des structures étatiques dans les affaires privées. Actuellement, dans les secteurs clés du privé tels que les télécommunications ou la finance, la trop forte présence des pouvoirs publics limite la concurrence et freine la contribution au développement desdits secteurs. De plus, les dirigeants de la plupart de ces entreprises ne sont pas totalement indépendants et ne sont pas non plus outillés pour bien définir les stratégies appropriées afin de parvenir à une gestion saine et efficace de leur structure. Même les structures de contrôle de l'État, qui sont chargées de la vérification des règles de droit en la matière dans une perspective de protection du droit de propriété, se laissent souvent corrompre et ne parviennent pas à contribuer à une meilleure allocation des moyens et à une gestion rigoureuse des entreprises.

L'état actuel du comportement des entreprises envers les parties prenantes ne semble pas non plus refléter les bonnes pratiques en la matière. En effet, les missions des administrateurs publics ainsi que leur cadre de mise en œuvre restent encore à préciser ou à clarifier dans une perspective d'instauration de la bonne gouvernance. Même les professionnels de la comptabilité et de l'audit, en activité au Togo, ne semblent pas effectuer correctement les missions qui leur sont attribuées.

L'évolution des tendances actuelles montre que le niveau d'obligation redditionnelle ou d'imputabilité envers les actionnaires et les autres parties prenantes demeure très faible. Ainsi, bien que le Togo ait ratifié des accords internationaux, continentaux, régionaux et sous-régionaux dans ce domaine, la définition et l'intégration des mesures juridiques et administratives ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, dans un esprit de respect des droits humains et des législations en vigueur, tardent à se traduire dans les faits.

### **C. Gouvernance sociale**

Dans le domaine du développement socio-économique, le Togo a entrepris des actions en vue de réduire la pauvreté et il s'est notamment doté d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Cependant, étant donné que les conditions de vie des populations se sont notablement dégradées durant la longue crise socio-politique des années 1990, les résultats des actions entreprises n'ont fait qu'influencer très légèrement les indicateurs de bien-être. De ce fait, la souffrance et la pauvreté continuent d'être le lot quotidien d'une grande frange de la population.

Pour inverser cette tendance, le Togo a formulé, en 2007, une stratégie nationale de développement à long terme qui énonce les domaines prioritaires dans lesquels le pays entend s'investir afin d'assurer un développement socio-économique viable pour sa population. Les secteurs prioritaires d'intervention concernent l'agriculture et la lutte contre la faim ; l'éducation ; la promotion du genre et l'autonomisation de la femme ; la santé ; l'eau ; l'assainissement ; l'énergie ; et les transports.

Le suivi et l'évaluation desdites initiatives sont défaillants et il est difficile de juger de leur pertinence, tant la situation générale est marquée par une stagnation voire un recul. De nouvelles perspectives s'ouvrent avec une série d'actions volontaristes-quoique financièrement limitées-dans le domaine des micro-réalisations dont la mise en œuvre a été confiée aux communautés. La situation des populations à la base pourrait ainsi s'améliorer.

## **III. Défis à relever**

### **A. Les Défis Politique**

#### *1. Assurer la stabilité politique*

- L'instabilité politique au Togo n'est pas seulement interne. Elle aussi externe avec l'existence de tension souvent très vives avec ses voisins. Ainsi la région a été marquée par des tensions politiques historiques entre le Ghana et le Togo, chacun de ces pays soutenant les opposants de l'État voisin.
- De même, la fin des violences électorales constitue l'une des priorités pour le Gouvernement qui doit déployer des efforts afin que le pays connaisse des élections

apaisées. La violence est une particularité du jeu politique Togolais avec surtout les restrictions des libertés politiques des citoyens par le pouvoir qui utilise souvent la force contre ses opposants.

- Les élections doivent répondre de manière incontestable aux normes démocratiques universellement reconnues tant en amont qu'en aval. En effet, la violence est, de toute évidence, engendrée par l'absence de transparence et de consensus au niveau de la définition et de la mise en œuvre du processus électoral. C'est d'ailleurs dans ce sens que les élections législatives qui devaient avoir lieu en octobre dernier n'ont pu se tenir sans qu'une nouvelle date ne soit retenue. Cette situation entraîne de fait la prorogation du mandat des députés. Ces élections de mi-mandat sont très convoitées parce que les résultats sont censés être déterminant pour l'avenir du pays. Une majorité pour l'opposition peut signifier la possible réalisation de l'alternance en 2015 mais le contraire permettra sûrement au régime d'assurer sa survie par une possible réforme de la constitution afin de permettre au président Faure d'avoir un 3ème mandat. Ainsi un Dialogue franc et sincère entre la véritable opposition et le pouvoir est nécessaire et urgent pour sauver la situation, éviter le pire et assurer au peuple Togolais l'organisation d'élections législatives transparentes dans un délai raisonnable.
- La dépolitisation de l'armée semble être aussi la voie la mieux indiquée pour arriver à la pacification du jeu politique Togolais.
- Par ailleurs, la réalité du pluralisme politique doit être prise en compte par les médias d'État.

