



Institut Africain pour la Démocratie
African Institute for Democracy

860

SYMPOSIUM INTERNATIONAL
SUR LE THEME
"BONNE GOUVERNANCE ET
DEVELOPPEMENT"

Du 7 au 9 novembre 1996, l'Institut Africain pour la Démocratie (I.A.D.) organise un symposium international portant sur la bonne gouvernance et le développement en Afrique. Deux problèmes majeurs focaliseront les réflexions et les débats :

1.) Que recouvre la notion de bonne gouvernance?

Cette notion étant d'un usage récent dans le vocabulaire politique, il s'agira de préciser et de délimiter son contenu : Est-elle réductible au domaine politique (forme de régime politique, fonctionnement des institutions politiques, politique administrative), ou concerne - t - elle l'ensemble des rapports entre l'Etat et ses administrés et notamment le mode de gestion par les gouvernements des ressources économiques et sociales?

Par-delà les particularismes de toute nature qui donnent leur singularité aux modes de gouvernance à travers le monde, il devient nécessaire d'établir des critères universellement applicables.

2.) Existe - t - il une relation organique nécessaire, entre bonne gouvernance et développement?

La réponse à ce problème est étroitement liée au contenu qui sera donné à la notion de bonne gouvernance.

Il est vrai que par rapport au développement, il n'est pas indifférent de considérer la bonne gouvernance comme relevant du mode d'administration strictement politique ou comme découlant des pratiques et des comportements dans la gestion des relations Etat- population, dans tous les domaines de la vie nationale.

A cet égard, quels enseignements l'Afrique pourrait tirer de l'expérience historique des pays du Nord.

L'actualité de la question de la bonne gouvernance en Afrique fait ressortir le fait que celle-ci a été niée comme priorité durant les trois premières décennies après les indépendances.

Cela a pour cause, la focalisation commune des élites africaines sur les impératifs du développement strictement économique et de la "modernisation" et qui a occupé ainsi tout l'espace de l'idéologie, de la recherche et de l'action.

Cette "pensée unique" a dès lors uni les forces du changement dans les pays en développement, les promoteurs du développement et les organisations internationales dans la croyance partagée que le progrès pouvait s'adapter aux pays du sud par un transfert mécanique d'un modèle de développement, celui du nord, en faisant abstraction de tous les autres facteurs.

Et parmi ces facteurs, nous retrouvons des modes de gestion et d'administration, en total décalage avec les exigences du développement et de la modernisation, et résultant de la combinaison complexe de multiples variables mis en jeu par l'évolution même des pays en développement.

Au début des années 1990, la question de la bonne gouvernance a émergé du fond d'une crise généralisée et persistante et dans le sillage de la démocratisation, comme préoccupation centrale des organisations internationales et des intellectuels en général, au moins sur le plan des idées.

Mais aussi comme principe explicatif des blocages du développement en Afrique qui selon eux étaient liés, entre autres facteurs déterminants, à la "manière de gouverner".

Les débats autour de ces questions centrales et des problèmes sous-jacents seront introduits par un rapport, complétés par quelques communications. En outre, afin de donner une large place à la réflexion et au débat, il est prévu l'organisation de quatre commissions qui se chargeront de débattre des thèmes spécifiques suivants :

1. Gestion contemporaine de l'Etat et des ressources nationales et traditions africaines d'exercice du pouvoir.
2. Corruption "mal gouvernance" et développement
3. La gestion de l'aide au développement et bonne gouvernance
4. Gestion des ressources humaines et modes de gouvernance en Afrique.
5. Gouvernance locale : Régionalisation et "nouvelle gouvernance"

Ces quatre thèmes feront l'objet d'une communication introductive présentée en séance plénière, comme le rapport introductif et seront également débattus en commissions.

Outre un rapport de synthèse des débats, les travaux du symposium feront l'objet d'une publication, début 1997.

De la bonne gouvernance, du développement, de la Banque Mondiale

• Par Ibrahima Mané
Politologue, Rédacteur en chef "Démocraties Africaines"

Dans les années 90, il fut patent pour ses initiateurs et inspirateurs des institutions de Bretton Woods, que les politiques d'ajustement structurels avaient profondément échoué.

