Nations Unies E/C.16/2004/6

Conseil économique et social

Distr. limitée
19 janvier 2004
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Troisième session
29 mars-2 avril 2004
Point 3 de l'ordre du jour*
Revitalisation de l'administration publique

Développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique

Rapport du Secrétariat

Résumé

« L'Afrique est confrontée à d'énormes défis, dont les plus urgents sont l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement socioéconomique, en particulier grâce à la démocratie et à la bonne gouvernance. » *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et la gestion des entreprises, Durban (Afrique du Sud), juillet 2002.*

Le continent est aussi aux prises avec un certain nombre d'autres problèmes dont il faudra venir à bout pour éliminer la pauvreté et réaliser le développement socioéconomique. Ces objectifs, qui sont énoncés dans la Déclaration susmentionnée adoptée par la réunion des chefs d'État africains à Durban (Afrique du Sud), ainsi que dans les documents définissant les grandes orientations à long terme de nombreux pays d'Afrique, sont les suivants : promouvoir l'état de droit; assurer l'équité et l'égalité de tous les citoyens devant la loi, l'égalité des chances et les libertés individuelles pour tous; exercer un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et assurer la probité de la vie publique; combattre la corruption, qui retarde le développement économique et sape le tissu moral de la société; rétablir la stabilité, la paix et la sécurité, et notamment renforcer la capacité de prévenir, gérer et régler tous les conflits; assurer le respect des droits de l'homme, y compris la protection des groupes vulnérables, des minorités ethniques, des

* E/C.16/2004/1.

04-21381 (F) 100204 130204
0421381

femmes et des enfants; et promouvoir l'égalité des sexes afin de mobiliser le potentiel des femmes. Vu l'ampleur et la complexité de ces objectifs, il faut mettre en place des institutions viables et de bonnes pratiques de gouvernance et d'administration publique.

Cela impliquera de renforcer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique à l'échelon national, à savoir : redéfinir la mission de l'État et adapter la gouvernance et l'administration publique aux conditions locales; développer, renforcer et faire connaître au grand public les constitutions nationales et la constitutionnalité en tant que fondements convenus de la bonne gouvernance et de l'administration publique dans le respect de l'état de droit; élaborer, avec la participation du public, des programmes globaux à l'échelle des pays pour renforcer la gouvernance; renforcer les institutions du secteur public (institutions législatives, pouvoir judiciaire et fonction publique); mettre en place des institutions du service public qui assurent des partenariats et la mise en commun des informations, qui soient adaptables et axées sur le citoyen; renforcer les institutions de la démocratie participative et de la gouvernance locale; et harmoniser les institutions de l'administration publique, traditionnelles et modernes.

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction	1–2	4
II.	Problèmes sociaux, politiques et économiques en Afrique qui appellent des interventions des institutions	3–6	5
III.	Perspectives et tendances historiques de la gouvernance et du développement institutionnel de l'administration publique en Afrique	7–14	6
IV.	Renforcement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique au niveau national	15–23	9
	A. Redéfinition des mandats de l'État, enracinement de la gouvernance et de l'administration publique dans les conditions locales	16	9
	B. Développement, renforcement et popularisation des constitutions nationales et du constitutionnalisme en tant que fondements convenus de la bonne gouvernance et de l'administration publique dans le respect de la légalité	17–20	10
	C. Conception participative de programmes nationaux de renforcement de la gouvernance	21–23	11
V.	Renforcement des institutions du secteur public	24–32	12
	A. Institutions législatives	24	12
	B. Renforcement du pouvoir judiciaire	25–26	13
	C. Renforcement de la fonction publique	27–29	14
	D. Adoption d'institutions de la fonction publique qui soient adaptables, axées sur les citoyens, la mise en commun de l'information et les partenariats	30	15
	E. Adaptabilité et orientation des citoyens	31	15
	F. Partage de l'information	32	15
VI.	Renforcement des institutions de la démocratie participative et de la gouvernance locale	33–35	16
VII.	Harmonisation des institutions traditionnelles et modernes de l'administration publique	36–37	17
VIII.	Conclusions et recommandations	38	17

Développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique

I. Introduction

1. L'Afrique doit faire face de façon appropriée aux problèmes avec lesquels elle est aux prises dans les domaines sociopolitique et économique. On s'accorde de plus en plus à penser sur le continent que, pour ce faire, l'Afrique doit renforcer ses institutions de la gouvernance et de l'administration publique. L'ampleur et la complexité des problèmes requièrent l'adoption de bonnes pratiques de gouvernance et d'administration publique, lesquelles ne sont possibles que dans le cadre d'institutions viables. Le présent rapport est organisé autour de quatre postulats fondamentaux :

a) Le développement des institutions dépend toujours de deux critères : quelle est leur raison d'être et dans quel contexte opèrent-elles? Il devrait en être de même du développement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique aux niveaux local, national, régional et du continent tout entier. Le but primordial du développement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique doit être de mettre en place des institutions et/ou de soutenir celles qui existent déjà afin qu'elles puissent faciliter le développement et faire face aux problèmes avec lesquels le continent et ses populations sont aux prises. Ainsi, dans le cas de l'Afrique, revitaliser la gouvernance et l'administration publique en développant les institutions implique non seulement de renforcer les institutions qui existent déjà, mais aussi de les réformer et de rechercher/mettre au point des formules nouvelles adaptées aux conditions spécifiques de la réalité historique, culturelle et politique de chaque pays ou région de façon à favoriser la réalisation des aspirations de la population au développement. Ces aspirations peuvent être exprimées dans les plans nationaux de développement, dans les grandes orientations régionales pour le développement, par exemple le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), voire dans des objectifs mondiaux comme les objectifs du Millénaire pour le développement;

b) Les institutions jouent un double rôle déterminant, d'abord en facilitant la définition des objectifs et aspirations d'un pays ou d'une région en matière de développement, puis en les traduisant dans des actes. Ainsi, qu'il s'agisse de définition des grandes orientations et d'élaboration des politiques à long terme, ou de mise en oeuvre effective ou d'évaluation et de contrôle, l'existence d'institutions et la capacité de celles-ci de cristalliser et de guider les efforts de la collectivité constituent le noyau critique sans lequel on ne peut pas faire grand chose;

