

Le précepte de la «good governance» et ses ambiguïtés en Afrique

Pour comprendre le précepte de la «good governance», il faut tenir compte de l'évolution de la politique internationale à la fin des années 80. Avec la fin de la guerre froide, et la forte contestation des programmes d'ajustement structurels (PAS) menés par le Fonds Monétaire International (FMI) dans plusieurs pays du Tiers-Monde, les «bailleurs des fonds» devaient trouver une nouvelle légitimation de leur présence et de leurs diktats dans ces pays, sans pour autant perdre la face ni voir mises en question les présomptions de la bienveillance ou de «l'aide généreuse» dont ils se prévalent.

De la conditionnalité politique des aides

En Afrique, l'entrée de nombreux pays dans des processus de démocratisation offrait donc une belle perspective aux «donateurs» occidentaux. Aussi, dorénavant, sous la pression de leurs opinions publiques, les pays donateurs ne vont plus se contenter de réguler les forces du marché, mais ils veilleront également au bien-être et aux libertés des citoyens dans les pays bénéficiaires des aides. D'où l'apparition des exigences politiques dans le discours officiel des bailleurs des fonds: l'aide sera octroyée au prorata des progrès accomplis en faveur de la démocratisation et du respect des droits de l'homme. C'est la conditionnalité démocratique des aides publiques au développement, que le Président français, François Mitterrand, énonça solennellement au sommet franco-africain de La Baule en 1990. Au début des années 90, l'aide au développement sembla d'ailleurs se muer en «aide à la démocratisation».

Cependant, la théorie démocratique, dans sa version consistant à établir une corrélation entre démocratie et développement², sera vite démentie par les faits. Il y a bien des pays au monde qui, sans être «démocratiques», ont amorcé le développement économique et affiché des chiffres de croissance en augmentation constante. Pourquoi ce modèle ne s'étendrait-il pas à d'autres pays? Pire, des nombreuses tentatives d'instauration démocratique en Afrique vont buter sur des obstacles divers, et parfois dégénérer en guerres civiles; à l'euphorie du départ va donc succéder le désenchantement. C'est dans ce contexte que va s'imposer le prescrit de la «good governance», lancé par la Banque Mondiale.

Wamu Oyatambwe

Durant la guerre froide, l'Afrique a constitué un champs privilégié d'affrontements entre les puissances des deux blocs antagonistes, soucieuses de préserver ou d'accroître leurs intérêts ou leur domination. Avec les changements politiques intervenus au seuil des années 90, l'on a pu espérer une accalmie ou, tout au moins, un renversement des tendances. Hélas! Le continent noir continue d'être le théâtre de guerres et d'affrontements entre des acteurs occultes, difficiles à identifier; mais aussi un lieu d'expérimentation de nouvelles idéologies sulfureuses aux contours plutôt flous, dans l'implacable logique de la recherche et de l'extension des marchés à tout prix. Il en est ainsi du nouveau précepte néo-libéral de la «good governance», lancé par la Banque Mondiale (BM), à l'aune duquel l'on entend juger actuellement les «performances» des Etats africains. Le présent article est une réflexion sur ce concept, sur sa genèse, son contenu et ses applications africaines.

Le prescrit de la gouvernance

La «good governance», rendue de façon approximative en français par «bonne gouvernance», peut être entendue comme «la gestion des affaires publiques par la génération d'un régime (ensemble de règles) accepté comme légitime visant à promouvoir et améliorer les valeurs sociales auxquelles aspirent individus et groupes»³. Ce concept s'oppose ainsi à ce que l'on appelle communément «gestion patrimoniale de l'Etat, caractéristique de beaucoup de régimes africains.»

Historiquement, les concepts de «gouvernance» ou de «renforcement institutionnel» ont été formulés explicitement en 1989 dans un rapport de la BM intitulé «De la crise à une croissance durable» (dit aussi «Rapport Berg», du nom de son auteur). Ce dernier partait du constat qu'un environnement favorable au marché, que vi-

sent les PAS, n'est pas une condition suffisante du développement. Ainsi ce rapport prenait-il en compte les dimensions politiques et culturelles du déclin de l'Afrique, en dénonçant dans la foulée le mauvais fonctionnement des administrations, la corruption et le laxisme dans la gestion des fonds publics. Il pointait aussi du doigt un certain type de régimes clientélistes et illégitimes qui inhibaient le développement et qui, à ce titre, ressortaient du domaine d'intervention de la BM.

