

**PREMIER MINISTRE**

---

**Haut Conseil  
de la  
Coopération Internationale**

---

**République française**

**Rapport du Haut Conseil de la coopération internationale**

**Sur**

**« GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET COOPERATION  
INTERNATIONALE »**

**Adopté le 24 septembre 2002**

**Vingt deuxième réunion plénière**



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	3 à 4
<b>PREMIER CHAPITRE : DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE ET PLACE POUR CE CONCEPT DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION</b>	5 à 27
I. Polysémie et complexité du concept	
II. Définition, contenu et utilité du concept	
III. L'application du concept de «bonne gouvernance » dans les Pays en développement	
IV. Comment mesurer la « bonne gouvernance »	
<b>DEUXIEME CHAPITRE : DE QUELS LEVIERS DISPOSE LA COOPERATION FRANÇAISE POUR PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE</b>	28 à 49
I. La lutte contre la corruption	
II. Assurer la régularité des rentrées fiscales	
III. Une justice indépendante	
IV. Favoriser les conditions d'existence de médias indépendants	
V. Favoriser les conditions d'existence d'un syndicalisme libre	
<b>TROISIEME CHAPITRE : LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA GOUVERNANCE : DU LOCAL AU MONDIAL</b>	50 à 62
I. A l'échelle locale	
II. L'articulation entre le local et le global	
<b>QUATRIEME CHAPITRE : LES FUTURS DEVELOPPEMENTS DU CONCEPT</b>	63 à 74
I. Un changement de regard sur la gouvernance	
II. Vers quelle gouvernance mondiale	
<b>EN GUISE DE CONCLUSION, le HCCI souligne les implications de la notion de gouvernance pour la politique européenne de coopération</b>	75
<b>ANNEXES</b>	76 à 102
<b>Table des matières</b>	103 à 105

## INTRODUCTION

\* \* \*

Dans un contexte mondial en pleine évolution, l'heure est venue pour la France de donner un contenu enrichi à sa politique de coopération internationale et, au-delà, de contribuer à de nouvelles orientations touchant le développement et la régulation de la mondialisation. Elle dispose de nombreux atouts lui permettant de jouer ce rôle, pour peu qu'elle formule les objectifs à atteindre, en s'appuyant sur une doctrine clairement définie, et qu'elle mette au point une stratégie de communication efficace pour diffuser largement ses propositions.

Les politiques françaises d'aide et de coopération ont très tôt fait une large place aux réformes administratives et institutionnelles, tout en s'interdisant de juger des qualités démocratiques des Etats avec lesquels notre pays coopérait.

Cette attitude française traduisait la prééminence du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats<sup>1</sup>, qui ne souffrait aucune exception dans les relations internationales à l'époque de la guerre froide, et reflétait la conception traditionnelle de la coopération fondée sur des relations d'Etat à Etat.

En continuant à refuser, dans le nouveau contexte mondial actuel, d'utiliser le mot "gouvernance", les acteurs de la coopération française risquent de s'exclure du débat, tandis que s'élaborent ailleurs des méthodes de mise sous tutelle de certains États qui sont assez éloignées de leurs principes et objectifs politiques. Cette position n'est plus tenable aujourd'hui<sup>2</sup>.

Le HCCI, constatant que la « bonne gouvernance » était en passe de rejoindre la lutte contre la pauvreté comme l'un des deux dogmes de la coopération et du développement, a souhaité que la France se la réapproprie afin de la promouvoir au niveau européen et prendre ainsi une part plus active dans les débats internationaux. A cette fin, il a engagé, dès l'été 2000, une réflexion de fond sur ce concept, dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs du Sud<sup>3</sup>.

Cependant, la notion de « bonne gouvernance », quelles que soient les nouvelles conceptions proposées périodiquement depuis les années 90, reste toujours entachée des connotations négatives, issues de son utilisation initiale dans les années 80 dans le cadre des politiques d'ajustement structurel.

Le HCCI, chargé de donner des avis au gouvernement sur notre politique de coopération, a donc poursuivi ses réflexions au sein d'un groupe de travail « Gouvernance, Droits de l'Homme et Coopération<sup>4</sup> » constitué par auto saisine, début 2002. Son objectif était de faire évoluer le concept, avec l'ambition de nourrir son contenu éthique et politique. Ainsi, il pourrait être porteur d'une nouvelle approche des conditionnalités politiques, en permettant de travailler d'une façon nouvelle et plus efficace à la consolidation du triptyque Etat de droit /démocratie/droits de l'Homme.

---

<sup>1</sup> Quelques membres du HCCI observent que, sous couvert du principe de non-ingérence, la France s'ingérait en fait dans la gestion des pays aidés, allant parfois jusqu'à une cogestion de fait.

<sup>2</sup> Le principe de non ingérence est battu en brèche, en matière de respect du droit international humanitaire, par l'émergence du droit d'ingérence humanitaire et, en matière d'information, par la rapidité de sa transmission par les médias. L'entrée en vigueur du traité ayant créé la Cour Pénale Internationale traduit également cette faculté nouvelle d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats. A l'opposé, la coutume internationale n'a pas encore consacré un tel droit en matière de défense de l'environnement, encore qu'il s'agisse souvent de protéger le patrimoine commun de l'humanité (cf. Chapitre 3, pages 61 à 62).

<sup>3</sup> « *Les non dits de la bonne gouvernance* » Paris, août 2001, Karthala (Séminaire 2000 du Haut Conseil de la coopération internationale)

<sup>4</sup> Le cahier des charges du groupe de travail est présenté en annexe p.77 à 83

Le présent rapport vise à répondre à plusieurs questions difficiles :

- Qu'est-ce que la « bonne gouvernance<sup>5</sup> » ? Ce concept a-t-il sa place dans la politique française de coopération et dans l'affirmative, avec quel contenu ?
- Faut-il faire évoluer nos programmes de coopération en donnant davantage de place à ceux qui visent à améliorer la gouvernance démocratique ? Dans l'affirmative, dans quels domaines ?
- Peut-on améliorer la gouvernance locale des Etats sans s'intéresser parallèlement à l'intégration régionale et à la gouvernance mondiale, ou, comment articuler le local et le global ?
- A travers des recherches ou des écrits récents sur la gouvernance, quels sont les futurs développements de ce concept et peut-on en tirer d'ores et déjà des recommandations pour promouvoir un nouveau contrat social mondial ?

Le Haut Conseil n'entend pas apporter des réponses définitives aux questions que soulèvent des sujets aussi complexes. Il prétend seulement contribuer à clarifier le concept et les débats, faire le point sur les différentes approches, dresser des bilans provisoires et tirer quelques enseignements des expériences du passé. Il propose néanmoins de renforcer substantiellement ce volet de notre politique de coopération, en ouvrant de nombreuses pistes.

---

<sup>5</sup> Le HCCI préconise d'utiliser le terme de « gouvernance démocratique » qui serait mieux approprié que celui de « bonne gouvernance » pour les raisons exposées dans le premier chapitre du rapport « définitions de la gouvernance et la place du concept dans les politiques de coopération »

*Premier Chapitre*

○ ○ ○

**Définitions de la gouvernance  
et la place de ce concept dans le dispositif français de  
coopération**

## I. Polysémie et complexité du concept

Polysémique et complexe, la définition de la « bonne gouvernance » varie selon l'identité de son utilisateur. Elle n'est pas identique au Nord et au Sud. Le Haut Conseil estime donc utile de la clarifier, afin d'éviter d'éventuels malentendus. Actuellement ' les bailleurs de fonds ne disposent, autour de cette notion de gouvernance, d'aucune doctrine claire présentant un corps de règles fixes et préétablies<sup>6</sup> qui permettent de trancher l'interprétation des situations concrètes, de manière prévisible et indiscutable.

### 1. Bref aperçu historique

*A partir des années 1980*, la libéralisation financière a été intégrée à la panoplie des recommandations des organisations internationales. La Banque mondiale (BM) met en place les plans d'ajustement structurels (PAS) et préconise de diminuer le rôle et la place de l'Etat dans les processus de modernisation et de développement (vision non-interventionniste et minimaliste de l'Etat et conception strictement fonctionnaliste et instrumentaliste qui le réduit à la question de la gestion technique des ressources publiques, laissant en marge la sphère du politique comme lieu de la détermination d'un projet de société, au profit d'une approche en termes de procédures, de règles et de création d'institutions de régulation des marchés.) Les institutions multilatérales, Banque mondiale et Fonds monétaire international (FMI), considéraient que la bonne gouvernance était celle qui parvenait à faire passer les réformes économiques libérales, dérivées du consensus de Washington, dans des conditions de stabilité politique. Les gouvernements étaient récompensés selon leur habileté politique et selon l'autorité exercée pour maintenir la continuité des réformes, sans reculer ou céder devant des considérations telles que le coût social, la contestation sociale ou l'opposition politique.

*A la fin de la décennie 80*, avec les premières interrogations sur l'efficacité de cette politique, apparaissent en filigrane les prémices d'une doctrine de la conditionnalité démocratique.

*Le 20 juin 1990* : «*La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté*». Par cette petite phrase, prononcée au sommet franco-africain de La Baule, François Mitterrand fait prendre un tournant à la politique africaine de la France, caractérisée, depuis le général de Gaulle, selon Stéphane Bolle<sup>7</sup> par un soutien à un « développement sans conditionnalités démocratiques » garantissant sa présence politique, militaire et économique dans ses anciennes colonies. Le Président français, alors que la « troisième vague e de démocratisation » touchait une Afrique en crise, a souscrit au principe de la conditionnalité démocratique qui venait de faire son entrée dans la doxa internationale et, pour la première fois, clairement lié pour l'avenir le montant de l'aide au progrès de la démocratisation.

*De 1990 à 1996*, les critiques se multiplient sur l'ajustement orthodoxe et le constat de déficit de démocratie. Les effets induits de ces méthodes de gestion dominantes accroissent les difficultés dans les domaines qu'elles sont censées assainir : corruption, faible contrôle démocratique, bureaucratie agissant dans un vide politique et d'action collective, justification des décisions par les conditions imposées et autonomie des institutions, manque d'aptitude au changement et à l'apprentissage.

*En 1997*, la Banque mondiale publie un rapport intitulé, *l'Etat dans un monde en mutation*, qui va entraîner un mouvement de balancier dans la doctrine des institutions de Breton Woods, dans le sens d'une « ré-étatisation » partielle de la gouvernance et du développement.

---

<sup>6</sup> La Banque mondiale elle-même, dans un document ([Governance and poverty reduction pages 13 et 14](#)), constate l'existence d'une boîte noire en gouvernance : "La boîte noire de la gouvernance affectera d'une certaine manière l'action du secteur public (... ) nous avons dramatiquement révisé nos perspectives sur le processus de développement mais ceci n'offre aucune prescription ferme sur ce qui doit être fait nous n'avons pas une base ferme sur laquelle nous appuyer.

<sup>7</sup> Docteur en droit public, auteur de l'article « la conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France »

*En 1998, le gouvernement français engage une profonde réforme de la coopération* qui l'amène, en particulier, à redéfinir sa politique africaine : la France entend encourager la démocratisation, le renforcement de l'Etat de droit avec le souci d'éviter toute ingérence dans les affaires intérieures de ses partenaires, et celui de susciter un « dialogue libre et exigeant » dont doivent être bannies « les approches paternalistes et indulgentes ».

Cette période de « décolonisation » de la coopération a parallèlement vu s'amorcer une meilleure harmonisation des politiques hexagonales et de l'Union européenne (UE), en particulier avec Euromed et Cotonou. La conditionnalité démocratique française rompt de son côté, dans les années 1999 et 2000, avec les licences passées, à la faveur des nouveaux principes de « non-ingérence » dans les conflits intérieurs et de « non-indifférence » démocratique. Mais ce « renouveau », facilité par un attachement plus grand des dirigeants africains à la démocratie, ne remplit pas encore toutes ses promesses : l'efficacité des conditionnalités demeure relative pour faire progresser la démocratisation au-delà de quelques aspects formels.

### ***Les différentes conceptions de la gouvernance développées par les bailleurs de fonds<sup>8</sup>***

Pour la Banque mondiale, l'enjeu central est clairement énoncé : « la bonne gouvernance » est une condition du développement des marchés qui constitue l'un des axes forts de la lutte contre la pauvreté. Cependant elle aboutit de fait, bien souvent, à affaiblir les Etats centraux, en subordonnant leurs fonctions redistributives à celles de l'économie de marché.

Pour l'union européenne (UE), c'est une condition du développement durable, alors que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) met l'accent sur la démocratie et les Droits de l'Homme et est rejoint sur ce point par les bailleurs scandinaves -

## **2. Vers une approche d'une gouvernance démocratique**

*Dix ans presque jour pour jour après le discours de La Baule*, les Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et de l'UE ont conclu à Cotonou, le 23 juin 2000, un nouvel accord renforçant les aspects institutionnels de la démocratie. Par le dialogue politique, les parties s'engagent à promouvoir un environnement politique stable et démocratique, à améliorer le cadre institutionnel nécessaire au fonctionnement d'une société démocratique, à soutenir activement les processus de démocratisation et la consolidation de l'Etat de droit, et à procéder à une évaluation régulière de leur évolution (articles 1, 8, 9.2) Le mécanisme de suspension de la coopération (cf. l'exemple du Niger en annexe) en dernier recours est reconduit (article 98)

*Une définition large de la gouvernance* désigne l'ensemble des techniques de gestion efficace et transparente des ressources humaines, économiques et environnementales. La gouvernance serait « la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines. »<sup>9</sup>

***La gouvernance démocratique recouvre quatre grands domaines :***

- les institutions gouvernementales, législatives et judiciaires ;
- les relations entre le secteur privé et le secteur public ;
- la décentralisation du pouvoir ;
- la société civile.

<sup>8</sup> Ces conceptions sont développées en annexe : p. 85 à 89 pour l'UE et p. 90 à 91, pour l'OCDE, le PNUD et la BM.

<sup>9</sup> Pierre Calame et André Talmant, l'Etat au cœur, le mécano de la gouvernance, Desclée de Brouwer, Paris, 1997, p. 19

*Cette définition reprend des principes simples de séparation des pouvoirs dans un Etat de droit<sup>10</sup>*

- la « transparency », avec la liberté d'accès aux documents administratifs -prolongement de la liberté d'information- et la garantie d'une bonne justice administrative, tout comme la motivation des décisions ;
- l'« accountability », qui recouvre notamment la responsabilité des décideurs, les contrôles de l'administration, des marchés publics et de la gestion des deniers Publics ;
- l'« empowerment », qui correspond à l'idée d'administration consultative et à la nécessité de rapprocher la décision des citoyens, qu'il s'agisse de démocratie locale, de micro-projets ou du développement de la société civile (essentiellement à travers les ONG, la liberté syndicale, une presse libre, l'exercice des libertés fondamentales.)

*Plus généralement, la gouvernance passe par le développement d'un Etat de droit, par la « sécurité juridique » à travers la modernisation du droit (sur le précédent de l'OHADA<sup>11</sup>), par l'accès à la justice, par l'existence de recours effectifs et d'autorités administratives indépendantes de régulation, etc. Tous ces éléments sont indispensables pour démocratiser les trop nombreux régimes où les pouvoirs sont confondus, parfois confisqués par un groupe militaire ou une clique autoproclamée.*

*L'Autrichien Kelsen définit l'Etat de droit comme un ordre juridique relativement centralisé présentant les traits suivants : la juridiction et l'administration y sont liées par les lois (c'est-à-dire par des normes générales décidées par un Parlement élu par le peuple, avec ou sans collaboration d'un chef d'Etat placé à la tête du gouvernement) ; les membres du gouvernement y sont responsables de leurs actes ; les tribunaux y sont indépendants et les citoyens s'y voient garantir notamment la liberté de conscience et de croyance et la liberté d'exprimer leurs opinions.*

*Pour les juristes modernes, l'Etat de droit est devenu le soubassement nécessaire du Droit. Il se caractérise par la protection de certaines normes face aux pouvoirs institués. D'où la nécessité de constitutionnaliser celles-ci et d'instituer des dispositifs de garantie. A cet égard, la justice constitutionnelle apparaît de plus en plus comme la condition nécessaire de la réalisation et du maintien de l'Etat de droit.*

*Deux autres éléments essentiels la caractérisent : la primauté du droit et l'indépendance de la magistrature (ou de la justice). Ce régime implique la protection des Droits de l'Homme et du citoyen et l'égalité de tous devant la loi, les libertés publiques et les droits fondamentaux de la personne et de la pensée, les droits économiques et sociaux et les droits de la troisième génération, tels que stipulés dans les diverses déclarations des Droits de l'Homme. Il nécessite une séparation des pouvoirs, principal pilier de la démocratie et fondement de l'indépendance de la magistrature.*

---

<sup>10</sup> Les référentiels de ces principes, comme le terme « gouvernance », recouvrent des sens différents lorsqu'on les traduit en français.

<sup>11</sup> Au sein de l'OHADA (Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, qui vise à rendre plus attractif le continent pour les investisseurs et les bailleurs de fonds), la « Cour commune de justice et d'arbitrage » est juge de cassation, en lieu et place des cours de cassation nationales, pour tout contentieux relatif au droit uniforme.



## II. Définition, contenu et utilité du concept

### 1. Vers une définition du concept

- *La place et la légitimité du concept de gouvernance démocratique au sein de la coopération doivent être redéfinies.*

Que signifie la notion de gouvernance démocratique pour la politique de coopération française et sur quels axes cette dernière doit-elle mettre l'accent ?

Quels enseignements peuvent être tirés sur la gouvernance des programmes de coopération français conduits par les acteurs privés et publics ?

Quelles sont les conséquences de la généralisation de l'usage de la gouvernance par les bailleurs internationaux sur les programmes de coopération français ?

Le HCCI propose donc de retenir une approche de la gouvernance démocratique présentant trois points d'ancrage :

- en matière de gouvernance démocratique, il n'y a aucune raison de reconnaître une quelconque prééminence des institutions financières internationales (IFI) pour en fixer le contenu et les conséquences. Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires de l'aide doivent toujours conclure, après un débat démocratique, un accord clair sur les valeurs fondant leurs relations, en particulier la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH) ;
- les facteurs qui handicapent le développement économique et social doivent être identifiés ensemble et débattus ;
- enfin, c'est aux pays en développement eux-mêmes, après débat avec l'ensemble des acteurs, qu'il revient de décider des éléments sur lesquels ils veulent améliorer leur gouvernance.

- *Quant à l'amélioration des modes de gouvernement, elle concerne tous les domaines de la vie sociale et pas seulement l'économie*

Cependant, cette amélioration doit être mise en œuvre dans une démarche de partenariat et d'accompagnement des efforts des pays en développement et non au moyen de conditionnalités imposées unilatéralement par les bailleurs d'aide.

De ce point de vue, le Haut Conseil de la coopération internationale pense qu'il faut profiter des contrats désendettement/développement mis en œuvre par l'ensemble des acteurs de la société civile pour progresser dans cette direction, en impliquant les pays partenaires. Ce sont les instruments de financement des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) définis par les pays partenaires et conformes aux Documents-Stratégiques-Pays (DSP) des principaux bailleurs. Ils constituent de fait le terrain privilégié d'application de la gouvernance.

Une telle orientation devrait conduire à renouveler les questions méthodologiques et supposer un travail avec et pour les institutions locales engagées dans des processus de démocratisation et de réforme.

- *Dans le contexte actuel de la mondialisation, la quête de la gouvernance démocratique soulève des problèmes et des tensions*

S'il est complexe de définir et d'analyser la « bonne gouvernance », c'est que derrière ce concept se dissimule en réalité une confrontation autour des modèles politiques et institutionnels qui doivent articuler la relation entre démocratie et marché.

- ***Les modèles imposés sont inappropriés.***

Sur ce point, le Haut Conseil adhère totalement aux principes exposés par Marie-Claude Smouts<sup>12</sup> :

- la gouvernance n'est ni un système de règles, ni une activité mais un processus ;
- la gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement des intérêts ;
- la gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics ;
- la gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.

En conséquence, le HCCI estime que :

- la gouvernance démocratique ne constitue pas un modèle préétabli à importer mais un processus à amplifier;
- l'absence de gouvernance globale au niveau régional et international constitue un obstacle à l'amélioration rapide de la gouvernance au niveau local ou de la firme. Il faut donc parallèlement inventer des formes institutionnelles de gouvernance régionale et supranationale capables d'appréhender et de résoudre les difficultés à l'échelle où elles se posent ;
- dans la mise en œuvre d'un processus démocratique, il convient de ne pas opposer la société civile à l'état et de tenir compte des contextes (des histoires nationales, sociales, politiques et institutionnelles) :
  - en recherchant un mode de gouvernance dans lequel la relation entre marché et démocratie soit adaptée aux conditions locales. Pour ce faire, il est nécessaire de tenir compte des capacités de régulations internes qui feront de la relation entre le marché et la démocratie une dynamique constructive ;
  - en améliorant notre connaissance des populations afin d'éviter de promouvoir des réformes institutionnelles inadaptées aux réalités locales. Le défi est de trouver les moyens institutionnels et les ancrages territoriaux nécessaires à l'exercice de la régulation démocratique.

Cependant, la démocratie, qu'elle soit représentative, participative ou directe, n'est ni une évidence ni une conquête définitive. L'instauration d'une culture démocratique est le fruit d'une lutte permanente et d'un processus de longue haleine.

<sup>12</sup> Directrice de recherche au CNRS et membre du Haut Conseil. Extrait de l'article, «Du bon usage de la Gouvernance en relations internationales », in *Revue internationale de sciences sociales*, mars 1998.

## 2. Utilité du concept pour les politiques de coopération

### A. La notion de gouvernance présente d'incontestables mérites<sup>13</sup>

- *La gouvernance démocratique ne préjuge pas du lieu ou de la nature du mode de décision réel.* La décision découle d'un long processus d'interactions où les acteurs institutionnels ne sont pas les seuls maîtres du jeu. Elle part du postulat que le jeu est ouvert.
- *La gouvernance démocratique intègre ainsi, dans le processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques, une multitude d'acteurs* qui ne relèvent pas exclusivement de la sphère politique et administrative. Certains jouent d'ailleurs clairement le rôle de contre-pouvoirs par rapport aux gouvernements, manifestant par-là une forme de résistance de la société au pouvoir.
- *La gouvernance démocratique évoque des processus plutôt que des institutions* ; elle désigne des modes de gouvernement et de résolution des conflits par la négociation et l'accommodement des intérêts. Elle invite les praticiens du développement à focaliser leur attention non pas simplement sur les structures, mais aussi et surtout sur les jeux d'acteurs, sur les groupes d'intérêts et sur leurs interactions. C'est aussi se donner les moyens de rendre compte des formes concrètes de l'intervention des pouvoirs publics au quotidien. De ce point de vue, la gouvernance démocratique présente un aspect analytique : elle permet de décrire la situation telle qu'elle est.
- *La gouvernance démocratique permet de comprendre comment s'élabore ce que les spécialistes des politiques publiques nomment un "référentiel commun"* qui oriente ensuite l'action d'un gouvernement, d'un ministère, d'une municipalité ou d'un comité de quartier. De ce point de vue, la gouvernance présente un aspect normatif : elle permet de décrire la situation telle qu'elle devrait être.
- *La gouvernance démocratique, concept "mou" et "attrape-tout", peut s'adapter à des situations institutionnelles variées.* Elle ne préjuge pas de la nature du régime qui l'applique, unitaire ou fédéral, démocratique ou autoritaire.

---

<sup>13</sup> La double nature, analytique et normative du concept de gouvernance démocratique permet de répondre à une critique parfois adressée à notre pays : comment la France, pays plutôt mal classé en matière de corruption et peu exemplaire en matière de concertation démocratique, peut-elle se permettre de donner des leçons aux autres en imposant des conditionnalités qu'elle ne respecte pas elle-même de façon exemplaire ? Les insuffisances de la gouvernance démocratique française au regard de ce qu'elle devrait être ne l'empêchent pas d'adapter une norme et de chercher à la promouvoir.

## **B. Cependant, certaines approches de la gouvernance démocratique souffrent de faiblesses**

Trois domaines, en particulier, témoignent de ces insuffisances.

- ***La place de l'Etat***

Parler de gouvernance plutôt que de gouvernement, c'est aussi pour certains une manière de soutenir une idéologie du "moins d'état", de l'état minimal qui fut en vogue dans les années 1980. Pour que s'exerce une « bonne gouvernance », l'état doit dans cette optique, s'en tenir à des tâches de coordination, d'orientation, d'intégration et de règlement minimal. Selon cette vision qui valorise le marché et dévalorise l'Etat, celui-ci doit être ramassé, facilitateur et normalisateur, tandis que le marché est déréglementé et inséré dans la mondialisation.

Pour le Haut Conseil de la coopération internationale on ne peut promouvoir la gouvernance démocratique sans promouvoir un Etat efficace et jouant pleinement son rôle<sup>14</sup>.

Le fait que le concept de gouvernance soit opératoire dans la sphère publique et politique conduit à s'interroger sur les objectifs de l'Etat. La charte des Nations unies indique que le rôle des Etats est avant tout de promouvoir le développement socio-économique, la démocratie politique et le respect des Droits de l'Homme.

L'examen des finalités de l'Etat est rendu difficile pour la France dans la mesure où, pour la plupart de nos concitoyens, l'Etat ne vise pas en premier lieu au développement économique et à la promotion de l'économie de marché. L'idée selon laquelle seule l'économie de marché, même régulée, est capable de produire du développement, se heurte à la conception française traditionnelle qui a longtemps considéré que le développement passe par celui du secteur public (et partiellement par le biais de nationalisations) et donc par la mise en œuvre de programmes et d'investissements publics dans le cadre d'une planification souple.

Dans les pays les plus pauvres en particulier, les entreprises ne peuvent pas tout faire et elles ne peuvent pas déployer leurs activités si l'environnement n'y est pas propice. L'appui au secteur privé passe donc par l'aide au développement, qui doit contribuer à créer un environnement favorable aux activités économiques, et par le renforcement de démocraties stables où l'Etat de droit et la «bonne gouvernance» sont assurés. Ceci implique non seulement la maîtrise de l'inflation mais également la consolidation du droit, d'une justice indépendante, de la fiscalité, de la sécurité, de l'éducation et de la santé, en un mot de l'Etat, des institutions et des services publics. Il n'est donc pas question de supprimer le rôle de l'Etat, mais de rechercher un « mieux d'Etat » lui-même soumis à la règle de droit.

Cependant, pour mettre en place les éléments d'une gouvernance démocratique, il est nécessaire de faire appel, à côté de l'Etat, à d'autres acteurs dont le champ d'action est également à définir. Il faut déterminer à cet égard les mécanismes d'articulation entre public et privé et envisager comment l'Etat pourrait partager avec d'autres sa mission de « faire du développement » (par le biais des concessions par exemple), autrement dit, par quels moyens l'Etat pourrait associer la société civile dans des domaines où il conserve la maîtrise sous certaines conditions.

Pour le HCCI, c'est au processus démocratique de définir quelles sont les priorités et à l'Etat de les formaliser, non aux bailleurs de fonds. La question de savoir à qui revient le droit de hiérarchiser les objectifs mérite débat, mais certaines idées maîtresses propres à la conception européenne peuvent d'ores et déjà être affirmées : la libéralisation ne signifie pas le démantèlement du service public et le développement économique ne peut s'accomplir sans un minimum de protection sociale.

<sup>14</sup> A l'opposé, il existe des Etats prédateurs contrôlés par des mafias ou des cliques, qui ne poursuivent pas d'autre projet que de s'approprier et piller les ressources du pays. Pour le HCCI, il est envisageable de coopérer avec de tels Etats et de chercher à les renforcer.

- *La dilution des responsabilités*

La gouvernance démocratique fait intervenir un nombre croissant d'acteurs (publics et privés, collectifs et individuels), en tant que décideurs. Il s'ensuit que l'imputation des responsabilités devient difficile. La notion même de gouvernance a été créée pour rendre compte de ce glissement des responsabilités qui affecte le gouvernement des sociétés complexes.

Le processus démocratique doit être adapté à la société, tout comme le développement doit prendre en compte les besoins de la société : une même démarche est à l'œuvre, celle qui associe les acteurs de la société civile aux prises de décision et aux transformations de la société. La gouvernance démocratique est un instrument à double tranchant. Il ne s'agit pas de favoriser le développement d'une «bonne gouvernance» dans les pays du Sud, calquée sur le modèle de la « corporate governance », mais de laisser la société civile fournir ses propres cadres. La gouvernance démocratique doit aussi partir de la base.

Pour le Haut Conseil de la coopération internationale, la place respective des partenaires publics et privés (les syndicats, les ONG, les médias... ) fait partie, en matière de gouvernance, du débat avec les gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide, car le jeu des acteurs est aussi important que la teneur des règles du jeu.

- *L'anticipation et la prévention des crises*

Une gouvernance mal exercée et mal assumée est facteur de guerres civiles et de crises. Dans son rapport consacré à la gestion des crises, le HCCI a rappelé que celles-ci pouvaient provoquer des retours en arrière et ruiner en peu de temps l'acquis de plusieurs années de coopération ou de développement. Dans une société donnée, les groupes recourent à la guerre quand ils ont le sentiment d'être perdants et qu'ils obtiennent plus par celle-ci que par les voies ordinaires. Un bon gouvernement fait en sorte que chaque catégorie ait plus à gagner en jouant le jeu collectif par la négociation qu'à prendre les armes pour récupérer à son profit une partie des richesses nationales. De ce point de vue, le pouvoir n'est pas fait pour être confisqué mais pour être partagé. Il en est de même au niveau international, où certains groupes estiment qu'ils ont plus à gagner dans l'investissement terroriste qu'à se contenter de participer au jeu diplomatique global.

Néanmoins, force est de reconnaître que certains conflits ne trouvent leur dénouement que par le recours à la violence ou à la guerre. L'accommodement des intérêts par la gouvernance démocratique présente aussi des limites.

### 3. Le socle de la « gouvernance démocratique » : le respect des droits de l'Homme

#### A. Selon l'une des conclusions du séminaire de Dourdan, la «gouvernance démocratique» doit d'abord reposer sur le socle de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des droits fondamentaux qui en sont les prolongements<sup>15</sup>

Le travail avec les sociétés civiles du Sud constitue l'un des volets de la coopération, dont l'idée doit être acceptée par les pouvoirs publics locaux. Il s'agit de dénoncer de manière universelle les violations des droits de l'Homme. Cependant, le processus démocratique doit être considéré dans sa dynamique et sa durée, les conditionnalités s'appliquent avec souplesse<sup>16</sup> en utilisant l'alerte de sanctions (par exemple les conditionnalités des accords UE-ACP et Euromed). Lorsque des sanctions sont nécessaires, notamment dans le cas de non respect des droits fondamentaux, il s'agit de pénaliser des régimes sans porter préjudice aux populations (de mémoire historique, l'embargo, ultime degré de sanction avant l'usage de l'intervention, n'a jamais eu pour résultat la chute des dictateurs mais a toujours dégradé les conditions de vie des populations, au mépris du respect de leurs droits humains.)

Le Haut Conseil de la coopération internationale :

- estime que les sanctions doivent être utilisées contre les gouvernements, mais « à des conditionnalités du "tout ou rien " souvent illusoire, mieux vaut préférer l'établissement d'engagements contractuels et veiller au respect d'un processus de réformes économiques et sociales (ces sanctions ne doivent jamais se retourner contre la population civile). Il suggère de mettre « en œuvre des contrats de partenariat avec les Etats qui respectent les droits de l'Homme et les conditions d'un développement durable. Il est important que ceux-ci fixent des objectifs à atteindre et des mécanismes d'évaluation des progrès réalisés. La reconnaissance de biens publics internationaux doit être le fondement de ces contrats de partenariats. Ils devraient être liés à l'attribution des fonds de la coopération européenne. Dans le cas où il ne serait pas possible de conclure de tels accords avec les Etats concernés, les procédures de financement de l'UE doivent privilégier le canal non gouvernemental » ;<sup>17</sup>

- préconise de favoriser l'approche contractuelle qui permet d'associer la société civile et qui nécessite une pratique de la conditionnalité en matière de Droits de l'Homme orientée vers une obligation de résultats (et non plus de moyens), préalablement négociés et évalués sur la base d'indicateurs de performance reposant sur l'observation d'une dynamique.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Le présent rapport ne traite que l'un des aspects protecteurs du droit dans les stratégies de développement. Il n'entend pas répondre à la question posée par l'autre aspect du droit : de quel droit se doter de façon générale pour construire une société démocratique ? Des suggestions sont néanmoins faites dans le deuxième chapitre du rapport sur le type de droit souhaitable pour favoriser des médias libres, une justice indépendante, etc.

<sup>16</sup> Cette souplesse vise la pérennité d'accords globaux comme Euromed qu'il serait préjudiciables de remettre en cause à la moindre entorse. En revanche, des réactions fermes et immédiates sont mieux venues lorsqu'il s'agit de programmes portant sur des projets limités et mettant en cause en particulier des entreprises privées.

<sup>17</sup> Avis du HCCI remis au Premier Ministre, en vue des débats parlementaires sur la coopération et sur la présidence de l'UE (avril 2000).

<sup>18</sup> Ces recommandations figurent dans l'avis du Haut Conseil du groupe de travail sur les droits de l'Homme, rendu le 11 juillet 2001, en annexe p. 84.

## **B. Le phénomène de mondialisation rend nécessaire l'adaptation des droits aux différentes réalités et la prise en compte de la globalisation des questions**

- *La promotion des libertés publiques doit continuer à être encouragée.*

- *L'engagement de Monterrey (mars 2002) est assorti d'un certain nombre de conditions en matière de respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit ainsi que de « tolérance zéro » en matière de corruption.*

De manière plus fondamentale, ces engagements reflètent un renouveau de la coopération Nord-Sud que le président Jacques Chirac a appelé de ses vœux, en février dernier, alors qu'il recevait à l'Élysée des dignitaires africains venus lui présenter la nouvelle initiative africaine pour le développement. Depuis lors, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, s'est rendu en Afrique pour définir les contours d'une nouvelle politique africaine de la France. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), dont les contenus furent arrêtés au dernier sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), à Lusaka en Zambie en 2001, fut, en juin 2002, au centre des discussions du Sommet des huit pays les plus industrialisés (G8) à Kananaskis, au Canada. Les pays du G8 ont conditionné leur soutien au respect des principes démocratiques. Mais les récents événements au Zimbabwe ou à Madagascar en 2002 montrent combien l'engagement démocratique du continent africain reste fragile.