c) L'importance des institutions tient à leurs caractéristiques, les principales étant : la priorité donnée aux mandats, aux missions et aux objectifs à accomplir ainsi qu'aux vastes et graves problèmes à résoudre; les structures qui, au sein de l'institution, identifient les groupes et les individus en fonction de leur rôle et de leurs responsabilités ainsi que du degré d'autorité conféré à chaque service; le système de règles régissant la conduite de l'organisation de même que celle des groupes et des individus qui y travaillent; la culture et les « traditions » qui sous-tendent ou rationalisent le comportement de l'institution et de ses composantes;

d) Dans un contexte de développement, où la seule constante souhaitable est le changement positif, les institutions se développent à raison de la lutte perpétuelle

qu'elles mènent pour maintenir l'équilibre entre les pressions qui s'exercent pour que les choses changent et le besoin de stabilité.

2. Dans le présent rapport, on examine les problèmes du continent africain qui appellent des interventions pour développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique au niveau du continent et aux niveaux régional, national et local. On met en évidence les facteurs susceptibles de faciliter la pérennité, la viabilité des institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique, la définition et la résilience d'orientations stratégiques/pouvoir d'innovation, leur capacité d'atteindre les objectifs fixés ainsi que d'orienter le changement, et l'on formule des suggestions et des recommandations qui pourraient contribuer à un développement plus favorable des institutions sur le continent.

II. Problèmes sociaux, politiques et économiques en Afrique qui appellent des interventions des institutions

3. Les institutions de la gouvernance et de l'administration publique se renforcent ou s'affaiblissent en fonction d'une combinaison de facteurs, à savoir : a) le degré de consensus au sujet des valeurs et des buts fondamentaux des institutions et des problèmes; b) le degré d'engagement politique en faveur de leurs valeurs et de leur raison d'être initiale; c) la mesure dans laquelle les personnes qui sont associées aux institutions considèrent celles-ci (leurs buts, leurs structures opérationnelles et leurs règles) comme légitimes et dignes de l'allégeance de la collectivité; d) la capacité des institutions de concilier les forces de la modernité et celles de la tradition (rapport modernité/tradition); e) la capacité des institutions de s'adapter au changement, ainsi que leur réceptivité aux idées nouvelles et à la diversité des méthodes de gestion; f) la mesure dans laquelle on peut compter sur les institutions pour coordonner le règlement d'un éventuel conflit.

4. Compte tenu de ce qui précède, toute tentative de développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique doit reposer sur une connaissance claire et convenue des problèmes auxquels ces institutions sont censées remédier. Le premier consensus à réaliser devrait concerner les problèmes du continent qui nécessitent une intervention consistant à développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique. Le problème fondamental en Afrique est de faire en sorte que le continent et ses populations soient engagés résolument et irréversiblement sur la voie de l'élimination de la pauvreté et d'un développement économique et humain durable.

5. Ce problème s'articule sur un certain nombre d'autres problèmes dont il faut venir à bout, en tant que jalons dans l'élimination de la pauvreté et la réalisation du développement socioéconomique pour l'ensemble du continent. La plupart des objectifs en question sont énoncés dans la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et la gestion des entreprises, adoptée par les chefs d'État africains à leur réunion de Durban (Afrique du Sud), ainsi que dans les documents définissant les grandes orientations à long terme de nombreux pays d'Afrique[1]. Il s'agit des objectifs suivants, qui se rapportent à la pratique de la démocratie et de la bonne gouvernance politique :

- Faire respecter durablement l'état de droit;

- Assurer l'équité et l'égalité de tous les citoyens devant la loi et la liberté de l'individu, l'égalité des chances pour tous ainsi que les libertés collectives;
- Exercer un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et assurer la probité de la vie publique;
- Combattre la corruption, qui retarde le développement économique et sape le tissu moral de la société;
- Rétablir la stabilité, la paix et la sécurité, et notamment renforcer la capacité de prévenir, gérer et régler tous les conflits;
- Veiller au respect des droits de l'homme, notamment en assurant la protection des personnes vulnérables, des minorités ethniques, des femmes et des enfants;
- Promouvoir l'égalité des sexes afin de mobiliser le potentiel des femmes en faisant participer celles-ci, à égalité avec les hommes, au développement social, politique et économique.

6. En outre, il faut assurer l'engagement des dirigeants politiques et leurs partisans, aux niveaux du continent, des régions, des pays et au niveau local, en faveur des mêmes objectifs définis dans la Déclaration susmentionnée. La raison d'être des institutions résidant dans les mandats, les missions et les objectifs ainsi que les tâches pour lesquels elles ont été établies, la première chose à faire pour concourir au développement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique afin qu'elles puissent promouvoir la lutte pour l'élimination de la pauvreté et le développement socioéconomique doit être de dégager un consensus concernant ces problèmes et de l'affermir. En Afrique, à l'échelle du continent, ce consensus s'est peu à peu réalisé au niveau des dirigeants (chefs d'État) comme le prévoit la Déclaration citée plus haut. Dans plusieurs des pays le consensus a été également réalisé dans une certaine mesure sur les mêmes questions. En tout état de cause, les consensus aux niveaux national, régional et du continent doivent cadrer directement les uns avec les autres. Le consensus réalisé à l'échelle du continent doit être l'expression de la volonté de la population au niveau de chaque pays.

III. Perspectives et tendances historiques de la gouvernance et du développement institutionnel de l'administration publique en Afrique

7. La recherche de stratégies appropriées pour développer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique doit reposer sur une connaissance exacte des perspectives historiques du développement des institutions sur le continent. Il est bien entendu que le problème de la gouvernance et du développement institutionnel de l'administration publique en Afrique tient à la fois aux insuffisances des institutions et à leur absence. D'une part, les institutions existantes présentent des défauts qui doivent être corrigés lorsque l'on développe leurs capacités. D'autre part, dans certains domaines il n'existe pas d'institutions, ou bien il n'y en a pas assez, d'où la nécessité d'en créer, dans le cadre du renforcement des capacités. Il en est généralement ainsi dans le cas d'institutions susceptibles de créer des liens de collaboration et de participation forts entre le

gouvernement, la société civile, le secteur privé et les citoyens dans les domaines de la gouvernance et de l'administration publique.