## *2. Socialiser et consolider l'Etat droit et la démocratie constitutionnelle*

- Le consensus autour de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est une des plus grandes priorités pour la consolidation de la démocratie togolaise et l'apaisement du jeu politique. La CENI en tant qu'institution indépendante qui assure l'organisation des élections est une bonne initiative mais elle doit être crédibilisée à travers un consensus fort de tous les acteurs politiques et de la société civile. En effet L'annexe 1 de l'accord politique global du 20 Aout 2006 dispose que « la CENI est composée de façon équilibrée entre la mouvance présidentielle, les partis de l'opposition et la société civile ».Présentement, c'est la rupture de ce consensus autour de la CENI qui l'une des grandes querelles entre le pouvoir et l'opposition. Il est aussi

nécessaire de rétablir ou de créer la confiance autour des institutions de l'Etat qui s'implique dans la mise en œuvre du processus électoral.

- La socialisation de la démocratie constitutionnelle exige l'abandon des modifications unilatérales des règles électorales. Ces dernières doivent pouvoir permettre la réalisation d'une alternance politique. La démocratie interne au sein des partis politiques doit aussi être une réalité concrète. Et dans ce sens la division de l'opposition ou les oppositions dans le l'opposition ne sont pas de nature à faciliter un dialogue politique inclusif et sincère que le pouvoir semble ne pas souhaiter.
- Il est aussi nécessaire de promouvoir et de protéger les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels tels que contenus dans les instruments africains des droits humains.
- La séparation des pouvoirs hautement proclamée par la constitution doit être une réalité pratique afin d'assurer la protection de l'efficacité du Parlement et l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- La redevabilité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte est une exigence de l'état de droit et de la bonne gouvernance. Pour qu'elles soient une réalité au Togo, les agents publics chargés de servir l'intérêt général, doivent être suffisamment formés aux exigences du bien commun. L'impunité des gouvernants doit être éradiquée afin de mettre fin à la corruption, aux malversations et à la gabegie liées aux deniers publics. En effet le Togo est souvent cité parmi les pays les plus corrompus de la sous-région.
- Les femmes continuent d'être victimes de marginalisation au sein de la société togolaise, notamment dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels malgré les efforts d'émancipation qui ont été faits par les pouvoirs publics. Mais beaucoup de femmes tentent de faire évoluer leur statut au sein de la société, à travers des organisations féminines de la société civile. Celles-ci font pression, en association avec les ONG des droits humains, pour que le pouvoir et le Parlement légifèrent en faveur d'une égalité de droits entre les hommes et les femmes.
- L'absence de lois relatives à la protection des droits de l'enfant ou le non-respect des normes en vigueur en matière d'apprentissage sont très préjudiciables à nombre d'enfants qui sont victimes de trafics et de mauvais traitements de toute sorte. La promotion de la protection des droits de l'enfant est donc une exigence de l'Etat de

droit inscrite dans beaucoup d'instruments internationaux relatifs à cette exigence, de même que la prise en compte des droits des groupes vulnérables.

## **B. Défis Economique**

- La mise en place de politiques économiques, transparentes et efficace est une des premières priorités dans la réalisation d'une bonne gouvernance économique. Pour cela il faut une restauration de la confiance entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics et entre ces derniers et les partenaires au développement à travers l'assainissement de l'environnement des finances et la rationalisation de l'appareil administratif
- La transposition de la Directive de l'UEMOA relative au règlement général de la comptabilité publique, la mise en application de la nomenclature budgétaire de l'État en conformité avec les directives communautaires de 1999, la restructuration du Trésor, la confection du premier compte de gestion au titre de l'année 2007 sont les dernières évolutions relatifs aux objectifs d'assainissement des finances publiques.

Au nombre des réformes significatives en cours, il convient de mentionner la restructuration de l'administration fiscale et douanière qui a permis d'accroître les recettes budgétaires, d'améliorer nettement la maîtrise des dépenses et de réduire les arriérés de paiement.