- *Le NEPAD établit un mécanisme de suivi novateur pour consolider la démocratie sur le continent africain. L'engagement démocratique des pays y prenant part sera périodiquement évalué par leurs pairs. La crédibilité de ce mécanisme restera cependant en doute tant que les dirigeants africains ne réagiront pas plus vigoureusement face aux élections truquées, aux crises de gouvernance et aux érosions démocratiques. Passer de la rhétorique à l'action reste le défi du continent africain comme le montre l'échec des présidents sud-africain et nigérian dans la crise zimbabwéenne de 2002. Les temps changent, mais trop souvent, les habitudes autoritaires du passé subsistent. Pour faire peau neuve, l'OUA a décidé, en 2001, de devenir l'Union africaine. Or, plusieurs dirigeants autocratiques étaient présents à la cérémonie inaugurale en juillet 2002, parmi lesquels Mouammar Kadhafi, Robert Mugabe ou encore Gnassingbé Eyadema.*

- *Cependant, si la mondialisation est un fait inéluctable, elle n'est actuellement pas assez respectueuse des diversités sociales et culturelles.*

On ne peut pas appliquer un même concept de gouvernance démocratique dans des sociétés rurales traditionnelles, urbaines, industrielles ou postindustrielles. Le contenu, en terme d'organisation de la justice par exemple, n'en est pas identique : de l'arbre à palabre à la cour constitutionnelle, il y a sans doute plusieurs paliers. Les gouvernements doivent prendre conscience de l'intérêt du travail de négociation avec la société civile pour définir ces paliers.

- *Les droits civils et politiques qui constituent le socle universel des droits de l'Homme sont indérogeables et immédiats.*

Il en est ainsi du droit à la vie, à la dignité humaine, de l'égalité en droits, du respect du corps humain et de la lutte contre la torture ou les traitements inhumains et dégradants, de la liberté d'expression (avec la liberté syndicale et la liberté associative). Ces droits indérogeables constituent le socle universel des droits de l'Homme.

Avec les Nations Unies, lors de la conférence de Vienne de 1993, rappelons que l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus.

- ***Le second Pacte des Nations unies de 1966 prévoit aussi des droits économiques et sociaux, qui, de même que les droits culturels, sont des droits programmatiques.***

A l'instar des spécialistes du développement, le HCCI estime que les droits économiques et sociaux sont, au même titre que les droits civils et politiques, une composante essentielle des droits humains. Les travaux du PNUD militent en ce sens, suivant une approche inspirée des travaux d'Amartya Sen (Prix nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur l'origine des famines, de la pauvreté et des aides sociales). Cependant, la promotion des droits économiques et sociaux est devenue un objet de conflit Nord sud, les pays du Sud considérant qu'ils sont utilisés comme un instrument par les pays du Nord afin d'imposer des normes sociales inadaptées à la situation de leur pays et de se protéger d'une concurrence à bas prix<sup>19</sup>.

Par ailleurs le respect des droits programmatiques ne peut être assuré qu'en corrélation avec l'élévation du niveau de vie et une amélioration des conditions de vie en société. Des paliers sont, de ce point de vue, inéluctables.

Et certains droits - comme le droit d'accès à un niveau de vie décent - sont pour les pays du Sud plus importants que le respect de certaines normes sociales.

La société civile doit naturellement être impliquée dans les choix correspondants.

- ***Les deux types de droits sont indivisibles et entretiennent des relations étroites***

On observe souvent que les pays où les droits civils et politiques sont le plus réprimés sont aussi ceux qui violent le plus les droits économiques et sociaux. Des ONG de développement l'ont bien compris ; elles ont ainsi commencé à s'intéresser à la question des droits économiques et sociaux. Les associations et ligues de défense et promotion des droits humains ont pour la plupart intégré ces droits dans leur combat depuis leur création (fin 19ème, début 20ème pour les ligues européennes, années 90 pour les ligues africaines). Les travaux de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) au congrès de Dakar en décembre 1997, puis à celui de Casablanca en janvier 2001, portaient en grande partie sur la mondialisation et ses atteintes aux droits économiques et sociaux. C'est également le cas d'Amnesty international qui a changé ses statuts en août 2001 pour traiter également de l'ensemble des droits humains.

- ***Le respect des droits humains est un facteur essentiel et une finalité du développement***

En effet, un niveau de vie décent, une alimentation appropriée, un accès aux soins ne sont pas seulement des objectifs de développement mais font partie des droits de l'Homme inhérents à la liberté et à la dignité humaine. C'est l'approche du PNUD, qui ne se limite pas au seul critère de produit intérieur brut (PIB) par habitant mais retient un ensemble de critères combinés dans l'indicateur du développement humain (IDH) : espérance de vie (reflétant l'accès à la santé, à la sécurité alimentaire et à l'eau), éducation et pouvoir d'achat.

---

<sup>19</sup> Ce débat est clairement apparu sur la place publique lors du sommet de Marrakech en 1994. Les pays du Sud y ont suspecté les pays du Nord de vouloir leur imposer des normes sociales (avec notamment l'interdiction du travail des enfants) et environnementales, qu'ils n'avaient pas respectées lors de leur phase de décollage économique, pour renchérir les coûts de production au Sud ou fermer l'accès de leurs marchés à ceux qui ne respecteraient pas ces normes.



Le HCCI estime donc que :

- les droits civils et politiques d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part doivent être tout autant respectés.

- en ce qui concerne plus spécifiquement les droits économiques et sociaux, il est nécessaire que les pays du Sud puissent exprimer leurs priorités en la matière, en fonction de leur histoire nationale, politique, économique, sociale et culturelle et définir les paliers successifs par lesquels ils entendent passer.

Dans un de ses avis<sup>20</sup>, le HCCI rappelle que :

« La réduction des inégalités et le respect du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels, sont des impératifs de toute stratégie de développement. Faute de quoi le discours consensuel international sur la lutte contre la pauvreté doit être regardé avec vigilance, voire avec méfiance. Il conviendra donc de rappeler aux pays - et non des moindres - qui n'ont pas encore ratifié l'ensemble des conventions internationales déclinant ces principes, notamment le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels, qu'ils doivent commencer par-là ».

---

<sup>20</sup> Avis du Haut Conseil de la coopération internationale pour une position française lors du « Sommet du millénaire », adopté le 29 août 2000.

### **III. L'application du concept de « bonne gouvernance » dans les Pays en développement**

Après l'enthousiasme initial face au processus de transition au début de la décennie 1990, l'attitude de la communauté internationale a changé : l'objectif n'est plus la démocratisation rapide mais la stabilité politique ; ce changement s'est accompagné d'une réduction de l'aide au développement (favorisée par une réduction des budgets pour la coopération au développement). De plus, en raison de leurs difficultés de mise en œuvre, les politiques de sanction et de conditionnalité ont été remplacées par des politiques « d'allocations sélectives », reposant sur des critères de performance, comme, par exemple, celles de la Banque mondiale et des acteurs multilatéraux qui proposent des indicateurs pour évaluer la qualité de la gouvernance.

Cette évolution souligne l'échec de ces politiques d'assistance « positives » fondées sur la transposition du modèle de la démocratie libérale occidentale, conçue comme processus technique et linéaire.

#### **1. La nécessaire adaptation du concept de gouvernance au cadre africain**

##### **A. L'insuffisance des deux approches actuelles**

*Une approche qualifiée de "technico-gestionnaire"* assimile pratiquement la gouvernance à la performance de la gestion économique et financière (Banque mondiale, FMI). L'indicateur principal de cette approche est le remboursement de la dette.

*Une approche plus dynamique* intègre les facteurs susceptibles de contribuer à la gestion des affaires publiques, incluant, non seulement les aspects économiques et financiers, mais également les valeurs politiques, ainsi que les faits sociaux et culturels. Plusieurs pays en développement voient dans ce concept une nouvelle "conditionnalité" déguisée, en ce sens que l'aide serait désormais subordonnée à « la bonne gouvernance », au sens d'efforts significatifs de remboursement de la dette.

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

La gouvernance démocratique comporte toujours une dimension économique une dimension politique et une dimension administrative.

Dans cette perspective, la réforme administrative doit avoir un caractère global ou transversal par opposition à la réforme des différents secteurs de l'administration et être ainsi le réceptacle de toutes les autres réformes, dans la mesure où l'administration, cheville ouvrière de l'Etat, est concernée par tous les changements intervenant à quelque niveau que ce soit.

Les réformes sectorielles de l'Administration relatives au monde rural, à la santé, à l'éducation, à la diplomatie, etc. présentent certes un grand intérêt dans la mesure où elles permettent d'approfondir les problèmes propres à chaque secteur concerné, et à lui adapter les stratégies et les actions à entreprendre, mais la démarche qui satisfait les exigences d'une gouvernance démocratique consiste à donner la priorité à la réforme administrative globale, et à ne pas la confondre avec les réformes sectorielles.

## **2. La refondation du concept de gouvernance**

### **A. Le concept de gouvernance, tel qu'il est conçu dans les pays du Nord, vise à relever deux défis majeurs :**

- *au plan politique*, légitimer la démocratie pluraliste majoritaire, considérée comme la forme de gouvernement la moins mauvaise, susceptible de donner les meilleures garanties aux droits de l'Homme ;
- *au plan administratif et économique*, promouvoir une nouvelle culture de la gestion des affaires publiques dominée par des valeurs et des principes, telles que la transparence, l'éthique, la déontologie, la responsabilité ou l'obligation de rendre compte. Cette tâche est cependant ardue car, pour se limiter au cas de l'Afrique, les Etats, de création récente, sont encore fragiles, même s'ils tirent une part de leur légitimité de leur participation aux relations internationales : leurs frontières sont contestées de façon récurrente ; le sentiment d'appartenance nationale pèse parfois peu face à l'identité tribale et clanique et l'intérêt général reste pour certains une notion lointaine et très abstraite.

### **B. La gouvernance démocratique ne peut être un mode de régulation opérationnel que si elle a des fondements endogènes dans un État refondé.**

En Afrique, il y a par exemple un antagonisme entre le principe d'organisation de l'état imposé et les principes de base de la société africaine, dont notamment le modèle pluraliste fondé sur l'équilibre et la complémentarité des -pouvoirs existants. Il faut aspirer à un Etat refondé **qui** soit le fruit d'un métissage entre le modèle occidental - modèle unitaire moderne - et les modèles pluralistes endogènes africains : ni tradition ni modernité mais contemporanéité dans l'approche du problème et des références à l'un et/ou à l'autre quand cela est utile.

L'objectif de la refondation du concept de gouvernance consiste à réexaminer ses principes et ses postulats de base, à l'enrichir en l'adaptant aux contextes socio-économiques, en passant par le dialogue politique entre les acteurs concernés, de manière à en faire un mode de gestion des affaires publiques réellement adapté aux pays en développement.

### **C. La Coalition Mondiale pour l'Afrique propose une définition de la gouvernance qui s'appuie sur un ensemble de sept facteurs :**

- l'existence de dispositions constitutionnelles qui consacrent les droits fondamentaux,
- la primauté de la loi,
- la transparence des pouvoirs publics,
- la cohérence des institutions administratives,
- l'esprit d'ouverture et de tolérance du système politique,
- la participation des citoyens au processus de gouvernement par un système de communication à double sens,
- l'existence d'un climat favorable au secteur privé.

Le Haut Conseil rappelle que les modèles de gouvernance transposés ou imposés par le Nord, sans prévoir de processus participatifs locaux, sont inappropriés et le plus souvent voués à l'échec. Dans ces conditions, la démocratie devient une mécanique politique vide et perd sa légitimité ainsi que la confiance de la population. Ceci a été reconnu par le dernier rapport sur le développement humain 2002 du PNUD.

### 3. La lente amélioration du processus politique africain

Des recherches sont en cours pour élaborer un modèle africain de gouvernance, dont le processus consensuel serait la pierre angulaire. Tout en encourageant de telles initiatives, on peut, sans attendre l'émergence d'un tel modèle, améliorer la pratique actuelle de la gouvernance.

#### A. Les difficultés de mise en œuvre du recours au suffrage universel

Pour les pays du Nord, le suffrage universel reste la pierre de touche de la démocratie et l'élection de leurs représentants par le peuple, un critère de la démocratie.

Toutefois son extension et sa mise en œuvre par les pays du Sud continue à soulever des difficultés lorsque le contexte socioculturel et économique ne lui est pas nécessairement favorable.

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

Un tissu social, au sein duquel le suffrage universel peut permettre l'émergence d'une majorité, doit présenter deux caractéristiques apparemment contradictoires : d'une part, un minimum de valeurs communes qui fondent la solidarité des membres, d'autre part, des différences pour que le pluralisme soit possible. Sans ces conditions, le suffrage universel majoritaire ne peut fonctionner convenablement et peut aboutir à des contre-performances de la gouvernance démocratique. Deux d'entre elles sont particulièrement déstabilisatrices de l'équilibre politico-administratif : le nomadisme politique et la faiblesse des contre-pouvoirs.

- *Le nomadisme politique*

Le nomadisme politique illustre le fait que le suffrage universel ne s'ancre pas facilement en Afrique<sup>21</sup>. Dans nos démocraties du Nord, il est considéré comme normal de désigner des vainqueurs et des vaincus lors des élections. En Afrique, « perdre la face » n'est pas aussi facilement supportable et il n'est pas rare que l'opposition rallie en partie la majorité peu après les élections. La démocratie pluraliste majoritaire ne se concilie pas aisément avec la démocratie consensuelle.

Par ailleurs, l'acclimatation du suffrage universel et son développement dépend aussi de la crédibilité des dirigeants et des partis. L'examen de ces questions montre que si le principe du suffrage universel lui-même n'est pas en cause, ses modalités le sont, notamment en ce qui concerne le découpage des circonscriptions électorales. Il faut aussi tenir compte du poids du contexte local et de l'influence des anciens.

Ce contexte particulier fait dire à certains que le coût du suffrage universel est trop élevé par rapport à des résultats controversés. Jean-Pierre Elong Mbassi<sup>22</sup> dénonce ainsi la création d'une véritable industrie des élections en raison des exigences des bailleurs de fonds, et Giorgio Blundo<sup>23</sup> le caractère contre-productif du clientélisme " partidaire " et du financement occulte des partis.

Sans remettre en cause le principe du suffrage universel, les bailleurs ne peuvent pas ignorer ces débats. Les moyens de baisser le coût de la gouvernance démocratique devraient être pris en compte dans nos programmes de coopération.

<sup>21</sup> Ce phénomène n'est pas propre à l'Afrique, comme on a pu le constater récemment au Kosovo ou en Afghanistan.

<sup>22</sup> Coordonnateur régional au sein du Programme pour le développement municipal (PDM) et universitaire.

<sup>23</sup> Chercheur au CNRS et président de l'APAD.

- **La faiblesse des contre-pouvoirs**

Les contre-pouvoirs de type occidental ne fonctionnent pas bien en Afrique.

- *Leurs mécanismes ne sont pas en harmonie avec les valeurs culturelles dominantes*, du moins comme les perçoivent les acteurs de la vie publique. Pour réaménager ces contre-pouvoirs, il faudrait repenser le concept de séparation des pouvoirs, ou plutôt, selon Jacques Mariel Nzouankeu<sup>24</sup> lui substituer celui de la démultiplication des pouvoirs. Le principe de subsidiarité peut permettre de promouvoir une telle pratique et contribuer ainsi à l'amélioration de la gouvernance locale. Comme mécanisme de répartition des compétences, il précisera le contenu de la notion d'affaires locales. Comme technique d'amélioration de la qualité des décisions, il favorisera de nouvelles synergies entre les collectivités décentralisées de l'état.

- *En revanche, les procédures non contentieuses de prévention, de gestion et de règlement des conflits*, tels que le dialogue social, la médiation sociale, la négociation ou la conciliation sont des questions sur lesquelles l'Afrique peut apporter une contribution utile et novatrice, parce qu'elles s'harmonisent tout à fait avec ses valeurs culturelles et correspondent à son mode traditionnel de gestion des affaires.

## **B. Le nécessaire renforcement de la fonction publique**

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

Cela s'explique par les facteurs liés à son rôle social de redistribution des revenus<sup>25</sup> son rôle économique et politique, et son rôle de compensation des effets pervers de la mondialisation. Ces observations montrent l'importance de moderniser les outils de gestion et de pilotage de la Fonction publique, mais surtout, d'améliorer ses relations avec les usagers, pour lui permettre d'être ancrée dans la société et de la servir car ces programmes de modernisation sont remis en cause par les partenaires sociaux qui craignent pour la sécurité de leurs emplois ou leurs droits acquis.

Parallèlement la fonction publique africaine pourrait utilement définir une approche des politiques de qualité ou des labels de qualité tenant compte de ses missions spécifiques.

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

Boutros Ghali déclarait, lors du sommet de l'OUA au Caire juin 1993) : « L'Etat c'est d'abord une administration saine, intègre, dévouée, instruite, soucieuse du service public et de l'intérêt général. En Afrique, elle est à créer.

---

<sup>24</sup> Professeur de droit public et secrétaire permanent de l'observatoire des fonctions publiques africaines.

<sup>25</sup> Quelques membres du HCCI contestent l'existence dans l'Afrique Subsaharienne d'un Etat et d'une administration réellement redistributeurs. Le rapport inclut dans les phénomènes de redistribution sociale le clientélisme et le tribalisme (cf l'analyse de J F Médard page 32), ce qui explique sans doute cette divergence de vues.

#### **4. Conséquences pour la coopération institutionnelle française**

*Les concepts et les politiques de développement, élaborés par les pays du Nord, ne peuvent être efficacement mis en œuvre dans les pays du Sud que s'ils s'intègrent parfaitement dans leurs contextes politique, économique, social et culturel.*

De plus, il est nécessaire qu'ils partent des mécanismes de régulation et de résolution des conflits qui préexistent dans les sociétés du Sud.

*Cela suppose qu'ils aient été élaborés en étroite concertation avec ces pays, et en étroite collaboration avec leurs experts.*

A défaut, ils sont transposés superficiellement avec de grands risques d'échec, en vue simplement de pouvoir accéder aux financements multilatéraux dans le cadre de l'aide.

Or on constate la prééminence de l'approche anglo-américaine dans la plupart des programmes initiés par les institutions de Bretton Woods. Cette approche est globale et concerne aussi bien la méthodologie que le choix même des objectifs de ces programmes. Il conviendrait aussi de mieux prendre en compte les traditions politiques et administratives francophones, par exemple l'organisation de la fonction publique suivant le système de la carrière et non des emplois. Il existe un certain nombre de principes fondamentaux dont la prise en considération modifierait non seulement l'approche méthodologique de ces programmes, mais également les objectifs de modernisation qu'ils préconisent.

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

Il serait utile que la France organise mieux sa présence et son intervention au sein des instances internationales. Cela suppose qu'en amont il y ait discussion entre les ministres concernés et les partenaires sociaux afin de déterminer une politique et des positions et qu'une seule voix se fasse ensuite entendre.

<p>Avant de songer à réformer une administration africaine, il est essentiel, selon le HCCI, de comprendre préalablement comment elle fonctionne, en travaillant en amont avec les experts et les compétences locales. Faute d'être passés par cette étape préalable, nombre de nos programmes d'appui au développement institutionnel ont manqué leurs objectifs.</p>
--

## IV. Comment mesurer la « gouvernance démocratique »

*La gouvernance démocratique est un concept difficile à mesurer et à évaluer. Quels sont les indicateurs disponibles et souhaitables ? Sont-ils fiables ?*

### 1. Les indicateurs disponibles

Des indicateurs parcellaires existent, par exemple on dispose d'une notation sur les risques pays qui est une façon de mesurer la stabilité ou la gouvernance d'un pays. Ou encore Transparency International publie tous les ans un baromètre de la corruption par pays. Ces indicateurs n'ont qu'une visée limitée et ne cherchent pas à approcher la qualité de la gouvernance en général.

#### A . Présentation à travers deux études

- *La première, menée par des consultants QIM et ACT<sup>26</sup>* regroupe des indicateurs collectés dans les publications des bailleurs de fonds (PNUD-1997 ; Banque mondiale- novembre 2000 ; USAID-2000; Union européenne- mai 2000). Deux types d'indicateurs sont retenus : des indicateurs quantifiables mais non moins normatifs et des indicateurs plus descriptifs. Le problème des critères que ces indicateurs cherchent à évaluer est qu'ils sont assez difficilement mesurables. Aussi, les bailleurs de l'aide, notamment la Banque mondiale, souhaiteraient avoir recours à des sondages d'opinion pour connaître la satisfaction de la population vis-à-vis du gouvernement et de la fonction publique. Néanmoins, de tels outils s'avèrent assez difficiles à mettre en œuvre. En outre, à vouloir réduire l'importance des critères purement quantitatifs, parce qu'ils ne prennent pas en compte la situation spécifique de chaque pays, on assiste à l'émergence de nouveaux critères à la pertinence douteuse, intégrant des facteurs religieux, ethniques voire linguistiques.
- *La seconde, menée par Jean Bossuyt et Karijn de Jong pour LECDPM<sup>27</sup>* en 1997, présente les critères de performance dans la future coopération ACP/UE. De l'analyse de leur tableau, il ressort clairement que le succès d'un nouveau partenariat fondé sur la performance dépendra manifestement de la manière dont il est mis en pratique.

#### B. Les chercheurs de la Banque mondiale reconnaissent que les données qualitatives majoritaires dans l'analyse de la gouvernance sont imprécises.

Cependant ils les considèrent utiles et pensent qu'avec l'aide des méthodes statistiques on peut disposer d'une vue d'ensemble assez claire<sup>28</sup>. Une toute récente étude des Nations unies signale aussi les difficultés dans la définition de la gouvernance et de sa mesure.<sup>29</sup>

La mesure de la gouvernance, par les organismes multilatéraux (BM, FMI), concernait principalement l'avancement des réformes car celles-ci étaient considérées comme l'équivalent d'un gouvernement responsable et d'une politique saine. La gestion budgétaire, le contrôle des dépenses publiques, la privatisation des actifs publics, la réduction des régulations et la libéralisation financière et commerciale concentraient l'attention. Il n'existait pas à l'époque de considération sur la corruption, l'efficacité institutionnelle, l'intégrité ou la transparence.

<sup>26</sup> Tableaux en annexe, p 93 à 94

<sup>27</sup> Tableau et analyse sur les accords UE/ACP, en annexe p. 85 à 89

<sup>28</sup> La gobernabilidad es fundamental. Del analisis a la accion. Finanzas y Desarrollo (FMI) Junio 2000.

<sup>29</sup> « Project phase » de l'université des Nations unies sur l'évaluation de la gouvernance 2001-2002.

## **2. Les indicateurs souhaitables**

Des indicateurs fiables sont nécessaires pour que ce concept de gouvernance démocratique soit légitime.

- *L'évaluation doit être bipartite Nord/Sud avec la participation des acteurs locaux.*

Il faut accepter d'explorer empiriquement les sens que peut revêtir la notion de gouvernance démocratique débarrassée de ses aspects normatifs. Pour ce faire, il est nécessaire de s'intéresser pratiquement à la façon dont femmes et hommes définissent et règlent les affaires qu'ils conçoivent comme publiques, en d'autres termes comment ils se gouvernent au sens premier du terme. Cet ancrage empirique autorisera l'exploitation de notions trop souvent présentées sous la forme d'oppositions catégoriques, alors qu'il serait plus réaliste de les imaginer comme des pôles encadrant le continuum des pratiques concrètes : ainsi en va-t-il en particulier de la relation Etat - société civile, secteur privé - secteur public ou exclusion -inclusion.

- *Les difficultés techniques pour mesurer la gouvernance ne se trouvent pourtant pas du côté des moyens.*

Si l'on dispose d'un peu de ressources il est toujours possible de produire des données. Le problème est ailleurs.

- Il y a une grande difficulté à créer une mesure standard et quantitative réduisant les histoires sociales, politiques et institutionnelles des pays.

- Le caractère polysémique du concept de gouvernance fait obstacle à la définition de son champ d'action et à son usage spécifique. Le risque de s'y perdre est grand.

La mesure suppose la construction d'un objet qui définit le contenu et le sens de la réalité que l'on veut évaluer. Dans le cas de la gouvernance démocratique, ceci est d'autant plus complexe qu'elle possède une forte charge politique et sociale.

- *Les indicateurs à retenir renvoient à la question du sens de l'amélioration ou de la régression de la politique à évaluer.*

Ils doivent être basés sur différents aspects : l'état sanitaire, les droits minimaux, la participation à la négociation (qui doit impliquer les trois partenaires - Etat, bailleur, société civile), la défense des droits civils, etc.

Le débat sur les possibilités d'analyse empirique de la gouvernance est essentiel compte tenu des difficultés à la mesurer d'une façon exacte et indiscutable. Elle nécessite cependant un ancrage qui lui permette de devenir un instrument de travail de la société sur elle-même, c'est-à-dire un outil qui construit un lien entre le diagnostic sur les conditions influençant la gouvernance et la capacité de régulation d'une société fondée sur la qualité des politiques, des institutions et des compromis sociaux.

Déterminer le degré de gouvernance efficace ou ce qui l'empêche devient indispensable pour guider l'action. Comme il n'existe pas de consensus ni de références empiriques établies sur la gouvernance, il est essentiel que la définition intègre les résultats en terme d'efficacité.

L'évaluation de la gouvernance est dans cette vision destinée à constater qu'il y a des élections, que la loi est respectée surtout dans les contrats (davantage de sécurité juridique), qu'il y a de la stabilité politique (peu de conflits sociaux) et que les réformes favorables à la dérégulation ont été achevées (niveau d'ouverture, réduction du rôle de l'Etat, privatisation). L'ensemble suppose un pays ordonné, institutionnellement capable d'assurer la loi, la stabilité et la prospérité des affaires.



### Commentaires d'Angel Saldomando<sup>30</sup> sur la présentation d'indicateurs normatifs

Composants de la bonne Aspects à évaluer Gouvernance	Aspects à évaluer	Résultat
Liberté d'expression	Existence d'opinions publiques	Elections, sécurité juridique, stabilité, consolidation des réformes. Pays ordonné capable d'assurer la loi, la stabilité et le fonctionnement du marché dérégulé
Contrôle du gouvernement	Contrôle et information sur l'action du gouvernement	
Stabilité politique	Conflits et violence	
Efficacité du gouvernement	Capacité du gouvernement pour administrer les ressources publiques	
Normes	Lois adaptées	
Etat de droit	Respect par l'Etat et les citoyens des institutions	
Contrôle de la corruption	Organismes et moyens pour contrôler la corruption	

Cet ensemble d'indicateurs prétend donner une information utile sur la qualité de l'administration, du gouvernement et des institutions. Toutefois, tout ou partie de ces indicateurs doit être complété par une appréciation. On suppose que les réformes sont bonnes en soi et il n'est pas demandé si celles-ci produisent plus ou moins de corruption et plus ou moins de stabilité sociale par exemple.

Sur ce point, le Haut Conseil de la coopération internationale rappelle que l'amélioration de la gouvernance a pour cible l'amélioration des conditions de vie des populations concernées. Les indicateurs mesurant la stabilité politiques<sup>31</sup> ne doivent pas marginaliser ceux, essentiels, qui mesurent la satisfaction des droits économiques et sociaux.

<sup>30</sup> Angel Saldomando, consultant-chercheur en Amérique centrale.

<sup>31</sup> L'instabilité politique ne fait pas toujours fuir les investisseurs. L'ampleur des investissements pétroliers en Angola ou en Algérie malgré les crises qui y sévissent le démontre amplement.

### **3. Des indicateurs qui restent à construire**<sup>32</sup>

- *La qualité de la gouvernance en Amérique latine donne lieu à des appréciations diverses.*

Certains soutiennent, qu'après la "vague démocratique", ces pays sont entrés dans une étape de stagnation : certains sont menacés de recul ou sont déjà en crise.

D'autres affirment qu'une fois terminée la période de l'ajustement et de la transition, il apparaît nécessaire d'accélérer la réforme institutionnelle pour faire progresser la gouvernance.

Enfin, il y a ceux qui estiment que sous couvert de gouvernance, un autoritarisme du marché, accompagné d'élections, se construit.

Toutefois ces analyses, bien que plus complexes et complètes, continuent à souffrir d'un formalisme normatif et d'autre part s'appuient surtout sur les perceptions de l'opinion.

- *La régulation démocratique de l'ordre social*

Selon cette conception, l'état de gouvernance d'une société dépend de son degré d'intégration sociale et politique ainsi que de sa capacité à gérer les conflits. Ces aspects, essentiels pour apprécier l'état de la gouvernance démocratique, sont le produit de l'interaction entre les institutions, les politiques et les accords sociaux existants qui structurent les rapports entre le marché et la démocratie.

L'analyse de la gouvernance doit donc être décomposée en trois moments. D'abord la production des données sur l'état de la société dans ses aspects fondamentaux. Ensuite doivent être identifiés les politiques, les institutions qui les appliquent, les intérêts et les compromis sociaux existants. Finalement une mesure d'impact doit être élaborée dans trois domaines :

- *les aspects sociaux d'un développement économique*, permettant d'évaluer l'intégration sociale versus l'exclusion et la pauvreté ;
- *la gestion des conflits*, permettant d'évaluer la capacité de négociation des institutions versus la répression ou le degré de réponse aux demandes. Ceci évalue le rendement démocratique des institutions ;
- *le pluralisme et l'intégration politique*, permettant d'évaluer la démocratisation, l'accès au système politique et le respect des droits individuels et sociaux.

Il y a gouvernance démocratique si la production des régulations démocratiques, composée de politiques, de capacités institutionnelles et de compromis sociaux a un impact positif sur les conditions structurelles.

Dire qu'une gouvernance inefficace empêche le développement signifie concrètement qu'on relève des impacts négatifs sur la société, dans les trois domaines clefs.

Mais sur quelles évidences empiriques se fondent ces diverses appréciations ?

- *Pour examiner de façon rigoureuse la relation entre marché et démocratie et mesurer son impact,*

Angel Saldomando a recueilli des données concernant l'impact social de l'économie (distribution des revenus, dépenses sociales, pauvreté, emploi), les relations sociales (dépense militaire, violence, droits humains, corruption), la démocratie conventionnelle (libertés civiles et droits politiques), la capacité institutionnelle (d'après une enquête publiée par la Banque mondiale), et l'état de l'opinion (selon le baromètre latino-américain, publication des Nations unies). Ces informations lui ont permis de construire un indice et une classification des pays selon l'état de la gouvernance.

<sup>32</sup> Propositions alternatives de tableaux d'indicateurs par Angel Saldomando présentées en annexe p. 99 à 100.

En 1998, il distingue, après analyse, quatre groupes de pays :

- *Pays en phase de transition vers la démocratie ou qui sont déjà sortis de cette phase* (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Equateur, Pérou, Paraguay, Honduras, Haïti, Uruguay, Panama).
- *Pays en période d'après-guerre, entrés dans la phase de transition vers la démocratie grâce à des accords de paix* (Guatemala, Nicaragua, El Salvador).
- *Pays connaissant des problèmes de reproduction, d'épuisement ou de crise de leur système politique* (Colombie, Mexique, Venezuela).
- *Pays stables*. Le seul cas patent est celui du Costa Rica, où l'on observe un large consensus et où le bipartisme assure la stabilité.

Il préconise l'application de cette méthode aux autres continents et l'élaboration d'une méthodologie qui rende possible une vérification empirique dans chaque pays.

A la suite de cette analyse, le HCCI estime que :

- nos programmes de coopération devraient inclure des travaux portant sur des indicateurs mesurant la gouvernance démocratique dans son acception décrite ci-dessus et donner lieu à de larges débats publics dans les pays bailleurs, comme dans les pays bénéficiaires de l'aide ;
- ces indicateurs doivent être utilisés pour alimenter ces débats publics et de nature politique et ne jamais servir d'instrument de récompense/sanction dans l'attribution des montants d'aide ou de prétexte pour diminuer l'aide publique au développement au détriment des populations ;
- le résultat doit toujours être évalué par son impact sur les variables structurelles ; qu'à cet égard il convient de distinguer le degré de développement des instruments de régulation (politiques, institutions, compromis sociaux) et leurs impacts (plus ou moins d'exclusion sociale, plus ou moins de réponse aux conflits et aux demandes, plus ou moins d'inclusion politique et démocratique) ;
- la mise en place d'indicateurs doit s'accompagner de la création ou de la saisine d'une instance politique chargée d'évaluer les résultats et de répondre aux observations faites par les représentants de la société civile ;
- l'effort de clarification du concept de gouvernance et du contenu qu'il suggère de lui donner sont un préalable nécessaire à l'établissement d'une coopération confiante dans les pays du Sud et avec nos partenaires de l'Union européenne, (notre coopération reste soupçonnée d'arrière pensées colonialistes, par certains pays du Nord, du Sud ou de l'Union européenne) ;
- la mise en place de tableaux d'indicateurs pourrait être proposée de sorte à présenter des profils de gouvernance démocratique par pays. Pour ce faire, les critères doivent être élaborés après consultation d'experts et de compétences locales (Etat et société civile). S'appuyant sur les ressources locales nécessaires pour que ce dialogue soit fructueux, la coopération devrait favoriser l'émergence d'une expertise locale - en proposant si besoin est des programmes de formation technique concernant la mise en place d'indicateurs. Le dialogue<sup>33</sup> avec le pays concerné pourrait ensuite reprendre afin qu'il puisse commenter les résultats (chiffres ou courbes), analyser les raisons des évolutions négatives ou positives constatées et définir lui-même ce qui est perfectible ou non, donc susceptible d'être l'objet d'un engagement pour renforcer sa gouvernance démocratique et sociale, en fonction de ses priorités d'action.

<sup>33</sup> Les tableaux pourraient visualiser à un moment donné les résultats de ce dialogue étant entendu qu'il fait partie d'un processus de construction d'un mode de régulation.