8. Le développement des institutions dans ces domaines est relativement complexe. Premièrement, la gouvernance[2] est un concept plus large que l'administration publique (mais qui l'englobe). Cela étant, il faut se garder de ne prendre en considération que les institutions gouvernementales et tenir compte aussi des institutions qui facilitent la collaboration, l'intervention, la consultation et la participation de toutes les parties prenantes, appartenant à tous les secteurs (public, privé et société civile), dans l'acte de gouvernance. Deuxièmement, les institutions sont des constructions sociales qui non seulement correspondent à des comportements structurellement conditionnés dans le temps mais aussi sont le produit de facteurs sociaux, politiques, économiques et historiques de leur environnement. En l'occurrence, le développement des institutions en Afrique doit être abordé de telle façon que l'on puisse examiner non seulement les facteurs historiques qui les ont façonnées, lesquels peuvent expliquer en partie certains de leurs points forts et de leurs points faibles, mais aussi les perspectives pour l'avenir, qui déterminent les impératifs et les orientations du développement d'institutions adéquates qui feront entrer les pays africains dans le XXIe siècle. Enfin, il faut se garder de la tentation de parler des institutions de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique comme si ce continent était une entité homogène. La réalité est que tous les pays d'Afrique n'ont pas atteint le même niveau de développement institutionnel, ce dont il faut tenir compte tout particulièrement s'agissant des institutions aux niveaux national et local. Les institutions de la démocratie, comme les partis politiques par exemple, ne sont pas développées au même point en Afrique du Sud que dans la République démocratique du Congo. Même si le développement de la gouvernance et de l'administration publique au niveau du continent (Union africaine) peut être considéré comme une action homogène, au niveau national il faudra analyser les choses au cas par cas.

9. Dans la majorité des pays d'Afrique, c'est la colonisation du continent qui est à l'origine de l'administration publique. Il s'agit là d'un fait historique et l'on ne cherche pas ici à ouvrir un débat sur la question de savoir si la colonisation était bonne ou mauvaise, juste ou injuste. Essentiellement, sous le régime colonial, des structures administratives bureaucratiques suffisantes ont été implantées pour permettre au système d'accomplir sa mission qui consistait à assurer une gouvernance en bon ordre pour exploiter les ressources :

> « Dans une grande mesure, le colonialisme a supplanté ou réprimé les différentes organisations administratives traditionnelles, et avec elles leurs valeurs administratives. Dans la plupart des régions d'Afrique, les organisations administratives traditionnelles ont été supprimées et remplacées par des organisations bureaucratiques conçues sur le modèle du système de la métropole. À cet égard, la mission civilisatrice des maîtres coloniaux n'avait qu'une portée limitée : il s'agissait essentiellement de pacifier les autochtones afin de faciliter l'exploitation des ressources naturelles. De ce fait, on ne s'est guère préoccupé de mettre en place des infrastructures administratives complexes; les systèmes administratifs consistaient en des organisations réduites au strict minimum, tout juste assez importantes pour prélever les recettes et assurer une gouvernance en bon ordre[3]. »

10. La colonisation a imposé des institutions et des systèmes juridiques, politiques et administratifs étrangers aux réalités locales existant en Afrique. Après l'indépendance, la plupart des pays d'Afrique n'avaient pas d'institutions politiques et administratives stables. Les contradictions entre politique libérale (par exemple, la politique multipartite, immédiatement après l'indépendance) et politique socialiste ont atteint leur paroxysme avec les régimes autoritaires à parti unique faisant la part belle à des « hommes forts ». Par la suite, nombre de ces régimes ont été renversés par des coups d'État militaires, ce qui a encore consolidé la culture de personnalités fortes comme fondement de l'exercice du pouvoir et de l'autorité publique. Les institutions susceptibles de promouvoir la représentation, la consultation, l'intervention et la participation de la population à la gouvernance et à l'administration publique n'avaient pas la possibilité de se développer. C'est la raison pour laquelle d'aucuns ont appelé à une deuxième libération de l'Afrique. Dans certains pays d'Afrique, des luttes pour cette deuxième libération ont abouti dans une certaine mesure, mais dans d'autres, différents groupes sont encore engagés dans des luttes pour le pouvoir, qui ont provoqué des conflits violents sur le continent.

11. Au niveau national, il y a eu dans de nombreux pays d'Afrique, en conséquence de la personnalisation du pouvoir et du caractère néopatrimonial de l'État, une tendance à la désintégration, plutôt qu'au développement des institutions. Par définition, un système néopatrimonial apparaît lorsque les acteurs politiques ne reconnaissent pas l'État comme une institution et que c'est une personne plutôt qu'une entité qui est investie du pouvoir. Il n'y a guère de séparation entre la sphère publique et la sphère privée, l'une et l'autre étant réunies en général dans une seule personne, le dictateur. Il n'existe donc pas de mécanismes formels de concurrence ou de participation. La politique est pratiquée comme un jeu à somme nulle, où le vainqueur empoche tout, situation qui perpétue les conflits violents et les luttes de pouvoir.

12. Il y a déjà eu par le passé des tentatives de remédier à cet état de choses, mais la plupart d'entre elles étaient généralement trop axées sur le renforcement de la capacité de l'administration publique en tant qu'instrument de l'action de l'État, sans que l'on prête attention aux questions plus vastes de la gouvernance, qui de toute façon détermine l'efficacité de l'administration publique.

> « On dit à juste titre que, pour l'ensemble de l'Afrique, les années 50 et 60 ont été des années de progrès politique et économique, les années 70 des années de relative stagnation et les années 80 des années de déclin – la décennie perdue. Les années 90 ont été mitigées (Kiggundu, 2000). Les progrès enregistrés en Ouganda, au Ghana, en Afrique du Sud et au Mozambique ont été en grande partie neutralisés par des régressions sous la forme de guerres civiles, de violations des droits de l'homme et de désintégration de l'État en Somalie, en Angola, au Libéria, en Sierra Leone, au Rwanda et aux Congos[4] ».