C'est dans ce contexte qu'apparaît pour la première fois en novembre 1989 le concept de "bonne gouvernance", lors de la publication d'une étude majeure de la Banque Mondiale consacrée à l'Afrique sub-saharienne (1). Etude décrite par un expert de la Banque Mondiale comme "*a major study on sub-saharan Africa which identified "governance" as a basic issue in the development strategy for this region*" (2).

Le contexte d'échec des PAS (Politiques d'ajustement structurels), leur énorme coût social, va conduire les dirigeants des IBW à une perception nouvelle de la prégnance des problèmes culturels, problèmes plus que déterminants par rapport à ceux économiques. Comme l'a si bien vu Mamadou Diouf, il s'agissait dorénavant pour les décideurs des IBW "*d'incorporer la dimension culturelle dans le paradigme classique du développement*" (3). Rendant compte de la conférence internationale sur le thème "*Culture et Développement en Afrique*", tenu en 1992 par le FMI et la BM, M. Diouf, après avoir constaté l'absence du troisième terme, démocratie, observe : "*La nouvelle démarche de la BM telle qu'elle apparaît dans les objectifs de la conférence affecte à l'échec des programmes de redressement économique, une cause simple : un déficit culturel*" (4).

C'est pourquoi la Banque mondiale opérât un revirement stratégique consigné dans un document de base comme "*The Long Time Perspective Study*" (LTPS).

L'étude LTPS de la Banque se situait dans la logique de plusieurs autres, entreprises, dès les années 80 comme :

- l'étude : "*Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*", parue en 1981.

- celle intitulée "*Toward sustained Development in Sub-Saharan Africa*", publiée en 1984.

Ces études comme le remarque un expert de la BM, "*(...) emphasized the need for institutional development and public sector reform and attributed Africa's economic problems mainly to economic management factors*" (5).

Cependant en dépit de tout, la prise en compte des facteurs culturels et au-delà politiques de la bonne gestion ne pouvait plus

être ignorée. Des efforts systématiques étaient dorénavant demandés aux gouvernements d'Afrique, afin de réussir la "capacity building". Il leur fut également demandé d'arriver "to build a pluralistic institutional structure, a determination to respect the rule of Law and a vigorous protection of the freedom of the press and human rights" (6).

Dorénavant pour la BM, "(...) la réforme des institutions est considérée (...) comme une pré-condition pour garantir le succès des réformes économiques" (7).

C'est dans ce contexte qu'apparaît le concept de "bonne gouvernance" dans le langage des experts et dirigeants. Ce concept est entendu par le Vice-Président de la BM comme "a public service that is efficient, a judicial system that is reliable and an administrative that is accountable to its public".

Les propos du Vice-Président de la BM peuvent se comprendre après la publication du LTPS qui représenta "(...) the culmination of the gradual evolution of Bank thinking about development generally".

Mais pour comprendre l'évolution stratégique de la BM sur la notion de "bonne gouvernance", il nous semble important de prendre en charge le caractère de la nouvelle situation internationale d'une part et ses effets sur les mouvements démocratiques en Afrique, et d'autre part, les critiques grandissantes des politiques d'ajustement initiées par les IBW, avec leur énorme coût social.

La nouvelle situation internationale

Elle se caractérise par la défaite idéologique du bloc soviétique. Comme le remarque un politologue, la désintégration du bloc de l'Est peut être considérée comme un phénomène historique. "Si la prise de la Bastille à Paris est devenue l'événement-phare de 1789, la chute du Mur de Berlin mérite bien d'en être l'équivalent pour 1989" (8).

Désormais, l'horizon historique est dégagé pour la démocratie. Les événements politiques en Europe de l'Est ont sûrement influé sur l'évolution du mouvement démocratique en Afrique, mouvement démocratique qui contestait également les politiques d'ajustement des balances de paiements en cours, à cause de leur énorme coût social.

Des organisations non gouvernementales comme la Fondation Ford, le Carter Center d'Emory, des organismes institutionnalisés des Nations Unies comme l'UNICEF ou le PNUD critiquèrent les politiques économiques en cours en leur reprochant leur absence de dimension politique et sociale, leur oubli des populations locales.