## *Deuxième chapitre*

○ ○ ○

### **Les leviers dont dispose la coopération française pour promouvoir une gouvernance démocratique**

**Il s'agit de créer les conditions pour :**

- **lutter contre la corruption**
- **assurer la régularité des entrées Fiscales**
- **garantir une justice indépendante**
- **garantir des médias libres**
- **favoriser l'existence d un syndicalisme libre**

# *Introduction*

## **1. Les atouts de la France**

- *La France n'est pas dénuée d'atouts pour apporter sa pierre à l'édifice*

Elle dispose en effet :

- d'une pensée ancienne et originale en matière de coopération et de développement ;
- de réseaux d'experts et d'universitaires tant en France que dans les pays où nous coopérons, fort compétents en ce qui concerne les particularités des terrains où la coopération se déploie ;
- d'un modèle particulier d'organisation des pouvoirs publics et de la fonction publique, qui a été repris par de nombreux pays étrangers. Elle dispose, avec la concession de service public, d'un mécanisme qui permet de confier au secteur privé l'exploitation de services publics et la prise de risque tout en conservant à l'autorité publique la maîtrise des choix politiques ;
- d'une tradition de coopération politique administrative et judiciaire qui recouvre plusieurs domaines l'assistance électorale, l'Etat et ses administrations ainsi que les institutions de bonne gouvernance (Parlement, justice, police et armée) ;
- d'ONG, de syndicats, de régions, de villes qui ont ouvert depuis peu le chemin de la coopération décentralisée ;
- d'un poids spécifique au sein de l'Union européenne pour faire valoir son point de vue.

- *Comment mieux utiliser ces nombreux atouts ?*

Il n'appartient pas au Haut Conseil de la coopération internationale de se substituer à ceux qui décident et mettent en œuvre notre coopération. La réponse leur appartient.

Le Haut Conseil de la coopération internationale peut en revanche apporter modestement quelques éclairages sur les principaux leviers qui, selon lui, pourraient permettre aux pays du Sud d'améliorer leur gouvernance.

## **2. Les leviers pour promouvoir une meilleure gouvernance**

Ces leviers ont été identifiés en partant de l'idée que notre politique de coopération devrait chercher en priorité à renforcer le jeu des acteurs locaux. Parmi ceux-ci, le HCCI a identifié :

- *des acteurs institutionnels pour renforcer l'Etat*<sup>34</sup>

- les administrations chargées de percevoir les impôts, droits et taxes : sans régularité de la perception des recettes fiscales, il n'y a pas de fonction publique honnête, ni de continuité des services publics ;
- la justice : sans indépendance de la justice (séparation des pouvoirs), la régulation des conflits pose problème et les libertés politiques ne sont pas garanties ;

- *des acteurs non institutionnels pour promouvoir le processus démocratique*

- la presse : les médias libres sont une des conditions indispensables du jeu démocratique ;
- les syndicats : sans eux, il ne peut y avoir de conquête et d'application des droits sociaux ;
- les organisations de la société civile<sup>35</sup> impliquées dans le développement (défense des droits sociaux et démocratie participative), qui sont présentées dans le chapitre III consacré au jeu des acteurs locaux, en tenant compte de l'articulation entre les niveaux locaux et globaux.

---

<sup>34</sup> Le groupe de travail n'a pas retenu la coopération, néanmoins importante dans le domaine de l'armée et de la police.

<sup>35</sup> A ce titre, nous n'avons pas évoqué l'influence éventuelle, positive ou négative, que peuvent avoir les acteurs.

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

### **1. Un nouveau contexte**

Si la lutte contre la corruption fait désormais partie de tout projet d'amélioration de la gouvernance démocratique, la perception de sa nocivité est une nouveauté qui prend sa source dans la progression récente de la démocratisation et de la libéralisation économique. Cependant, la volonté affinée des grandes organisations internationales de lutter contre ce phénomène n'aide pas à mettre en œuvre des stratégies crédibles et efficaces, face à un phénomène dont les origines et les conséquences sont diverses. Les études récentes cherchent à répondre, essentiellement selon les méthodes et les champs des sciences politiques, économiques et sociologiques, à trois questions : quelles sont les causes de la corruption ? Quelles sont ses conséquences ? et comment lutter contre ce phénomène ?

#### **A. Une évolution de l'attention et de la perception au niveau national et international**

*La corruption, comme phénomène d'échange occulte et d'influence réciproque entre les sphères politique et économique, se présente aisément comme un bouc émissaire agrégeant toutes les formes de déception.*

La lutte anti-corruption entre dans le programme incontournable des hommes politiques en quête d'une relégitimation ou devient une arme stratégique dans la concurrence que se livrent les partis politiques ou des fractions de la société.

*Au niveau international, la conjonction de quatre facteurs explique la montée des préoccupations anticorruption :*

la globalisation, le soutien récent des Etats-Unis, la volonté de la Banque mondiale et du FMI, la fin de la guerre froide et la victoire du modèle économique occidental.

Dans ce contexte, les analyses fonctionnalistes ont disparu au profit de recherches principalement économiques de plus en plus nombreuses, mettant presque toutes en lumière les effets dommageables de la corruption.

Parmi les principaux effets cités traditionnellement, on relève : l'altération des processus judiciaires, la baisse des investissements et de la croissance ainsi que l'augmentation de l'insécurité économique et juridique; le renforcement des inégalités et de la pauvreté par un accès plus sélectif aux services publics vendus aux plus offrants ; l'augmentation des déficits publics à la suite des détournements de fonds publics, de l'évasion fiscale, de l'attribution des appels d'offre aux soumissionnaires offrant les pots-de-vin les plus élevés ; l'attractivité forte mais déclinante de la fonction publique auprès des jeunes diplômés à la recherche d'une carrière lucrative.

*Par ailleurs, les programmes d'ajustement structurel, en visant à réduire la place de l'Etat, ont eu pour conséquences des déflations d'effectifs dans la fonction publique.*

Par suite, ainsi que le remarque Giorgio Blundo en prenant l'exemple du Sénégal, nombre de personnes évincées se sont transformées en courtiers s'interposant entre les usagers et l'administration. Avec le recul, il s'agit d'une privatisation interne de services publics, marginalisant les plus pauvres.

#### **B. La progression récente de la démocratisation et de la libéralisation économique dans les pays en développement ( PED)**

A la différence des autres continents, l'Afrique se singularise par l'inexistence de réelles capacités politiques, sociales et judiciaires de prises en charges, de traitement approprié et de répression du phénomène de corruption.

A l'origine, la corruption a pris son essor dans le cadre des politiques économiques traditionnelles. Celles-ci renforcent le pouvoir de monopole et le pouvoir discrétionnaire des acteurs publics des Etats démocratiques fortement autoritaires ou des dictatures. La nouvelle corruption, quant à elle, est fécondée par la transition vers un modèle occidental ou bien par son "mime rusé" qui permet aux élites de détourner les objectifs affichés.

Avant 1960, date de départ du mouvement d'indépendance des Etats africains, deux systèmes juridiques coexistaient dans les colonies françaises. Le premier reposait sur un droit moderne, écrit et régissant les seuls citoyens français ; le second, coutumier et oral s'appliquait aux indigènes africains. Après les indépendances, certaines situations dites d'urgences politiques et économiques (admission à l'ONU, choix des stratégies politiques de développement, réforme agraire, plan économique de développement, etc ... ) ont conduit plusieurs gouvernements africains à reconduire mot pour mot, les dispositions législatives anciennement applicables aux citoyens français. Or, au premier rang des moyens efficaces de lutte contre la corruption et la délinquance financière figurent la mise en place d'instruments et mécanismes juridiques appropriés et adaptés au contexte local, un cadre judiciaire complet, dynamique et indépendant.

## **2. Les futurs enjeux de la lutte anti-corruption**

*Depuis le milieu des années 1990, les programmes de lutte anti-corruption font partie de la "bonne gouvernance" et s'ouvrent à des analyses néo-institutionnelles.*

Cette évolution vers la prise en charge des *soft issues*, tels que le droit des femmes (Conférence de Beijing), l'environnement écologique (Conférence de Rio), réserve une grande place à des partenariats avec la société civile, car sa mobilisation est sensée atténuer les blocages étatiques au développement. De même que le fait de confier à des autorités locales l'offre de certains biens collectifs (cf. 1. B p. 56 du rapport)

Cependant, les instruments juridiques appropriés aux lendemains de cette révolution démocratique n'ont pas été mis en place pour freiner la progression de la corruption et de la délinquance financière, dont les effets pervers sur la croissance économique, la santé morale de la communauté et sur la stabilité politique n'ont fait que s'accroître. Dans certains Etats, ce sont les anciens responsables qui ont financé les campagnes électorales des nouveaux responsables politiques, eux-mêmes financièrement démunis, avec des fonds d'origine peu transparente.

Selon Amadou Ousmane Touré<sup>36</sup>, une lutte efficace contre la corruption exige

- de mettre en place des instruments et mécanismes juridiques ;
- de disposer, pour la justice pénale, de magistrats et d'officiers de police judiciaire techniquement compétents et moralement irréprochables ;
- de convaincre les acteurs de cette justice de l'équité de cette lutte et de l'égalité des citoyens dans la mise en œuvre de l'action publique (pour soumettre les décideurs publics / politiques à la loi du contrôle et de la vérification) ;
- de faire en sorte que l'Etat et ses institutions soient considérés comme le bien commun de l'ensemble des citoyens et non comme un moyen d'enrichir des groupes politiques, des clans ou des familles arrivés au pouvoir.

*La stratégie "pluraliste" de lutte contre la corruption* préconise des mesures de libéralisation des marchés, en accélérant et en contrôlant mieux les déréglementations et les privatisations, de renforcement de la démocratie politique, de transformation des institutions publiques en mettant l'accent principalement sur la justice, les douanes et la police, d'aides financières pour mener de front ces chantiers et de pressions en termes de conditionnalité pour les mauvais élèves.

*Demander aux pays du Sud de lutter contre la corruption* n'a guère de sens si les pays du Nord ne cherchent pas parallèlement à l'éradiquer chez eux. Car toute corruption repose sur un couple corrupteur-corrompu : si les corrompus d'après les classements internationaux sont souvent au Sud, les corrupteurs sont souvent au Nord. Ainsi qu'Antonio di Pietro<sup>37</sup> aime à le rappeler : « La culture de la corruption touche toutes les démocraties modernes. C'est l'un des coûts de la démocratie ».

<sup>36</sup> Procureur de la République du Mali.

<sup>37</sup> In « Mains propres » sans frontières. Entretien avec Antonio di Pietro. *Politique internationale* n° 85 page 11.

*Les pays du Nord qui, pour la plupart, ont transposé les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) datant de 1997 et le prévoyant, doivent poursuivre une lutte implacable contre leurs ressortissants se livrant à des actes de corruption dans les pays en développement. Le passage par les places financières off shore faisant malheureusement obstacle à ces poursuites, la France devrait contribuer à remédier à cette lacune. Elle doit également rester à la pointe de la lutte contre les paradis fiscaux et s'efforcer d'entraîner les autres pays du Nord dans la lutte contre l'impunité des mouvements illégaux de capitaux.*

*La coopération Nord-Sud sera de plus en plus nécessaire pour lutter efficacement contre la corruption. A la vérité, le développement de la corruption repose sur une mauvaise articulation entre la gouvernance de la firme privée et une mauvaise gouvernance des Etats (cf. encadré p. 10 du rapport). Une lutte efficace contre la corruption suppose à la fois une meilleure gouvernance des firmes et des Etats, illustrant par-là, la nécessaire articulation entre les différents niveaux de gouvernance. Une proposition récente d'une ONG illustre la pertinence de cette approche. Faisant suite à un rapport de 1999 sur le pillage des ressources de l'Angola, l'ONG « Global Witness » demande que les compagnies extractives cotées en bourse soient désormais obligées de mentionner dans leur rapport l'intégralité des sommes versées (quelle que soit leur forme : impôt, royalties, redevances, charges, transactions commerciales, etc) aux gouvernements ou organisations du secteur public des pays où elles opèrent pour mettre fin aux phénomènes de fraude, de corruption ou de détournement des richesses nationales. L'initiative est d'autant plus intéressante que douze des vingt-cinq pays les plus dépendants de l'exportation de leurs ressources minières et six des pays les plus dépendants de l'exportation de pétrole figurent parmi les pays pauvres très endettés (PPTÉ), selon la Banque mondiale.*

### **3. La compréhension d'un phénomène universel et hétérogène**

- ***Les nombreux visages de la corruption***

Pour la majorité des économistes, la corruption est une transaction, correspondant à la trahison d'un mandant (la victime) et opérant par un échange illégal entre un mandataire et un tiers, dont les gains et les pertes dépendent de l'action du mandataire.

Dans une logique comparative, il est possible d'approcher, selon les pays et les périodes, le niveau de la corruption, même si la mesure demeure un exercice difficile et subjectif (cf. les critiques sur le classement par Transparency International).

La corruption concerne tous les secteurs et présente de nombreux visages, mais on se focalise souvent sur la seule fonction publique.

- ***Corruption, clientélisme et démocratisation***

J.-F.Médard<sup>38</sup> revient sur la relation entre le clientélisme et la corruption. Pour lui, les deux phénomènes s'opposent. La corruption trouve une forme de légitimation à travers l'échange social auquel elle donne lieu. D'autant plus qu'il est difficile pour un individu de se soustraire à la pression sociale de son groupe d'appartenance. En effet, faire vivre son entourage en rentabilisant sa fonction publique est plutôt perçu comme normal. Il existe effectivement une économie morale de la corruption et celle-ci n'est pas une simple manipulation des obligés et des élites. Comme le souligne aussi JL Rocca<sup>39</sup>, la corruption redistributrice n'est pas dénoncée dans les pays du Sud, alors que la corruption accaparatrice l'est. Le problème n'est pas tant de dénoncer ou non ces pratiques, mais de s'interroger sur leurs conséquences. Le clientélisme, comme la corruption en général, constituent la négation même des valeurs qui fondent l'état et la démocratie. La notion moderne d'état repose sur l'idée d'un pouvoir institutionnalisé fondé sur le principe de la distinction entre la position de pouvoir et la personne titulaire du pouvoir, c'est-à-dire en définitive entre ce qui relève de la chose publique et ce qui relève de la chose privée : obéir à des règles pour ne pas obéir à des hommes.

<sup>38</sup> J.F.Médard Professeur au Centre d'études d'Afrique noire et à l'institut politiques de Bordeaux.

<sup>39</sup> JL Rocca, 1993, la corruption, Syros, Paris.



- *Parfois, la corruption devient la norme de la gouvernance*

On assiste alors à un cercle vicieux : corruption, baisse de la croissance, ressources insuffisantes pour financer la démocratie, corruption. Même si la corrélation croissance/démocratisation est imparfaite et doit être envisagée avec de nombreuses précautions, il est utopique d'envisager un projet de transition démocratique sans forts budgets publics d'accompagnement. La citoyenneté, seul système renforçant les valeurs démocratiques, a un coût qu'il faut prendre en compte et accepter, sachant que, la lutte anticorruption sera longue, dangereuse et coûteuse, surtout si elle casse les réseaux organisés et favorise une corruption anarchique.

Le HCCI estime que nos programmes de coopération devraient

- identifier, au sein de chaque société, les îlots de résistance à la corruption<sup>40</sup> et monter des actions en s'appuyant sur eux ;
- soutenir les actions permettant de mieux articuler la gouvernance des firmes privées et la gouvernance démocratique des Etats ;
- soutenir toutes les initiatives des sociétés civiles du Sud pour lutter à nos côtés contre les paradis fiscaux ;
- comporter un volet d'aide à la mise en place d'une législation - n'excluant pas les élus et les gouvernements- et d'instruments administratifs et judiciaires pour lutter contre la corruption ;
- centrer les programmes de coopération judiciaires sur la formation des magistrats locaux en incluant les nouvelles techniques d'investigations financières.

<sup>40</sup> Comme, par exemple, le Forum civil du Sénégal.

## **II. Assurer la régularité' des rentrées fiscales**

### **1. La France poursuit depuis plusieurs décennies des programmes de coopération administrative**

Ces programmes visent à renforcer les administrations économiques et financières des pays avec lesquels elle coopère (douanes, comptabilité et trésor public) ainsi que leurs organes de contrôle sur la dépense publique. Malheureusement, ils n'ont pas toujours produit les résultats escomptés : dans maints pays africains, les recettes fiscales ne rentrent pas régulièrement ; de ce fait, les fonctionnaires civils et militaires ne sont pas payés et tentent de compenser cet aléa au détriment des usagers.

Une évaluation de ces programmes de coopération administrative, dont le bien fondé est incontestable pour le HCCI, serait hautement souhaitable pour mieux comprendre leur impact : s'il est limité, cela tient probablement à une méconnaissance des règles implicites de fonctionnement des administrations concernées et du contexte socioculturel local.

### **2. Ces programmes restent pourtant d'une importance critique pour améliorer la gouvernance et les droits de l'Homme.**

*Le consentement à l'impôt est le premier levier d'établissement de la démocratie représentative : en Arabie Saoudite, où aucun impôt n'est prélevé sur les citoyens, il n'y a pas besoin d'un Parlement pour autoriser la levée des impôts. Le non-paiement de leur solde aux militaires a provoqué plus d'un coup d'Etat en Afrique tandis que, faute de percevoir leur traitement, des policiers n'hésitent pas à rançonner la population, au mépris des Droits de l'homme. Sans système fiscal et de recouvrement efficace, le respect des Droits de l'homme et la stabilité politique sont en danger.*

*Une attention particulière doit continuer à être portée aux douanes : dans les pays concernés, elles assurent, grâce aux droits perçus à l'importation une part importante des recettes de l'Etat et en constituent l'élément le plus stable et le plus régulier. L'administration des douanes est par conséquent la plus prisée : dans la plupart des Ecoles nationales d'administration (ENA) africaines, le major la choisit à la sortie de l'école, car les chances de s'enrichir y sont les plus élevées. Ce pan de la politique de coopération rejoint, sur ce point, celui de la lutte contre la corruption. Notre pays doit maintenir une expertise élevée dans le domaine de la coopération douanière car les enjeux relatifs à la sécurité des transactions et à l'accès aux échanges internationaux resteront importants.*

Sans prétendre proposer de solution miracle, le Haut Conseil suggère néanmoins quelques orientations pour améliorer ce volet de notre coopération :

- **Le système fiscal des pays africains francophones, décalqué sur celui de l'ancienne métropole, comporte des taux d'imposition trop élevés.** L'évasion fiscale, en conséquence, est considérable. L'impôt n'est actuellement payé que par les contribuables qui n'ont pas le choix, c'est-à-dire principalement les entreprises étrangères du secteur formel et les fonctionnaires. Le secteur informel n'y contribue pas -les entreprises locales ne pourraient que difficilement être compétitives si elles payaient l'intégralité des impôts et des charges sociales. **Des exemples récents comme celui de la Russie donnent à penser que le recours à une « flat tax » à un taux modéré, que ce soit pour l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu,** a pour effet d'accélérer considérablement les rentrées fiscales et de diminuer l'évasion fiscale, les acteurs économiques préférant alors acquitter leurs impôts pour bénéficier d'une plus grande sécurité juridique. Cette voie mériterait d'être davantage étudiée.
- **L'informatisation des administrations financières,** à laquelle nos programmes de coopération ont contribué, n'a pas apporté l'amélioration escomptée. Beaucoup s'accordent aujourd'hui à penser que **les progrès futurs passeront par une triple action concomitante : réforme Fiscale, réforme de l'Etat et modification des comportements.** Avec les traditions et les pratiques actuelles de la fonction publique africaine, aucun pays de la zone ne peut espérer mettre en œuvre un changement structurel du système fiscal. Le volet modification des comportements passe par un travail en profondeur et de long terme sur le rôle de l'impôt, les missions de l'Etat, la notion de personnalité morale de droit public au sein de sociétés où priment les rapports entre individus, les contreparties au prélèvement fiscal pour les citoyens, la sensibilisation de ces derniers à la notion d'intérêt général, et pour commencer, au plan local, la transparence dans la gestion de l'Etat et l'utilisation des crédits publics.
- **La réforme Fiscale passe aussi par une réflexion renouvelée sur les modes de perception de l'impôt et de rémunération des collecteurs de l'impôt.** Sans revenir à la ferme générale des impôts, leur perception pourrait en tout ou partie être confiée à des institutions financières ou à des acteurs privés. Dans la même perspective, il faudrait sans doute revoir le mode de rémunération des fonctionnaires chargés de cette perception, pour la lier de manière incitative aux rentrées fiscales. Dans le même ordre d'idées, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a constitué un fonds spécial en Serbie Monténégro pour tripler le traitement des magistrats et mettre fin par-là à leur dépendance financière à l'égard des justiciables. De ce point de vue, la gouvernance a un coût et il ne faut pas le dissimuler.
- **La réforme de l'Etat exige également une réflexion nouvelle sur son rôle et ses attributions**
  - *A l'heure actuelle, les Etats embrassent trop d'activités qu'ils exercent mal.* Pour se limiter au budget de l'éducation, il n'est pas rare que la moitié des crédits soit absorbée par l'université et surtout par les bourses correspondantes, tandis que subsiste un pourcentage élevé d'enfants non scolarisés dans le primaire. Plus la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur augmente dans les pays africains, plus le retour -pour la société et pour l'économie- de l'investissement financier dans l'éducation s'amointrit, en raison de l'asymétrie entre l'offre et la demande.
  - *L'Etat pourrait décider, avec un objectif de redistribution et de lutte contre la pauvreté, de consacrer prioritairement les ressources publiques à l'éducation de base pour tous,* en laissant davantage intervenir, sous son contrôle, le secteur privé pour les autres niveaux de formation. Les risques de dérive, en particulier quant à la gestion de certains établissements par des groupements religieux ou quant au contenu de l'enseignement, seraient évidemment à prendre en compte. La contrepartie serait de renforcer le rôle régulateur de l'Etat : autorisation d'ouverture des écoles, définition du contenu de l'enseignement, délivrance des diplômes, contrôle, etc.
- **La réforme de l'Etat passe aussi sans doute par une clarification du financement des partis politiques.** Les acteurs politiques se financent pour l'essentiel en détournent des crédits de l'aide internationale, en particulier des crédits d'études, ou en faussant le jeu des appels d'offres. **La transparence financière de la vie politique reste à installer ; elle mériterait de faire l'objet de programmes de coopération.** A défaut, la gouvernance démocratique restera un concept creux<sup>41</sup>.

Ce sont des débats de cette nature que notre politique de coopération devrait ouvrir avec les pays intéressés, afin de les impliquer dans les choix et la mise en œuvre de nos programmes.

<sup>41</sup> Les budgets de nombreux pays africains comportent des dotations en faveur des fonds spéciaux, rattachés à la présidence de la République ou du Premier Ministre. Ces fonds ne font l'objet d'aucun contrôle. Il serait souhaitable qu'avant d'accorder des concours pour financer le déficit budgétaire, notre pays exige la transparence sur l'utilisation de ces fonds, servant fréquemment à financer les partis politiques.

### III. Une justice indépendante

Dans l'Etat de droit, le juge judiciaire, administratif ou constitutionnel garantit la défense des droits et des libertés des individus contre la volonté des majorités et les décisions illégales de l'administration. Par lui, se réalise l'exigence démocratique de respect de la volonté générale et de la légalité et des droits fondamentaux. Ce n'est pas seulement des juges indépendants dont il s'agit mais de l'indépendance de l'ensemble du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif : les magistrats du siège, siégeant dans les différentes Cours et tribunaux spéciaux. Il faudrait y inclure, dans la mesure où ils relèvent organiquement de l'Exécutif, le Parquet par son pouvoir d'engager des poursuites et la Police qui, par sa mission d'enquête impartiale, rend possible l'instruction des affaires pénales et offre une possibilité de recours aux classements sans suite. L'on pourrait y inclure également les auxiliaires de justice que sont les avocats comme vecteurs des droits des plaignants et des accusés et enfin les associations de type ONG qui peuvent prétendre à un *locus standi* devant les tribunaux pour représenter un individu ou un groupe lésé par le pouvoir. Le droit à un procès équitable, qui est un droit fondamental, ne peut être mis en œuvre que si les juges sont indépendants et les tribunaux impartiaux.

#### **1. Les enjeux du débat Gouvernance démocratique-Etat de Droit-Justice indépendante**

La justice indépendante, garante de l'Etat de droit, entre dans le champ de la gouvernance démocratique, en tant que principe fondateur de la démocratie horizontale, selon le principe consacré par Montesquieu de la séparation des pouvoirs. En se réclamant de la gouvernance démocratique, l'on entend donner sens et contenu aux éléments suivants : démocratie participative, absence de corruption, presse libre, justice indépendante.

Pour le Haut Conseil, l'exigence de justice indépendante requiert une démocratie respectueuse des Droits de l'Homme et une magistrature non soumise au politique. Ces conditions sont des institutions adéquates, la reconnaissance du droit syndical aux magistrats, des salaires décents, une formation initiale et continue de qualité et un mécanisme de contrôle apolitique des juges et des décisions de justice.

La gouvernance démocratique de la justice implique donc une série d'acteurs dont la synergie ne sera efficace qu'au cas où la justice est réellement indépendante. Dans ce cas, pourra émerger une conscience d'intérêts collectifs et pourront être mis en place les moyens concrets pour la gérer. Heureusement ou malheureusement, la corruption ou la justice aux ordres ne sont pas spécifiques à telle ou telle région du monde et la seule différence entre les pays en développement et les pays développés réside dans l'impact de ces pratiques sur la vie politique et économique nationale '.

Les programmes de coopération doivent promouvoir Etat de droit et indépendance de la justice en appuyant tous les acteurs de la justice.

## **2. Etat des lieux : quelques exemples**

### **A. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)**

Les pays candidats à l'accession à l'UE font l'objet d'une analyse minutieuse et systématique par celle-ci de leur système judiciaire suivie de rapports et de recommandations. Ainsi en Bulgarie ont été dressés les constats suivants :

- des interventions de l'exécutif dans l'administration judiciaire (et notamment des investigations sur le travail des tribunaux ou de juges) ;
- un pouvoir exécutif ou législatif qui décide de fait des allocations de ressources de fonctionnement ;
- une neutralisation du rôle du Conseil de la magistrature par incorporation de membres non-magistrats appartenant à l'exécutif ou au législatif, par manque de moyens en personnel et par la rareté de ses réunions ;
- une faible volonté politique de rendre la justice indépendante - un pouvoir judiciaire qui est également Parquet et Police judiciaire, ce qui oblige les juges à travailler avec les représentants de l'exécutif ;
- de mauvaises conditions de travail et une surcharge de travail ;
- des salaires corrects mais de maigres retraites, ce qui, conjugué au pouvoir que détient l'exécutif de mise à la retraite, entache sérieusement leur indépendance ;
- un manque de transparence dans les règles de gestion de carrière des magistrats ;
- un manque de transparence dans les règles d'attribution des dossiers et affaires ;
- une application sélective des jugements rendus ;
- de nombreux exemples de corruption des magistrats.

### **B. Les pays arabes et l'exemple de la Tunisie :**

Le modèle arabe a choisi une voie propre qui consiste à construire le pouvoir judiciaire comme un corps indépendant des autres entités gouvernementales. La constitution et la loi sur l'organisation de la justice sont les dispositifs utilisés à cette fin.

*Toutefois, en dépit de la proclamation officielle du principe d'indépendance de la justice par les constitutions des pays arabes, son application concrète demeure imparfaite.*

Une véritable indépendance requiert que le pouvoir judiciaire soit autonome dans la gestion de ses propres affaires : la nomination des juges, leur promotion, leur mutation, l'exercice du pouvoir disciplinaire et l'autonomie financière. Les constitutions des pays arabes restent vagues sur ces questions. Plusieurs insistent sur l'existence d'un Conseil de la magistrature, mais, soit délèguent le contrôle de ce Conseil - la présidence par exemple- soit laissent à la loi ordinaire le soin de régler le détail de son fonctionnement.

Dans les cas où le pouvoir de nomination, de promotion ou de mutation est du ressort du pouvoir judiciaire, il faut vérifier qui possède le pouvoir de mener une enquête ou de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges, et si l'autonomie du budget concerne non seulement les juges mais également le personnel administratif attaché aux fonctionnements des tribunaux.

Le 6 juillet 2001 Mokhtar Yahyaoui, magistrat tunisien, président de la 10<sup>ème</sup> chambre civile du tribunal de première instance de Tunis, diffusait une lettre ouverte adressée au Président de la République, dans laquelle il dénonçait le manque d'indépendance des magistrats tunisiens dans l'exercice de leurs fonctions et le fait que la justice était inféodée au pouvoir politique. Suspendu de ses fonctions et de son traitement quelques jours plus tard, il est cité à comparaître devant le Conseil de discipline des magistrats pour « manquement à ses obligations professionnelles et à son devoir de réserve » et révoqué. Le 28 décembre 2001, le comité national pour les libertés en Tunisie décernait au juge Yahyaoui le prix Hachemi Atari des Droits de l'Homme pour son combat en faveur de l'indépendance de la justice.

## C. La situation en Afrique

Selon Amadou Ousmane Touré, « depuis très longtemps, l'Afrique a massivement adhéré aux principes constitutionnels de l'Etat de droit (adhésion aux préambules des constitutions françaises de 46 et 58), mais en réalité, au-delà de cette adhésion de principe, c'est une véritable confusion des pouvoirs et une réelle ineffectivité institutionnelle qui existent. Le pouvoir exécutif s'est toujours aliéné les deux autres pouvoirs (...). L'exercice du pouvoir est plus fondé sur l'obligation acceptée et la loyauté des citoyens à l'égard des gouvernants du jour que sur la compétence et la qualité du service public qu'ils rendent. L'institutionnalisation se trouve ainsi pervertie par la personnalisation du pouvoir (...). L'une des règles fondamentales de l'Etat de droit est d'assurer la séparation des pouvoirs et donc l'indépendance du pouvoir judiciaire. Car le juge est la garantie des libertés individuelles et aussi celui qui doit veiller à l'application de la loi et à la garantie du respect du droit de chacun. Le rôle des juges, a dit le Président de la république du Mali, est « d'assurer une exacte et égale application, de l'imposer au besoin ».

### 3. Analyse et pistes pour la réflexion et l'action

#### A. Quels sont les obstacles rencontrés ?

Le "politique" est incontournable en Afrique. Le droit et la justice n'échappent pas à ce phénomène dans la mesure où, la norme juridique est considérée comme un simple instrument au service des hommes au pouvoir. La police, qu'elle soit secrète ou officielle, participe sous leur autorité à la répression. Sous certains régimes autoritaires, la police, qu'elle soit secrète ou officielle, participe sous leur autorité à la répression. Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, l'indépendance de l'autorité judiciaire n'est pas suffisamment garantie du fiat des multiples injonctions du Garde des Sceaux et de la faible résistance de certains magistrats aux démarches de corruption. Pire encore, dans des dossiers économiquement ou surtout politiquement « sensibles » on note une implication personnelle du droit de l'Etat ou de ses représentants. L'intrusion abusive du politique dans les institutions entraîne la prise en otage de toute la société civile.

De plus, les dispositions juridiques s'opposent parfois à la création d'associations de type ONG sauf pour elles à être les vecteurs de la politique gouvernementale. Le centralisme démocratique, formule élégante pour le totalitarisme, consiste en la fusion organico-fonctionnelle assurant au chef de l'Etat une autorité exclusive, pleine et entière.

#### B. Quels instruments promouvoir ?

*- Est-il raisonnable de fonder un espoir dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples ?*  
Adoptée en 1981 et entrée en vigueur en 1986, lors du sommet ordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, elle fut l'œuvre de juristes indépendants. Tout d'abord cette charte manifeste 'un réel souci de l'indépendance des juges, de la sauvegarde des droits du justiciable, du contrôle non juridictionnel (souci du consensus et du règlement amiable des conflits) et juridictionnel. Le principe du procès équitable devant une juridiction impartiale y est reconnu. Le secrétaire général de l'OUA de l'époque soulignait : « l'émergence de la notion d'Etat de droit est un des aspects fondamentaux de cette Charte ».

Toutefois la Charte comporte des limites et des insuffisances, dont la correction pourrait permettre la construction de la démocratie et de l'Etat de droit. Elle représente une avancée tout à fait intéressante puisqu'elle ouvre la porte au droit et au devoir d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat indépendant et souverain. Certains États l'ont non seulement adoptée mais encore ont créé des commissions nationales indépendantes de défense des droits de l'Homme qui n'ont pas toujours les moyens de fonctionner. Symboliques et fragiles ces avancées sont un pas dans la direction souhaitée. La Charte offre une base de soutien pour les défenseurs des droits de l'Homme, en interne et en externe. Mais une grande part des pays qui l'ont signé sont toujours aux antipodes des principes qui y sont énoncés et leur adhésion y est toujours ou presque assortie de réserves du style « dans le cadre de la loi et du règlement » ou « conformément à la loi de chaque pays. Ces signataires ont tous voulu garder les mains libres.

- *Un an après sa création, la commission des juristes de l'OUA disparaissait.* La Commission africaine des droits de l'Homme a été créée sans compétence juridictionnelle. La faiblesse de cet instrument, fruit d'une organisation intergouvernementale, tient à son insuffisance pour contrecarrer la toute puissance de ces mêmes gouvernements face à l'individu.

C'est pour cette raison que certains préconisent la création d'une véritable Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples avec une compétence juridictionnelle régionale ou continentale qui pourra rendre effective la protection des droits et principes démocratiques. Dotée de la compétence et indépendante des États signataires, impartiale, équipée convenablement, elle rémunérerait ses juges sur le budget régulier de l'OUA. La nomination des juges devrait obéir au principe de l'indépendance de la magistrature vis à vis des Etats parties, les magistrats devraient être inamovibles et jouir de l'immunité du personnel de l'OUA.

Fort du succès incontestable de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et de son mécanisme juridictionnel supra-étatique, la France et l'Europe devraient, selon le HCCI, inclure dans leurs programmes de coopération le soutien à l'installation et au fonctionnement de chartes régionales de Droits de l'Homme, garantes de leurs progrès.

- *Il serait judicieux d'envisager la création d'un institut africain de formation et de promotion de l'état de droit.* En 1961 s'était tenu à Lagos (Nigéria) le Congrès africain (ONG) qui avait réuni sur le thème de la primauté du Droit 194 magistrats, professeurs, avocats et praticiens du droit venus de 23 pays africains.