Cependant, conscient que ces réformes sont de nature non seulement à renflouer les caisses de l'État mais aussi à renforcer la maîtrise des opérations financières de l'État, le Gouvernement a intérêt à tout mettre en œuvre pour s'inscrire dans cette dynamique, à poursuivre ses efforts visant à limiter les recours aux procédures budgétaires exceptionnelles, à respecter strictement les délais normaux de clôture des exercices budgétaires et à éliminer les paiements hors circuits normaux du Trésor et à ne pas laisser cumuler la dette intérieure, etc.

- De plus, le contrôle des dépenses devra continuer d'être centralisé auprès du ministère chargé de l'Économie et des Finances, et tous les comptes bancaires des ministères et autres Agences du Gouvernement devront demeurer fermées. Ce contrôle peut être plus efficace avec la mise en œuvre de la cour des comptes en 2010.
- La lutte contre la corruption, fléau endémique, doit être revue surtout avec le constat d'échec de l'Agence nationale de lutte contre la corruption qui avait

remplacé la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique (CNLCSE). La corruption est quasi institutionnalisée dans la mesure où ce phénomène s'inscrit dans la culture de l'impunité qui sévit dans le pays depuis son indépendance. Le Togo est ainsi classé à la 143<sup>ème</sup> place sur les 183 pays dans l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International en 2011. En outre le Togo, réputé grand signataire d'instruments juridiques internationaux a adopté les directives de l'UEMOA de 2002 relatives au blanchiment d'argent et celle relatives au financement du terrorisme de 2007 mais, leur transposition dans le droit interne fait obstacle à leur application effective.

- La gouvernance d'entreprise est une condition nécessaire pour créer un équilibre entre les objectifs individuels et communautaires tout en encourageant l'utilisation efficace des ressources pour assurer la convergence des intérêts entre les particuliers, les entreprises et les sociétés. Elle englobe, de ce fait, la création d'un cadre juridique et institutionnel approprié et d'un environnement des affaires qui permettent aux entreprises non seulement de maximiser la richesse des actionnaires, mais d'assurer un équilibre entre les intérêts des actionnaires et ceux des autres parties prenantes telles que les employés, les clients, les fournisseurs et les investisseurs. Dès lors, la promotion de la gouvernance constitue un instrument important de développement socio-économique.

Le Gouvernement, conscient de l'existence d'un lien entre la gouvernance d'entreprise, le développement économique et la réduction de la pauvreté, s'est fixé, dans son deuxième pilier de la stratégie de réduction de la pauvreté, des priorités relatives à la gouvernance d'entreprise. Ces priorités couvrent la période 2009-2011 et visent à renforcer les réformes structurelles engagées en vue d'atteindre deux principaux objectifs : la restructuration des entreprises publiques et l'assainissement du secteur financier.

Le Gouvernement vise, par ailleurs, à améliorer l'environnement des affaires. Les actions envisagées ont pour finalité de créer un meilleur accès au financement, une baisse du coût du capital, une meilleure performance des entreprises publiques et privées, et un traitement plus favorable de tous les intervenants.

### **C. Défis de la Gouvernance Sociale**

Le Togo a formulé, en 2007, une stratégie nationale de développement à long terme qui énonce les domaines prioritaires dans lesquels le pays entend s'investir pour assurer un développement socio-économique viable pour sa population. Nous allons énumérer les

priorités nationales qui touchent au secteur socio-économique.