Au départ donc, bonne gouvernance et démocratisation paraissaient relever d'une même exigence ou signifier la «même chose». Ainsi la BM non seulement discutait de la gouvernance en termes de réformes du secteur public, de responsabilité politique, de légitimité du régime et d'institutionnalisation du pouvoir par opposition à son usage personnel, mais mettait aussi l'accent sur l'importance du pluralisme politique notamment sous ses exigences de la participation et de la décentralisation. Mais progressivement, les deux concepts vont être clairement dissociés, bien qu'ils continueront de se chevaucher⁴. En effet si la démocratie a pour éléments constitutifs le pluralisme, la concurrence, les élections libres au suffrage universel, le constitutionalisme, etc, la gouvernance s'en différencie nettement. Car celle-ci n'a pas besoin d'impliquer un mode démocratique de choix ou une forme spécifique de responsabilité publique comme les élections concurrentielles; elle est moins associée avec les droits des minorités, et elle n'exige pas la participation directe du gouverné d'une manière significative aussi longtemps que le régime (ensemble de règles) est largement connu et accepté. La bonne réaction dans la gouvernance ne requiert pas la production de bénéfices mutuels, mais un pouvoir qui n'est pas forcément symétrique pour déterminer les résultats.

C'est pourtant dans cette confusion conceptuelle que les «donateurs» vont amorcer un tournant hasardeux dans leurs relations avec l'Afrique⁵.

Applications de la «good governance» en Afrique

En premier lieu, ce sont les bailleurs de fonds bilatéraux qui vont inscrire une conditionnalité politique, déjà prônée par les agences multilatérales, dans leurs relations avec le continent. Au sommet de

La Baule en 1990, comme on l'a vu plus haut, la France annonce qu'elle lie son aide aux progrès démocratiques qui seront réalisés dans les différents pays. En juin 1990, la Grande Bretagne et l'USAID, introduisent aussi une conditionnalité démocratique dans leurs programmes d'aide, en exigeant une réflexion et un audit internes sur les résultats réels et l'efficacité des flux financiers à destination du continent africain. En 1995, le sommet des chefs d'Etat de France et d'Afrique, tenu à Ouagadougou, se proclama sommet de la «bonne gouvernance».

Ayant reçu cet appui des pays donateurs, les agences financières multilatérales vont donc inscrire cette condition à leurs agendas. En novembre 1991, la Communauté Européenne annonce qu'elle lie ses déboursements à une conditionnalité politique: le respect des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, la liberté de la presse, la diminution des dépenses militaires, etc, en vue d'une plus grande efficacité des réformes économiques. En concomitance, la BM parachève l'élaboration de ses nouvelles conceptualisations et, aux USA en particulier, des recherches universitaires s'intensifient pour donner une base à la réflexion sur la conditionnalité politique et fonder sa légitimité éthique vis-à-vis d'Etats récipiendaires.

Démocratisation, «good governance», conditionnalités politiques des aides; beaucoup de dirigeants africains prirent ces annonces au sérieux et s'inscrivirent spontanément dans le schéma ainsi tracé. Les plus sincères engagèrent des transitions démocratiques effectives qui en balayèrent plus d'un (Bénin, Congo-Brazzaville, Niger, Mali, Burundi, Centrafrique...), tandis que les plus rusés – ou les plus malveillants – se limitèrent à des processus de démocratisation sous haute surveillance, ou étroitement contrôlés en vue de conserver le pouvoir (République Démocratique du Congo, Togo, Cameroun, Burkina Faso, Gabon, Tchad...). Mais la suite sera décevante. Non seulement l'enveloppe de l'aide n'a pas augmenté d'un iota, mais en plus régimes dictatoriaux et démocratiques subirent le même traitement, les critères d'octroi des aides s'avérant autres que la libéralisation des systèmes politiques.

En effet, les agences d'aide appliquent chacune son propre style de conditionnalité, lié à sa propre conception de l'Etat et de la démocratie en Afrique, à sa culture politique, et surtout aux intérêts économiques et stratégiques dans les pays concernés. Ainsi par exemple, suite au massacre des étudiants sur le campus de Lubumbashi, la Belgique et le Canada ont

adopté des mesures restrictives à rencontre du régime Mobutu, tandis que la France lui est restée favorable. Bref, les applications de la conditionnalité se feront à géométrie variable.

Les conséquences politiques, comme on pouvait les redouter, seront immédiates: les «démocrates» se sont sentis floués, et les vieux réflexes endormis le temps d'une sieste ont aussitôt repris le dessus: blocages des processus démocratiques par-ci (RDC, Togo, Tchad, Cameroun...), coups d'Etat par-là (Nigeria, Niger, Sierra-Leone, Burundi...), sans oublier les guerres ethniques (Rwanda, Burundi, Congo-Brazzaville).