- *Il serait également utile de faciliter les conditions juridiques de création d'ONG et d'instituts des Droits de l'Homme.* Ce fut le cas au Sénégal lorsqu'en 1979 fut créé l'Institut des droits de l'homme et de la paix. Pour ce faire, le soutien d'organisations internationales ou intergouvernementales est nécessaire voire indispensable. Il subsiste des lacunes en matière de contrôle des décisions administratives et des autorités publiques en l'absence de vrais tribunaux administratifs. De même il manque des organes non juridictionnels tel que le protecteur du citoyen, l'ombudsman, des ONG de défense des droits de l'Homme. Tous ces organes devraient être créés, mais leur fonctionnement réel et la prise en considération de leurs avis ou de leurs recommandations dépendre toujours du modèle politique choisi. Seul un système démocratique permettra le fonctionnement normal de ces institutions.

- *La clé de voûte du développement de la gouvernance démocratique en Afrique demeure la formation* tant au niveau national que régional ou continental. Quant aux contenus, le contexte local (priorités sectorielles) et les valeurs locales méritent d'être mis à contribution. Les langues locales et étrangères sont à promouvoir.

### C. Le rôle de la France et de L'Europe

- Il revient aux pays en développement de définir les voies et les moyens d'accès à la modernité sans forcément copier ou vouloir rattraper un modèle donné. C'est dire l'importance de la démocratie et de l'Etat de Droit pour pouvoir faire éclore et aboutir un tel débat interne. Il faut en outre s'assurer de la réunion d'autres conditions pour que cette démarche ait un sens : la formation du citoyen par une éducation généralisée et la formation des agents publics. Une gouvernance démocratique doit assurer le développement constant de l'Etat de droit, la sécurité juridique, l'accès à la justice, la possibilité de recours effectifs, l'existence d'autorités administratives indépendantes de régulation. Que le concept soit normatif ou qu'il serve de modèle, il devra de toute façon varier selon la nature de la société considérée, rurale, industrielle ou postindustrielle. Il faudra surtout éviter la tentation facile de toute forme sournoise de recolonisation.

- La question : « *Quelle Justice ?* » n'est pas la question que doit se poser le Nord. Le principe d'une justice indépendante est intemporel et universel. Inutile d'importer une justice qui existe potentiellement. Une conditionnalité droits de l'Homme - Etat de droit ne doit pas faire l'économie du dialogue politique entre le pouvoir et le peuple, lequel a sur le sujet des apports et des attentes propres. En revanche, une fois le principe posé, c'est au Sud de décider sur quels éléments il voudra améliorer la gouvernance de sa justice. Il pourra avoir pour souci de faire place à l'expression de sa culture et par exemple, en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne par exemple, souhaiter préserver les modes de règlement alternatifs des conflits qui lui sont propres, modes que l'Occident redécouvre aujourd'hui avec un certain engouement.

Selon le HCCI, nos partenaires du Sud ont droit à leur débat sur la justice et c'est à eux de décider ce qui est digne de survivre et ce qu'il faut, avec douceur, encourager à mourir. Il faut se garder de les enfermer dans un discours de modernité ou au contraire de sacralisation des traditions. Il faut seulement créer les conditions du débat démocratique interne.

- Une justice indépendante ne suffit pas : les enjeux des droits de l'homme ne se jouent pas seulement devant les tribunaux. D'autres acteurs jouent un rôle éminent : les ONG de lutte contre la corruption et de protection des droits de l'Homme, une presse indépendante, des Barreaux puissants, etc. Plus largement, le multipartisme, l'éducation, la démocratie locale et les moyens de communications sont autant de facteurs favorables au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit.

- La volonté politique étant incontournable, les contrats de coopération sont le terrain privilégié d'application de la gouvernance démocratique en ce qu'ils sont l'occasion d'un renouvellement des processus de décisions et d'actions et invitent à un travail avec les institutions locales engagées dans un processus de démocratisation et de réforme. A l'instar des trois piliers d'Euromed, où les conditionnalités démocratiques doivent faire l'objet de la même vigilance que les conditionnalités économiques. Si le volet technique du partenariat est important, le volet politique est lui capital.



## IV. Favoriser les conditions d'existence de médias indépendants

### 1. Caractéristiques et évolution de la Presse dans les pays d'Afrique subsaharienne et du monde arabe

Afin de définir quelles sont les conditions d'une presse libre et de quelle manière les pays du Nord - et la France en particulier – peuvent, dans le cadre de leur politique de coopération internationale, contribuer à son émergence, il est intéressant de rappeler la situation actuelle de la presse dans les pays d'Afrique subsaharienne et du monde arabe - Maghreb surtout - qui, ensemble, recueillent la plus grande partie de l'APD française. De plus, ces deux ensembles sont - à quelques exceptions nationales près (plusieurs pays tiers méditerranéens comme la Libye et la Syrie n'ont pas signé d'accords) - liés à l'UE par des accords (accords de Cotonou pour les ACP et accords de libre échange Euromed pour les pays tiers méditerranéens) qui conditionnent expressément le partenariat à la sauvegarde de la liberté d'expression et à la mise en place d'un système démocratique. La conditionnalité démocratique est centrale dans ces deux textes auxquels la France est partie prenante.

L'état de la presse est, partout, un excellent révélateur de l'état des pratiques démocratiques et de la liberté d'expression. A cette aune, la situation n'est pas brillante. La réalité des deux ensembles choisis est toutefois très hétérogène et très contrastée, mais on peut y relever quelques constantes.

#### A. La presse dans le monde arabe

*C'est probablement la région du monde où la presse est la plus malmenée, ce qui reflète l'autoritarisme des régimes en place pour qui la censure constitue un outil essentiel de contrôle politique et social. La situation, certes, n'est pas la même partout. Une relative liberté de la presse écrite peut être relevée dans quelques émirats (Qatar essentiellement), en Jordanie, en Egypte, au Maroc et en Algérie. Ailleurs, la censure est totale et aucune publication nationale ou étrangère n'y échappe. Cependant, dans tous les pays, les contraintes qui pèsent sur elles sont très fortes.*

*Il existe d'abord des contraintes juridiques.*

Dans tous les pays cités, la liberté de presse est en général garantie par la Constitution mais les codes de la presse en vigueur sont extrêmement dissuasifs et permettent un large éventail de sanctions contre les journalistes ne respectant pas les interdits auxquels ils sont soumis. On se souvient de la rapidité avec laquelle, en 2001, le gouvernement Youssoufi avait interdit les journaux ayant révélé des pans refoulés de l'histoire de l'USFP. Ali Lmrabet, le directeur du Journal, un des journaux francophones les plus lus du Maroc, a été condamné à de fortes amendes fin 2001. La diffamation, l'atteinte aux prestiges des corps constitués ou du chef de l'Etat sont autant d'outils de la censure.

Ces difficultés juridiques commencent lorsque l'on veut créer et déposer un titre. En Jordanie, l'appartenance au syndicat officiel des journalistes est obligatoire pour exercer cette profession. En septembre 2000, le rédacteur en chef de l'hebdomadaire *El Hadath* et président du centre pour la défense de la liberté des journalistes avait été expulsé à vie du syndicat sous prétexte qu'il « ne travaillait pas à temps plein ».

*On constate également l'existence de bornes à ne pas dépasser.*

Au Maroc, la presse écrite peut émettre des critiques à condition de ne jamais aborder trois sujets tabou : la religion, la monarchie, le Sahara. Ce qui restreint singulièrement le champ de cette liberté. En Algérie, tout ce qui relève de « l'information sécuritaire » est totalement contrôlée et les journaux qui se sont, ces dernières années, avisés de donner des informations non contrôlées par la censure ont été durement sanctionnés. Dans ce pays, il est d'ailleurs plus pertinent de parler d'une presse privée plutôt que d'une presse indépendante, l'ensemble de la presse écrite étant plus ou moins lié à différents clans de l'armée ou contrôlé par elle.

*Des moyens de pression d'ordre financier sont également utilisés pour ramener à la raison les titres trop indépendants* : octroi de la publicité qui, dans ces pays où l'économie privée tient encore une faible place, est essentiellement d'origine étatique<sup>42</sup>; pression à la hausse des prix du papier ; refus d'accès aux imprimeries du secteur public, souvent les principales ou les seules du pays.

*Dans certains pays, la censure est totale.* C'est le cas de l'Arabie Saoudite, de l'Irak, de la Syrie, de la Libye ou de la Tunisie. Dans ce pays, considéré par la France et l'Europe comme relativement ouvert, la presse écrite non gouvernementale s'est rétrécie comme une peau de chagrin. Les deux journaux d'opposition restants, *El Mawquf* et *Et Tarik el Jedid* (de l'ex Parti Communiste) sont saisis chaque fois qu'ils manifestent, non pas une idée critique, mais un avis non autorisé. On peut dire que dans ces pays la presse indépendante n'existe pas et que la presse officielle est très indigente. La répression des journalistes est évidemment, partout, proportionnelle à la censure.

*Cependant dans certains pays comme la Tunisie, on assiste toutefois depuis trois ou quatre ans à l'écllosion d'une presse indépendante sur Internet*, dont les titres se sont multipliés. *Kalîma*, ou *Alternatives citoyennes* font ainsi un effort méritoire pour pallier l'absence totale d'informations dont sont victimes les populations. Cependant, la censure frappe aussi la toile et il est en général très difficile pour les internautes tunisiens d'accéder à ces sites.

*La presse audiovisuelle est également totalement sous contrôle* Si plusieurs pays laissent la presse écrite respirer par quelques brèches, la radio et la télévision -les deux médias populaires- restent en général un monopole absolu des pouvoirs publics. On constate néanmoins deux exceptions : *El Jazira* au Qatar et *Médi 1* à Tanger. Mais cette télévision et cette radio ont pour règle non écrite de ne pas parler des affaires intérieures du pays qui les héberge. La télévision est en général le lieu privilégié de la propagande d'Etat et, partant, de la désinformation.

*La liberté d'expression que possèdent les médias arabes en Occident est quant à elle spécifique*

Plusieurs titres existent à Londres, capitale européenne de la presse quotidienne de langue arabe.

*El Hayett* est le seul que l'on puisse qualifier d'indépendant, même s'il est majoritairement la propriété de capitaux saoudiens. Quelques éphémères télévisions d'opposition y voient parfois le jour, comme la télévision *El Mustaqalla* qui, pendant trois mois en 2001, a interviewé toutes les personnalités tunisiennes de l'opposition, au grand dam du pouvoir.

---

<sup>42</sup> C'est le cas de l'émission 7/7 en Tunisie, étouffée par le refus étatique d'accorder de la publicité. Dans ce pays, toute la publicité étatique passe par une agence, l'ATCE, qui se charge de la distribuer aux médias « méritants ».

## B. La presse africaine

*La situation de la presse en Afrique subsaharienne est globalement différente de celle du monde arabe, mais elle est également très contrastée à l'intérieur du continent. Il existe tout d'abord une différence entre les pays anglophones et les pays francophones. Les premiers ont une tradition de presse indépendante plus ancienne et mieux ancrée que les pays francophones. Même sous des régimes peu démocratiques (Zimbabwe, Kenya, Nigéria sauf à l'époque Abacha), une presse indépendante et de qualité est toujours parvenue à survivre malgré la précarisation de ses journalistes et les réels dangers qu'ils peuvent encourir (voir au Zimbabwe, aujourd'hui). Dans les pays francophones, cette tradition est plus récente mais s'affirme solidement dans plusieurs pays.*

*Depuis le début des années 90 et parallèlement à une relative démocratisation de la vie politique subsaharienne, on assiste à un fort développement de la presse écrite. On peut également citer la presse des grands pays comme l'Afrique du Sud dont la qualité et l'essor se sont renforcés depuis la chute de l'apartheid. Une presse riche et diversifiée s'est également développée du Sénégal au Mali, et du Ghana à la Côte d'Ivoire.*

*Le Sénégal est, dans les pays francophones, le premier à avoir déverrouillé les médias. Cependant, pendant longtemps, cette liberté est restée cantonnée à la presse écrite. Il est vrai que, dans des pays où l'écrit ne touche que des minorités, un Etat peut se donner à bon compte une image démocratique tout en gardant le monopole sur les seuls médias vraiment importants, la radio et la télévision. Les autres ont suivi au fur et à mesure de leur démocratisation. Aujourd'hui, dans plusieurs pays dont le Mali et le Sénégal, on peut parler d'une avancée de la liberté dans la mesure où la deuxième moitié des années 90 a vu l'essor des radios libres. Toutefois, cela s'avère être plus difficile pour la télévision, pour des raisons à la fois politiques et financières.*

*On peut aujourd'hui diviser la presse écrite subsaharienne en trois grandes catégories :*

- une presse professionnelle de qualité, encore minoritaire et qui se développe lentement, faute de moyens et de formation. Au Sénégal, parti d'un hebdo, le groupe de presse *Sud* joue ce rôle ;
- une presse de partis qui joue son rôle de porte-parole des formations dont elle est l'organe ;
- une infinité de titres plus ou moins éphémères, de mauvaise qualité, à la déontologie approximative, parfois payés par des hommes politiques ou des lobbies, fondée davantage sur la rumeur que sur l'information (c'est le cas de la presse béninoise). On peut y décerner les signes d'une maladie infantile de la presse libre.

Ce manque de déontologie peut toutefois provoquer de dangereuses dérives. Ainsi, en Côte d'Ivoire, plusieurs titres se sont faits les champions de l'ethnicité.

*Ce tableau relativement optimiste de la presse subsaharienne ne doit pas faire oublier que, si de réels progrès ont été enregistrés depuis une décennie, il reste encore de nombreux pays complètement rétifs à toute évolution et où les journalistes sont régulièrement harcelés et réprimés*

Le Togo en est un des pires exemples. Les journalistes y sont régulièrement interpellés, des saisies de matériel et des arrestations y sont constatées. La répression avait atteint un pic en août 2000 quand la presse indépendante avait fait état des rapports publiés par les organisations internationales de Droits de l'Homme sur la situation des Droits de l'Homme, au Togo. On connaît, au Cameroun, les tribulations du journal *le Messager* et de son directeur Pius Njawé emprisonné à plusieurs reprises. Rappelons aussi, pour mémoire, l'assassinat du journaliste B. Zongo au Burkina Faso.

## **2. Les conditions d'existence d'une presse indépendante**

### **A. Une seule réponse suffirait : l'Etat de droit.**

Il doit certes s'accompagner d'une déontologie de l'information fondée sur l'existence de codes de la presse équilibrés (en particulier quant à la définition de la diffamation) qui' ne soient pas des outils répressifs mais des instruments de régulation de la profession et de sanction des manquements à la déontologie, étant entendu que la règle première est d'abord le respect de la liberté. Cependant, la priorité absolue est la bataille pour l'Etat de droit. La liberté de la presse n'en est qu'un de ses éléments. La troisième condition de l'émergence d'une presse indépendante au Sud de la Méditerranée et en Afrique subsaharienne est le respect par les signataires de l'ensemble des dispositions des accords conclus. Or, c'est loin d'être le cas.

### **B. Le rôle de la France et de l'Europe**

*L'ensemble des pays arabes et africains ont signé avec l'Europe des accords à forte prédominance économique mais dont le volet politique (démocratie et Droits de l'Homme) n'est pas absent*

L'article 2 des accords d'association Euromed stipule ainsi que : « Les relations entre les partenaires, de même que toutes les dispositions du présent accord se fondent sur le respect des Droits de l'Homme et des principes démocratiques, qui inspire leurs politiques internes et internationales et qui constitue un élément essentiel du présent accord».

Le texte de Cotonou a la même force.

*Or, on constate que si les conditionnalités économiques font l'objet d'une étroite surveillance, ce n'est pas le cas du volet politique.*

Des calendriers extrêmement précis concernent le désarmement douanier ou la privatisation des sociétés d'Etat, mais on en chercherait en vain l'équivalent en matière d'assistance à la libération des médias. Le sujet n'est jamais abordé ni dans les commissions mixtes, ni dans les discussions multilatérales. Tout au plus peut-il y avoir quelques démarches informelles quand la répression envers un journaliste emblématique devient trop brutale (ce fut le cas pour S. Ben Sedrine en Tunisie).

Pire, les fonds Meda ont pu financer des projets d'aide à la presse gouvernementale de certains pays comme la Tunisie. Ces dérives sont la conséquence d'un traitement purement technique des partenariats et d'un refus de prendre en compte leur dimension politique. C'est ainsi que Bruxelles (mais ce pourrait être Paris) finance des stages de « journalistes » dans les grands médias européens, en estimant que cette formation peut être à elle seule capable de rehausser le niveau d'une presse encore trop souvent aux ordres.

Le HCCI recommande que :

- les postes français à l'étranger soient chargés de recueillir des informations fiables sur l'identité des bénéficiaires des projets d'aide pour éviter de soutenir des médias gouvernementaux contrôlés par les dirigeants.
- les conditionnalités, « Droits de l'Homme et principes démocratiques », soient incluses dans le dialogue politique.

Le HCCI souligne que les partisans d'une presse libre dans le monde arabe et en Afrique se battent aujourd'hui seuls et sans l'aide des grands pays démocratiques.

Le HCCI estime que les programmes français, francophones ou européens de coopération devraient soutenir l'émergence d'une presse, de radios ou de télévisions régionales en Afrique, le niveau régional étant jugé le plus propice à l'indépendance des médias, par exemple pour renforcer le soutien populaire en matière de lutte contre la corruption.

Les notions de gouvernance et de droits de l'Homme ne renvoient pas exclusivement à la démocratie politique mais également à la démocratie économique et sociale. L'Etat joue un rôle important en termes de législation, de droit du travail etc. mais il existe d'autres acteurs, dont le champ d'action est primordial. Si la liberté de la presse est l'un des leviers d'une gouvernance démocratique, la liberté syndicale représente également l'un des facteurs indispensables de l'amorce du processus de démocratisation.

## V. Favoriser les conditions d'existence d'un syndicalisme libre

### 1. Droits de l'Homme et liberté syndicale

Historiquement, les syndicats ont démontré qu'ils sont les plus à même d'organiser les travailleurs, de les représenter, de défendre leurs intérêts et ceux de leurs familles par la concertation, la négociation ou le rapport de force. Ils sont, à ce titre, à côté des autres acteurs de la société civile, l'un des vecteurs importants pouvant permettre l'amorce ou la consolidation d'un processus de démocratisation sociale dans les pays des divers continents<sup>43</sup>.

Comment promouvoir la liberté syndicale et comment infléchir la politique de coopération dans le sens de cette promotion ?

Dans le syndicalisme international, il existe une coordination qui s'établit entre les différentes organisations pour faire respecter les droits sociaux fondamentaux des salariés. On peut citer par exemple la liberté syndicale, la lutte contre les diverses formes d'exploitation du travail des enfants, la lutte contre le travail forcé, la non discrimination dans l'emploi.

Un constat fondamental s'impose : Historiquement, il n'y a guère d'exemple de démocratie sociale précédant le développement économique, ni de croissance économique perdurant en l'absence de démocratie.

Sur les questions de gouvernance démocratique et d'Etat de droit, le consensus de Monterrey, qui articule le développement du commerce avec des éléments de lutte contre la corruption et de financement du développement, représente un changement de donne intéressant à l'échelle internationale. Dans ce cadre, les syndicats ont un rôle particulier à jouer, notamment en ce qui concerne la négociation collective qui fait partie de la gouvernance démocratique.

### 2. Les champs privilégiés de l'action syndicale : le respect des normes, des droits et des principes fondamentaux au travail énoncés par l'organisation mondiale du travail (OIT)

Seule parmi les Organisations Internationales à compter, de façon institutionnelle, à côté des gouvernements, des organisations patronales et syndicales, comme composante décisionnelle de ces instances, l'OIT édicte les normes internationales du travail, essentiellement Conventions et Recommandations. Elle s'est depuis longtemps naturellement intéressée à la liberté syndicale et à la liberté d'association.

- *C'est en 1948 que l'OIT a adopté la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit du travail.*

Quelques mois plus tard était adoptée la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'étroite relation qui existait à l'époque entre certains aspects de ces deux textes a été maintenue depuis à travers les procédures de contrôle de l'OIT.

Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame au paragraphe 4 de l'article 23 que « Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ».

Il s'agit là d'une expression plus particulière du droit énoncé à l'article 20 de la Déclaration universelle, à savoir : « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifique ».

Dans les pays qui ont ratifié les conventions de l'OIT, différentes actions de lobbying ou campagnes internationales ont été menées. Une pression internationale s'exerce ainsi sur la Birmanie qui a fait l'objet de plusieurs rapports sur le respect des droits fondamentaux du travail.

<sup>43</sup> La question du rôle éventuel des syndicats de travailleurs indépendants (paysans, commerçants, etc) dans la promotion de la gouvernance démocratique n'a pas été abordée.

- *Près de 185 conventions constituent aujourd'hui le socle de la législation internationale du travail, pour le respect duquel le syndicalisme international se bat quotidiennement, par lobbying, campagnes, ou rapport de forces. Cependant ces conventions demeurent inégalement ratifiées et insuffisamment appliquées.*

Pour amplifier son action, l'OIT a développé deux nouveaux moyens complémentaires qui, appuyés par des programmes d'assistance technique, doivent permettre d'atteindre plus rapidement l'objectif d'une application universelle des principes et des normes considérés comme des minima à mettre en œuvre immédiatement et partout dans le monde.

- *Adoptée en 1998, la Déclaration de l'OIT pour les droits et principes fondamentaux au travail, consigne l'engagement de tous les Etats membres de l'OIT à appliquer et promouvoir les principes contenus dans Huit conventions «fondamentales », qu'ils aient ou non ratifié ces conventions. Celles-ci couvrent quatre champs : la liberté d'association et le droit de négocier des accords collectifs, la lutte contre les discriminations, la lutte contre le travail forcé et la lutte contre le travail des enfants. Ainsi les principes couvrant ces domaines sont-ils aujourd'hui considérés comme la base universelle minimale que tout Etat doit respecter et promouvoir.*

- *Enfin, plus récemment l'OIT a promu le concept de « travail décent » afin de faire comprendre que l'économie, l'emploi, le social et les droits de l'Homme au travail sont indissociables. Ce concept intègre en effet quatre dimensions :*

- toute personne doit pouvoir accéder à un travail pour se nourrir elle et sa famille ;
- chaque personne doit bénéficier d'un minimum de protection sociale ;
- le travail doit s'effectuer dans le cadre d'un minimum de droit du travail ;
- le respect des personnes au travail nécessite la mise en place d'un dialogue social.

### **3. Les entreprises, un autre champ naturel de l'action syndicale**

- *Par leur nature même les organisations syndicales peuvent et se doivent d'agir dans les entreprises en faveur d'une régulation sociale de la mondialisation.*

Les entreprises multinationales qui, par les investissements peuvent être créatrices d'emploi et porteuses de développement, doivent être les premières à respecter les normes sociales et environnementales et devenir ainsi les vecteurs de cette régulation sociale. Les syndicats agissant de façon concertée à l'échelle mondiale doivent les y pousser, grâce aux instruments existants :

- *les principes directeurs à l'attention des entreprises multinationales, édictés par l'OCDE qui recensent les règles et comportements applicables par ces entreprises dans toutes leurs implantations et les responsabilisent sur l'application de ces principes par leurs fournisseurs et sous traitants.*

Les Etats membres de l'OCDE ont mis en place un système d'observation et de contrôle du respect de ces principes auquel les syndicats sont associés. Les grands groupes qui ont souvent, dans les pays européens, une tradition de négociation sociale et de droits sociaux élevés, peuvent ainsi contribuer à élever le niveau des standards sociaux dans le reste du monde ;

- *les accords cadres, codes de conduite ou chartes éthiques*

Progressivement les grandes multinationales sont amenées à se doter de codes de conduite pour assurer les droits de l'homme au travail dans leurs filières d'approvisionnement. Les syndicats sont vigilants à ce que ces codes incluent la protection de l'environnement et du travail des enfants<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Il convient de préciser que le travail des enfants est une notion qui recouvre des réalités très diverses, à tel point que l'OIT n'a pas réussi à en donner une définition précise dans ses conventions : il n'y a en effet pas de comparaison entre le travail des enfants dans le cadre agricole et l'esclavage des enfants enchaînés dans des ateliers textiles de PED ou dans des champs de coton ou de café africains.

- *Se posent alors deux questions :*

- celle de la négociation de ces codes, qui seront plus complets et moins suspects s'ils ont été négociés plutôt que concédés,
- celle du contrôle de la mise en œuvre de ces engagements.

A cet égard, les organisations syndicales coordonnées entre elles aux différents niveaux géographiques et sectoriels sont bien placées pour jouer un rôle important.

Il leur appartient aussi de veiller, autant que faire se peut, à l'harmonisation du contenu social des chartes éthiques ou des cahiers des charges émanant des groupes multinationaux, qui, trop souvent, posent des exigences incompatibles entre elles et qui ne sont que le reflet de leur nationalité d'origine (la conception des relations sociales n'est pas identique en Amérique du Nord, au Japon ou en Europe)

#### **4. Des champs nouveaux pour renforcer et élargir l'action syndicale**

Les pays occidentaux ont admis la Chine à l'OMC alors qu'il n'existe dans ce pays qu'un syndicat unique. Très lié au gouvernement, dont on connaît les distances avec les droits de l'Homme. Un représentant de ce syndicat siège désormais au conseil d'administration du BIT : certains en sont choqués, d'autres espèrent qu'une dynamique de progrès en émergera.

- *Cependant, seule l'instauration du pluralisme syndical donnera de meilleures chances aux salariés de défendre leurs droits.*

Or la situation du syndicalisme en Afrique et au Maghreb se caractérise, le plus souvent, par un système de syndicat unique ; à l'exception de certaines de nos anciennes colonies, notamment en Afrique noire, où le syndicalisme pluraliste est parfois présent depuis longtemps.

De nombreux pays ne respectent pas la liberté syndicale. Ce sont souvent ceux dans lesquels les violations d'autres droits de l'Homme sont également fréquentes.

Le développement d'un véritable syndicalisme libre et indépendant des pouvoirs publics comme des entreprises est une nécessité pour continuer à peser, dans les organisations internationales, auprès des gouvernements nationaux, dans les entreprises, dans le sens d'une régulation sociale. C'est aussi une garantie du processus démocratique qui nécessite, pour toutes les questions liées au travail, la réalisation d'un véritable dialogue social bipartite employeurs/salariés, et d'une concertation tripartite gouvernements et parlementaires sociaux.

En Afrique, les syndicats se heurtent à la difficulté d'organiser efficacement les travailleurs du secteur informel. Or leur situation est souvent pire puisqu'ils ne bénéficient d'aucune protection. Il s'agit de trouver les voies progressives d'un passage à l'économie formelle. Les expériences de l'économie solidaire, les coopératives, sont des modèles intéressants à cet égard.

Ces derniers pourraient également, dans les négociations internationales, utiliser par exemple le poids de la coalition UE- ACP.



- ***Les organisations syndicales sont également amenées à se pencher sur des problèmes de société bien plus vastes qui ne laissent pas les lieux de travail à l'écart : le Sida, la dette, le financement du développement et les conditionnalités, les migrations, l'accès aux Biens Publics Mondiaux .***

Leur action devient ainsi complémentaire de celles des ONG, dont souvent le champ est plus étroit, et, en conséquence, l'expertise plus grande. La dilution totale des organisations syndicales au sein du grand ensemble que constitue la société civile affaiblirait l'indispensable action en faveur des droits sociaux et des droits de l'Homme au travail. Au contraire de nouvelles synergies sont à inventer et à développer pour que, travaillant ensemble au niveau national, régional et mondial, les ONG et les syndicats jouent de leur complémentarité pour démultiplier l'efficacité de leur action dans la vie au travail comme dans toute la vie sociale. On peut citer en exemple le rôle du collectif pour « l'éthique sur l'étiquette » qui combine l'action syndicale interne aux entreprises et l'action associative auprès des consommateurs, par des campagnes qui ont pour but de faire respecter les droits fondamentaux, et s'orientent vers des objectifs de normalisation.

De grandes entreprises multinationales, comme les groupes Suez et Vivendi, ont créé, après avoir consulté les organisations syndicales, des fondations à but non lucratif. Leur objet est d'aider les populations locales et d'améliorer l'image du groupe. Les fondations travaillent ensuite directement avec des ONG.

Les syndicats pourraient s'impliquer davantage dans les opérations de cette nature et aider à sélectionner les partenaires des sociétés civiles du Sud.

Le HCCI recommande d'encourager la consolidation des organisations syndicales dans les pays en développement ou en transition afin que leurs avis et analyses soient mieux pris en compte, notamment dans les négociations de programmes économiques.

L'insuffisante représentation de ces pays dans les débats et les sommets internationaux constitue un véritable handicap. Les syndicats doivent notamment être présents dans les négociations axées sur la mise en place de programmes économiques dans les pays du Sud.

Le renforcement des syndicats libres et indépendants est fondamental pour la promotion de la démocratie dans les pays du Sud. Nos programmes de coopération devraient comporter des actions ayant cet objectif.

### *Troisième chapitre*

○ ○ ○

**L'articulation entre les différents niveaux :**

**- les niveaux d'analyse (du local au mondial)**

**- le jeu des acteurs**

## ***Introduction***

***La notion de gouvernance permet de poser sous un angle nouveau la question des relations entre les niveaux local, régional et mondial.***

***La question de la gouvernance locale pose le problème de la place respective des acteurs publics et privés avec la nécessité de :***

- instaurer ou renforcer les Etats (garants du bon fonctionnement des institutions et de l'intérêt général, promoteurs du développement socio-économique à long terme, de la démocratie politique et du respect des droits de l'Homme) ;
- promouvoir le rôle des institutions locales et notamment des municipalités (dans leurs actions de coopérations décentralisées) ainsi que la place des autres acteurs locaux (syndicats, groupements professionnels, entreprises, ONG, collectivités locales, médias ... )

***La question de la gouvernance globale devrait faciliter, au moins au niveau régional, voire au niveau mondial, le règlement des conflits .***

L'articulation entre ces trois niveaux est d'autant plus nécessaire du fait de la mondialisation et du rôle croissant joué par les ONG et par les firmes multinationales<sup>45</sup>. Ce concept mérite donc d'être approfondi, spécialement dans le cadre des politiques de coopération.

Le HCCI considère qu'il n'existe pas de gouvernance démocratique locale sans gouvernance démocratique régionale et réciproquement. Il en est de même entre la gouvernance démocratique locale et mondiale. Toute réflexion à ce sujet doit incorporer l'incidence de la gouvernance à des fins multilatérales.

---

<sup>45</sup> La démocratie dans la firme avec le rôle de responsabilité sociale des entreprises qui pose le problème des normes n'est pas présentée ici, ayant été traitée tout au long du rapport (notamment dans les parties concernant la définition, les syndicats, la corruption, l'environnement, etc.)

## I. A l'échelle locale

### 1. Bref aperçu des recherches

*Ce concept de sciences politiques, forgé dans le contexte des démocraties occidentales, a été repris et utilisé par certains anthropologues et sociologues du développement pour penser les rapports de pouvoir à l'échelle du village ou du quartier.*

Appréhendée comme une catégorie analytique, la gouvernance est une notion pertinente parmi d'autres pour comprendre le local. A ce titre, elle s'avère utile pour rendre compte des procédures socio-politiques de gestion des affaires publiques dans un village, un quartier, une association de développement, voire une arène plus vaste. Elle sert aussi à prendre la mesure des modifications que subissent ces procédures avec l'arrivée d'un projet et de financements extérieurs. «Etudier la gouvernance locale, c'est repérer les pratiques politiques et de gestion au niveau local, qui modulent les politiques et les modes d'intervention de l'Etat ou des opérateurs extérieurs»<sup>46</sup>. Autrement dit, c'est réduire la focale d'observation pour analyser le gouvernement et l'Etat par « en bas », sachant que cette gouvernance locale n'évacue pas le régional, le national ou l'international, mais se déploie à l'interface de ces dimensions.

*Pour les chercheurs de l'APAD*<sup>47</sup> c'est « la manière dont les hommes et les femmes définissent et règlent les affaires qu'ils conçoivent comme publiques, en d'autres termes comment ils se gouvernent au sens premier du terme. De manière concrète, il s'agit de décrire et d'analyser les formes institutionnelles et politiques mises en place par les acteurs et groupes sociaux (étatiques, para-étatiques, privés, etc) pour assurer l'offre d'un certain nombre de services publics (ou collectifs, ou communaux, ou communautaires, tels que la santé, l'eau, les transports, l'enseignement, la sécurité, la justice, l'aide humanitaire, ou d'une certaine manière, l'accès à la citoyenneté. Quels sont les acteurs impliqués dans - ou exclus de - ces processus ? Selon quels critères d'éligibilité et de légitimité ? Comment sont produites, débattues, transformées, mises en actes et contrôlées les règles de gestion de ces services ? Quelle forme prend l'interaction entre usagers et fournisseurs des services ? Comment ces services sont-ils constitués, selon les situations concrètes, en enjeux techniques, économiques ou politiques ? Dans tous les cas, il s'agit non seulement de comprendre comment les acteurs sociaux administrent leurs affaires, mais aussi quels discours ils produisent relativement à ces pratiques et quelles représentations et comportements stratégiques ils développent vis-à-vis des autres acteurs impliqués, qu'ils soient étatiques ou non.» (extrait de l'appel à contribution du colloque : *La gouvernance au quotidien en Afrique : les relations entre services publics et collectifs et leurs usagers*, Leiden, 22-25 mai 2002).

Dans le cadre de ces interrogations, la problématique de la corruption apparaît comme centrale (cf. la première partie du chapitre 2).

*Pour mener à bien ces enquêtes empiriques sur la gouvernance locale* - qui sur le fond et la méthode, ne se distinguent pas fondamentalement du schéma proposé par les analystes des politiques publiques - les anthropologues de l'APAD partent d'une définition générale de la gouvernance qui désigne « un ensemble disparate de processus et de lieux, sans direction générale, sans acteur central, sans système réellement organisé et unifié »<sup>48</sup>. Dans leurs analyses des arènes politiques locales, ils montrent que cette gouvernance locale se caractérise avant tout par la fluidité, l'empilement ou le chevauchement des institutions de pouvoir, par la multiplicité des sources d'autorité (ce qu'ils désignent comme une gouvernance « polycéphale ») et, par la capacité des individus à se jouer des règles institutionnelles, ce que leurs homologues anglo-saxons appellent «l'institution shopping ».