- La promotion de l'initiative privée et le renforcement des capacités des promoteurs pour une véritable rentabilité des activités économiques initiées sont des facteurs qui peuvent permettre aux populations d'être actives mais aussi d'avoir des projets communautaires adaptés aux besoins locaux.
- Les services sociaux de base doivent être disponibles pour toutes les populations et partout sur l'ensemble du territoire surtout en milieu rural.
- La sécurité alimentaire doit être assurée avec la mise en place d'une politique agricole productive.
- La promotion des activités génératrices de revenus doivent être soutenue pour permettre aux populations de s'autonomiser.
- Le maintien des enfants dans les différents niveaux d'éducation et, en particulier, dans l'éducation de base, notamment pour les filles, les enfants vulnérables et défavorisés qui sont très nombreux, permet de répondre à une exigence des objectifs du millénaire pour le développement, en particulier l'amélioration de la qualité de l'éducation.
- Le renforcement du système de santé, le placement de la santé de la mère et de l'enfant au centre des préoccupations, la promotion de l'accès universel aux services de prévention, de traitement des maladies endémiques sont des défis à prendre en compte dans la définition des politiques de santé publique.
- L'accès à une eau potable assainie et à l'énergie par toutes les populations, surtout les populations rurales est une exigence pour assurer l'affermissement des liens entre l'Etat et les populations et pousser d'avantage la pauvreté et la vulnérabilité hors du pays.
- La situation de la femme, de l'enfant et des personnes vulnérables doit être améliorée par la promotion d'une éducation inclusive visant surtout à relever leur statut juridique avec une prise en compte des droits humains et des politiques Africaines dans ce domaine.
- La gestion participative des affaires publiques doit être encouragée afin de promouvoir une administration adaptée de l'intérêt général mais surtout d'obtenir une transparence accompagnée de la socialisation des institutions publiques du fait de l'implication de la population, de la société civile, du secteur privé, des médias, des minorités et des groupes marginalisés.

## **IV. Recommandations**

### ***A. En matière de gouvernance politique***

- Définir les règles du jeu électoral et conduire le processus électoral de façon consensuelle afin d'organiser des élections honnêtes et transparentes qui peuvent répondre aux normes démocratiques internationales;
- Veiller à promouvoir la représentativité équitable par la mise en œuvre d'une justice électorale objective;
- Redéfinir le statut des forces armées togolaises afin de les amener à devenir une authentique armée républicaine qui ne se mêle pas de la chose politique
- Restaurer l'État de droit, la démocratie et la séparation des pouvoirs ;
- Mettre en place des mécanismes efficaces pour réprimer la corruption ;
- Moralisation de la vie politique et de la gestion de la chose publique surtout par la promotion de la transparence ;
- Combattre toutes les formes de discrimination, notamment tribales et régionales ;
- Consolider la liberté de la presse, la liberté d'expression, les libertés politiques, les libertés socio-économiques et culturelles ;
- Consolider le rôle de contre-pouvoir de la société civile ;

### ***B. En matière de gouvernance économique***

- Renforcer les efforts d'assainissement de la gestion des finances publiques ;
- Prioriser les allocations budgétaires de l'État en faveur des secteurs socio-économiques et non en faveur du secteur sécuritaire ;
- Permettre aux organes de contrôle des dépenses de l'État de pouvoir lutter efficacement contre la corruption et la culture de l'impunité ;
- Rationaliser l'action des structures de micro finance ;
- Revoir les accords d'exploitation des ressources minières surtout les phosphates ;
- Moderniser la filière agricole ;
- Réhabiliter, élargir et renforcer les infrastructures routières.
- Exiger la prise en compte par les entreprises les impacts environnementaux et sociaux de leurs activités ;

### ***C. En matière de gouvernance sociale***

- Consolider la gestion participative du pouvoir à travers une véritable décentralisation territoriale ;

- Assurer à toutes les populations l'accès aux services sociaux de base ;
- Faciliter et protéger les initiatives privées des populations ;
- Soutenir la promotion des activités génératrices de revenus ;
- Mettre en place une politique agricole productive pour la réalisation de la sécurité alimentaire ;
- Promouvoir un système éducatif performant capable de permettre l'épanouissement des filles, des enfants vulnérables et défavorisés.
- Prioriser la situation de la mère, de l'enfant et l'accès aux services de prévention et de traitement des maladies endémiques dans la définition d'un système de santé performant ;
- Améliorer la situation sociale de la femme, de l'enfant et des personnes vulnérables ou marginalisées.

## **Bibliographie sélective**

AMBROSETTI David, CATHELIN Mélanie, « Les enjeux du leadership au Conseil de sécurité: Responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU? », *Revue internationale et stratégique*, n° 68 (2008), pp. 69-79.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapport sur la situation des droits humains dans le monde*, 2012.

BOURGI, Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l'effectivité », *R.F.D.C.*, 2002/4 - n° 52.

BOURGI Albert, CASTERAN Christian, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1991.

Briefing Afrique n°61, *Sur les meurtres de 2009, Guinée-Bissau: dépasser la logique des armes*, 25 juin 2009.

CEA (Commission Economique pour l'Afrique ), *Rapport sur la Gouvernance en Afrique*, 2009.

CODESRIA, *Racines des crises socio-politiques en Cote d'Ivoire et sens de l'histoire, in frontières de la citoyenneté et violence politique en Cote d'Ivoire*; 2011.