13. Le *Rapport mondial sur le secteur public, 2001*, publié par le Département des affaires économiques et sociales, appelle l'attention sur le fait que « la gravité sans précédent de ces crises répétées a servi d'une part à mettre en relief la nécessité pressante de mesures de réforme du secteur public, et d'autre part à illustrer les dangers de solutions générales conçues dans la hâte et mal exécutées qui, loin de constituer un remède, ne font bien souvent qu'aggraver la maladie. Tel a été le cas

des programmes d'ajustement structurel appliqués par les organismes internationaux de crédit pendant les années 80 pour essayer de venir à bout des problèmes suscités par la récession mondiale, la faiblesse des prix des produits de base et l'endettement qui s'est ensuivi pour plusieurs pays d'Afrique[5] ». Ces réformes ont encore affaibli des institutions d'État déjà fragiles. Il convient de souligner que le principal défaut des mesures en question tenait à ce qu'on ne s'était pas préoccupé de renforcer les institutions de la gouvernance. On avait supposé, à tort, qu'il était possible d'avoir une administration publique de qualité dans le contexte d'une médiocre gouvernance.

14. Du point de vue historique, cela signifie que, pour renforcer l'administration publique en Afrique, il faudrait aujourd'hui, au premier chef, indigéniser les institutions s'agissant non seulement de leur mission et de leurs objectifs, mais aussi de leur conduite et de leur faculté d'adaptation aux besoins du continent et de ses populations. En outre, l'administration publique doit être envisagée dans le contexte du renforcement des institutions de la gouvernance qui encouragent et facilitent la participation de la population.

IV. Renforcement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique au niveau national

15. L'Afrique, dans le cadre des efforts qu'elle réalise actuellement pour se redéfinir et trouver sa place dans la mondialisation, doit commencer par examiner la gouvernance sous tous ses aspects et pas seulement sous l'angle restreint de l'administration publique. Force est de constater que l'administration publique ne peut être renforcée lorsque la gouvernance est en voie de désintégration. Les pays africains doivent admettre que, pour revitaliser la gouvernance et l'administration publique sur le continent, ils doivent tout d'abord poser des questions fondamentales et y répondre, à savoir : a) si la revitalisation signifie le retour à la vie active, quel est le moment dans l'histoire des nouveaux États qui pourrait être considéré par les Africains comme un point culminant dans la gouvernance et l'administration publique au point de servir de modèle pour la revitalisation de leurs institutions? b) quel cadre institutionnel dans la gouvernance traditionnelle des pays du continent pourrait être rétabli et intégré aux initiatives de renforcement de la gouvernance et de l'administration publique?

A. Redéfinition des mandats de l'État, enracinement de la gouvernance et de l'administration publique dans les conditions locales

16. Il convient de rappeler que le renforcement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique consiste dans un premier temps à définir et à approuver leurs attributions, leurs mandats, leurs missions et leurs objectifs ainsi que les problèmes dont elles doivent s'occuper. Les aspirations de l'ensemble du pays en matière de développement socio-politico-économique et les obstacles qui s'opposent à leur réalisation doivent être analysés, diagnostiqués, discutés et convenus par le biais de consultations auxquelles participent toutes les couches de la population. Parallèlement, il faut déterminer le partage des responsabilités et des moyens de collaboration et d'action participative entre tous les secteurs (secteurs

public et privé, société civile). C'est ainsi que les mandats de l'État seront redéfinis, compris et acceptés par tous les intervenants. Lorsque les mandats seront redéfinis d'une manière participative faisant appel à tous les secteurs, chaque intervenant dans la gouvernance a plus de chances de savoir ce que font les autres et comment une collaboration peut être envisagée.

B. Développement, renforcement et popularisation des constitutions nationales et du constitutionnalisme en tant que fondements convenus de la bonne gouvernance et de l'administration publique dans le respect de la légalité

17. Dans la plupart des pays africains depuis leur indépendance, la gouvernance et l'administration publique ont notamment été caractérisées par des dispositions constitutionnelles fragiles et instables et des pratiques inconstitutionnelles dans la direction et la gestion des affaires publiques. Il y a certainement lieu de rechercher les causes de cette fragilité et de cette instabilité des constitutions nationales. L'explication tient peut-être à leur structure et à leurs dispositions, ou aux faiblesses des institutions chargées d'en garantir le respect. Elle pourrait aussi tenir aux comportements et aux attitudes des dirigeants politiques à l'égard du constitutionnalisme. Une constitution nationale qui réunit un consensus autour des grands intérêts socio-politico-économiques du pays est indispensable pour la survie de tous les dispositifs institutionnels qui peuvent être mis en place. La constitution est aussi l'une des bases du respect de la légalité. Des capacités et des compétences institutionnelles doivent être développées en matière d'administration et de fonctionnement des institutions démocratiques nationales, au nombre desquelles figurent les assemblées nationales, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Le premier stade du renforcement des fondements institutionnels de la bonne gouvernance en Afrique consiste toutefois à amener aussi bien les dirigeants que les populations à mieux apprécier et accepter les bases philosophiques et juridiques de la primauté du droit. L'État doit être vu non pas comme un réseau de relations tissées autour d'un homme fort, mais comme un ensemble de fonctions qui doivent être assumées d'une manière neutre et objective.

18. La constitution d'un pays donné peut être élaborée de différentes manières en en fonction des particularités du pays et des aspirations de la population. Il est difficile d'en désigner une en particulier pour garantir la viabilité et la stabilité de la constitution. Il ressort de l'expérience récente en Afrique (Afrique du Sud, Éthiopie, Ouganda et Rwanda, par exemple) que lorsqu'une constitution est élaborée par des méthodes consultatives, participatives, qui font intervenir toutes les forces socio-politico-économiques du pays et renforcent l'entente quant aux règles du jeu en mettant l'intérêt de la population au centre du processus, la constitution qui en émane a plus de chances d'être durable. Cela signifie que le développement des institutions commence par les fondements constitutionnels sur lesquels repose leur existence. Il faut établir une distinction entre les constitutions en tant que textes juridiques, qui prévoient les dispositions institutionnelles et les règles du jeu, et le constitutionnalisme, qui correspond aux comportements et aux aspects pratiques de la conduite des affaires publiques dans le respect des dispositions de la constitution. Dans de nombreux pays africains, les difficultés liées à la constitution tiennent moins à l'absence d'une constitution nationale qu'au mépris des dispositions qui y figurent.