<sup>46</sup> J.P. Olivier de Sardan, « Anthropologie : anciennes méthodes, nouveaux objets », *Courrier de la Planète*, n° 58, 2000.

<sup>47</sup> APAD : l'Association euro-africaine pour l'anthropologie

<sup>48</sup> J.P. Olivier de Sardan, *op.cit.*

***Les conclusions de ces travaux sont très importantes pour qui souhaite avoir une vision plus réaliste de la gouvernance concrète des sociétés*** - africaines ou autres - auxquelles sont proposés les programmes de développement ou appliquées des conditionnalités de gouvernance démocratique. Accroître l'efficacité, par exemple, de tel dispositif d'appui à la gouvernance urbaine mené par la coopération française ou allemande au Burkina Faso, au Pérou ou à Madagascar, nécessite de prendre en compte les modalités, souvent complexes, de cette gouvernance locale mise en évidence par les anthropologues.

Le niveau local devrait de ce fait être particulièrement représenté dans nos programmes de coopération. Lieu d'apprentissage de la démocratie de proximité et de renouvellement des élites politiques, il favorise l'apprentissage démocratique et la participation à la gestion des affaires publiques. L'appui aux institutions locales et au développement local devrait donc figurer en meilleure place dans nos programmes de coopération, en matière de gouvernance démocratique.

## **2. La mutualité et la solidarité**

***Tout comme la démocratie locale, la mutualité et l'économie solidaire font partie de la boîte à outils utilisable***, dans le cadre de la politique de coopération, pour renforcer la culture démocratique et l'Etat de droit.

***Les secteurs coopératifs, associatif et mutualiste ont forgé des comportements de citoyens dans la France et l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle.***

Ces conquêtes sociales et politiques répondent à la nécessité de satisfaire aux exigences et aux besoins de tous ceux qui se sont mobilisés à l'échelle d'un territoire local pour conquérir de nouveaux droits. Le tiers secteur a inventé l'économie solidaire, la protection sociale et la conquête de droits civiques à travers la loi de 1901 sur les associations.

***Aujourd'hui, avec l'émergence d'une société internationale, on retrouve, de la part d'acteurs citoyens qui essayent de construire en bonne intelligence, la même volonté qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle de mise en réseaux d'éléments d'alternatives, d'exemplarités, qui prouvent que « l'autrement » reste possible.***

L'économie sociale et solidaire dans sa capacité à être au plus près des acteurs permet de construire, par filières et par territoires, des éléments d'alternatives, sans avoir la prétention d'apporter une réponse globale. Elle offre la possibilité d'œuvrer à la fois pour un développement socio-économique et pour implanter le fait démocratique.

***«Les réseaux mutualistes et coopératifs représentent une expérience intéressante, car ils répondent au double objectif de permettre une mobilisation accrue de l'épargne locale et l'accès des populations les plus démunies au crédit.***

Ils induisent en outre de nouvelles solidarités, les caisses urbaines drainant souvent plus d'épargne que les caisses rurales et cette épargne urbaine servant à produire des crédits pour les sociétaires en milieu rural. Plus généralement, le micro-financement des activités économiques et sociales stimule le dynamisme du secteur informel, dont l'importance caractérise les PMA, ce qui justifie un intérêt accru pour ce type d'instruments.

Le secteur privé et les organisations socioprofessionnelles ont un rôle important à jouer dans la mise en valeur des ressources humaines. Les expériences réussies en matière d'apprentissage, de tutorat d'entreprises ou de formation continue mériteraient d'être généralisées. Plus généralement, les organisations socioprofessionnelles, les coopératives et autres formes d'organisation des petits producteurs et des micro-entrepreneurs favorisent une réduction de la vulnérabilité économique et sociale en créant des solidarités nouvelles, en favorisant le respect des droits sociaux, en permettant une, meilleure diffusion de l'information, en optimisant les investissements locaux et parfois en étant le véritable moteur d'impulsion de la diversification économique<sup>49</sup>».

<sup>49</sup> Extrait du rapport du HCCI « En vue de la 3<sup>ème</sup> conférence des Nations unies sur les PMA » adopté le 2 avril 2001

***De façon plus extensive, l'économie solidaire peut être définie comme l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens .***

Loin de se substituer à l'action étatique, elle cherche, en articulation avec elle, à réintégrer l'économie dans un projet social et culturel. Contrairement à ce que pourrait faire croire l'accaparement du mot solidarité par les promoteurs de certaines actions caritatives, l'économie solidaire n'est pas un symptôme de la dérégulation, qui voudrait remplacer l'action publique par la philanthropie, nous ramenant ainsi au XIXE siècle. Elle émane d'actions collectives visant à instaurer des régulations internationales et locales, complétant les régulations nationales ou comblant leurs manques.

***L'économie solidaire implique un autre rapport à l'argent .***

Le système financier exclut nombre d'entrepreneurs potentiels. La sélectivité du crédit et le rationnement de l'offre - découlant de la recherche de rentabilité - aboutissent à ce que, selon une étude réalisée en 1999, seulement 22 % des entreprises nouvellement créées obtiennent un financement bancaire. Pour remédier à cette inégalité devant l'initiative, des actions de mobilisation d'épargne locale et solidaire ont commencé à s'organiser et mériteraient l'encouragement ou, pour le moins, la suppression des discriminations fiscales négatives dont elles font l'objet.

Le financement solidaire n'a rien d'une panacée : il pourrait être distribué par les institutions financières dominantes si ces dernières voulaient faire taire la critique relative à leur soumission aux logiques financières, source d'exclusions. Il en va ainsi de la mode du micro-crédit au sein des grandes institutions internationales.

***L'économie solidaire ne constitue qu'une petite partie de l'économie.***

Largement ignorée, elle est à la recherche de clarification et de légitimation. En revanche, l'engagement citoyen qui la soutient révèle les angles morts et éclaire des zones rendues invisibles par la naturalisation du marché.

Elle permet aux sociétés civiles des différents pays en développement de trouver leur chemin d'émancipation et de construction de réponses socio-économiques à la question du droit à entreprendre et de la primauté de l'engagement et du collectif citoyen par rapport à l'individu.

Pour notre politique de coopération et de développement, les statuts associatif, coopératif et mutualiste, dans ce qu'ils représentent comme modèles ayant permis l'émancipation et la démocratisation des sociétés, sont un levier central car ils favorisent la démocratisation et l'installation d'une société d'acteurs autonomes, capables de porter un développement local et de prendre à bras le corps les services de base que sont la santé, l'accès à l'eau, la scolarisation, etc.

Ceci rend d'autant plus nécessaire de relier les programmes relatifs à la mutualité et à l'économie solidaire à ceux concernant les collectivités et les acteurs locaux d'une part et l'urbanisation d'autre part (cf. chapitre III, P. 56-57, le passage sur la coopération décentralisée).

## II. L'articulation entre le local et le global

On constate l'émergence d'une nouvelle citoyenneté dans un contexte international en pleine évolution, et la communauté internationale semble en passe de redécouvrir le primat du politique dans les débats internationaux : l'économie ne doit plus l'emporter sur le social ou sur la préservation de l'environnement, ces trois éléments apparaissant de plus en plus indissociables.

- **Le retour du politique**

Le fait que les collectivités locales ainsi que l'ensemble de la société civile et les organisations internationales investissent de plus en plus le champ des enjeux de la mondialisation ne doit pas faire oublier la crise du politique dont les pouvoirs publics globaux sont également partie prenante. Cette crise peut être comprise sous un double aspect. D'un côté, le politique a, face au pouvoir économique et financier, de moins en moins prise sur les grands enjeux qui déterminent l'évolution du monde. Cette perte de substance du pouvoir politique rejaillit sur l'ensemble de la société qui a l'impression diffuse que la maîtrise de son destin lui échappe. D'un autre côté, il faut aussi reconnaître l'inadéquation des institutions : il y a un décalage de plus en plus criant entre, d'une part les niveaux de formation et le manque de disponibilité des populations pour être partie prenante des grands choix les concernant, et d'autre part le cadre de plus en plus étriqué de la démocratie représentative, fondée davantage sur la délégation que sur le partage des pouvoirs.

Dans ces conditions, le local ne sera un levier pour inverser les rapports de force au niveau mondial que s'il s'appuie sur un renouvellement en profondeur de la démocratie. Le local a ce formidable atout d'être le lieu d'ancrage de l'appartenance sociale et culturelle qui permet d'investir la chose publique, de redonner du sens à la politique. On peut constater que toutes les questions qui ont trait à la production de biens publics mondiaux se posent au niveau du territoire local, à une échelle où les liens entre les choses sont concrets, où l'on ne peut penser la complexité des systèmes sans une confrontation permanente au réel. C'est tout le sens qu'il faut donner à l'expression « penser localement pour agir globalement ».

- **L'émergence de la nouvelle citoyenneté**

On constate une montée en puissance des acteurs locaux dans leurs actions pour promouvoir une gouvernance démocratique, au niveau local, régional et mondial.

Il s'agit aussi bien des collectivités territoriales à travers les actions de la coopération décentralisée que des autres acteurs de la société civile à travers les actions des syndicats, des groupements professionnels, des entreprises, des ONG, des médias, etc.

## **1. La coopération décentralisée où s'inventent de nouvelles pratiques de gouvernance**

Les collectivités locales et territoriales, maîtres d'œuvre de la coopération décentralisée, considèrent de plus en plus la mondialisation comme une donnée incontournable, qui doit faire évoluer leurs propres pratiques. La mondialisation a de manière inéluctable intégré le champ de la réflexion politique locale<sup>50</sup>, si bien que la question de l'articulation entre le global et le local peut s'analyser sous trois angles<sup>51</sup> :

### **A. Les nouvelles formes d'organisation des collectivités territoriales dans leur projection mondiale**

*Deux événements mondiaux récents ont fait évoluer la perception par les collectivités locales des enjeux de la mondialisation. La conférence Habitat II d'Istanbul et le forum social de Porto Alegre.*

Comme l'indique le rapport d'étape du HCCI sur Villes et coopération internationale, le sommet Habitat II de 1996 restera sans doute pour longtemps un moment fondateur. Indéniablement, il a permis l'émergence des villes et des autorités locales comme acteurs de la coopération internationale. Une nouvelle approche du mouvement mondial d'urbanisation, l'irruption du droit au logement et l'accès aux services urbains, l'articulation croissante des enjeux environnementaux ont tracé les contours d'un nouvel agenda international des villes qui se conjugue désormais avec le débat sur la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales, et cela malgré le risque d'augmenter le fractionnalisme local ou régional. Cela amène aussi les collectivités locales et leurs élus à définir leur approche de la mondialisation et la manière dont à partir du local ils peuvent avoir prise sur des enjeux mondiaux dont pourtant les centres de prise de décision semblent s'éloigner de plus en plus. Comme le disait le maire de Sao Paulo, l'agenda local et l'agenda global sont un seul et même agenda si l'on veut se préoccuper du développement humain durable. Cette question a été aussi au cœur des débats du forum social mondial comme d'ailleurs du congrès de l'unité à Rio en mai de cette année. De nombreuses villes et collectivités travaillent à présent en réseaux sur des thèmes qui portent moins sur la coopération technique que sur les contours d'un projet politique des villes. C'est le cas du réseau européen des pouvoirs locaux contre les discriminations. Il existe aussi des villes qui, à l'instigation de Porto Alegre, coopèrent pour faire avancer les pratiques de la démocratie participative. A travers le forum social mondial, de nombreuses villes se sont désormais données un rendez-vous mondial annuel indépendamment des conférences et des institutions onusiennes.

### **B. Les nouveaux champs de la coopération décentralisée dans une perspective de production de biens publics**

Le sommet Habitat II a permis d'ériger en bien public mondial (BPM) l'accès pour tous à un logement décent et l'accès aux services urbains de base parmi lesquels il faut mentionner l'accès à une eau de qualité, à l'énergie, à la propreté, à la sécurité urbaine ainsi qu'aux transports. La notion de services de base permet de décliner le « vivre en ville » en termes de droits et de mesurer l'effort à faire pour permettre leur exercice par tous et pour tous. La ville est aussi le lieu d'accès à l'éducation et à la formation, à la culture, à la santé, à l'information et à la citoyenneté. Il y aurait donc là rien de fondamentalement nouveau. Mais ce qui change, et qui devrait induire de nouvelles approches de la coopération urbaine et décentralisée, c'est l'interaction et l'interdépendance entre l'ensemble de ces domaines dont seule une approche globale et stratégique permet de faire de la ville un territoire de projets collectifs fondés sur les développements humains et non le lieu de confrontation de logiques contradictoires qui génèrent l'exclusion et la violence urbaines. Sans s'appesantir non plus sur le bilan cruel qu'il faudrait néanmoins dresser en matière d'accès au logement et aux services urbains depuis le sommet d'Istanbul en 1996, cette approche par les Biens Publics Mondiaux renvoie aussi aux questions de financement.

<sup>50</sup> Il est d'usage d'inclure les collectivités locales et territoriales dans les acteurs de la société civile. On pourrait tout aussi bien les placer dans la catégorie des acteurs publics au côté de l'Etat.

<sup>51</sup> Ce passage a été inspiré par la contribution de Monique Prim, in « *Quel est l'apport de la coopération décentralisée ?* », exprimée lors du séminaire 2000 du HCCI à Dourdan sur « les non dits de la gouvernance ».



Le HCCI estime que le Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance devrait comporter un chapitre préalable sur le citoyen et la cité (transport, environnement, crèches, etc.)

***On peut enfin énoncer un certain nombre de questionnements qui mériteraient d'être approfondis.***

La crise des années 1990, le poids de l'endettement, les effets des politiques d'ajustement structurel ont asséché les ressources publiques de nombreux Etats, les mettant dans l'incapacité d'assurer des politiques publiques de logement et de services essentiels à la population, engendrant aussi dans de nombreux cas une délégitimation des pouvoirs en place. S'agit-il aujourd'hui pour les Etats de se décharger sur les collectivités locales des responsabilités qu'ils ne veulent ou ne peuvent pas assumer ? De ce point de vue, quels sont les moyens dont disposent les collectivités locales pour assumer de telles missions ? Comment peuvent-elles être dotées de ressources stables, surtout dans des pays où la collecte des impôts, même par les Etats, reposent souvent sur des bases aléatoires ?

Par ailleurs, il est très difficile pour les candidats aux élections locales de présenter des programmes comportant des hausses d'impôts, alors que la levée des impôts par l'Etat est déjà mal perçue. Ce point constitue cependant un aspect important de la démocratie. La question est d'autant plus délicate que la culture de projets développée par les organisations internationales, la coopération française et les migrants rend pour les citoyens la levée des impôts locaux non nécessaire.

De quels moyens disposent les Etats pour assumer un minimum de péréquation afin d'obtenir une répartition équilibrée des ressources et éviter de nouveaux phénomènes d'exclusion et d'inégalités territoriales ? D'autre part, s'il est normal que la charge de financement des infrastructures urbaines se répartisse sur les générations futures, il existe néanmoins un risque à transférer sur les collectivités locales le poids de l'endettement public. L'inefficience des services et des régimes publics souvent décriés à juste titre n'a pas pour seule alternative la privatisation. Travailler sur la question de l'efficacité des services publics est un sujet qui apparaît primordial pour la coopération décentralisée.

Il apparaît nécessaire d'intégrer dans les programmes de coopération la formation de la population locale à l'état de droit et aux droits de l'homme. Le HCCI recommande, pour ce faire, de s'appuyer sur les ONG dans les pays du Sud.

Il est symptomatique que Rio en ait fait un des quatre points clés à débattre entre collectivités.

### **C. Penser localement, agir globalement**

Comment à partir d'un enracinement local, peut-on élaborer des projets alternatifs à mettre en œuvre sur le plan mondial ? Cette dimension fondamentalement nouvelle de la coopération décentralisée nécessite de passer des alliances pour agir de manière concertée à partir de valeurs communes. Ceci n'est plus du ressort des seuls pouvoirs publics locaux. Les autres partenaires institutionnels, les entreprises, les citoyens pris individuellement ou à travers des formes autonomes d'organisation, sont nécessairement partie prenante d'un projet politique local. Cela passe par la participation au débat public mais aussi par la confrontation des points de vue, la contestation et la réorientation des choix et le nécessaire frottement que suppose le partage de pouvoirs. Cela suppose aussi la transparence de l'usage des fonds publics, le débat sur leurs critères d'affectation et d'efficacité comme sur les mécanismes de régulation. Pour une collectivité locale, reconnaître une association, une ONG comme un partenaire autonome ne va pas toujours de soi. Mais c'est dans cette acceptation du partenaire dans toutes ses potentialités que se construisent les projets les plus riches. On peut citer comme exemple les projets de coopération construits sur ces bases entre certaines collectivités et des associations de migrants qui se revendiquent comme des citoyens d'ici et de là-bas avec tout ce que cela implique comme exigences nouvelles en matière de démocratie.

C'est aussi sur ces exigences de nouvelles pratiques démocratiques que veulent échanger et coopérer les villes qui ont décidé de construire ensemble un observatoire de la démocratie représentative.

La chance de la mondialisation est peut-être cette exigence de renouvellement de la démocratie qui passe par la capacité et l'opportunité pour chaque être humain de participer à un mécanisme transparent et efficace de régulation de la société. Une régulation qui vise à maîtriser et réorienter les marchés, à endiguer l'exclusion et la pauvreté et à organiser la vie ensemble dans un monde interdépendant.

## **2. Les actions des autres acteurs locaux**

Il s'agit de ne pas opposer la société civile à l'Etat. La place respective des acteurs publics et privés (syndicats, groupements professionnels, entreprises, ONG, collectivités locales, médias) fait partie du débat avec les gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide, car en matière de gouvernance, le jeu des acteurs est aussi important que la teneur des règles du jeu. Nous traiterons ici en particulier du rôle et de la place des ONG, notamment dans les domaines des droits de l'homme et du développement.

### **A. Soutenir l'action des ONG**

Le rôle essentiel de la société civile a été souligné à de nombreuses reprises dans ce rapport et dans les travaux et avis du HCCI. Son développement est également un des leitmotiv récurrent de tous les débats et accords internationaux actuels qu'il s'agisse des accords de Cotonou, d'Euromed ou plus largement des diverses instances internationales et de toutes les grandes réunions onusiennes. La société civile s'est manifestée vigoureusement à travers le monde depuis la Conférence de Vienne en particulier en passant par Pékin, Seattle, Porto Alegre, Genève, Durban, etc.

Les ONG sont des acteurs incontournables de la citoyenneté et du développement aussi bien au Nord qu'au Sud de la planète. C'est souvent sous leur pression que certaines décisions et résolutions ont pu être prises au plan international dans différents domaines.

Cette montée en puissance du rôle des ONG sur la scène internationale est largement due au processus de globalisation auquel nous assistons aujourd'hui. C'est aussi la dévalorisation du rôle des Etats qui a entraîné une demande de renouveau des valeurs, une recherche d'une nouvelle morale. La crise du politique, l'absence de contrepoids public, la tentation d'aligner le rôle des Etats sur celui des entreprises pauvres ont entraîné une certaine faillite de la puissance publique mondiale que l'on cherche à compenser par la mise en avant de la société civile mondiale qui sert ainsi de caution morale. Les ONG ont effectivement un rôle à jouer, mais il ne faut pas que ceci entraîne une privatisation du politique ou même une dépolitisation. La société civile doit jouer pleinement son rôle mais il est essentiel que les Etats gardent ou retrouvent leur rôle plein et entier et que dans les diverses instances internationales soit posé clairement, politiquement, la question de la gouvernance locale, régionale et mondiale.

Citons par exemple le rôle des ONG locales, régionales et internationales dans les négociations conduites avec la Banque mondiale et les autorités tchadiennes et camerounaises autour de la création de l'oléoduc Tchad-Cameroun ; dans le domaine des droits de l'homme, il aura fallu des années de négociation pour que la 56<sup>e</sup> Session de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU prenne une résolution le 26 avril 2000 portant création d'une fonction de Représentant spécial auprès du Secrétaire général des Nations unies sur les Défenseurs des Droits de l'Homme et pour que soit créé un système de protection de ces défenseurs.

La gouvernance démocratique et l'Etat de droit sont aussi l'affaire des ONG, qu'elles soient spécifiquement dédiées à la promotion et à la protection des droits ou qu'elles consacrent leur action au développement local, national ou régional sous diverses formes. Mais nous nous attacherons plus particulièrement ici aux associations de promotion des droits de la personne.

## **B. Les ONG de défense des droits de l'Homme**

Si en Europe ces organisations ont vu le jour, pour certaines fin du 19<sup>e</sup> siècle, leur apparition dans les pays du Sud est plus récente. En effet la Ligue française des droits de l'homme et du citoyen est née en 1898 à l'occasion de l'affaire Dreyfus. En 1922, elle créait avec des ligues européennes, en particulier la ligue belge et la ligue allemande, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) afin de s'efforcer, au lendemain de la Première guerre mondiale, de maintenir le dialogue pour préserver la paix. Rappelons que dès ces premières années d'existence, la FIDH prônait la mise en place d'un système de justice internationale pour traiter des crimes liés à la guerre. C'est 80 ans plus tard que la Cour pénale internationale (CPI), verra le jour.

Dans les pays en développement, il faudra parfois attendre la chute du mur de Berlin pour qu'apparaissent de telles organisations. Ainsi sur le continent africain beaucoup naîtront dans les années 90, mais la première ligue des droits de l'Homme de ce continent fut créée en Tunisie en 1989. Dans les pays Est européens des organisations existaient également mais connaissaient de vraies difficultés de fonctionnement. Aujourd'hui de nombreuses organisations sont encore contraintes à la clandestinité (Irak, Chine) ou à l'exil (Soudan) pour continuer leur combat ou alors travaillent au péril de leur vie - et parfois de celle de leurs proches (Algérie, Tunisie, Colombie, RDC, Congo Brazzaville, Birmanie).

Reconnues et agréées par les instances internationales (Commission des droits de l'Homme de l'ONU, UNESCO, Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, Conseil de l'Europe, Commission européenne, etc.) ces organisations participent aux grandes réunions internationales pour faire connaître la réalité de la situation des droits civils et politiques, mais également sociaux, économiques et culturels dans leurs pays et régions respectifs.

Ces ONG de défense et de promotion des droits humains rencontrent souvent des difficultés pour conduire à bien leur travail ; elles jouent un rôle de veille citoyenne mais sont souvent assimilées à des partis d'opposition parce que leurs critiques portent principalement sur les actions négatives des Etats. Si effectivement dans un premier temps leur combat a d'abord porté - et pour cause - sur les droits civils et politiques, ce sont des organisations généralistes qui se battent pour l'ensemble des droits et en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Elles peuvent jouer et jouent souvent un rôle essentiel pour favoriser la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'Homme auprès des populations comme au sein de la justice, de la police, de l'armée ou de la gendarmerie de leurs pays mais peuvent aussi servir de médiateur entre le gouvernement et les partenaires sociaux en cas de crises graves (crise de l'école et de la santé au Mali par exemple).

Ces ligues et associations sont souvent en première ligne dans le combat contre l'impunité après des années de dictature ou de régime autoritaire ; il faut également les soutenir dans ce travail qui ne peut que favoriser la démocratisation des sociétés concernées.

Une attention particulière devrait être portée à ces organisations par les postes français à l'étranger afin de soutenir leurs actions de promotion et de formation aux droits humains, même si ces organisations sont critiques vis-à-vis du pouvoir en place dans leur pays. Cela fait partie de l'exercice de liberté d'expression et d'association reconnue par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Une aide devrait leur être apportée afin qu'elles puissent accéder aux media, en particulier d'Etat, pour faire des campagnes d'éducation aux droits, à la citoyenneté (par exemple pendant les périodes électorales).

### **C. Les ONG et associations de développement**

Ces organisations sont le noyau de base du développement local ou régional. Elles sont souvent le lieu d'apprentissage de la démocratie citoyenne à la base. Que ces ONG prennent en charge du développement rural ou urbain, des créations d'entreprises, d'écoles, de dispensaires ou des actions de protection de l'environnement, ou qu'elles soient des associations culturelles, elles sont le nerf de la guerre du développement.

Ces ONG sont aussi un lieu d'apprentissage de la gouvernance, puisqu'il faut d'une part apprendre à les gérer, les diriger, ou les faire évoluer, d'autre part articuler les organisations locales et les collectivités locales, et le cas échéant remonter au niveau régional, national.... elle forme donc elle aussi l'école de la démocratie de proximité.

Les actions concernant les femmes, qu'elles soient conduites par des ONG généralistes de droit ou de développement ou des ONG de femmes, devraient recevoir un traitement spécifique afin de développer l'éducation à la santé (alimentation, violences, mutilations sexuelles, etc.), permettre le développement de leur autonomie. Les femmes, dans les pays en développement et en transition, sont souvent seules en charge de l'éducation - et parfois de la survie - des enfants : contribuer à leur formation (alphabétisation, éducation sanitaire et sociale, aide à la création d'entreprises, etc.) ne peut que favoriser l'épanouissement et le développement" de la jeune génération.

Dans tous les cas, ONG consacrées aux droits humains ou ONG de développement, il serait bon de les aider à mettre en place des partenariats avec d'autres organisations du même type au plan local, régional et international que ce soit dans des coopérations Sud-Sud ou Nord-Sud. Cela permettra aussi des échanges d'expériences enrichissant pour tous, l'apparition de réseaux de solidarité et de coopération citoyenne.

La présence d'associations et organisations solides ne peuvent que favoriser l'appropriation par les populations de leur développement social, économique, culturel et finalement politique.

## **D. Les enjeux autour du choix des partenaires**

La société civile et en particulier, les associations et ONG sont très souvent mises en avant dans les débats et résolutions au plan international. Beaucoup ont d'ailleurs compris l'intérêt que peut recouvrir la création de telles organisations. Il est fréquent d'ailleurs que des chefs traditionnels, des hommes politiques, des responsables gouvernementaux mettent sur pied des ONG dont certaines sont véritablement des organisations de développement, mais parfois ce n'est pas le cas. Ces organisations sont construites simplement pour récupérer les fonds disponibles à des fins plus personnelles que collectives.

Dans les instances internationales depuis quelques années sont apparues des phénomènes étranges que l'on pourrait qualifier d'OVG (Organisations véritablement gouvernementales) ou encore de GONGOS (Governmental Oriented Non Governmental Organizations). Sans oublier les BINGOS (Business International NGOS). Ces mouvements gangrènent les débats et discréditent le rôle des ONG. Il est hélas fréquent de voir par exemple à Genève, lors de la réunion de la Commission des droits de l'Homme, des « ONG/OVG » financées par des gouvernements autoritaires venir expliquer que les droits sont respectés dans leurs pays (Mauritanie par exemple) et s'opposer et parfois menacer les représentants des véritables ONG présentes. Les débats à la Conférence de Durban ont été ainsi extrêmement perturbés par ce type d'organisations, ce qui a amené au résultat que l'on sait.

Sans doute faudra-t-il dans les prochaines années réfléchir à un statut des ONG permettant de garantir l'indépendance et le sérieux des organisations habilitées à intervenir et travailler ?

### **3. A l'échelle régionale**

L'intégration régionale, au vu de l'expérience européenne, mérite d'être encouragée par nos programmes de coopération car elle permet tout à la fois d'améliorer le niveau de vie des populations, de renforcer les droits de l'Homme et d'assurer la sécurité.

Si la charte des Nations unies prévoit des organisations régionales de sécurité, leur action a été plus ou moins couronnée de succès. Leur rôle dans la prévention ou le règlement des conflits est probablement irremplaçable. C'est la raison pour laquelle l'Europe devrait, dans ses programmes de coopération, intégrer le soutien à la constitution d'unions régionales en apportant les savoir-faire nécessaires dans le domaine des institutions, des droits de l'Homme, de la prévention des conflits, de l'intégration monétaire, de l'ouverture des marchés, etc.

### **4. Un cas exemplaire de nécessaire articulation du local au mondial : la protection de l'environnement.**

La gouvernance démocratique ne se décline pas uniquement dans le domaine des droits de l'Homme. Pour le HCCI, qui préconise depuis trois ans le respect, par des politiques de développement, du triple objectif « lutte contre les inégalités / Etat de droit / développement durable », des recommandations relatives à la gouvernance et aux conditionnalités doivent également prendre en compte la partie environnement du troisième volet du triptyque.

La protection des patrimoines communs à l'humanité, en particulier s'ils sont nécessaires à sa survie, constitue en effet une exigence de portée universelle. Cette exigence vient juste après - ou, selon certains, au même niveau que - les droits de l'Homme. Un pays, qu'il soit en développement ou industrialisé, qui ignore ses devoirs à l'égard de la communauté internationale en matière de protection de l'environnement est en défaut de gouvernance.

Trois niveaux de gouvernance environnementale peuvent être distingués

### **A. Tout pays doit protéger ses équilibres écologiques locaux.**

Un Etat soucieux de la pollution de ses eaux de surface ou souterraines ou de l'épuisement de ses sols du fait de pratique culturale ou du déboisement, de même qu'un Etat acceptant des installations industrielles ou des importations de déchets à haute nocivité, est en défaut de gouvernance. Son comportement peut être assimilé à l'acceptation de conditions de travail dégradantes sur son territoire ou à la maltraitance des populations ou de minorités ethniques.

### **B. Tout pays a une part de responsabilité dans la gestion de patrimoines naturels « communs » à une région ou à la communauté internationale.**

- Les patrimoines régionaux.

L'accapement d'eaux fluviales au détriment de pays d'aval, comme la pollution de l'air ou de l'eau au détriment de pays limitrophes (exemple des pluies acides) constituent, de manière non limitative, des cas de mauvaise gouvernance. Des traités régionaux, assortis parfois de procédures d'arbitrage, tentent de régler certains de ces problèmes. Une politique de coopération est en droit d'exiger leur respect.

- Les patrimoines communs de l'humanité.

Comme le reconnaissent de nombreux traités internationaux, le pays dépositaire d'un patrimoine global a des devoirs de protection et de bonne gestion. On songe ici aux forêts, à la biodiversité, aux ressources halieutiques côtières. Le refus de respecter ces devoirs de portée universelle ou le laisser-faire constituent des défauts de gouvernance.

Dans ces deux catégories de situation, le devoir peut être assorti d'un droit : un pays pauvre, dépourvu des moyens de gérer ou de défendre un patrimoine peut légitimement revendiquer une aide que justifiera le caractère « commun » du patrimoine.

### **C. Tout pays doit participer à la protection de patrimoines globaux.**

Ces patrimoines comportent notamment l'atmosphère et le climat, la couche d'ozone, les océans. Ces obligations font l'objet de traités, en vigueur ou seulement (climat) en gestation. Le non-respect de ces accords, voire le refus de les ratifier, surtout par les pays du Nord, doit être considéré comme un défaut de gouvernance.

Ici encore, un pays en développement peut invoquer le couple devoirs / droits : le protocole de Kyoto prévoit ainsi des aides destinés à faciliter la limitation par des pays pauvres de leurs émissions de gaz à effet de serre.

## **Quatrième chapitre**

○ ○ ○

### **Les futurs développements du concept de gouvernance**

- I. Un changement de regard sur ce concept**
- II. Vers une gouvernance mondiale ?**

## I. Un changement de regard sur la gouvernance <sup>52</sup>

La gouvernance représente la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de processus, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances et les conflits de façon pacifique.

On a vu s'imposer quatre composantes majeures de la gouvernance : l'entreprise, le marché, l'état national, la démocratie représentative.

Le fossé s'est accru de jour en jour entre les interdépendances qui relient de fait les individus, les sociétés et les mécanismes de droit qui organisent les relations internationales et sont supposés réguler ces interdépendances. Ils sont eux-mêmes largement ancrés dans une représentation du monde dominée par des relations entre États souverains et par le jeu du marché. C'est précisément cette représentation qui est dépassée.

La gouvernance n'est pas une théorie spéculative abstraite mais un ensemble de pratiques. La gouvernance peut s'appréhender, on l'a vu, à différents niveaux : la firme, le territoire local, l'état, l'intégration régionale, la gouvernance mondiale. On peut aussi l'appréhender au plan sectoriel : la sécurité, l'eau, l'énergie, la stabilité financière. A chaque fois émergent des questions spécifiques de gouvernance.

Les principes communs de gouvernance s'organisent autour d'une idée centrale : face aux dispositions actuelles, publiques et privées, qui privilégient les approches « verticales » de production et de distribution de biens et de services marchands, qui séparent, le public et le privé, l'économique et le social, le développement matériel et le développement humain, l'humanité et la biosphère, qui cloisonnent les responsabilités des différents niveaux de gouvernance, les différents services publics, l'activité des différents types d'acteurs, il faut inventer des modes de gouvernance capables de prendre en charge les relations entre les différents niveaux et secteurs d'activité, entre les acteurs sociaux, entre l'activité humaine et les écosystèmes.

Ceci implique un radical changement de regard, conduisant par exemple à considérer qu'un « terrain local » se définit non pas comme une portion d'espace physique mais comme un système de relations ouvert ; que le rôle premier de l'État est d'organiser les synergies entre les acteurs publics et privés ; que la gouvernance mondiale ne peut plus être l'espace diplomatique des relations entre États mais devient l'espace domestique où s'organisent des relations, si possibles contractuelles, entre différentes catégories d'acteurs.

---

<sup>52</sup> Les investigations se sont limitées aux chercheurs français



*Les dix principes exposés ci-après reflètent ce changement de regard*<sup>53</sup>.

- **Premier principe** : la gouvernance se fonde sur une approche territoriale et sur le principe de subsidiarité active. Plus l'économie consiste à articuler entre eux des facteurs et des acteurs de nature diverse et plus les dynamiques territoriales de gestion des ressources humaines, de partenariats, de réseau, de marché de l'emploi, de dons et de contre dons, de création de relations de confiance sont essentielles.

La primauté de l'approche territoriale est inséparable du principe de subsidiarité active selon lequel chaque territoire et chaque niveau de gouvernance a le devoir d'apporter des réponses spécifiques à des questions communes. En effet, aucun problème sérieux ne peut être convenablement pris en charge à un seul niveau. Les modalités de coopération entre les niveaux de gouvernance deviennent centrales dans l'architecture de la gouvernance.