A la longue, ne pouvant pas définir clairement ce qu'elles entendent par «good governance» au plan politique, et confrontées à la dure désillusion des processus de démocratisation en Afrique, les agences financières internationales finiront par s'accommoder de tout régime qui assure la performance de l'administration publique, la croissance économique et la sécurité, fut-ce en dehors de toute légitimité populaire ou démocratique. Ainsi, parmi les régimes réputés de «bonne gouvernance» et qui sont devenus des coqueluches des agences de développement et des bailleurs des fonds internationaux, celui de l'Ouganda compte parmi les plus corrompus du continent, alors que ceux du Burkina Faso ou du Rwanda sont régulièrement accusés de violer les droits de l'homme. Au demeurant, les seuls critères qui semblent entrer en ligne de compte pour juger un régime en termes de gouvernance sont: la stabilité politique (fut-elle de type dictatorial), la rentabilité des investissements, et surtout le remboursement des dettes extérieures, même moyennant une forte paupérisation de la population. Cela n'a pas empêché que le sommet des chefs d'Etat de France et d'Afrique, tenu à Ouagadougou en 1995, se proclame sommet de la «bonne gouvernance»!

Eléments d'appréciation

Cet article a eu pour but d'examiner la manière dont certains diktats des institutions financières internationales induisent la confusion dans les politiques nationales des pays dépendants; en particulier quand ces diktats sont eux-mêmes tributaires d'ambiguïtés ou de contradictions dans le chef même de ceux qui les énoncent. Ainsi en est-il du précepte de la «good governance», dont les critères ambigus et équivoques rendent implicites les soutiens externes à la démocratie⁶, et envoient aux dirigeants africains des messages plutôt flous. Ceci a conduit à une recrudescence de l'autoritarisme dans

maints Etats, qualifiés parfois de «dictatures de développement», avec la bénédiction des institutions financières et des USA qui en préfèrent la «stabilité» plutôt que des processus de démocratisation hasardeux⁷.

Cela étant, il ne s'agit pas ici d'exonérer l'Afrique de ses propres turpitudes ou de ses conflits internes, qui font souvent le lit des convoitises ou des rivalités extérieures. Il ne s'agit pas non plus d'accabler les bailleurs des fonds internationaux ou de leur faire porter indûment la responsabilité des conflits armés ou des échecs qui paralysent l'Afrique actuellement. Il s'agit seulement de stigmatiser les causes de ces échecs, toutes les causes possibles, pour en tirer des leçons. Que serait-il advenu si le soutien aux jeunes démocraties africaines n'avait pas été altéré par la promotion de cet autre expédient libéral qu'est la «good governance»? A mon avis, l'on devrait désormais replacer l'homme au centre des préoccupations et s'atteler par conséquent à promouvoir un développement effectif, plutôt que de procéder sans cesse à des hasardeuses expérimentations. Car, avant qu'il n'existe un marché, il y a d'abord des êtres humains.

Wamu Oyatambwe, chercheur associé au «Brussels Center of African Studies» (Vrije Universiteit Brussel), auteur du nouveau livre «De Mobutu à Kabila. Avatars d'une passion inopinée», Editions L'Harmattan, Paris

¹ Plusieurs firmes de mercenariat, comme «Executive Outcomes» et «IDAS» (qui reclassent des officiers sud-africains et américains à retraite), liées à des grandes compagnies minières, font fortune sur tous les fronts des guerres africaines; lire s.a.: P. Champleau et F. Misser, «Mercenaires SA», Paris, DDB, 1998.

² voir par exemple I. McLean, «Democratization and Economic liberalization: which is the chicken and which is the egg?», dans «Democratization», (vol. 1, n°1), spring 1994, p. 27-40.

³ R. Charlick, «Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique», dans «Démocratie et développement. Mirage ou espoir raisonnable?», Ed. Karthala, Paris, 1995 p. 20

⁴ J. C. Willame, «Gouvernance et pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines: Madagascar, Somalie, Zaïre», CEDAF, Bruxelles, 1994, pp. 38-39.

⁵ R. Charlick, art.cit., p.26

⁶ Voir à ce propos: A.N. Sindzingre, «Conditionnalités démocratiques, gouvernamentalité et dispositif du développement en Afrique», dans «Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires», (sous la dir. De S. Mappa), Karthala, Paris, 1995, p. 436

⁷ Un Kabila, par exemple, paie aujourd'hui les frais d'une telle ambiguïté, car n'ayant pas perçu clairement s'il fallait s'engager dans la voie de la démocratisation ou dans celle de la «bonne gouvernance» pour satisfaire ceux qui ont parrainé sa marche vers le pouvoir. Ainsi, les différents bailleurs des fonds lui ont refusé toute aide, alors que son régime n'est pas différent des autres.