19. Face aux échecs répétés des gouvernements, de nombreux pays ont entrepris de s'informer à l'échelon national des aspirations des citoyens, pour ensuite s'attaquer à la tâche difficile de mettre en place ou de reformuler une constitution adaptée à de nouvelles formes de gouvernement plus appropriées. Cette méthode s'impose en règle générale lorsqu'il s'agit d'élaborer une nouvelle constitution, qui doit à la fois exprimer des perspectives nationales à long terme et revêtir un caractère permanent.

20. Les mécanismes qui représentent un assemblage convenu d'intérêts des citoyens (autrement dit un régime de partis politiques) et la manière de développer une culture de pluralisme, au même titre que les dispositions qui fixent des contrôles et un équilibre appropriés entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, doivent être consacrés par les constitutions nationales. Les régimes caractérisés par « un homme fort » qui ont étouffé toute démocratie participative sont l'un des problèmes auxquels s'est heurtée l'Afrique.

C. Conception participative de programmes nationaux de renforcement de la gouvernance

21. En raison de leur caractère fragmentaire, les efforts réalisés par les pays africains pour renforcer les capacités dans le secteur public ont abouti à des mesures désordonnées et dispersées et n'ont donné que de maigres résultats quant au renforcement recherché des institutions. La troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, après avoir examiné la question, est arrivée à la conclusion suivante :

> « Toute réforme valable de l'administration publique doit s'insérer dans un programme national visant à encourager et renforcer la bonne gouvernance, la paix et la stabilité. Nombre de PMA continuent pourtant à appliquer les règles de façon désordonnée et ont des structures sociales inefficaces qui étouffent le secteur privé et la société civile. Les résultats du développement dans les PMA ne s'amélioreront pas si les gouvernements refusent de reconsidérer et de redéfinir le rôle de l'administration publique et ses liens avec le secteur privé, la société civile et les intervenants mondiaux, non seulement pour ce qui est du développement proprement dit, mais aussi du fonctionnement des services et du maintien de la stabilité[6]. »

22. Il importe d'établir une distinction entre l'analyse, le diagnostic et la planification de la gouvernance et de l'administration publique sur une base participative qui est proposée ici, et la planification centralisée du développement qui caractérisait les pays africains pendant les années qui ont suivi leur accession à l'indépendance. La raison pour laquelle les plans nationaux de développement formulés dans les années 60 et 70 n'ont pas répondu aux espoirs qu'ils avaient fait naître s'explique en grande partie par l'écart entre les grandes ambitions de croissance économique qu'entretenait l'élite qui souhaitait moderniser le pays et les préoccupations fondamentales de survie de la vaste majorité de la population. La mainmise des membres de l'élite bureaucratique et des adhérents au parti unique sur les besoins et des enjeux locaux et les moyens d'y répondre a entraîné l'exclusion des populations locales de la planification de leur développement socio-politico-économique. L'expansion actuelle de la société civile exige une pleine participation à l'analyse des problèmes, tandis que les mesures à prendre pour faire face à ces

problèmes exigent une planification participative. L'article 9 de la Charte de la fonction publique en Afrique prévoyait déjà le besoin de participation et de consultation en ces termes :

> « Il appartient à l'administration de veiller à ce que les mécanismes de participation et de consultation impliquant la société civile et d'autres acteurs soient effectivement mis en oeuvre à travers les structures consultatives ou des organes-conseils. »

23. Pour doter les États africains de « gouvernements intelligents », il faudra avoir recours à la consultation pour définir une perspective nationale à long terme et des stratégies de développement. Cela nécessitera la mise en place d'organes de décision participatifs pour garantir que l'action des gouvernements correspond aux aspirations de la population.

V. Renforcement des institutions du secteur public

A. Institutions législatives

24. La représentation de la population, l'élaboration des lois et le contrôle de l'exécutif font partie des fonctions du pouvoir législatif qui, pour cette raison, est une institution d'une importance vitale dans la démocratie représentative, car elle défend les intérêts du peuple, promulgue des lois équitables comme la base de l'état de droit et garantit la responsabilité redditionnelle de l'exécutif, notamment pour l'utilisation des ressources publiques, l'exercice du pouvoir et l'autorité. L'expérience dans la plupart des pays africains a montré que le pouvoir législatif a été victime d'un exécutif envahissant, et plus particulièrement de leur élément coercitif (l'armée). L'une des institutions qui a besoin d'être revitalisée et renforcée est donc le pouvoir législatif, afin que les peuples africains puissent être ramenés dans l'arène de la gouvernance et de l'administration publique. Voici quelques-unes des mesures qui pourraient être prises pour renforcer le pouvoir législatif :

a) Définir la nature et les fonctions du pouvoir législatif dans les constitutions nationales en lui accordant suffisamment de pouvoir et d'autorité et en lui permettant d'avoir la légitimité constitutionnelle et l'influence voulues pour modérer les excès de l'exécutif;

b) Instituer de bonnes méthodes de travail pour le parlement et ses organes subsidiaires, notamment en matière de gestion du temps, d'ordre du jour législatif et de règles disciplinaires;

c) Améliorer les compétences législatives et administratives des législateurs et de leurs associés, notamment en matière de rédaction de lois, de méthodes d'investigation pour le travail des comités et de connaissances appropriées du budget et du processus budgétaire;

d) Structurer ou restructurer l'organisation des comités du parlement et renforcer leurs capacités afin d'accroître l'efficacité des compétences notamment en matière de négociation et de médiation;

e) Sensibiliser le public à l'action et à l'importance que revêt le pouvoir législatif, par exemple en diffusant les sessions parlementaires à la radio et à la télévision nationales, en rendant publiques la plupart des sessions législatives et des

sessions des comités, et en faisant connaître officiellement et officieusement le rôle et l'importance des organes législatifs;

f) Accroître le rayon d'action et la communication des législateurs auprès de la collectivité en créant des antennes dotées de personnel local, en utilisant des techniques de communication pour diffuser des opinions et en ayant recours à d'autres moyens interactifs (réunions dans des villes et dans des districts, par exemple), et en participant à d'autres rencontres;

g) Pour répondre aux efforts de régionalisation et d'intégration régionales (création notamment du Parlement africain), les pouvoirs législatifs nationaux doivent être reliés aux plans régional et continental, pour éviter que des contradictions n'apparaissent entre les différents niveaux et pour respecter le principe de subsidiarité.