Le principe de subsidiarité active combine trois idées fondamentales :

- les différents niveaux de gouvernance se partagent une responsabilité commune
- chaque territoire doit trouver les réponses spécifiques les plus pertinentes à des principes directeurs définis en commun ;
- aucune communauté d'aucun niveau ne dispose d'une souveraineté absolue sur un territoire.

- **Deuxième principe** : A travers la gouvernance, des communautés plurielles s'instituent, depuis l'échelle du voisinage jusqu'à l'échelle de la planète.

La citoyenneté est nécessairement plurielle. Elle est fondée sur un équilibre des droits et des responsabilités de chacun vis à vis de la communauté.

La gouvernance doit se fonder non seulement sur le dialogue entre communautés territoriales différentes mais aussi sur le dialogue entre milieux différents et suppose l'organisation de ce dialogue.

- **Troisième principe** : La gouvernance remet l'économie à sa place.

Le marché est un moyen, non une fin en soi. La définition de stratégies de développement sera d'autant plus nécessaire que les impératifs du développement durable vont obliger les sociétés humaines à produire plus de bien-être avec beaucoup moins de consommations de matière et d'énergie. Cela conduira à modifier le coût des facteurs, par exemple en taxant les transports internationaux et la consommation de matières premières au lieu de taxer le travail humain, à remplacer des biens par des services.

Le développement durable guidé par deux objectifs de justice sociale et d'équilibre entre l'humanité et la biosphère conduit à introduire une nouvelle distinction fondamentale entre catégories de biens. Il y a quatre catégories de biens et de services : ceux qui sont le fruit de notre ingéniosité et qui se divisent, ceux qui se détruisent en se partageant, ceux qui se divisent en se partageant, ceux qui se multiplient en se partageant. En détruisant la première catégorie de biens, on fait acte d'injustice en réservant les ressources naturelles à une minorité de riches, on prive de connaissance et d'expérience, par une rareté créée artificiellement, ceux qui n'ont pas les moyens de verser une rente à leurs détenteurs.

La gouvernance s'intéresse principalement aux trois dernières catégories de biens. La gouvernance a de ce fait deux fonctions : délimiter la sphère du marché et en particulier la circonscrire à la première catégorie de biens ; gérer et promouvoir les trois autres catégories.

---

<sup>53</sup> Pierre Calame in «*Les principes de la gouvernance au XXI siècle*» Fondation pour le progrès de l'homme, juin 2001

- **Quatrième principe** : La gouvernance doit se fonder sur une éthique universelle de la responsabilité.

Les relations entre les peuples et entre les États à l'échelle mondiale reposent sur deux piliers : la Charte des Nations unies sur la paix et le développement et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Les nouveaux défis de l'humanité rendent nécessaire un troisième pilier : la Charte des responsabilités humaines. Elle doit mettre l'accent sur les responsabilités des États mais aussi de tous les acteurs de la société pour assurer une dignité de vie à tous les êtres humains et pour préserver et entretenir la vie sur la planète. Le principe de responsabilité rend chaque institution comptable des effets de son action sur d'autres dimensions que celles dont elle a la charge.

- **Cinquième principe** : La gouvernance définit le cycle d'élaboration de décision et de contrôle des politiques publiques.

Le politique organise le processus collectif d'élaboration et de mise en œuvre des décisions publiques. Dans cette nouvelle configuration de la gouvernance, quatre principes se dégagent :

- distinguer pouvoir de proposition et pouvoir de décision. Cette distinction est le fondement de la construction européenne qui s'illustre par la séparation entre la Commission et le Conseil des ministres ;
- organiser le débat public ;
- au stade de la mise en œuvre, ne pas confondre la nature d'une politique et le statut des acteurs de sa mise en place ;
- l'exercice réel des contre pouvoirs suppose l'existence de réseaux d'expertise indépendants.

- **Sixième principe** : La gouvernance organise les coopérations et les synergies entre les acteurs.

Les pouvoirs publics doivent savoir entrer en dialogue et en partenariat avec les autres acteurs. Cette capacité des pouvoirs publics implique un changement culturel profond de la part des gouvernants et de la fonction publique et des changements dans les procédures. L'entrée des pouvoirs publics dans des partenariats repose sur les principes de responsabilité et de subsidiarité active.

- **Septième principe** : La gouvernance est l'art de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis.

Le management public et sa réforme sont au cœur de la gouvernance. L'art de la gouvernance est l'art de concevoir des institutions publiques dont la logique profonde soit cohérente avec les missions qui leur sont assignées. En prétendant que les organisations publiques sont par nature peu performantes, bureaucratiques et incapables de se réformer, on prépare l'opinion à leur démantèlement.

- **Huitième principe** : la gouvernance permet une maîtrise des flux d'échange des sociétés entre elles avec la biosphère.

Les systèmes d'information sont une composante majeure de la gouvernance. On peut observer dans la gouvernance actuelle quatre limites sérieuses :

- ce sont les données financières et les mesures monétaires des flux qui sont privilégiées
- la production de l'information est sous le contrôle des institutions ;
- chaque institution publique produit de l'information pour ses propres besoins ;
- l'enjeu de la démocratie se déplace : c'était hier l'accès à l'information ; ce sera demain la structuration, la sélection et la synthèse de l'information.

Il faut aujourd'hui concevoir des dispositifs capables de permettre un changement de perspective. Pour cela il faut prendre conscience que :

- la gestion de l'information publique contribue à rendre le monde et la gouvernance intelligibles
- l'organisation des systèmes d'informations indépendants suppose la mise en place de réseaux
- le choix des indicateurs et leur combinaison est décisif.

- **Neuvième principe** : La gouvernance permet de gérer la durée et de se projeter dans le temps. La gouvernance a une double dimension que l'on retrouve dans tous les systèmes de régulation. Elle doit assurer la stabilité et la cohésion. Elle doit aussi permettre l'évolution choisie et résister à l'évolution subie. La stratégie construit les relations entre le global et le local non sous la forme de directives « venues d'en haut » mais par l'organisation des espaces d'échange et de réflexion collective.

L'art d'associer plusieurs horizons temporels se retrouve dans la conduite des stratégies et des mutations. Une société a besoin de grands rythmes collectifs. Un des enjeux majeurs de la gouvernance mondiale sera de concevoir les rythmes de la communauté mondiale en formation.

- **Dixième principe** : La gouvernance, de la légalité à la légitimité.

Le fossé se creuse entre légalité et légitimité de la gouvernance. Une gouvernance est légale quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une Constitution. La légitimité renvoie au sentiment que le pouvoir politique et administratif est exercé par les « bonnes » personnes, selon les « bonnes » pratiques et dans l'intérêt commun. L'efficacité de la gouvernance et sa légitimité se renforcent ou se dégradent mutuellement.

La légitimité de la gouvernance dépend de la conscience que la communauté a d'elle-même. A l'échelle mondiale, la conscience d'une communauté reste à construire.

Pour que la gouvernance soit jugée légitime, il faut que sa nécessité soit claire.

La légitimité de la gouvernance dépend également de l'adhésion de tous aux valeurs sur lesquelles elle se fonde et de la clarté des principes qu'elle met en place. La règle de séparation des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaire, le respect des droits fondamentaux, l'égalité des citoyens devant la loi, la création de contrôles et de contre-pouvoirs constituent des points de repères consacrés par l'histoire et qui gardent toute leur valeur au X<sup>ème</sup> siècle.

La légitimité de la gouvernance repose sur le sentiment d'équité. Ce principe vaut pour les sociétés comme pour les personnes. Pour être légitimes, les dispositifs de la gouvernance mondiale doivent avoir été réellement négociés avec toutes les régions du monde et être jugés équitables. Et, surtout, les priorités doivent correspondre aux préoccupations réelles des peuples les plus nombreux et les plus pauvres.

Enfin, la légitimité de la gouvernance dépend de son enracinement culturel et de la légitimité des gouvernants. C'est pourquoi la justiciabilité des gouvernants est essentielle, y compris au plan symbolique, pour garantir que ceux qui tiennent du pouvoir au nom de la communauté méritent la confiance placée en eux.

La pertinence des méthodes utilisées est également un facteur clé de légitimité.

## II. Vers quelle gouvernante mondiale ?

### 1. Aperçu historique de la notion de gouvernance mondiale

- *Le concept de gouvernance a fait florès pour donner naissance à la notion controversée de gouvernance globale ou mondiale.*

Il s'est imposé vers la fin des années 1980 avec des significations assez flottantes renvoyant tantôt à l'idée de « régime international », développée notamment par S. Krasner, V. Rittberger et O- Young (Krasner et tantôt à celle d'« Ordre mondial », fut-il relâché.

- James Rosenau, *l'un des grands animateurs de l'école « transnationaliste »*, fut un des premiers à la définir dans un livre qui allait devenir un ouvrage de référence, *Governance without government*, comme un ensemble de mécanismes, de règles, de procédures qui assurent la régulation d'activités à travers les frontières et qui fonctionnent même s'ils n'émanent pas d'une autorité officielle. Il constate que la société mondiale connaît un niveau sans cesse croissant d'institutionnalisation et de régulation, tout en étant dépourvue d'instances supranationales. C'est un exemple typique, selon lui, de « gouvernance sans gouvernement », à savoir un système de gestion orienté par des valeurs et des entreprises communes.

Pour Rosenau, la gouvernance globale est intrinsèquement liée à l'ordre mondial, ou plus exactement à sa régulation informelle. Elle facilite la coopération internationale dans la mesure où elle réduit les dilemmes résultant de l'action collective dans un monde d'acteurs interdépendants. La gouvernance désigne en effet ici moins un ensemble d'institutions qu'un système de normes plus ou moins acceptées par la majorité. Elle serait « la résultante de négociations transnationales, auxquelles participent des Etats ainsi que des coalitions hétérogènes formées d'individus, de groupes de pression, d'organisation intergouvernementales et d'ONG.<sup>54</sup> »

- Czempiel désigne par cette notion la capacité des acteurs à obtenir un résultat sans qu'ils disposent des compétences légales de commandement. Cette notion se rapproche du concept de *soft power* forgé par Joseph Nye. Entre la gouvernance et le gouvernement, il n'existe pas de différence de nature mais simplement de champ, la première étant Jus vaste et englobante que le second.

Autrement dit, la gouvernance désigne des modes de coopération et de résolution des conflits entre des acteurs multiples, aux statuts variés dont la hiérarchie n'est pas formellement établie.

- *Cette approche a bien sûr été critiquée et affinée par nombre d'auteurs qui selon M-C. Smouts n'ont guère réussi à sortir des cadres établis de la discipline :*

« soit la gouvernance est présentée comme un acquis, un ensemble de règles et de mécanismes de contrôle réparables, elle fait alors double emploi avec les régimes, en apportant simplement un peu plus d'attention aux acteurs non étatiques ; soit elle est présentée comme une activité, elle est alors décrite à travers des fonctions remplies depuis des décennies par l'activité multilatérale (G7, G5, Banque mondiale), et elle fait alors double emploi avec le multilatéralisme. Dans tous les cas elle est présentée comme un bien à poursuivre, un idéal à atteindre<sup>55</sup>. » Pour sortir de ces impasses, elle propose de s'appuyer sur le corpus et la méthodologie de l'analyse des politiques publiques présentées plus haut, notamment sur la notion de *multi-level governance* (gouvernance à niveaux multiples) qui, au sein de l'Union européenne notamment, a permis d'analyser comment s'effectuent les arbitrages entre divers niveaux d'autorité et de souveraineté dans la mise en œuvre des politiques publiques communautaires. La gouvernance européenne est d'ailleurs souvent présentée comme un modèle d'avenir pour la régulation non seulement des « sociétés Complexes », mais aussi des relations internationales à l'heure de la mondialisation des échanges (cf. conclusion du rapport).

<sup>54</sup> Senarclens, P., « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *Revue internationale de sciences sociales*, n° 155, 1998.

<sup>55</sup> Marie-claude Smouts, op.cit.

- ***C'est effectivement dans ce contexte de mondialisation que le concept de gouvernance globale a pris son essor.***

*En 1992, une "Commission sur la gouvernance globale" a même été mise sur pied au sein de l'OCDE pour réfléchir aux problèmes de régulation planétaire.*

Créée à l'initiative de Willy Brandt et composée de personnalités de renom ayant exercé des responsabilités au sein d'organisations internationales (Jacques Delors, Jan Pronk, Sadako Ogata, etc), elle a produit des travaux qui sont étrangement restés méconnus. La Commission s'est pourtant appuyée sur une définition assez intéressante de la « gouvernance globale » qui rejoint en partie celles des politiques publiques et pourrait enrichir les conceptions de la « bonne gouvernance » véhiculées par les institutions de Bretton Woods :

*« La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt<sup>56</sup> »*

De manière très significative, on constate que les travaux de la Commission sur la gouvernance globale se sont fondés sur des exemples et des études de gouvernance locale (conseils urbains de recyclage des déchets, etc).

- ***Vers un retour de l'équité dans une économie mondiale libérale : analyse critique du système de Bretton Woods par Joseph Stiglitz***

*- Il établit une distinction entre le FMI et la Banque mondiale*

Le FMI est dirigé par les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales. Il est responsable des politiques macroéconomiques imposées aux pays en développement. En revanche, le travail de la Banque mondiale implique la santé, l'éducation et l'environnement. Les pays en développement sont donc entendus sur ces différents thèmes. Ces deux institutions sont nécessaires : les crises étant produites par la nature du capitalisme étant internationales, des institutions internationales doivent t'enter de les résoudre.

Cependant, le mode de décision, au sein du FMI, doit être plus démocratique et apte à prendre en compte les intérêts des pays du Sud. Les politiques doivent être adaptées aux situations de chaque pays. La Chine a su faire face de manière intelligente à la crise de 1998. Elle a profité de l'occasion pour accélérer l'investissement dans les domaines de croissance à long terme, les infrastructures. Elle a ainsi minimisé le ralentissement : la croissance n'a ralenti que de 8% à 7%.

*- Il critique les sauvetages d'économies en difficulté tels que pratiqués jusque là par le FMI, position également partagée par le département du Trésor américain.*

Les sauvetages ont maintenu les taux de change à un niveau surévalué, ce qui a permis au capital de fuir ces économies, laissant les pays exsangues et endettés, comme ce fut le cas pour le Brésil ou la Russie. Si le FMI est par ailleurs toujours critique des hauts taux de taxation, il ne se préoccupe pas des formes de taxation qui frappent les plus pauvres. Au Kenya par exemple, les travailleurs agricoles paient le loyer de leur terre en remettant la moitié de leur récolte au propriétaire. Cela ressemble effectivement à une taxe de 50%

---

<sup>56</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood : the Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford university press, 1995, page 2.

*- Il signale des signes positifs en faveur des pays en développement*

On assiste cependant depuis quelques années à une volonté, de la part de la communauté internationale, de rendre les échanges économiques et les rounds de négociations commerciales plus équitables. Des signes positifs sont apparus à l'Organisation mondiale du commerce. L'accord de Doha - qui a lancé une nouvelle table ronde - penche davantage en faveur des pays en développement que les accords précédents. Avec son entrée à l'OMC, la Chine devient une voix puissante pour les pays en développement. La Chine a ainsi la possibilité d'avoir une représentation permanente à Genève, ce qui est impossible pour de nombreux pays. Le FMI reconnaît désormais que l'ouverture trop rapide des marchés financiers est un facteur de déstabilisation des économies locales. Cependant, cette pratique reste encore inchangée. L'annulation de la dette représente un autre signe de progrès. Le mouvement Jubilé 2000 a connu un succès non négligeable. En un an, les pressions du mouvement Jubilé 2000 ont permis à 26 pays de se qualifier pour les programmes d'annulation en place, alors que seulement trois pays avaient pu profiter de ces programmes l'année précédente.

## **2. Principes et contenu d' « un nouveau contrat social mondial »<sup>57</sup>**

### **A. Un nouveau contrat social global fondé sur quatre valeurs**

L'économie de marché débouche sur une croissance économique de nature inégalitaire. Au niveau mondial, seule la coopération internationale, inégalitaire, à condition de disposer de références communes, permettra de formuler et de mettre en œuvre des réponses politiques permettant de tirer profit de la croissance. Un nouveau contrat social global fondé sur quatre valeurs, est donc nécessaire :

- *La démocratie* : Il est nécessaire de renforcer le rôle et la légitimité d'États démocratiques, échelons autour desquels devrait être construite la gouvernance globale ; améliorer la démocratie au sein des organisations internationales, en les rendant plus transparentes, plus ouvertes à la société civile et davantage représentatives des poids démographiques des peuples ; faire coïncider les lieux de décision publics globaux et les lieux de pouvoir effectifs, notamment en élaborant un système antitrust mondial et en luttant contre les mafias transnationales.
- *La justice sociale*, qui suppose de passer par la convergence des revenus, pour des raisons de légitimité politique comme d'efficacité économique. En particulier, une organisation de plus en plus globale du dialogue social est nécessaire, qui aille plus loin que la seule défense des droits fondamentaux de l'Homme au travail.
- *L'efficacité et la légitimité* des politiques publiques mondiales seraient accrues en utilisant la théorie des biens publics globaux.
- *La pérennité* ou la sauvegarde des droits des générations futures, dimension qui, jusqu'à présent, n'a pas suffisamment été prise en compte par les modes de croissance économique.

---

<sup>57</sup> Les idées exprimées dans ce paragraphe, ont été élaborées à partir de l'analyse de deux ouvrages : *Un autre monde est possible* de Jean-Michel Sévérino et Jean Louis Bianco et le rapport du CAE sur la gouvernance de Pierre Jacques Jean Pisani-Ferr et Laurence Tubiana.

## B. Créer des instances politiques suprêmes

Le Haut Conseil de la coopération internationale propose :

- une nouvelle architecture institutionnelle multilatérale redéfinissant l'articulation entre les différentes institutions et la hiérarchie relative des normes, et surtout un « conseil de sécurité économique et social mondial », instance de réunion et de concertation au niveau des chefs d'États qui aurait vocation à se substituer à terme au G7 et dont la structure pourrait être un compromis entre la composition du Conseil de sécurité et celle du conseil d'administration des institutions de Bretton Woods .

## C. Redéfinir la hiérarchie des normes et le système des sanctions internationales

*La création de l'organisme de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, positive en soi, a abouti à faire de la libéralisation commerciale un principe autonome, auquel tous les autres droits sont subordonnés. Cette évolution impose trois réactions rapides :

- *Réintégrer l'OMC dans l'ordre juridique mondiale en en faisant explicitement l'une des institutions spécialisées de l'ONU*
- *énoncer clairement l'égalité des normes juridiques* produites par les différentes institutions internationales, ce qui aurait plusieurs conséquences :
  - l'ORD devrait renvoyer à des organes juridictionnels existants ou à créer au sein de l'OMS, de l'OIT et de la FAO en cas de problèmes d'interprétation des normes édictées par ces dernières, leurs conclusions liant l'ORD ;
  - une instance juridictionnelle d'arbitrage traiterait en appel les éventuelles incohérences entre normes
  - les dispositifs de sanction en cas de non-respect des conventions internationales ratifiées devraient être révisés et renforcés.
- *Trouver des alternatives aux sanctions commerciales, qui ne peuvent être mises en œuvre que par les pays puissants.*

### *Réorganiser les institutions internationales :*

*Créer une organisation mondiale de l'environnement*, qui absorberait le PNUE, certaines activités de la FAO et d'autres organisations telles que la commission du développement durable. *Restructurer et coordonner les institutions des Nations unies* à vocation sociale afin d'en faire un contrepoids efficace au pôle économique de Bretton Wood.

*Dans le secteur financier*, une organisation normative mondiale en matière de gestion prudentielle, dotée d'un mécanisme juridictionnel, pourrait se construire au travers de l'universalisation du « pôle de Bâle » (B RI, etc.).

### *Démocratiser les institutions internationales*

*Des marges de manœuvre existent pour faire une plus grande place aux PED* tant dans les institutions de Bretton Wood qu'au sein du système des Nations unies. Une évolution vers un système de circonscriptions régionales serait souhaitable. L'intégration des PED porte sur quatre dimensions :

- l'ouverture plus déterminée de nos marchés, qui reste nécessaire pour des raisons de cohérence et de crédibilité, d'efficacité économique et de solidarité ;
- le processus de libéralisation, sur lequel l'accent doit être mis plutôt que sur la rapidité de l'ouverture ;
- une volonté délibérée d'association des pays en développement à la définition des objectifs et des modalités de la gouvernance, dont les modalités ont déjà été présentées ;
- une politique d'aide au développement plus ambitieuse.

*Le dialogue entre les organisations internationales et la société civile globale devrait être institutionnalisé, sous la forme d'organes similaires au HCCI. Définir les modalités d'interaction des institutions avec une société civile mondiale en gestation suppose :*

- de donner aux sociétés civiles des moyens d'expression efficaces qui ne les réduisent pas à la démarche purement contestataire ;
- de faire naître des coalitions susceptibles d'innover et de faciliter la prise de décision, mais aussi d'asseoir la légitimité de décisions prises au niveau international
- de faciliter l'élaboration d'une doctrine claire.

*Nous pensons que cette implication des sociétés civiles doit être développée dans trois directions :*

- les ONG, sous réserve d'une accréditation qui valide leur transparence statutaire et financière, n'ont pas vocation à participer à la prise de décision des institutions multilatérales ; mais elles peuvent contribuer utilement à la surveillance de leur fonctionnement
- le droit de proposition doit aussi être développé ;
- les ONG pouvaient être associées en tant qu'experts dans les règlements des différends à condition que les experts qu'elles proposeraient remplissent des conditions de qualification et de compétence.

*Une plus grande transparence* devrait passer par la publicité systématique des documents préparatoires, des positions des gouvernements, des résultats des délibérations, des politiques sectorielles ou géographiques.

#### **D. Renforcer la solidarité internationale :**

« La mission de l'aide au développement est de contribuer à la fabrication d'une gouvernance légitime de la mondialisation, en lui permettant d'atteindre les objectifs économiques qui seuls la rendront durable, et qui reposent sur l'équité des rapports Nord-Sud. Il s'agit donc, dans cette approche, de faire de l'aide au développement une politique centrale de la mondialisation<sup>58</sup> »

##### *Améliorer les instruments de la solidarité et leurs modes de financement*

Trois besoins mondiaux imposent de refonder l'aide publique au développement

- faire face aux crises politiques et humanitaires ;
- accompagner la mise en œuvre d'accords globaux par des transferts financiers ou de la coopération technique ;
- créer une convergence des revenus entre pays.

Or, le niveau de financement de l'APD a jusqu'alors davantage été fixé en fonction de l'offre financière des États contributeurs que des besoins des bénéficiaires. Une estimation très approximative des besoins relevant de chacune des trois catégories ci-dessus montre à quel point les niveaux actuels comme les objectifs officiels sont loin du compte. Remédier à cette situation impose de rechercher une diversification des sources de financement, qui pourrait passer par la taxation des activités générant un certain nombre d'externalités négatives. Les ressources ainsi dégagées pourraient être gérées par le « Conseil de sécurité économique et social » (CF encadré p.71).

#### **Réformer l'organisation de l'aide publique au développement**

<sup>58</sup> Jean-Michel Severino et Pierre Jacquet : *L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation*, in Revue d'économie financière, n°6, février 2002.



La coordination des différents bailleurs est très largement défailante, exception faite de quelques mécanismes opérationnels existant au sein de chaque pays bénéficiaire. Il reviendrait donc au « Conseil de sécurité économique et social » d'assurer la cohérence de stratégie globale, alors que des procédures de coordination entre les organisations à vocation opérationnelle et celles à vocation normative seraient établies en matière de stratégies sectorielles. Par ailleurs, les relations entre le FMI, la Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales de développement devront être réajustées sur la base de collaborations étroites. En particulier, le PNUD pourrait devenir le grand instrument de mise en cohérence de la sphère sociale des Nations unies, ce qui faciliterait son positionnement vis-à-vis de la Banque mondiale.

*La pratique de la conditionnalité devrait être réformée dans le sens de négociations de « contrats de résultats » avec les pays bénéficiaires, responsables de l'emploi des moyens et de la définition des politiques visant à atteindre les résultats fixés. Le nombre de « projets » serait par voie de conséquence fortement réduit.*

Au niveau européen, la création d'une véritable agence de développement, indépendante de la Commission, et l'amélioration des relations entre cette dernière et les ONG européennes, sont deux éléments nécessaires à la consolidation de la réforme de l'aide européenne au développement.

*Enfin, la volonté française de jouer un rôle actif dans l'élaboration d'une gouvernance globale devra s'appuyer sur les éléments suivants :*

- chercher à impliquer davantage les États-Unis dans le jeu multilatéral impose de repenser la relation stratégique entre la France, l'Europe et la Chine, d'une part, et de faire de la société civile américaine une cible de la diplomatie française d'autre part
- penser à utiliser les possibilités qu'offre les accords UE-ACP ou Euromed pour peser ensemble sur cette décision internationale ;
- pour pouvoir jouer ses propres cartes, la France devra, d'une part, valoriser davantage l'expression de sa société civile et, d'autre part, se doter d'une structure administrative clairement en charge de la vision intégrée des problèmes globaux (créer une « Direction générale des affaires globales » au sein du MAE et/ou confier au SGCI une nouvelle mission de coordination, synthèse et formulation stratégique, sorte d'extension de sa fonction européenne).

## **E. La mondialisation s'est caractérisée dans la période récente par la montée en puissance de préoccupations collectives autour de « biens publics globaux ».**

Ces derniers forment un ensemble très hétérogène et sont liés, à des degrés divers, complémentaires ou contradictoires, à l'aide au développement. L'aide est elle-même un bien public international dès lors qu'en contribuant au développement, elle améliore les conditions de santé (et diminue le risque de contagions internationales), diminue les risques de migrations illégales, contribue à la stabilité régionale. L'aide au développement conçue selon les fondements macroéconomiques ou macroéconomiques discutés ci-dessus ne suffit pas à assurer la fourniture de biens publics globaux, qui requiert donc un effort spécifique. Le cas de la protection de la propriété intellectuelle est à cet égard exemplaire : d'un côté, en effet, cette protection peut apparaître comme nécessaire à la production du bien public global qu'est l'innovation ; de l'autre, cependant, seule la diffusion de l'innovation ainsi produite est un facteur de développement dans les pays dans lesquels l'innovation est peu susceptible d'être produite : une aide destinée à favoriser l'accès à l'innovation des pays en développement apparaît alors (à côté d'autres mesures) comme un complément nécessaire de la protection de la propriété intellectuelle.

### **3. Tous ces travaux sur la gouvernance -Peuvent-ils s'avérer utiles pour penser la régulation de la mondialisation et partant, les programmes de coopération internationale?**

- *Rien n'est moins sûr car, à bien des égards, la «gouvernance» s'oppose à l'«ordre mondial».*

Selon M-C. Smouts<sup>59</sup>, en effet, « la problématique de la gouvernance, au sens où l'utilisent les analyses de politique publique, s'oppose à l'idée même de "gouvernance globale". La gouvernance, telle que définie par les propriétés énoncées plus haut, naît de l'interaction de sous-systèmes fragmentés qu'elle vise à intégrer en vue d'une action collective d'intérêt public. Ce faisant, elle construit des sous-systèmes dont la fonction est d'assurer telle ou telle prestation dont l'opportunité et les modalités sont définies par ceux-là même qui y participent. Elle laisse intactes les questions de la coordination entre ces différents sous-systèmes fonctionnels, du sort de ceux qui n'y participent pas, de la finalité «globale» de la gouvernabilité ainsi établie. La flexibilité de la gouvernance est à la fois sa force et sa faiblesse. »

On est là face à une contradiction majeure qui, à l'échelle internationale, nous replace devant le même dilemme rencontré à l'échelle des Etats-Nations, à savoir : peut-on promouvoir une gouvernance démocratique, qui soit efficace et profite au plus grand nombre, sans qu'existe une autorité centrale de régulation (que ce soit l'Etat ou une autre instance à l'échelle locale ou internationale) ?

Force est de constater sur ce point que la gouvernance internationale n'est autre aujourd'hui que la somme ou l'interaction de la gouvernance d'Etats acceptant de se soumettre ou non à des règles ou à des traités qu'ils ne sont pas tenus de signer ou de ratifier, et pour lesquels la sanction de la non application n'existe pas.

- *Nécessité d'approfondir le concept*

Faute de pouvoir répondre à ce dilemme, selon le HCCI, la plupart des analyses de la gouvernance globale tombent dans le piège des bons sentiments ou des utopies de gouvernement mondial. Le plus souvent, ce ne sont pas des analyses du monde tel qu'il est, mais plutôt des réflexions normatives sur le monde tel qu'il devrait être - réflexions partagées par un grand nombre d'acteurs. Ces notions sont intéressantes mais on constate un blocage politique, qui rend le concept de gouvernance inefficace. Le HCCI doit néanmoins approfondir ce concept, qui connaît actuellement une percée, et aider à surmonter ce blocage.

---

<sup>59</sup> M.C. Smouts, *op.cit.*

## **En guise de conclusion, le HCCI souligne les implications de la notion de gouvernance pour la politique européenne de coopération .**

- **Dans les domaines autres que le commerce**, qu'il s'agisse de relations Nord-Sud et de développement, d'architecture financière internationale ou des autres sujets internationaux, y compris parfois l'environnement, l'Europe peine à faire entendre une voix cohérente. Pour l'Union, comme pour ses partenaires, la mondialisation signifie notamment que le commerce des marchandises n'est plus qu'un élément parmi d'autres, et, compte tenu des progrès accomplis, sans doute pas le plus important, parmi les grands domaines couverts par les relations économiques internationales.

- **Construction originale par sa gouvernance, l'Europe devrait jouer un rôle moteur dans la mise en place d'une gouvernance mondiale.** Les Etats membres pourraient trouver dans la discussion d'un tel projet un nouveau dynamisme pour achever la construction européenne. En particulier, forte de ses traditions sociales, l'Europe doit affirmer qu'il faut aller plus loin que la gouvernance économique et financière actuellement assurée par les IFI : pour gérer l'intégration démocratique au niveau mondial, il sera nécessaire de disposer d'un pouvoir politique notamment pour imposer la prise en compte des normes sociales et environnementales. Les accords de coopération récents (Euromed et Cotonou), qu'elle a passés ouvrent la voie.

Le Livre blanc de la Commission européenne le constate *Nous n'avons trouvé aucun élément nous permettant de croire que les institutions et les réseaux actuellement en place à l'échelon international seront à même de relever les nouveaux défis (...) Ces institutions établies n'intègrent pas encore non plus les qualités et les approches que les scientifiques et la communauté internationale estiment nécessaires pour aborder la complexité du monde actuel".*

- **Le HCCI souligne la nécessité de la transparence dans les débats internationaux** et constate, qu'en raison des multiples facteurs à intégrer, les décisions sont de plus en plus complexes. Il estime qu'une gouvernance mal assumée entraîne souvent guerres civiles ou conflits. Le Livre blanc de la Commission européenne rejoint aussi ce constat : "La résolution des conflits et l'amélioration de la gouvernance sont la condition fondamentale préalable d'un développement durable dans la sphère économique, sociale et environnementale. Il est évident que le développement durable exige un environnement institutionnel et politique respectueux des droits de l'Homme, des principes de la démocratie et de l'État de droit. Actuellement, des régions entières paient un lourd tribut aux guerres civiles".

- **La France a toutes les raisons d'ouvrir ces débats avec nos partenaires de l'Union européenne. Se doter d'une doctrine solide en matière de gouvernance démocratique est un préalable nécessaire selon le HCCI.**

# ANNEXES

**PREMIER MINISTRE**

**République française**

---

**Haut Conseil  
de la Coopération Internationale**

---

Isaline Amalric de Comarmond  
Conseillère spéciale auprès du secrétaire général

**Cahier des charges du Groupe de travail**  
**« Droits de l'homme, gouvernance et coopération internationale »**  
*rédigé à la suite de la réunion du 3 janvier 2002, amendé lors de la réunion du 28 janvier 2002,*  
*adopté le 21 février 2002*

## **I. CONTEXTE : LES PREALABLES A LA REFLEXION**

### **1) Pourquoi ce thème ?**

Les politiques françaises d'aide ont très tôt fait une large place aux réformes administratives et institutionnelles, tout en s'interdisant de juger des qualités démocratiques des Etats avec lesquels notre pays coopérait, position qui n'est plus tenable aujourd'hui.

Mais quelle place donner à la gouvernance dans notre politique de coopération alors que la doctrine de la « bonne gouvernance », semblant prendre la relève du "consensus de Washington", a été utilisée par les institutions financières internationales afin d'accélérer leurs politiques d'ajustement structurel et les privatisations, ce qui a contribué à son discrédit ?

La notion de gouvernance n'est de prime abord que le décalque d'un concept issu du secteur privé, la "corporate governance", promue par certaines Institutions financières comme un modèle de fonctionnement des Etats, alors qu'il soumet les structures de ces derniers aux exigences de la libéralisation économique. Elle suscite dans notre pays une sorte de rejet viscéral. L'expression "bonne gouvernance" n'a pas trouvé sa place dans notre vocabulaire politique, ce qui entraîne le risque de voir la France et l'Europe incapables de proposer une nouvelle politique du développement.

Le thème de la "bonne gouvernance" indispose les Français parce que le contour du concept leur paraît ambigu et parce qu'il comporte un aspect unilatéral donneur de leçons. Mais, outre le fait que ce thème est en passe de rejoindre la lutte contre la pauvreté comme l'un des deux dogmes de la coopération et du développement, le concept semble porteur d'une nouvelle approche des conditionnalités politiques, et permet ainsi de travailler d'une façon nouvelle et plus efficace à la consolidation du triptyque Etat de droit /démocratie/droits de l'Homme.

En refusant d'utiliser le mot "gouvernance", nous risquons de nous trouver exclus du débat, tandis que s'élaborent des méthodes de mise sous tutelle de certains Etats qui sont assez éloignées de nos principes politiques. Il serait préférable que soit initiée en France une réflexion sur les moyens de faire évoluer ce concept avec l'ambition de nourrir son contenu éthique et politique. C'est pourquoi il est urgent de promouvoir une position au niveau européen qui ne se contente pas de s'approprier les thèses des Institutions financières internationales, fortement influencées par la conception anglo-saxonne de la « bonne gouvernance ».