Cependant désignant les raisons de la crise africaine, la BM met seulement en avant le manque d'ouverture et de connection au marché mondial, l'inefficacité d'économies lourdement étatisées. (9) Plus concrètement, désignant *"une carence dans les méthodes de gouvernement"* elle prétend mettre le doigt sur des phénomènes négatifs tels que la personnalisation excessive du pouvoir, le déni des droits fondamentaux de la personne, la corruption généralisée et la prédominance de gouvernements non élus et n'ayant de compte à rendre à personne.

Cette crise du politique a des ricochets sur l'économie des pays subsahariens car c' est d'abord et avant tout une crise de l'Etat.

Vaste appareil bureaucratique, répressif dans la plupart des cas, l'Etat africain post-colonial va se révéler inefficace même dans l'accomplissement de simples tâches régaliennes. Parallèlement, *"l'expansion anarchique du secteur public principalement urbain, poussé par les impératifs de la reproduction élargie de l'Etat a intensifié les tendances à multiplier les irrationalités économiques et à dénaturer le modèle d'accumulation"* (10).

A la place, on va voir l'apparition de *"l'Etat mou"* (11). L'Etat mou peut être décrit du point de vue de la sociologie politique, comme une *"anarchie fonctionnelle"* se manifestant par *"(...) une absence de respect des directives édictées par l'autorité, (des) collusions fréquentes entre cette autorité et les groupes de pression dont elle devrait contrôler les actes et (une) tendance généralisée à se soustraire au contrôle de l'administration"*.

Mais comment se résoudre à cette anarchie même fonctionnelle pour les citoyens, du fait que *"l'Etat mou"* se caractérise non seulement par une nocive crise économique mais également par le caractère liberticide, irrationnel de l'Etat mis en place? Comment ne pas comprendre leur désenchantement devant la fin du mythe du développement, devant l'explosion d'un phénomène aussi neuf que la corruption dorénavant institutionnalisée : *"comme un élément central de fonctionnement de l'Etat mou"* (12). Etat que d'aucuns ont caractérisé dans les années 1980-90, celles justement d'ajustement structurel comme *"Etat-prédateur"* (13).

Dans ces conditions, il apparut utile pour les théoriciens du développement de la BM d'opérer un revirement stratégique.

A cet égard, le caractère novateur des études de l'américain Elliot Berg, mérite d'être souligné, aussi bien le premier intitulé *"Le Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara"*, Banque Mondiale, 1980, que le second, *"Un programme d'action pour le développement stable de l'Afrique au Sud du Sahara"*, même si elles situaient dans la perspective néolibérale des IBW (14).

Si dans l'ancienne logique de la BM, il n'était jusqu'ici question que de reconceptualiser l'Etat, dorénavant la réforme des institutions

de l'Etat, la nature des liens entre ces dernières et la société civile, est considérée comme le critère décisif (15).

Comme l'a si bien vu B. Campbell, il est désormais recommandé aux Etats ajustés d'Afrique sub-saharienne, *"une transformation radicale du rôle de l'Etat"* (16). On pourrait ajouter de sa finalité.

Avant d'aborder les limites du concept de BG, tel que véhiculé par les décideurs de la BM, il serait sans doute utile d'en faire la genèse chez ses mêmes décideurs. Par exemple, voilà comment un expert de la BM, Mamadou Dia en l'occurrence, définit l'objectif qui est *"(...) d'avoir un Etat plus légitime, transparent et ayant un grand sens des responsabilités et de l'intérêt public (et) qui puisse assurer les trois conditions suivantes :*

- "- tracer la voie pouvant mener à la croissance économique*
- élargir la participation au processus de développement*
- reconnecter l'Etat à la société..."* (17).

Pour les experts de la BM, la stabilité politique, la bonne gestion sont des prérequis pour le développement. Le LTPS précédemment cité, estime que le terme *"good governance"* *"comme la question-clé du futur développement de l'Afrique"*.

Les paramètres de la BG selon la BM

Selon le président de l'époque de la BM, la BG ne signifierait rien d'autre qu *"a public service that is efficient a judicial system that is reliable and an administration that is accountable to its public"* (18).

Désormais les paramètres suivants sont mis en avant pour l'opérationnalité de la BG :

- la participation*
- la responsabilité*
- la participation*
- la transparence*
- la fiabilité*
- l'ouverture*
- la légalité, l'Etat de droit.*

Pour les experts de la BM, il faut mettre en avant *"a process of accountability of landers to their peoples, the transparency of transactions, the proper administration of public funds and the overhanding of procurement procedures"* (19).