B. Renforcement du pouvoir judiciaire

25. Des réformes visant à instituer un pouvoir judiciaire indépendant et efficace sont d'une importance capitale pour garantir la primauté du droit, mettre en place un ensemble de mesures de contrôle et d'équilibre afin de garantir le respect des droits fondamentaux et résoudre les différends entre divers échelons du gouvernement et entre divers intervenants socio-politico-économiques. Un pouvoir judiciaire indépendant et compétent est indispensable, qu'il s'agisse de promouvoir le respect des droits de l'homme, les investissements, ou de protéger la vie et la propriété. L'une des raisons pour lesquelles les pays africains n'arrivent pas attirer des investissements locaux ou étrangers tient à l'incapacité de leurs systèmes judiciaires à mettre en place des structures et des mécanismes fiables de règlement des différends qui permettraient de garantir aux investisseurs la sécurité de leurs investissements. Les modalités et les pratiques du système judiciaire doivent être adaptées à la population concernée, pouvoir être comprises par elle et être accessibles à tous, y compris aux pauvres. Voici quelques-unes des mesures à prendre pour renforcer le pouvoir judiciaire :

a) Adoption de dispositions spécifiques relatives à la formation, au recrutement, au statut et à la carrière de tous les juges et fonctionnaires des tribunaux pour garantir le pouvoir judiciaire contre l'ingérence des organes ou des partis politiques. En règle générale, les nominations de longue durée ou à vie, les promotions fondées sur le mérite, des traitements suffisants, la même considération que celle accordée à d'autres représentants de la fonction publique sont indispensables pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant qu'institution;

b) Mise en place du système judiciaire ou amélioration de son fonctionnement et de ses modalités de fonctionnement, y compris de nouveaux mécanismes de règlement des différends;

c) Élaboration d'un code de déontologie accompagné de modalités de mise en oeuvre, de sanctions et de mesures de sensibilisation des milieux judiciaires ainsi que du public;

d) Garantie de conditions de travail satisfaisantes, d'une infrastructure et de locaux appropriés;

e) Adoption des technologies de l'information et de la communication afin de faciliter les méthodes de travail et les opérations internes, en particulier pour les archives;

f) Mise en place de tribunaux commerciaux compétents et libres de corruption pour régler rapidement les différends dans ce secteur.

26. Dans l'état actuel de la mondialisation et de l'intégration régionale, les mécanismes et les institutions du pouvoir judiciaire doivent prendre en compte les structures juridiques et les lois afin que les mécanismes de règlement des différends puissent fonctionner dans les mêmes conditions.

C. Renforcement de la fonction publique

27. La fonction publique est l'une des institutions qui rend opérationnelle l'action de l'État et la prolonge. Les gouvernements du monde entier s'emploient traditionnellement à veiller à l'efficacité des institutions de leur fonction publique. Les pays africains n'échappent pas à cette règle. La première condition de l'efficacité des institutions de la fonction publique a déjà été définie, reconnue et inscrite dans la Charte de la fonction publique en Afrique : elles doivent être solides, fondées sur les principes acceptés de neutralité, d'égalité et de continuité ainsi que sur les valeurs fondamentales de professionnalisme, d'éthique, d'intégrité et de probité morale. Ces règles devraient définir le comportement des institutions de la fonction publique sur le continent africain. Les gouvernements africains et leurs partenaires de développement devraient oeuvrer ensemble pour actualiser la Charte de la fonction publique en Afrique pour renforcer les institutions de la fonction publique sur ce continent.

28. La fonction publique a un rôle capital à jouer dans le processus de développement, d'autant plus qu'elle occupe une place centrale dans la planification, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation du fonctionnement de secteurs décisifs des services publics, y compris la santé, l'éducation, la vulgarisation agricole, la protection de l'environnement, services qui sont eux-mêmes au centre de la lutte contre la pauvreté. Autrement dit, les pays qui ne disposent pas d'une fonction publique efficace risquent de prendre du retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire en matière de développement.

29. La fonction publique comporte des subdivisions. Le développement des capacités de la fonction publique doit donc consister à déterminer quelles sont les subdivisions qui doivent être renforcées et la manière de le faire. Certaines institutions sont axées sur la coordination, d'autres sur le contrôle, d'autres encore sont opérationnelles. Des systèmes et des structures doivent être conçus et appliqués en fonction non seulement de la manière dont les ministères se différencient, mais aussi de la manière dont ils s'articulent pour fonctionner ensemble. Il est difficile de préconiser une manière d'organiser les ministères d'un gouvernement mais, quelle que soit la méthode retenue, les ministères devraient s'acquitter de leurs fonctions de façon coordonnée, conformément aux principes et aux valeurs définis dans la Charte de la fonction publique en Afrique.

D. Adoption d'institutions de la fonction publique qui soient adaptables, axées sur les citoyens, la mise en commun de l'information et les partenariats

30. Au cours des dernières années, l'idée selon laquelle aucun intervenant, privé ou public, ne peut résoudre à lui seul les problèmes complexes et divers auxquels se heurtent actuellement les sociétés, a gagné du terrain. Tout comme l'idée de l'omnipotence de l'État était erronée, il s'est avéré que si le jeu des forces du marché offre d'énormes possibilités, il peut, en l'absence d'institutions et de règles solides, entraîner des déséquilibres graves et de grande portée. Les partenariats entre l'État, le secteur privé et les institutions de la société civile sont apparus comme très importants aussi bien pour le fonctionnement des services sociaux que pour le choix des orientations dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, des conditions de travail ou des filets de protection sociale. La réussite dans ce domaine est liée à la mise en place et au maintien d'un cadre institutionnel capable de diversité afin de faciliter les contributions des intervenants au choix des orientations et au processus d'évaluation. Cela n'est certes pas toujours facile, mais l'évidence a montré que le degré de réussite des méthodes modernes de gouvernement est étroitement lié à l'élargissement de la base de participation des citoyens et à l'existence d'un consensus et d'un appui autour d'objectifs largement partagés.