## 2) *Finalité de l'étude*

Cette doctrine de la "bonne gouvernance", controversée en Europe, nécessite, pour la mettre véritablement au service du développement, qu'un débat en définisse les contenus sémantiques et les pratiques qui en découlent. L'objet principal du groupe consistera en l'élaboration d'une critique constructive et à l'émergence ou à la consolidation de la réflexion française en matière de développement, afin d'envisager des façons plus efficaces de coopérer.

Le développement relève d'abord de l'ordre politique, c'est-à-dire de choix et d'une volonté politiques, qu'il s'agisse des conséquences du sous-développement au plan international ou des remèdes qu'il faut trouver pour combattre ce fléau.

- ✓ Quel modèle politique est sous-jacent au concept « apolitique » de gouvernance ?
- ✓ Ce concept est-il opérationnel pour refonder la politique de coopération française et européenne?
- ✓ L'enjeu d'une "gouvernance mondiale" des biens publics globaux que sont notamment la sécurité, la stabilité financière, l'environnement, les migrations, n'impose-t-il pas un rééquilibrage institutionnel et la création d'un lieu de débat permanent pour permettre des arbitrages plus équitables ?

## II. CONTENU PROPOSE

### 1. Définition, légitimité, finalité et opérationnalité du concept

#### a) *Définition :*

**Il est nécessaire de s'entendre sur les vocables que nous utiliserons**, afin d'éviter d'éventuels malentendus dans la discussion. Les concepts de « décentralisation » ou « d'Etat de droit »<sup>6</sup> n'évoquent pas la même chose pour les Français, les Anglo-saxons ou les Africains : il faut tenir compte de ces différences.

Initialement le concept de gouvernance est issu de l'analyse des imperfections du marché. Il a aujourd'hui acquis une nouvelle dimension qui lui attribue un contenu autonome, étant opératoire non seulement dans le secteur des entreprises mais également dans toutes les organisations, pouvoirs publics et secteurs publics, ONG etc. Il nous appartient de ne pas réduire sa définition : définir les contours du concept ne doit se faire ni d'une manière dogmatique ou unilatérale, ni de façon réductrice, c'est-à-dire en n'envisageant la gouvernance que sous l'angle des finalités économiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que ce terme, emprunté à la gestion des entreprises, est ambigu.

---

<sup>6</sup> Etat/état de droit : L'état de droit (the rule of law), désigne le régime du droit qui s'exerce dans les sociétés modernes. Il implique l'existence d'institutions légitimes, la soumission de l'administration à la légalité et la participation des citoyens. Historiquement, l'Etat de droit (avec un E majuscule) désigne en France un Etat qui se soumet à la règle de droit et qui est gardien des droits des citoyens.

L'Etat de droit est un concept issu de la trilogie République, Etat, Etat de droit qui trouve son origine dans la théorie du contrat social, au siècle des Lumières. Ces 3 termes désignent l'idéal d'une forme politique, une société dans laquelle les hommes ne sont plus soumis au règne de l'arbitraire (volonté d'un homme, despotisme) mais au règne des lois. L'Etat, pouvoir anonyme, rationnel et légal (qui exerce le monopole de la violence) est érigé en gardien des droits naturels des individus. L'intérêt public gouverne. Est considéré comme un Etat de droit le régime qui respecte certains critères d'équité et de justice substantielle tels que par exemple les droits de l'Homme. L'Etat de droit suppose l'existence d'un Parlement élu et un contrôle juridictionnel que ce soit à l'égard de l'administration, du législateur ou du pouvoir constituant

Ce concept, puisé dans le vocabulaire propre au secteur privé et promu par la Banque mondiale pour adapter les structures de l'Etat aux exigences du libéralisme économique, est, contrairement aux apparences, hautement politique parce que, sous couvert de réorganiser les différents niveaux de responsabilité au sein de la société, il aboutit souvent à affaiblir les Etats centraux en subordonnant leurs fonctions redistributives à celles de l'économie libérale.

La doctrine libérale de la "gouvernance mondiale" limite la capacité du politique. La gouvernance imposée peut aller jusqu'à menacer la démocratie : parce qu'elle instaure des modes de régulation et de gestion de l'ordre social élaborés ailleurs ; parce qu'elle peut encourager, par une "privatisation informelle de l'Etat, le "triangle des corruptions" (financière, démocratique et légale) tout en prétendant les combattre.

Seule une "bonne gouvernance" qui prendrait en compte à la fois des critères techniques (réforme de l'Etat en termes d'efficacité) et politiques (légitimité de l'Etat) pourrait servir la démocratie.

Cette idée de bonne gouvernance n'est ni vraiment nouvelle, ni purement anglo-saxonne. Elle reprend des principes simples de séparations des pouvoirs dans un Etat de droit :

- la « transparency », avec la liberté d'accès aux documents administratifs, prolongement de la liberté d'information, et la garantie d'une bonne justice administrative, tout comme la motivation des décisions.
- l' « accountability », la responsabilité des décideurs, les contrôles « sur » l'administration, le contrôle des marchés publics, de la gestion des deniers publics, etc.
- l' « empowerment », correspond à l'idée d'administration consultative et à la nécessité de rapprocher la décision des citoyens, qu'il s'agisse de démocratie locale, de micro-projets, du développement de la société civile, à travers les ONG, la liberté syndicale, une presse libre, l'exercice des libertés fondamentales, etc.

**Plus généralement, la gouvernance passe par le développement d'un Etat de droit, par la « sécurité juridique » à travers la modernisation du droit (sur le modèle de l'OHADA), par l'accès à la justice, par l'existence de recours effectifs et d'autorités administratives indépendantes de régulation, etc. Sans même parler de démocratie ou de justice sociale, tous ces éléments contribuent à « civiliser » des régimes où les pouvoirs sont confondus, parfois confisqués par un groupe militaire ou une clique auto-proclamée.**

#### *b) Légitimité du concept*

- Il est nécessaire de replacer ces questions dans une perspective historique : en aucun cas un concept aussi générique ne peut être utilisé à des fins normatives ou représenter un modèle reproductible dans toutes les situations. On ne peut pas appliquer un même concept de gouvernance dans des sociétés rurales traditionnelles, dans des sociétés industrielles ou post-industrielles. Le contenu, en termes d'organisation de la justice par exemple, n'en est pas le même (de l'arbre à palabres à la cour constitutionnelle.)
- La place et la légitimité du concept de la bonne gouvernance au sein de la coopération doivent être redéfinies :
  - Que signifie la notion de « bonne gouvernance » pour la politique de coopération française et sur quels axes cette dernière doit-elle mettre l'accent ?
  - Quels enseignements peuvent être tirés sur la gouvernance dans les programmes de coopération français conduits par les acteurs privés et publics ?
  - Quelles sont les conséquences de la généralisation de l'usage de la gouvernance par les bailleurs internationaux sur les programmes de coopération français ?
  - Questions d'autant plus cruciales que la DGCID s'interroge elle-même sur les enjeux de la gouvernance dans les politiques de coopération. A cet effet, elle a lancé :
    - . Une évaluation inter-ministérielle de la coopération administrative conduite ces dix dernières années qui a débuté en 2000.
    - . Une étude sur ce thème est actuellement menée par deux consultants – Pierre Meyer, consultant économiste et Richard Banegas maître de conférence en science politique à l'université Paris 1– dont les résultats ont été présentés le 25 mars 2002.

### c) *Les finalités du concept*

La question des finalités de la bonne gouvernance est au cœur du débat, de même que les différentes étapes de son développement. Ceci inclut la place souhaitable des différents acteurs publics et privés (tels que syndicats, ONG, médias etc) qui « fabriquent » du développement, et les modalités de leur articulation :

Le groupe de travail pourrait retenir une approche de la gouvernance en trois points :

- bailleurs de fonds et pays "bénéficiaires" doivent toujours conclure, si possible après un débat démocratique, un accord clair sur les valeurs fondant leurs relations, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;
- les facteurs qui handicapent le développement économique et social doivent être identifiés ensemble et débattus ;
- enfin, c'est aux pays en développement eux-mêmes qu'il revient de décider des éléments sur lesquels ils veulent améliorer leur gouvernance.

L'une des leçons du séminaire du HCCI de Dourdan du 27 au 30 août 2000, c'est que la bonne gouvernance doit d'abord reposer sur le socle de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des droits fondamentaux qui en sont le prolongement. Quant à l'amélioration des modes de gouvernement, elle concerne tous les domaines de la vie sociale et pas seulement l'économie. Mais elle doit être mise en œuvre dans une démarche de partenariat et d'accompagnement des efforts des pays et non au moyen de conditionnalités imposées par les bailleurs d'aide.

#### - *L'Etat a-t-il pour rôle de promouvoir le développement ?*

Le fait que le concept de gouvernance soit opératoire dans la sphère publique et politique conduit à s'interroger sur les objectifs de l'Etat.

La charte des Nations unies indique que le rôle des Etats est avant tout de promouvoir le développement socio-économique, la démocratie politique et le respect des droits de l'Homme.

L'examen des finalités de l'Etat est rendu difficile pour la France dans la mesure où, selon les autres conceptions, l'Etat ne vise pas en premier lieu au développement économique et à la promotion de l'économie de marché. L'idée selon laquelle seule l'économie de marché même régulée est capable de produire du développement se heurte à la conception française traditionnelle qui a longtemps considéré que le développement passe par celui du secteur public (par le biais des nationalisations) et donc par la mise en œuvre de programmes publics.

Dans les pays les plus pauvres en particulier, les entreprises ne peuvent pas tout faire et elles ne peuvent pas déployer leurs activités si l'environnement n'y est pas propice. L'appui au secteur privé passe donc par l'aide au développement, qui doit contribuer à créer un environnement favorable aux activités économiques, des démocraties stables où l'état de droit et la bonne gouvernance sont assurés. Ceci implique non seulement la maîtrise de l'inflation mais également la consolidation du droit, d'une justice indépendante, de la fiscalité, de la sécurité, de l'éducation et de la santé, en un mot de l'Etat, des institutions et des services publics.

Il n'est donc pas question de supprimer le rôle de l'Etat, mais de rechercher un « mieux Etat » lui-même soumis à la règle de droit. Il existe d'autres acteurs, dont le champ d'action reste à définir et à qui il faut faire appel pour mettre en place les éléments de la « bonne gouvernance ».

Il faut analyser les mécanismes d'articulation entre public et privé et envisager comment l'Etat pourrait partager avec d'autres sa mission de « faire du développement » (par le biais des concessions par exemple), autrement dit, par quels moyens l'Etat pourrait associer la société civile dans des domaines où il conserve la maîtrise sous certaines conditions.

C'est au processus démocratique de définir quelles sont les priorités et à l'Etat de les formaliser, non aux bailleurs de fonds. La question de savoir à qui revient le droit de hiérarchiser les objectifs mérite débat mais certaines idées maîtresses propres à la conception européenne peuvent d'ores et déjà être affirmées : la libéralisation ne signifie pas le démantèlement du service public et il n'y a pas de développement économique sans un minimum de protection sociale.



- *La question de la démocratie locale doit également trouver sa place dans le débat car elle permet l'émergence d'une classe politique et d'une démocratie de proximité:*

La mondialisation intègre désormais le champ de la réflexion politique locale. La coopération traditionnelle d'Etat à Etat est fortement concurrencée, les Etats étant contestés par le haut, du fait de la mondialisation et des intégrations régionales, et par le bas, du fait de la revendication de démocratie de proximité. De nouveaux acteurs ont émergé sur la scène internationale. Les collectivités locales, les associations, les syndicats, les communautés de base, etc, complètent les formes traditionnelles de représentation par la place qu'ils réservent à la délégation et la participation. Mais la démocratie, qu'elle soit représentative, participative ou directe, n'est pas une évidence. L'instauration d'une culture démocratique est le fruit d'une conquête permanente et un processus de longue haleine. Elle comporte les actions des collectivités locales, des ONG, des associations de migrants, etc.

La coopération non gouvernementale, en proposant des systèmes de gouvernance locale légitimes et efficaces, est un des moyens du renforcement<sup>7</sup> de cette culture démocratique. Elle est à même d'encourager la concertation entre les acteurs locaux et le pouvoir et d'appuyer l'émergence de pratiques citoyennes au sein même de la population.

L'implication directe des citoyens dans la coopération a pour objectifs :

- d'améliorer la prise en charge par les acteurs de leur propre processus de développement, en mettant l'accent sur la cohérence et la viabilité des actions. Ceci suppose la participation active de toutes les familles d'acteurs, la recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre elles. Il ne s'agit pas de contourner l'Etat, mais d'aider à construire de nouveaux partenariats public-privé (par exemple, pour l'amélioration de services de base accessibles et durables) ;
- d'apporter des appuis directs aux dynamiques et initiatives locales ;
- d'apporter un appui au dialogue politique et social en vue d'assurer la participation en amont des acteurs décentralisés dans la formulation des politiques et la programmation.

Le local a ce formidable atout d'être le lieu d'ancrage de l'appartenance sociale et culturelle qui permet d'investir la chose publique, de redonner du sens au politique.

La mutualité et l'économie solidaire\_ sont également des moyens de renforcement de la culture démocratique.

Le secteur coopératif, associatif et mutualiste ont joué un rôle, des citoyens, d'une construction politique. Ces conquêtes sociales et politiques en France et en Europe se sont étalés, avec pour moteur la nécessité de satisfaire aux exigences et aux besoins de tous ceux qui se sont mobilisés, à l'échelle d'un territoire local, pour conquérir ces nouveaux droits et nouveaux outils. Cela a été le début du développement économique en production maîtrisée par des salariés, ceux de la protection sociale et de la conquête de droits civiques à travers la loi 1901.

Aujourd'hui, indépendamment de l'aspect opposition à une globalisation par trop libérale, on peut constater qu'avec l'émergence d'une société internationale, on retrouve la même volonté qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle de mise en réseaux, de la part d'acteurs citoyens qui essayent de construire en bonne intelligence des éléments d'alternatives, d'exemplarités, qui prouvent que « l'autrement » est possible.

L'économie sociale et solidaire dans sa capacité à être au plus près des acteurs permet de construire, par filières et par territoires, des éléments d'alternatives, sans avoir la prétention d'être une réponse globale. Elle offre la possibilité d'œuvrer à la fois pour un développement socio-économique et pour implanter le fait démocratique.

---

<sup>7</sup> La coopération non gouvernementale inclut les collectivités locales, les ONG nationales, les associations de migrants, etc.

- *La gouvernance doit s'attacher en particulier à la façon dont les Etats répondent aux besoins d'une urbanisation qui ne cesse de croître - en Afrique, la moitié de la population vit aujourd'hui en ville.*

« Comme l'indique le rapport d'étape du HCCI sur *Villes et coopération internationale*, le sommet Habitat II de 1996 restera sans doute pour longtemps un moment fondateur. Indéniablement, il a permis l'émergence des villes et des autorités locales comme acteurs de la coopération internationale. Une nouvelle approche du mouvement mondial d'urbanisation, et l'articulation croissante des enjeux environnementaux ont tracé les contours d'un nouvel agenda international des villes qui se conjugue désormais avec le débat sur la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales. Il a notamment permis d'ériger en bien public l'accès pour tous à un logement décent et l'accès aux services urbains de base parmi lesquels il faut mentionner l'accès à une eau de qualité, à l'énergie, à la propreté, à la sécurité urbaine ainsi qu'aux transports.» (Monique Prim - Séminaire HCCI, septembre 2001).

Le Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance devrait comporter un chapitre préalable sur le citoyen et la cité (transport, environnement, crèches, etc.)

#### **d) Opérationnalité du concept:**

Une contribution française argumentée et lisible doit donner une large place aux enseignements fondés sur les expériences de coopération et sur les partenariats éprouvés de tous les secteurs et de tous les acteurs de coopération.

Les premiers Contrats de désendettement / développement, mis en œuvre par l'ensemble des acteurs français, seront l'occasion de renouveler profondément les modalités de notre aide autour du principe d'appropriation. Ce sont les instruments de financement des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) définis par les pays partenaires et conformes aux Documents-Stratégiques-Pays (DSP) des principaux bailleurs. Ils constituent de fait le terrain privilégié d'application de la gouvernance.

Une telle orientation devrait conduire à renouveler les questions méthodologiques et supposer un travail avec et pour les institutions locales engagées dans des processus de démocratisation et de réforme.

## **2) Les angles d'attaque :**

- Etat de droit, démocratie politique et libertés (notamment presse indépendante, existence de syndicats, pluralité des partis, conditions d'existence d'une justice indépendante, liberté associative, niveaux et types de fiscalité, la place de la corruption, etc.)
- Démocratie économique et sociale (droit du travail et protection sociale, éducation, formation, santé, culture.)
- Evaluation des politiques publiques
- Démocratie locale

### **III. METHODE DE TRAVAIL**

1) Des auditions de spécialistes et d'experts dans le domaine pourraient être profitables. Ont été retenus :

- M. Touré, magistrat, spécialiste de la délinquance financière au Mali ;
- Sophie Bessis, sur la liberté de la presse ;
- Angel Saldomondo sur l'évaluation et les indicateurs de la gouvernance ;
- Tidjane Thiam sur la fiscalité ;
- Max Mamou, spécialiste des questions judiciaires
- Giorgio Blundo, sur la corruption
- Marc Deluzet, sur la liberté syndicale
- Jean-Pierre Dubois, sur les Droits de l'Homme
- Emmanuel Decaux, sur l'Etat de droit
- Carlos Santiso, sur la conditionnalité politique (convention de Cotonou)

**2) Participation à la réflexion de la DGCID :**

- 25 mars 2002 :  
Deux membres (Frédéric Tiberghien, Catherine Choquet,) présenteront l'état des réflexions du groupe, ainsi que le bilan du séminaire de Dourdan sur ce thème, dans le cadre de la table ronde sur la gouvernance organisée par la DGCID (Maison de la Chimie, de 9h à 18h)
- Fin août 2002 :  
Stage de la DGCID à l'attention des assistants techniques
- Novembre 2002 :  
Séminaire de restitution des travaux de la DGCID et du HCCI

## **Extrait de l'avis du Haut Conseil sur les droits de l'homme, rendu le 11 juillet 2001.**

Une approche contractuelle devrait être favorisée chaque fois qu'elle est possible.

- La notion de contrat fondé sur la définition de critères explicites, négociés et applicables aux deux parties, doit primer. Son intérêt réside dans la possibilité d'une adaptation au cas par cas, avec un nombre d'objectifs précis, un calendrier et des procédures de suivi préalablement définis. L'approche contractuelle doit être assortie de méthodes organisant une plus grande transparence et autorisant les opinions publiques du Nord comme du Sud à demander des comptes à leurs représentants.
- Les " contrats de désendettement-développement " (C2D) sont une occasion importante de tester ce type de politique en associant étroitement et systématiquement les sociétés civiles des pays. Les commissions mixtes constituent elles aussi un cadre bilatéral au sein duquel une telle approche, déjà esquissée, devrait être renforcée.
- De même qu'en matière de réforme économique, l'établissement de véritables contrats nécessite une pratique de la conditionnalité en matière de droits de l'Homme orientée vers une obligation de résultats (et non plus de moyens) préalablement négociés et évalués sur la base d'indicateurs de performance reposant sur l'observation d'une dynamique. Ces indicateurs " objectifs " pourraient utilement être confrontés avec des sondages " qualitatifs " auprès des populations concernées et de leurs représentants. De telles procédures, prévues contractuellement et conçues de sorte que leur indépendance ne puisse être mise en doute, pourraient prévoir le recours à des institutions internationales spécialisées.

Sur la base des objectifs fixés en commun et des résultats des évaluations intermédiaires, seraient mises en œuvre des mesures préalablement convenues, soit positives soit négatives. En tout cas, l'aide apportée aux pays entrés dans un processus positif devrait être massive et visible : il faut que les bénéfices tirés du changement soient suffisamment évidents pour éviter tout retour en arrière.

- Une relation équilibrée impose que les pays bénéficiaires puissent eux-mêmes avoir des recours lorsqu'ils considèrent que le donateur manque à ses obligations. Deux mécanismes pourraient répondre à ce souci
- Une instance d'arbitrage, habilitée à juger s'il s'agit d'exigences disproportionnées par rapport aux moyens du Sud, permettrait de limiter les déséquilibres issus de pouvoirs de négociation inégaux.
- Un mécanisme international de surveillance des conditions de déploiement de l'APD multilatérale et des programmes de coopération au développement, sous les auspices des Nations Unies et associant les pays donateurs et bénéficiaires, les institutions financières internationales et les représentants des sociétés civiles du Nord et du Sud, devrait être institué. La surveillance porterait sur la transparence de l'aide, la rigueur de gestion et le respect des engagements contractés de part et d'autre, notamment en matière de droits de l'Homme »

## La position des différents bailleurs de fonds

### 1. Pour les Européens

#### ➤ Définition

La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité de l'efficacité et de la cohérence (Livre Blanc, 2000). Il a été nécessaire pour la Commission, en charge de ce dossier, d'éclairer le public et les institutions européennes et nationales sur ce qu'elle conçoit comme étant une "bonne gouvernance".

#### ➤ La Commission se fonde sur cinq principes essentiels qui sont la base de toute démocratie et de l'Etat de droit :

- L'ouverture : le fonctionnement plus transparent des institutions,
- La participation : des citoyens à tous les stades du politique,
- La responsabilité : clarifier le rôle de chacun à tous les stades de la conception des politiques,
- L'efficacité : les mesures doivent être efficaces et intervenir au bon moment,
- La cohérence : les politiques menées doivent être compréhensibles.

Et tout ceci bien sûr en gardant à l'esprit les principes de proportionnalité et de subsidiarité.

La réforme de la gouvernance concerne la manière dont l'UE utilise les pouvoirs qui lui sont confiés par ses citoyens. Le but est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques afin qu'il se caractérise par une participation et une responsabilité accrue. A cet effet, l'UE doit mieux combiner divers instruments de politique publique comme, la législation, le dialogue social, le financement structurel et les programmes d'action.

L'UE utilise le terme de "good gouvernance" dans la version anglaise de la Convention de Cotonou, mais la traduit par "bonne gestion des affaires publiques" dans la version française.

#### ➤ Comment assurer une mise en œuvre en douceur ?

De L'analyse du tableau présentant en 1997 les critères de performance dans la future coopération ACP-UE (voir page 59), il ressort clairement que le succès d'un nouveau partenariat fondé sur la performance dépendra manifestement de la manière dont il est mis en pratique. Quatre actions prioritaires ont été recommandées :

#### ◆ *Distinguer les mérites des conditionnalités*

L'UE devrait expliquer clairement que les "mérites" ne constituent pas une nouvelle appellation pour une technique ancienne, mais une invitation à réformer les conditionnalités actuelles et à recentrer les ressources de la coopération.

Tout d'abord, la nouvelle approche en matière de performance pourrait changer le contenu de la conditionnalité.

Au lieu de définir une multiplicité de conditions liées à l'aide - avec le danger de suspension en cas de non-respect d'un seul indicateur - une "approche globale" pourrait être adoptée. Basée sur un ensemble réaliste d'objectifs de performance, à atteindre progressivement, cette approche laisserait suffisamment de marge pour un dialogue politique portant sur des thèmes plus larges que l'aide proprement dite (l'appui au commerce, les investissements, l'allègement de la dette, par exemple).

Ensuite, le processus de détermination et de suivi des performances pourrait changer radicalement. Plutôt que d'imposer des conditionnalités, l'UE pourrait impliquer les acteurs et les parties prenantes, au niveau local, dans la formulation des objectifs de performance et leur suivi.

Enfin, un plus grand degré de réciprocité pourrait être intégré dans le nouveau partenariat, l'UE s'engageant à améliorer sa coordination et sa cohérence comme objectif de sa propre performance.

◆ *Concilier les principes universels avec des approches spécifiques par pays*

Quelle devrait être la nature des futurs critères de performance ? Quelle est le poids des "mérites" par rapport aux "besoins" ? L'évaluation devrait-elle se fonder sur des principes universels ou au contraire être largement adaptée au pays considéré ? Quels indicateurs de performance peuvent être retenus comme étant les plus efficaces ? Doivent-ils se concentrer sur l'impact global des politiques gouvernementales (dans une perspective à long terme) ou sur des résultats concrets (dans une perspective à court terme) ?

A partir des divers points de vue exprimés durant les consultations, six conclusions principales peuvent être tirées en ce qui concerne la nature des critères.

*Premièrement*, les "besoins" d'un pays devraient continuer à constituer le point de départ de l'attribution de l'aide de l'UE. Toutefois, les "mérites" sont perçus comme un complément nécessaire pour assurer une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources.

*Deuxièmement*, les mérites devraient être fondés sur un ensemble universel de principes (droits de l'homme, démocratie, État de droit, par exemple), pour lesquels des indicateurs spécifiques par pays devraient être définis. Il a été suggéré de regrouper les principes de développement et les indicateurs de performance connexes autour de trois axes principaux : le développement politique et institutionnel ; le développement économique et social la gestion des programmes d'aide.

*Troisièmement*, un grand soutien a été exprimé envers des indicateurs moins traditionnels, parmi lesquels la mise en œuvre de politiques de développement social cohérentes et globales (reflétées, par exemple, par les investissements réalisés dans le secteur social) ; un engagement marqué en faveur de la réduction de la pauvreté ; des mesures redistributives pour réduire les inégalités ; et des politiques rationnelles en matière d'environnement et de genre. De même, l'existence de mesures effectives de décentralisation politique ainsi que l'existence et le bon fonctionnement d'institutions visant à combattre la corruption sont considérés comme des indicateurs essentiels de la performance.

*Quatrièmement*, la gestion de l'aide constitue un axe tout aussi important dans le futur système d'évaluation des performances. L'efficacité de l'aide devrait être appréciée à trois niveaux : la contribution globale de l'aide à la croissance économique ; la qualité du dialogue entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et la société civile ; et l'impact des projets individuels et des programmes (sectoriels).

*Cinquièmement*, la nécessité de partir des conditions locales (par exemple, en ce qui concerne la nature et le déroulement des réformes) a été soulignée. Cet aspect ne devrait toutefois pas servir de prétexte pour résister au changement et brader certains éléments essentiels de la performance. Les acteurs non étatiques africains en ont appelé à l'UE pour que celle-ci ne donne pas libre cours à une "interprétation dualiste" des valeurs fondamentales. Le choix libre et démocratique des dirigeants par voie électorale a été donné à titre d'exemple. Le fait que les élections en Afrique soient souvent coûteuses et parfois truquées ne doit pas constituer une raison pour minimiser leur importance. Le défi consiste plutôt à voir les élections comme "un processus d'apprentissage de la démocratie", à améliorer le système électoral (en l'adaptant, par exemple, aux valeurs locales et aux moyens financiers) et à en accentuer le contrôle au niveau local, par le biais des associations civiques ou indépendantes.

Enfin, un plaidoyer s'est fait entendre en faveur d'une "mesure des tendances". Il s'agit d'effectuer une évaluation d'ensemble, à tous les niveaux, de la performance des gouvernements sur une période de temps significative, notamment une identification des principales tendances (positives ou négatives), des problèmes de rythme et de séquences (entre l'ajustement et la démocratisation, par exemple), des progrès attendus dans la phase suivante du processus de réformes, etc.

◆ *Évaluer la performance d'une manière participative*

Pour qu'un partenariat fondé sur la performance puisse être effectif, de délicates "questions de processus" devront être clarifiées. Comment les critères de performance seront-ils décidés ? Qui doit être impliqué dans leur élaboration, dans leur négociation et dans leur contrôle ? Quel rôle pourraient jouer les institutions locales indépendantes ? Quel est le degré de coordination souhaitable et faisable entre bailleurs de fonds ?

**Quatre principes essentiels ont été identifiés à l'égard de ce processus :**

*Appropriation.* L'UE ne devrait pas imposer les règles du jeu, mais plutôt chercher à développer un cadre commun pour la future coopération. L'appropriation par les bénéficiaires du contenu comme du processus d'évaluation des performances se révèle essentielle. A cet égard, un projet pilote conjoint SPA-Burkina Faso semble prometteur. Initiative conjointe de différents bailleurs de fonds (dont la CE, la Banque mondiale et le FMI), il vise à renforcer l'internalisation, par le gouvernement, du système de contrôle basé sur la performance. Il pourrait fournir des leçons et des expériences utiles quant à l'utilisation des indicateurs de performance, à la fois comme instruments de suivi et comme indicateurs de déboursement de l'aide financière.

*Suivi conjoint.* Il s'agit indubitablement du pivot autour duquel s'articule le nouveau partenariat fondé sur la performance. Le message clé est clair : le processus de détermination et de suivi de la performance doit être décentralisé et participatif. Inévitablement, la prise de décision finale restera la responsabilité politique des agences centrales impliquées. Toutefois, tous les autres aspects du processus devraient rester ouverts à la participation d'une vaste gamme d'acteurs et de parties prenantes au niveau local, d'institutions et d'experts indépendants. Leur implication est considérée comme une condition préalable pour un processus transparent susceptible d'être internalisé. Ils peuvent jouer un rôle extrêmement utile en matière de collecte d'information, d'identification d'indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation, d'établissement de rapports indépendants, etc.

*Division des tâches entre les agences des bailleurs de fonds.* Dans la mesure où la tendance au partenariat fondé sur la performance se généralise, la nécessité d'une meilleure coordination entre agences donatrices s'accroît. A défaut, le scénario cauchemardesque d'une armée d'agences extérieures impliquées dans les exercices d'évaluation de la performance risque de devenir une réalité. Au niveau de l'UE (CE et États membres), notamment, des stratégies pourraient être élaborées pour s'accorder sur une division des tâches (incluant les institutions multilatérales).

*Des règles, des procédures et des processus de prise de décision simples, souples et transparents.* Il s'agit là de qualités essentielles pour l'évaluation des performances. Si le processus devient trop complexe et trop coûteux, les différentes parties perdront rapidement tout intérêt.

◆ *Clarifier les conséquences*

Le livre vert reste relativement discret sur cet aspect crucial. Le futur système d'allocation de l'aide sera manifestement caractérisé par un système incitatif, selon lequel les plus performants seront "récompensés" et les moins performants "sanctionnés". Qu'est-ce que cela signifie en pratique ? Quelles formes prendront les "primes" ou les "sanctions" ?

Le processus de consultation a fourni certaines indications précieuses. *En premier lieu*, "les mesures par à-coups", consistant à stopper puis à reprendre la coopération, interrompent les efforts de développement et sont difficiles à rattraper. A ce titre, elles sont à éviter. Les programmes d'aide devraient plutôt être caractérisés par une programmation glissante, permettant une différenciation de facto de l'aide sur la base de l'évaluation annuelle des performances. *En deuxième lieu*, l'évaluation des gouvernements devrait être basée sur ce que l'on appelle "la mesure des tendances", selon laquelle la suspension de l'aide n'est utilisée qu'en extrême recours. En principe, le résultat des évaluations devrait être utilisé pour réorienter le programme d'aide en ce qui concerne a) les domaines d'intervention, b) les partenaires, c) le dialogue politique. Si des lacunes sont observées, l'aide pourrait appuyer des interventions ciblées (notamment à travers l'appui institutionnel). *En troisième lieu*, les "plus performants" devraient se voir offrir un certain nombre de facilités, au-delà de l'aide.

De cette façon, les problèmes structurels auxquels un pays doit faire face pourraient être abordés d'une manière plus appropriée. Des incitations éventuelles pour les plus performants à cet égard pourraient consister en une facilité d'accès à la réduction de la dette et à des prêts, ou en d'autres facilités liées au marché ou à la concurrence.

Finalement, l'UE est invitée à développer un "menu d'options" beaucoup plus sophistiqué pour décider des conséquences possibles de l'évaluation des performances. Entre la "suspension" et "les mesures positives", il existe des zones d'incertitude qui devraient être clarifiées. Par exemple, comment l'UE réagirait-elle en cas d'amélioration ou de chute soudaine des normes de gouvernance ? Comment réorienter l'aide en cas d'interruption de l'aide publique ? Quel type d'appui fournir pour permettre à un gouvernement de regagner la confiance ?



### Les critères de performance dans la future coopération UE-ACP (1997)

Principes de développement	Indicateurs de performance
<u>Premier axe : développement politique et institutionnel</u>	
Respect des droits de l'homme	Adhésion et mise en œuvre des engagements issus des conventions et des traités africains et internationaux.
Démocratie	Caractérisée par un système politique concurrent, des élections périodiques, libres, équitables et participatives, le respect du droit des minorités, l'indépendance des médias et de l'information du public.
État de droit	Séparation des pouvoirs, égalité devant la loi, système judiciaire indépendant et fonctionnant correctement (professionnel et compétent), forces de police professionnelles et indépendantes, système d'assistance légale accessible à différents niveaux.
Bonne gouvernance	Comprend des éléments essentiels tels que la reddition des comptes publics, la transparence, une gestion financière rationnelle, la discipline financière, l'efficacité organisationnelle, la lutte contre la corruption, la volonté de poursuivre les responsables gouvernementaux corrompus, une véritable décentralisation politique, une forte participation de la société civile.
<u>Deuxième axe : développement macro-économique et social</u>	
Politiques économiques et monétaires cohérentes	Recouvre des indicateurs macro-économiques tels que la stabilité des prix (biens et services, taux de change), la balance budgétaire, le rapport revenus fiscaux/PIB, le rapport déficit/PIB, le financement du déficit, l'épargne nationale et la diversification des politiques en matière d'exportation.
Économie de marché	Recouvre des indicateurs tels que les politiques de libéralisation et de privatisation, la concurrence, le fonctionnement des marchés, les mesures visant à mettre en place un environnement favorable au secteur privé, notamment par l'accès aux facilités de crédit, la protection de la propriété privée et la sécurité des investissements.
Performance du secteur public	Taille, capacité, efficacité et efficacité des institutions publiques.
Performance du secteur financier	Secteur bancaire stable et solvable et contrôle bancaire.
Politiques de développement social cohérentes et participatives	Des indicateurs possibles sont les investissements dans le secteur social (dépenses gouvernementales en matière de santé et d'éducation), un engagement et des efforts marqués envers la réduction de la pauvreté, des mesures redistributives pour réduire les inégalités, une gestion de l'environnement rationnelle et des politiques en matière de genre.
<u>Troisième axe : gestion des programmes d'aide</u>	
Stratégies nationales pour l'utilisation de l'aide	Existence et mise en œuvre effective d'une politique nationale cohérente dans l'utilisation des ressources extérieures, dispositions et cadre institutionnel rationnels pour la coordination de l'aide.
Participation à la prise de décision	L'existence et le fonctionnement de mécanismes consultatifs ouverts à la participation de toutes les parties prenantes et la qualité du processus de dialogue.
Gestion de l'aide transparente, efficace et responsable	Le degré de participation des acteurs non étatiques dans la gestion et l'évaluation des ressources de l'aide et les mesures prises pour renforcer les capacités des acteurs
Coopération décentralisée	L'établissement d'un système décentralisé de coopération, lié au système administratif décentralisé, et le renforcement des capacités de gestion des acteurs locaux.
Droit à l'information	Recouvre les moyens de communication, les efforts entrepris pour décentraliser les flux d'information, la production et la diffusion d'une information claire et accessible.