CODESRIA/OSIWA, *Projet de Suivi de la Gouvernance en Afrique de l'Ouest. Etat de la gouvernance en Afrique de l'ouest: le Togo*, 2011.

CODESRIA/OSIWA *Projet de Suivi de la Gouvernance en Afrique de l'Ouest. Etat de la gouvernance en Afrique de l'ouest: la Cote d'Ivoire*, 2011, 178 p.

CONAC Gérard, « Les processus de démocratisation en Afrique », *Parlements et Francophonie*, n° 83-84, 4<sup>e</sup> trim. 1991, 1<sup>er</sup> trim. 1992.

CRISIS GROUP, *Au-delà des compromis: les perspectives de réforme en Guinée-Bissau*, Rapport Afrique n°183, 23 janvier 2012.

Courrier international numéro 1146 du 18 au 24 Octobre 2012

Courrier international Novembre

Cote d'Ivoire: *poursuivre la convalescence*, ICG Briefing Afrique n°83, décembre 2011.

DCAF (Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées), *La Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest: les défis à relever: le cas du Togo*, Genève, Juin 2008.

DIALLO Massaer, *Gouvernance: Quelles perspectives Africaines?*

DIALLO Oury, *S'engager contre la corruption en Guinée*, Ligue des Démocrates et Réformistes de Guinée, 2012, 30 p.

GLELE Maurice, « Extrait du Rapport de présentation du Projet de Constitution lu au Haut Conseil de la République », *La Croix du Bénin*, 28 avril 1990.

GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique: succès et résistances », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129.

GOREE INSTITUTE, *L'état de la démocratie en Afrique de l'Ouest*, Dakar 2009, 358 p.

GOREE INSTITUTE, *Elections, paix et sécurité en Afrique de l'Ouest*, Dakar, 2010, 120p.

ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives) Burkina Faso, *Rapport final de conciliation des paiements des Sociétés minières à l'Etat et des recettes perçues par l'Etat des dites sociétés pour l'exercice 2010*, Juillet 2012.

M. DEVY, un bilan de la décentralisation, in *marchés tropicaux et Méditerranéen*, 1995.

ONU au Burkina Faso, *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au Développement, UNDAF 2011-2015*, 26 mars 2010.

ONU, *Bulletin d'information du programme des Nations Unies pour le développement au Togo*, n°1, Janvier-Mars 2008.

OSIWA (Open Society Initiative for west Africa), AFriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), *Le processus du MAEP au Burkina*, Janvier 2009.

Ousmane Sy : *Module sur le concept de Gouvernance* ; ENA du Mali

PNUD, *Etude sur les projets et programmes de gouvernance en Guinée*, Juin 2004, 47p.

Rapport Afrique n°142, sur la Guinée Bissau ; *Sur l'histoire politique du pays jusqu'à la deuxième présidence Vieira*,

Rapport de l'Atelier de Restitution sur le Mécanisme Africain d'Evaluation entre Pairs  
Organisé le 13 Novembre 2003 au Palais des Congrès de Bamako par la Présidence de la République avec le concours du PNUD.

Rapport Final sur Etat de la Gouvernance au Mali, – février 2004.

Rapport Général, des Etats Généraux Sur la Corruption et, la Délinquance Financière au Mali, Bamako, Décembre 2008.

Rapport sur la Gouvernance au Mali, primature, Mai 2008

Rapport National sur Développement Humain Durable 2002 : décentralisation et pauvreté au Mali, ODHD

Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption au Mali, Banque Mondiale

RESOCIDE (Réseau des Organisations de la Société Civile pour le Développement), *Rapport de l'Indice CIVICUS de la Société Civile du Burkina Faso*, Première Etude Holistique de la Société Civile au Burkina Faso 2004-2008.

SANGARE Alexander Sékou *et alii*, *Projet de Suivi de la Gouvernance en Afrique de l'Ouest. Etat de la gouvernance en Afrique de l'Ouest: Guinée*, CODESRIA / OSIWA, 2011, 102 p.

SCAPE (*Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi*) 2013-2017; (version provisoire) ; 5 Juillet 2012.

SERES, *Evaluation rétrospective de la coopération française en Guinée (1992-2001)*, Ministère des Affaires Etrangères, mars 2003.

UE, *Rapport Final de Mission d'observation en République de Guinée : Election Présidentielle*, 2010.

UNDAF (Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement au Togo) ; 2008-2012.

Webographie ; <http://www.cidr.org/MALI-Donnees-generales-Situation,557.html>