E. Adaptabilité et orientation des citoyens

31. Afin d'encourager de nouveaux rapports entre les agents du service public et les citoyens, les institutions de l'État devraient être plus ouvertes et plus adaptables aux changements, et en particulier plus responsables à l'égard du public en général. On se préoccupe plus d'encourager les agents de la fonction publique à faire preuve d'un esprit plus orienté sur le service et à créer des mécanismes plus efficaces et plus transparents pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs revendications en cas d'insuffisance, d'inefficacité ou d'inaccessibilité du service public. La préférence est maintenant donnée aux structures et aux processus souples plutôt qu'aux modèles traditionnels plus bureaucratiques. Cela est important car l'aptitude des gouvernements à assimiler des points de vue et à agir en synergie, ainsi que leur disponibilité pour écouter et répondre, sont presque universellement acceptées comme un facteur important de légitimation des politiques.

F. Partage de l'information

32. Un dispositif important pour favoriser le développement d'institutions de l'administration publique opérant de manière ouverte, transparente et efficace, y compris dans le domaine de la fonction publique, consiste pour les pays à mettre en commun les meilleures pratiques, les connaissances et l'information concernant les exemples réussis de réforme de l'administration publique, y compris l'expérience dans le domaine de la prestation de services. Le partage de l'information et la coopération Sud-Sud représentent de puissants moyens de favoriser la bonne gouvernance et le développement. À cet égard, la résolution 50/225 de l'Assemblée générale sur l'administration publique et le développement a souligné l'importance qu'il y avait à accroître la coopération internationale dans le domaine de

l'administration publique, y compris la coopération Sud-Sud et la coopération interrégionale. Par ailleurs, la résolution 57/277 de l'Assemblée générale a recommandé d'encourager tout spécialement l'échange de données d'expérience.

VI. Renforcement des institutions de la démocratie participative et de la gouvernance locale

33. L'un des enjeux auxquels les pays africains doivent faire face est la mise en place de structures aptes à promouvoir et à appuyer la participation des populations à la définition des orientations et du contenu du développement social, politique et économique. Si, pour de nombreux pays, l'instauration de la démocratie participative n'est pas sujette à contestation, la question de son actualisation reste posée. Pour y remédier, certains pays ont recours à la gouvernance décentralisée, qui vise à renforcer le pouvoir d'action des populations locales sur les plans politique, économique, social, administratif et technique afin de leur permettre de lutter contre la pauvreté en participant à la planification et à la gestion du processus du développement. Les principaux objectifs de la décentralisation sont les suivants :

a) Donner ou redonner aux populations locales les moyens de participer à la conception, à l'élaboration, à l'application et au suivi des décisions et des plans qui les concernent, en tenant compte des besoins, des priorités, des capacités et des ressources locales et en transférant le pouvoir, l'autorité et les ressources de l'administration centrale aux collectivités locales et aux échelons inférieurs;

b) Renforcer le sens des responsabilités et la transparence en amenant les responsables locaux à rendre directement compte de leur gestion auprès des populations qu'ils servent et en instituant une relation claire entre les impôts et les services qu'ils sont censés financer;

c) Renforcer l'ouverture et la réceptivité de l'administration publique à l'environnement local en faisant assurer la planification, le financement, la gestion et le contrôle de la prestation des services là où les services sont fournis et en permettant aux responsables locaux de mettre en place des structures organisationnelles et des compétences adaptées à l'environnement et aux besoins locaux;

d) Créer, au niveau local, des capacités viables en matière de planification et de gestion économiques, qui permettent d'assurer la planification, la promotion et la mise en oeuvre du développement social, politique et économique;

e) Rendre plus effectifs et plus efficaces la planification, le suivi et la prestation des services en limitant l'intervention des fonctionnaires de l'administration centrale, qui se trouvent éloignés des zones où s'expriment les besoins et où s'effectue la prestation des services.

34. Pour les pays qui optent, dans une grande mesure, pour la gouvernance locale, la décentralisation est un outil de démarginalisation politique des populations, un cadre de mise en place d'une démocratie durable et une structure de mobilisation des énergies, des initiatives et des ressources pour le développement économique. L'on espère que la décentralisation favorisera, d'une part, l'émergence d'institutions non seulement démocratiques, responsables et transparentes mais également

agissantes et efficaces dans le domaine de la prestation de services et du développement local.

35. À cet égard, les entités qu'il convient de renforcer au niveau local sont les conseils municipaux, les structures et les organismes de la fonction publique, ainsi que les entités qui favorisent la collaboration et la participation des acteurs locaux – sociaux, politiques et économiques – à la gestion des affaires publiques. L'on veillera aussi à mettre en place ou à consolider les institutions chargées d'assurer la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales.

VII. Harmonisation des institutions traditionnelles et modernes de l'administration publique

36. Tous les pays africains ont une riche tradition d'institutions et de dirigeants traditionnels. Ces entités ont évolué différemment, en fonction de leur héritage propre, de la manière dont elles se sont adaptées aux contraintes intérieures et extérieures, des rapports qu'elles ont entretenus avec la puissance colonisatrice et des relations qui se sont instaurées avec les gouvernements postcoloniaux. Si, à l'échelle de l'Afrique et à l'intérieur des pays, chaque région a connu sa propre évolution, le dénominateur commun semble être que les institutions et les dirigeants coutumiers coexistent dans un équilibre relativement précaire avec les institutions modernes des États. Associer les deux systèmes en définissant leurs domaines de compétence respectifs, notamment au regard de questions de société telles que la famille, le mariage, la propriété foncière et d'autres questions relevant de la sphère pénale ou civile, reste, dans de nombreux cas, une tâche qu'il faut encore mener à bien en tenant compte des particularités locales. Quel rôle les institutions traditionnelles devraient-elles jouer dans les domaines de la gouvernance moderne et de l'administration publique dans un environnement qui se mondialise de plus en plus? C'est aux Africains eux-mêmes qu'il reviendra de répondre à cette question, après s'être dûment concertés sur les institutions traditionnelles à préserver, à remodeler, à supprimer, etc. Il convient de définir clairement le rôle que ces institutions traditionnelles peuvent jouer dans les domaines de la gouvernance et du développement et les rapports qu'elles peuvent entretenir avec les autres institutions.