## 2. Pour la Commission sur la gouvernance globale de l'OCDE

La gouvernance est "la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être leur intérêt".

## 3. Pour le PNUD

La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assumant leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends (PNUD, 1997).

La gouvernance a trois dimensions : économique, politique et administrative. La bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions, définit les processus et les structures qui guident les relations politiques et socio-économiques. La gouvernance englobe l'Etat, mais elle le transcende en incluant le secteur privé et les organisations de la société civile. Dans le cadre de ce document du PNUD, l'Etat comprend les institutions politiques et celles du secteur public. Les caractéristiques d'une bonne gouvernance définies en termes sociologiques restent très vagues: la participation, la primauté du droit, la transparence, la capacité d'ajustement, l'orientation du consensus, l'équité, l'efficacité et l'efficience, la responsabilité et la vision stratégique.

## 4. La Banque mondiale et la "bonne gouvernance" : des institutions pour le marché

La définition de la Banque Mondiale, empruntée à l'économie institutionnelle est la suivante : « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement ». Une autre définition plus opératoire circule également : « la *Governance* est la gestion impartiale et transparente des affaires publiques, à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes ».

♦ *Au début (1986-89)*, la notion de gouvernance apparaît dans le discours de la Banque mondiale comme un des aspects d'une réflexion plus générale sur "l'environnement favorable". La notion de gouvernance, définie de manière très neutre comme la gestion des affaires publiques en vue du développement, est alors apparue comme un élément de consensus qui permettait à la fois de promouvoir un nouveau discours et de poursuivre l'essentiel des pratiques antérieures. Désormais, le rôle de la Banque mondiale dans la promotion de la "gouvernance" ne consiste plus qu'à renforcer la responsabilisation des administrations, à élargir l'éventail des choix, des modes de participation et à améliorer la transparence.

### Les principales critiques :

- La dépolitisation: Peu importe qu'un régime soit démocratique ou non, pourvu qu'il se conforme aux critères de bonne gestion des finances publiques, de transparence et de libération des marchés;
- L'inefficacité des conditionnalités et le contournement des réformes;
- Le dilemme de l'Etat: Comment améliorer la gouvernance des Etats sous ajustement et accroître la "responsabilité" de leurs dirigeants, tout en accélérant la privatisation de ces mêmes Etats, la déflation des administrations et en encourageant la délégation des fonctions régaliennes à des acteurs privés? .

#### ◆ *Le rapport de 1997: un tournant?*

Quelques leçons se dégagent:

- Plus le gouvernement utilise les instruments du marché, plus il est efficace
  - Moins il y a de tentations, comme des droits de quotas à allouer, moins la corruption est grande
  - Le gouvernement doit constamment réexaminer le bien-fondé des réglementations adoptées pour les adapter à l'évolution de la technologie, des besoins
  - Le gouvernement peut à la fois stimuler et utiliser la concurrence
- La gouvernance se "re-institutionnalise" et se "re-politise" mais:
- Le politique reste subordonné à l'économique
  - La notion de gouvernance reste prisonnière d'une vision normative des " bonnes pratiques" et d'une vision restrictive de la "participation"
  - L'idée de "responsabilité" reste prisonnière d'une vision comptable
  - L'analyse reste prisonnière d'une conception fonctionnaliste de l'Etat

Ce concept, puisé dans le vocabulaire propre au secteur privé et promu par la Banque mondiale pour adapter les structures de l'Etat aux exigences du libéralisme économique, est, contrairement aux apparences, hautement politique parce que, sous couvert de réorganiser les différents niveaux de responsabilité au sein de la société, il aboutit à affaiblir les Etats centraux en subordonnant leurs fonctions redistributives à celles de l'économie libérale. Un certain nombre de termes se retrouvent systématiquement qui permettent de mettre en avant les éléments d'une bonne gouvernance pour la Banque mondiale : la gestion du secteur public, la responsabilité, le cadre juridique du développement, l'information et la transparence.

Aussi, domine une vision non-interventionniste et minimaliste de l'Etat, une conception strictement fonctionnaliste et instrumentaliste qui réduit l'Etat à la question de la gestion technique des ressources publiques, laissant en marge la sphère politique comme un lieu de la détermination d'un projet de société, au profit d'une approche en termes de procédures, de règles et de créations d'institutions de réglementations des marchés.

Proposition de regroupement des indicateurs collectés dans les publications des bailleurs de fonds ( Evaluation des consultants ACT)

Domaines	Critères	Indicateurs
Institutions gouvernementales	Efficacité	Capacité à délivrer des services : postes, télécommunications, transport, santé, éducation à tous les niveaux. Fréquence du turnover. Application du budget
	Responsabilité	Elections libres et équitables (instance de contrôle, acteurs de la société civile, média, sondages) et responsabilité devant le parlement (constitution)
	Contrôle des dépenses	Délai d'évaluation des comptes publics Variations entre prévisions et dépenses
Système judiciaire		Nombre de plaintes contre le gouvernement Organisation des tribunaux Capacités financières de la justice
Corps législatif	Processus électoral/responsabilité	Elections libres et équitables. Lois électorales. Multipartisme
	Prévisibilité des lois	
Respect des lois	Corruption	Intérêts des politiques dans le business Coût des crimes
	Prévisibilité des lois	
Rapport privé-public	Prévalence du marché noir	Part de l'informel dans la production nationale dans les différents secteurs
	Propriété privée	Lois de protection. Lois sur contrats commerciaux. Exportation par le gouvernement
	Impôts	Réalité de la politique fiscale. Impôt existant. Taux d'imposition sur le revenu TVA Taxes sur les investissements
	Investissement	Code régissant l'investissement Part du gouvernement dans la production économique. Banque centrale indépendante
Fonction publique/ administration	Qualité des services	Processus hiérarchisé. Fonctionnement des budgets. Publication des comptes au niveau local. Délais administratifs. Application des décisions du gouvernement. Responsabilité des gouvernements locaux. Respect des fonctionnaires par les firmes et le public Concurrence. Accès aux assurances sociales Nombre de salarié par rapport au privé
	Qualités des personnels	Processus de recrutement : mérite, salaires compétitifs. Primes de délocalisation vers zones reculées et pauvres Rythme de changement des fonctionnaires
Décentralisation		Importance du financement local. Elections au niveau local. Capacité budgétaires du niveau sub-national
Société civile	Formation/éducation	Pourcentage d'enfants scolarisés en primaire et secondaire. Nombre de livres par enfant Niveau de satisfaction. Coûts de scolarité Part des filles inscrites
	Santé	Pourcentage de consultation par rapport à la population. Nombre de consultations prénatales. Nombre de vaccinations. Niveau de satisfaction. Coûts des services de base
	Libertés publiques/Expression/ Média	Degré de censure. Accès à la presse étrangère. Liberté de rassemblement. Liberté religieuse. Multipartisme. Opposition démocratique. Syndicats. Presse libre. Expressions culturelles

Sources : Kaufmann et ali.(1999 ;2000) ;PNUD(1997) ;Banque mondiale (nov.2000) ;

**Tableau 1 : Les grands domaines d'action de l'appui**

	<b>PNUD</b>	<b>UE</b>	<b>USAID</b>	<b>BANQUE MONDIALE</b>	<b>UK</b>
Institutions gouvernementales Capacity Building	Procédures parlementaires Processus électoraux Justice (contrôle, formation, Droits de l'Homme)	Processus électoral (responsabilité) Justice indépendante (égalité des citoyens) Contrôle des dépenses	Respect des lois (égalité devant la justice, Droits de l'Homme, système judiciaire) Elections et processus électoral (responsabilité, participation, société civile)	Processus électoral (responsabilité) Justice (droits de propriété, droits de l'homme) Taxes Dépenses publiques	Justice (droit de l'homme, propriété) Renforcement Parlementaire Processus électoral Accountability Réformes fiscales, sécurité
Gestion du public et du secteur privé	Formation de cadres Réforme fonction publique Gestion urbaine	Cadre incitatif à l'investissement Concertation des différents acteurs du développement	Forum de discussions et de réflexion	Concurrence entre juridiction, entreprises et individus Définition commune des politiques	Stabilité financière Participation des pauvres l'orientation des dépenses
Décentralisation / Appui à la gouvernance locale	Dialogue entre ONG, municipalités, organisations communautaires		Renforcement du système législatif		
Appui à la société civile	Partenariat société civile/gouvernement Favoriser cadre d'intervention de la société civile « éducation civique »	Egalité des genres, ethnies, religions Libertés publiques (médias, expression) Information	Média (information), éducation civique (formation), travailleurs (égalité des sexes)	Participation de la population Information Informations-échanges	Informations (internet) Education, sécurité droits des femmes enfants

*Tableau 2 : structures ad hoc et/ou objectifs prioritaires de la gouvernan*

	<i>Gouvernance</i>	<i>Appui au secteur public</i>	<i>Appui à la société civile</i>	<i>Lutte contre la corruption</i>	
Banque mondiale (World Bank Sectoral)	Governance & Public Sector Reform		Anti-Corruption	Law & Justice	
PNUD domaines prioritaires	“Gouvernance démocratique”				
Commission européenne		Dpt “appui institutionnel” dans chaque direction géographique			Dp “D Drc l’Hc
Usaid	Office of democracy and governance				
Royaume Uni DFID	Dpt- “governance”				
Danemark Danida					
Norvège (5 objectifs prioritaires, dont les 3 cités ici)	“management responsable”			“combattre la pauvreté”	“pa dén dro l’hc
Suède	Dpt “ Democracy and Social Development”.				Inte Lav Rig Dej
Pays-Bas 2 objectifs principaux	Promotion of good governance and good policy				

## ***La suspension de l'aide comme sanction de la non-performance : l'Europe et les leçons de la crise nigérienne*** Par Andrea Koulaïmah-Gabriel (extrait du document de travail de l'ECDDP numéro 56, mai 1998)

Premier exemple de violation de la clause essentielle de l'article 5 de la Convention de Lomé IV après sa révision en novembre La suspension de l'aide comme sanction de la non-performance :L'Europe et les leçons de la crise nigérienne

1995, le coup d'État intervenu au Niger le 27 janvier 1996 constitue, à bien des égards, un test d'application par la communauté internationale, et en particulier par l'Union européenne, de critères de performance politique dans l'octroi de leur aide publique au développement. Un test, tout d'abord, pour le partenariat de Lomé, confronté, quelques semaines seulement après l'introduction du nouvel article 366-bis à une crise de ce genre. Un test pour la Commission européenne chargée de gérer à la fois la suspension et la préparation de la reprise. Un test enfin pour l'ensemble des bailleurs de fonds présents au Niger dont l'aide semble, parfois, l'otage du jeu politique local.

### **• Les déterminants de l'aide au Niger**

Le cas du Niger est particulièrement intéressant dans la mesure où il s'agit d'un pays extrêmement pauvre et dépendant pour sa survie de l'aide internationale (le ratio APD-PNB était de 26% en 1994 et de 16% en 1995). D'où le dilemme pour les bailleurs de fonds dans la détermination des critères d'allocation de l'aide à ce pays.

En effet, trois types de logiques sont susceptibles de déterminer les niveaux d'aide octroyée à un pays:

- *Critère de besoins*: selon tous les indicateurs (que ce soit le PNB ou l'IDH –indicateur de développement humain), le Niger est un pays susceptible de recevoir une aide importante.
- *Intérêt des bailleurs de fonds*: le Niger ne représente pas en soi des enjeux importants, ni sur le plan économique (il s'agit d'un pays très pauvre et sans ressources) ni politique. Il revêt néanmoins une certaine importance stratégique par rapport à ses voisins: le Nigeria et la Libye, et par rapport à sa production d'uranium.
- *Performance du pays*: sous l'impulsion des institutions multilatérales de Bretton Woods, la performance d'un pays est de plus en plus prise en compte au moment de la détermination des fonds qui peuvent lui être alloués. Et c'est là que se trouvent les contradictions ou les dilemmes pour les bailleurs présents au Niger. En effet, la performance d'un pays peut être jugée selon plusieurs paramètres, parfois opposés. Lesquels appliquer au Niger, et comment arbitrer entre eux?
  - Si on se focalise sur l'aspect rentabilité de l'aide, il est peu probable que le Niger soit un bon investissement à court terme, vu la rareté des ressources et des capacités.
  - Si, par contre, on donne la priorité aux performances politiques, c'est-à-dire à la démocratisation et à la bonne gouvernance, les problèmes commencent à se poser. Le Niger s'est, certes, acheminé dans la voie démocratique avec des élections en 1993 et 1995. Cependant, il s'est vite trouvé dans une situation de paralysie institutionnelle due aux querelles des politiciens élus démocratiquement. Récompenser la démocratie ou pénaliser la mauvaise gestion des affaires publiques? Le dilemme et les différences d'appréciation des bailleurs de fonds se sont, là aussi, manifestés.
  - Enfin, si on adopte la perspective plus macroéconomique des institutions de Bretton Woods, il est clair que la jeune démocratie issue de la conférence nationale a eu beaucoup de mal à introduire les réformes souhaitées, entre autres à cause de la pression de syndicats forts et du manque de crédibilité de l'establishment politique. Or, le gouvernement issu du coup d'État, avec un Premier ministre familier de Washington, a réussi à gagner la confiance du FMI dès le mois de mai 1996, c'est-à-dire avant même la tenue d'élections.

Les bailleurs de fonds présents au Niger ont été confrontés à ces dilemmes tout au long de la crise nigérienne et y ont apporté des réponses divergentes, reflétant la diversité des politiques établies et affichées dans les capitales, des perceptions de la part des ambassades et autres représentations à Niamey et un certain réalisme quant à l'attitude à adopter. Les différences de perception et d'attitude des bailleurs de fonds se sont accrues tout au long de la crise, réduisant ainsi leur crédibilité.

- **Observations finales**

La crise nigérienne et la réponse apportée par les bailleurs de fonds européens constituent, dans l'ensemble, un exemple malheureux d'échec, prévisible, d'un partenariat visant à la promotion de la démocratie, la bonne gouvernance et l'État de droit. Pour tirer les leçons de cette étude de cas, certaines observations ou recommandations peuvent être utiles à la réflexion sur les critères de performance et l'avenir de l'aide européenne au développement.

***Ne pas prendre des processus démocratiques naissants pour des faits accomplis***

L'échec de la première expérience démocratique au Niger montre bien que les critères formels- élections, constitution, multipartisme- sont insuffisants pour ancrer un processus démocratique. D'autres éléments ont besoin d'être fortifiés, notamment l'alphabétisation, l'amélioration des conditions de vie, l'apprentissage des règles démocratiques. La démocratie n'est pas une question de génération spontanée. L'erreur des bailleurs de fonds européens au Niger est de ne pas avoir compris la fragilité de la démocratie nigérienne.

Pour le débat sur la démocratie comme élément essentiel de la coopération, l'enseignement à tirer de l'expérience nigérienne est le suivant: il ne faut pas confondre l'instauration d'une démocratie avec l'ancrage des principes démocratiques. Après des élections libres et pluralistes, tout reste à faire. Si les bailleurs de fonds sont sérieux dans la promotion de processus démocratiques durables, ils doivent en tirer les conséquences en termes d'appuis financiers (même s'ils ne sont pas justifiés du point de vue de la rigueur macroéconomique) et en termes de soutien politique au processus démocratique.

***Identifier en commun les éléments essentiels d'un «contrat de démocratie»***

Puisque les critères formels ne sont pas toujours fondamentaux ou suffisants, il faut identifier (avec les pays partenaires) un socle de valeurs que le partenaire du Sud s'engage à respecter, et que celui du Nord s'engage à soutenir. L'identification de ce contrat de démocratie permettra à la fois d'encadrer un dialogue politique et le suivi de la performance du pays, ainsi que de légitimer des sanctions en cas de violation de ces critères. Enfin, ce contrat étant réciproque, il devra assurer l'appui des bailleurs de fonds au pays partenaire au delà de l'organisation d'élections au détriment, parfois, de considérations économiques.

Certains de ces éléments ont été mis en avant par des interlocuteurs nigériens, notamment le respect de la liberté de la presse, l'indépendance de la justice, la liberté d'association et d'action pour l'opposition, l'éducation à la démocratie. Il faut également qu'il y ait des alternatives pour les perdants, envisager des modes de financement des partis leur permettant de survivre lorsqu'ils ne sont pas au pouvoir, créer une culture d'opposition.

***Combiner les critères de besoin et les critères de mérites***

L'étude de cas sur l'aide européenne au Niger montre la difficulté d'appliquer des critères de performance dans des pays qui souffrent de dysfonctionnements structurels et d'une grande pauvreté. Comment éviter le risque d'abandonner les pays les plus nécessiteux au nom de l'efficacité de l'aide ou de la performance? Si on applique strictement les critères de performance politique, économique ou institutionnelle au Niger, le retrait des bailleurs de fonds à la suite du coup d'État (ou même au moment de la crise démocratique de 1994-1995) est entièrement justifié. Si on se base sur les besoins, également économiques, du pays en matière de développement humain et de stabilité, un effort supplémentaire des bailleurs de fonds s'impose.



Un dosage habile des deux critères, une vigilance et un dialogue politique avec le gouvernement de l'État en place sont nécessaires. L'aide doit avoir comme objectif de lutter contre la pauvreté et de rétablir (ou d'établir) des bases solides à un État performant, à la fois dans le domaine politique et dans le domaine économique.

Cela implique un plus grand engagement dans les pays non performants en termes d'aide mieux pensée pour qu'elle atteigne les populations en besoin, et d'un dialogue avec les autorités afin de susciter –et appuyer– les réformes nécessaires.

- *Appliquer les critères de performance de manière flexible*

L'exemple nigérien montre un même pays dans deux situations différentes: dans un premier temps, un régime performant sur le plan «politique» mais inadapté sur le plan de la bonne gouvernance et des réformes économiques; dans un deuxième temps un régime relativement plus stable, plus crédible sur le plan des réformes macro-économiques mais non démocratique. Que faire dans ces cas? Une politique du tout ou rien, selon laquelle les bailleurs de fonds privilégient, de façon non coordonnée, certains critères et y soumettent la plus grande partie de l'aide, n'a pas donné de bons résultats. Il serait peut-être plus efficace de distinguer des domaines prioritaires et de juger les mérites du gouvernement secteur par secteur. On pourrait ainsi envisager qu'en cas de régime démocratique peu performant, l'aide soit ciblée sur le maintien et sur le renforcement de la démocratie, tout en étant plus vigilant concernant l'aide accordée à certains secteurs de l'économie peu performants. Dans le cas contraire, l'aide à la démocratisation devra être utilisée pour renforcer la société civile et l'aide à l'État limitée aux secteurs où le gouvernement s'engage dans la voie des réformes. Une telle flexibilité n'est, bien entendu, possible que dans le cas de gouvernements respectant des principes minimes de droits de l'homme et ayant à cœur le développement de leur pays.

*Adopter une attitude plus cohérente et responsable de la part des bailleurs de fonds*

Dans des pays très dépendants de l'aide internationale, le rôle des bailleurs de fonds est critique. Si l'expérience nigérienne montre que l'aide est facilement prise en otage dans les querelles politiques internes, les bailleurs de fonds devraient pouvoir utiliser cette aide comme levier pour promouvoir les réformes nécessaires. Pour ce faire, un nombre de conditions, qui n'étaient pas assurées dans le cas nigérien, doivent être remplies.

*Une attitude coordonnée des bailleurs de fonds, notamment de l'Union européenne.*

Le manque de coordination des États membres de l'Union européenne dans la deuxième phase de la crise nigérienne a affecté sérieusement la crédibilité de l'Union européenne, en tant qu'ensemble de quinze États membres, et annulé tout effet de pression sur le gouvernement qu'une action concertée aurait pu produire. D'un point de vue interne à l'UE, l'expérience nigérienne révèle une limite sérieuse au renforcement de la dimension politique du partenariat ACP-UE: si les États membres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur des positions politiques liées à l'octroi de l'aide, il sera impossible à l'UE d'avoir une attitude cohérente et crédible à l'égard de ses partenaires ACP.

*Une attitude claire et cohérente.*

Le dialogue politique qui doit nécessairement accompagner l'aide dans des cas de «non-performance» ne peut pas être efficace s'il ne donne pas des indications claires sur les attentes des bailleurs de fonds en matière de réformes, sur leur «minimum acceptable», ainsi que sur leur engagement en cas de progrès sur la voie des réformes. Cette clarté dans le discours doit se traduire, le cas échéant, en clarté dans l'action.

- ***Une analyse sérieuse de la réalité sur le terrain.***

Afin d'adopter une attitude claire et cohérente, les bailleurs de fonds doivent avoir une analyse correcte et commune de la situation du pays où ils s'engagent. Le rôle des ambassades ou des délégations est essentiel à cet égard. Cela implique un investissement dans les capacités d'analyse politique des représentations sur le terrain, la dévolution d'un rôle de «dialogue politique» à ces représentations avec les autorités gouvernementales, une obligation de coordination des vues entre les représentations de l'UE et de ses États membres, ainsi que des instructions claires et coordonnées de la part des capitales. Ce rôle de coordination dans l'analyse pourrait être dévolu à la délégation de la Commission européenne, éventuellement en collaboration avec la présidence de l'Union, sur base d'instructions politiques claires établies avec les États membres.

***Clarifier les modalités de suspension de l'aide***

La suspension de la Convention de Lomé à l'encontre du Niger est intervenue en l'absence de règles claires sur les modalités et le contenu d'une telle suspension. L'objectif étant de faire pression pour un retour à un gouvernement légitime, plutôt que de sanctionner, les conditions d'une reprise de l'aide doivent être clairement expliquées. Par ailleurs, l'objectif n'étant pas de pénaliser les populations, des critères très clairs doivent être établis sur les modalités de maintien et d'acheminement de l'aide.

***Impliquer les partenaires ACP dans la définition et le suivi des critères de performance***

La procédure de l'article 366 bis de la Convention de Lomé prévoit des consultations entre les deux parties si l'une d'entre elles considère qu'un élément essentiel de la Convention a été enfreint.

Cette implication des pays ACP dans la suspension de l'aide doit être réelle. Bien que l'article 366 bis permette la prise de mesures sans consultations «en cas d'urgence», cette dérogation devrait être appliquée de façon très stricte et ne devrait permettre que des mesures temporaires. Dans le cas de la suspension de l'aide au Niger, même si l'on accepte la thèse de l'urgence, la décision de suspendre aurait pu être prise avec un délai d'un mois, jusqu'à la fin des consultations, avec l'option de la confirmer ensuite.

Au-delà de la procédure de suspension proprement dite, le cas nigérien semble mettre en jeu le Niger d'une part, et l'UE de l'autre, les pays ACP étant, quant à eux, absents du processus.

Il y a peut-être lieu de rectifier cette situation dans l'avenir. La Convention de Lomé pourrait définir, au préalable, les conditions et principes de la suspension de l'aide. En cas de suspension, le suivi de la situation dans le pays devrait se faire dans le cadre du dialogue politique avec le pays concerné mais aussi avec le reste des pays ACP, au niveau régional, par exemple.

Enfin, l'introduction de critères de performance dans l'allocation et la suspension de l'aide, appelle à une plus grande participation des pays et sociétés ACP dans la définition et la pondération de ces critères, ainsi que dans leur suivi.

Composants	Aspects à évaluer	résultats
Participation	Liberté d'expression, de réunion, ème d'élaboration de règles, respect de publique sur les matières clefs, ar le pouvoir, influence du parlement politique, influence de la bureaucratie e politique, consultation entre secteur , accès égal à la justice, résolution de	<b>Démocratie libérale fonctionnant avec des conditions de médiation efficaces entre l'état et la société</b>
Equité	Respect de système d'élaboration on de la représentation législative dans let de préférences publiques sur la promis du gouvernement avec niveau de vie de Service civil s/mérite, accès aux s, respect droits de propriété, prise en elles règles commerce, finances,	
Transparence	gouvernement facilite discussion latif rend de comptes, gouvernement s sur la base d'intérêt national, contrôle res, bureaucratie rend de comptes, ans décisions de la bureaucratie, du aire, consultations secteur privé public, e nouvelles règles commerce, finances,	
efficacité	Part de la de bureaucratie dans les reaucratie basée sur le mérite, le décisions, respect de droits de glements égaux pour entreprises, s commerce, finances, technologie	
Décence	Des décisions basées sur l'intérêt assure sécurité des citoyens, gouv ec niveau de vie, résolution pacifique accès égal aux services publics, règles avec égalité pour entreprises, s dans système judiciaire national, judiciaire de litiges	
contrôle	Législatif représentatif de la société, ar le pouvoir, incidence législatif sur olitique, contrôle de comptes législatif, base d'intérêt national, contrôle de ontrôle de comptes bureaucratie, ecteur privé, public	

**Source : Tableau d'Angel Saldomondo**

<b>Etat de la gouvernance</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Capacité de régulation</b>		
<b>secteurs</b>	<b>Donnés sur:</b>	<b>Quelles politiques?</b>	<b>Quel modèle institutionnel?</b>	<b>Quels compromis sociaux ?</b>
Intégration sociale	Pauvreté exclusion	Stratégies Dépenses sociales Accès aux services sociaux	Type de fonctionnement Coberture Capacité institutionnelle relation avec les politiques et les compromis sociaux	Espaces de négociation Nationaux et locaux Résultats et application Lois et normes dérivées Participation sociale Légitimité des compromis sociaux
Rendement démocratique des institutions	Conflits sociaux Violence Sécurité	Polítiques Répression versus négociation Législation		
Pluralisme démocratique	Accès à la justice Droits de l'homme Elections Participation politique	politiques Législation		
Légitimité dans l'opinion	Gouvernement Institutions Expectatives	Sondages		

**Source : Tableau d'Angel Saldomondo**

**AUDITIONS DE SPECIALISTES ET D'EXPERTS**

Amadou Ousmane Touré (procureur de la République du Mali) sur la délinquance financière ;

Jean-Pierre Elong Mbassi (Responsable du programme de développement municipal, Cotonou) sur les collectivités locales ;

Sophie Bessis (journaliste, écrivain et membre du HCCI) sur la liberté de la presse ;

Angel Saldomondo ( chercheur siglo XXI, Nicaragua ) sur l'évaluation et les indicateurs de la gouvernance ;

Tidjane Thiam (Ministre du Plan et du Développement , Côte d'Ivoire) sur la fiscalité ;

Max Mamou, spécialiste des questions judiciaires, sur la justice traditionnelle, justice emportée ? ;

Giorgio Blundo (maître de conférences à l'EHESS, président de l'APAD) sur la corruption ;

Marc Deluzet (secrétaire confédéral au département international, CFDT) sur la liberté syndicale ;

Jean-Pierre Dubois (ligue des droits de l'Homme) sur les Droits de l'Homme ;

Emmanuel Decaux ( Professeur Paris II) sur l'Etat de droit ;

Carlos Santiso, (Senior programme officer, Suède) sur la conditionnalité politique (convention de Cotonou)

**COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL**

« Gouvernance, droits de l'Homme et coopération internationale »

**Président : Frédéric Tiberghien, président de Védior bis et membre du HCCI**

**Ont participé aux travaux en tant que membres du HCCI :**

Huguette Brunel (CFDT)

Catherine Choquet (Fédération internationale de la ligue des droits de l'Homme)

Hubert Lesire Ogrel (FIDDEM)

Jean-Pol Evrard (Secours Catholique)

**Autres participants :**

Anne-Marie Cabrit (AFD)

Paul Bouchet (ATD Quart Monde)

Alain Labrousse (Observatoire français de la drogue et de la toxicomanie)

Emmanuel Decaux (CNCDH)

Bernard Hours (IRD),

Isabelle Guisnel (MAE-DGCID)

Yves Coussain (Conseil général du Cantal)

François Roubaud (DIAL)

**Secrétariat général du HCCI :**

**Isaline Amalric de Comarmond, conseillère spéciale auprès du secrétaire général, assistée par**

Rebecca Jourdain et Valéry Garandeau, stagiaires au HCCI.

## **TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION</b> .....	3 à 4
<b>PREMIER CHAPITRE : DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE ET PLACE POUR CE CONCEPT DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION</b>	5 à 27
<b>I. Polysémie et complexité du concept</b>	6
1. Bref aperçu historique.....	6
2. Vers une approche d'une gouvernance démocratique .....	7
<b>II. Définition, contenu et utilité du concept</b>	9
1. Vers une définition du concept .....	9
2. Utilité du concept pour les politiques de coopération .....	11
3. Le socle de la « bonne gouvernance » : le respect des droits de l'Homme .....	14
<b>III. L'application du concept de «bonne gouvernance » dans les Pays en développement</b>	18
1. La nécessaire adaptation du concept de gouvernance au cadre africain .....	18
2. La refondation du concept de gouvernance.....	19
3. La lente amélioration du processus politique africain.....	20
4. Conséquences pour la coopération institutionnelle française .....	22
<b>IV. Comment mesurer la « bonne gouvernance »</b>	23
1. Les indicateurs disponibles .....	23
2. Les indicateurs souhaitables.....	24
3. Des indicateurs qui restent à construire .....	26
<b>DEUXIEME CHAPITRE : DE QUELS LEVIERS DISPOSE LA COOPERATION FRANÇAISE POUR PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE</b>	28 à 49
<i>Introduction</i> : Les atouts de la France et les leviers à utiliser .....	29
<b>I. La lutte contre la corruption</b>	30
1. Un nouveau contexte .....	30
2. Les futurs enjeux de la lutte anti-corruption .....	31
3. La compréhension d'un phénomène universel et hétérogène.....	32
<b>II. Assurer la régularité des rentrées fiscales</b>	34
1. La France poursuit depuis plusieurs décennies des programmes de coopération administrative .....	34
2. Ces programmes restent pourtant d'une importance critique pour améliorer la gouvernance et les droits de l'homme .....	34
Propositions du Haut Conseil.....	35

<b>III. Une justice indépendante</b>	36
1. Les enjeux du débat Gouvernance-Démocratie-Etat de Droit-Justice indépendante ....	36
2. Etat des lieux : quelques exemples.....	37
3. Analyse et pistes pour la réflexion et l'action .....	38
<b>IV. Favoriser les conditions d'existence de médias indépendants</b>	41
1. Caractéristiques et évolution de la presse dans les pays d'Afrique subsaharienne et du monde arabe .....	41
2. Les conditions d'existence d'une presse indépendante .....	44
<b>V. Favoriser les conditions d'existence d'un syndicalisme libre</b>	46
1. Droits de l'Homme et liberté syndicale .....	46
2. Les champs privilégiés de l'action syndicale .....	46
3. Les entreprises, un autre champ naturel de l'action syndicale.....	47
4. Des champs nouveaux pour renforcer et élargir l'action syndicale .....	48
<b>TROISIEME CHAPITRE : LES NOUVEAUX ASPECTS DE LA GOUVERNANCE DU LOCAL AU MONDIAL</b>	50 à 62
<b>Introduction</b> .....	51
<b>I. A l'échelle locale</b> .....	52 à 54
1. Bref aperçu des recherches.....	52
2. La mutualité et la solidarité .....	53
<b>II. L'articulation entre le local et le global</b> .....	55 à 62
1. La coopération décentralisée où s'inventent de nouvelles pratiques de gouvernance...	56
2. Les actions des autres acteurs locaux .....	58
3. A l'échelle régionale.....	61
4. Un cas exemplaire de nécessaire articulation du local au mondial : la protection de l'environnement.....	61
<b>QUATRIEME CHAPITRE : LES FUTURS DEVELOPPEMENTS DU CONCEPT</b>	63 à 74
<b>I. Un changement de regard sur la gouvernance</b> .....	64
<b>II. Vers quelle gouvernance mondiale</b> .....	68
1. Aperçu historique de la notion de gouvernance mondiale.....	68
2. Principes et contenu d' « un nouveau contrat social mondial ».....	70
3. Tous ces travaux sur la gouvernance peuvent-ils s'avérer utiles pour penser la régulation de la mondialisation et partant, les programmes de coopération internationale ? .....	74



<b>En guise de conclusion</b> , le HCCI souligne les implications de la notion de gouvernance pour la politique européenne de coopération .....	75
<b>ANNEXES</b> .....	76 à 102
- Cahier des charges du Groupe de travail .....	77 à 83
- Extrait de l'avis du Haut Conseil sur les droits de l'Homme, rendu le 11 juillet 2001 .....	84
- La position des différents bailleurs de fonds	
• Pour les Européens .....	85
• Pour la Commission sur la gouvernance globale de l'OCDE, le PNUD et la Banque mondiale .....	90
• Proposition de regroupement des indicateurs collectés dans les publications des bailleurs de fonds ( Evaluation des consultants ACT) .....	92
- Tableau 1 : Les grands domaines d'action de l'appui à la gouvernance .....	93
- Tableau 2 : structures ad hoc et/ou objectifs prioritaires de la gouvernance .....	94
- La suspension de l'aide comme sanction de la non-performance : l'Europe et les leçons de la crise nigérienne par Andrea Koulaimah-Gabriel .....	95
- Les tableaux d'Angel Saldomondo concernant les indicateurs de la gouvernance .....	99 à 100
- Les auditions .....	101
- La composition du groupe .....	102