37. Certains pays africains ont réussi, dans une certaine mesure, à adapter les institutions traditionnelles aux besoins de l'administration publique moderne. Ainsi, l'Ouganda a réintroduit les royaumes et la chefferie, en leur assignant cependant des missions de développement économique et culturel. Le Rwanda a réinstitué les juridictions « gacaca » pour faire face à la situation particulière créée par le génocide de 1994. L'on espère que ces juridictions, qui sont mieux connues de la population, non seulement permettront à l'État d'accélérer le traitement de certains cas relevant du génocide mais aussi faciliteront la réconciliation au niveau local. Pour sa part, l'Afrique du Sud s'emploie à élaborer une politique transparente qui régira l'intégration des chefs coutumiers dans le système de gouvernance du pays.

VIII. Conclusions et recommandations

38. **Les pays africains ont pris d'importants engagements aux niveaux national, régional et mondial. À l'échelon national, si nombre d'entre eux**

continuent de s'enliser dans les conflits, la violence et l'instabilité politique, beaucoup ont défini et adopté des orientations à long terme pour assurer le développement de leurs peuples. Au plan régional, l'Union africaine et son programme du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) font renaître la perspective d'un rôle plus constructif pour l'Afrique sur la scène mondiale du développement au cours du XXIe siècle. Au niveau mondial, les pays africains se sont associés au reste du monde pour adopter les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Ils ne pourront tenir ces engagements que s'ils renforcent les institutions de la gouvernance et de l'administration publique pour leur permettre de promouvoir effectivement les actions stratégiques nécessaires à la réalisation de ces engagements. Les institutions de la gouvernance et de l'administration publique sont censées être au service de la population. Elles parviendront à s'acquitter de ce rôle si elles assurent la participation de ladite population. Le présent rapport a souligné la nécessité impérieuse de renforcer les institutions de la gouvernance et de l'administration publique dans les pays africains. On trouvera ci-après des recommandations concrètes destinées aux gouvernements des pays africains, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et au Conseil économique et social de l'ONU.

Recommandations

Recommandations aux gouvernements des pays africains :

- **Adopter et appliquer le programme du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) sur la gouvernance et l'administration publique;**
- **Appliquer la Charte de la fonction publique en Afrique;**
- **Adopter des méthodes, des processus, des systèmes et des procédures de travail (dans les domaines de la planification, du suivi et de l'évaluation) qui assurent la participation et l'adhésion de la population;**
- **Renforcer les parlements, notamment le Parlement africain, afin de consolider le système de contrepouvoirs indispensable au développement de la gouvernance démocratique et de l'état de droit sur le continent africain;**
- **Dépolitiser la fonction publique afin de mieux assurer sa neutralité, son professionnalisme et sa continuité;**
- **Renforcer le secteur judiciaire afin d'assurer la prévisibilité et le règlement pacifique des conflits et des différends, particulièrement dans les domaines de l'industrie, du commerce et du négoce international.**

Recommandations au Secrétariat de l'ONU :

- **Continuer de fournir un appui technique et consultatif fonctionnel aux États africains qui en font la demande afin de renforcer les institutions de la fonction publique, notamment au niveau régional;**
- **Renforcer l'appui technique et consultatif au Secrétariat du NEPAD pour lui permettre de mettre en oeuvre le Programme africain sur la gouvernance et l'Administration publique adopté par la Conférence**

panafricaine des Ministres de la fonction publique à Cape Town (Afrique du Sud) en mai 2003;

- **Fournir un appui technique et consultatif aux gouvernements africains pour leur permettre d'appliquer la Charte de la fonction publique en Afrique;**
- **Appuyer, dans les domaines de la gouvernance et de l'administration publique en Afrique, des projets de recherche qui contribuent à mettre en lumière la pertinence et l'intérêt que revêtent les institutions et les pratiques traditionnelles pour l'administration publique dans le contexte de la mondialisation et de l'intégration régionale.**

Recommandation au Conseil économique et social :

Le Conseil économique et social souhaitera peut-être recommander aux États Membres d'accroître leur appui financier, matériel et technique aux pays africains afin de contribuer au renforcement des institutions de la gouvernance et de l'administration publique aux niveaux national et régional.

Notes

[1] Par exemple, l'Ouganda et le Rwanda.

[2] En ce qu'elle consiste à orienter le développement social, politique et économique d'un peuple, la gouvernance est une situation complexe et multiforme d'institutions, de systèmes, de structures, de processus, de procédures, de pratiques, de relations et de comportements des dirigeants dans l'exercice du pouvoir social, politique, économique et administratif/de direction s'agissant de la conduite des affaires publiques ou privées. La bonne gouvernance s'entend de l'exercice de ce pouvoir avec la participation des populations gouvernées et avec le souci de leurs intérêts et de leurs moyens d'existence (cité de Kauzya, John-Mary, « Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Framework and Experiences in African Countries », « Forum mondial Réinventer l'État, Marrakech (Maroc), décembre 2002 ».

[3] G. R. Mutahaba, R. Baguma et M. S. Halfami, *Vitalizing African Public Administration for Recovery and Development* (Kumarian Press, 1994, publié en coopération avec l'Organisation des Nations Unies).

[4] Voir publication des Nations Unies, numéro de vente No : E.01.11.H.2, Département des affaires économiques et sociales, *World Public Sector Report 2001: Globalization and the State* (New York, 2001, p. 47).

[5] Ibid., p. 48.

[6] Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, session sur la gouvernance, la paix et la stabilité sociale, 14 mai 2001.