Dans leur entendement, cela va de pair avec l'indépendance de l'appareil judiciaire, le respect scrupuleux des lois et des droits de l'homme (20).

Dans cette mesure, la BG doit se doter de l'instrument de la gouvernance définie comme *"the exercise of political power to manage a nation's affairs"* (21).

Les IBW en sont arrivées à cette conception politique de leur rôle en dépassant la perception jusqu'ici technocratique de leur rôle et

actions car comme le remarque M. Bratton : "*les organisations de développement privées ont mis au point une conception de la gouvernance qui vise directement la question de la responsabilité politique*". C'est le cas de la fondation Ford au début des années 80 car elle "*(...) cherchait ouvertement à renforcer les institutions démocratiques, à accentuer la participation des groupes défavorisés et à rendre les services publics plus attentifs aux besoins des pauvres*" (23).

Cependant, des limites juridiques, politiques, conceptuelles vont freiner la mise en oeuvre de la BG par la BM.

Par exemple, les statuts apolitiques de la BM lui permettent-elles de fixer des objectifs politiques à ses Etats membres ? (24).

Par exemple qu'entend-on par **démocratie**, par **BG**, par **Etat de droit** ?

Pour les experts de la Banque mondiale dans la genèse du concept de bonne gouvernance, il est nécessaire de faire la différence entre deux autres concepts proches comme ceux de *démocratie* et *gouvernance* :

Pour eux, la *démocratie*, connote un gouvernement représentatif garantissant les droits de l'homme. La démocratie se concrétise par l'existence du suffrage universel et l'organisation d'élections périodiques. Selon eux, le terme démocratie : << (...) *deals primarily with the form not the substance of governing* >> (25)

La *gouvernance* renverrait par contre à l'idée de bonne gouvernance : << (...) *in the sense of great efficiency and rationality in resource allocation, an enabling environment and a lack of corruption* >> (26)

Cependant les experts de la B.M. même en reconnaissant le caractère grandissant de l'influence des IBW sur les gouvernements Africains se sont rendus compte des différentes contraintes qui se dressent devant leurs actions.

Les contraintes sont d'ordre :

a) - *philosophiques* :

la nature de la croissance a-t-elle un lien avec les principes philosophiques de la démocratie?. I. Serageldin pose le constat.

<< *yet the evidence is not oververwhelming at least not for a watern style democracy (embodying all theses attributes simultaneously) beeing a necessary ingredient of economic performance. The cases of Korea, Taiïwan and Singapoer stand out in the sixties and seventies and more recently the performance of Chile stands out in the eighties* >> (27)

b) - *conceptuelles* : (28)

c) - *statuaires* :

Comme le signale I. Serageldin. << *the World Bank in accordance with its Articles of Agreement is not allowed to interfere in the political affairs to its member states, nor can it take into account*

non economic factors in arriving at a decision for granting or not granting a loan >> (29)

d) - *opérationnelles*

Selon I. Serageldin ces contraintes opérationnelles tiennent à l'état de fait suivant : << *One would still be confronted with the difficulty of devising effective data collection techniques and analytical methodologies, applicable systematically on a cross country basis to arrive at the possibility of decision-making related to these issues*>> (30)

La remise en cause par la Banque mondiale de son "*économisme*", étant droite ligne des nouvelles théories sur la croissance et le développement. Par exemple il fut admis dans les années 90 que les nouveaux gains de croissance dans les PVD (Pays en voie de développement) devaient être investis dans les services destinés aux pauvres, en se gardant de réduire les revenus des classes aisées. Cela s'inscrivait naturellement dans le sillage de réflexions d'auteurs comme l'indien Pitambar Pant, ou d'autres comme Cheney H et al... : << *Redistribution with Growth* >> (31)

En lançant en 1990, son premier rapport sur le *développement humain* dans le monde, le Programme des Nations Unies pour le développement, va procéder à une critique du paradigme classique du développement. Ce rapport se situe en droite ligne du rapport de l'UNICEF sur "*l'Ajustement à visage humain*" (Ed. Economica Paris 1989).

Pour mesurer le *développement humain*, le PNUD se refuse à ne prendre en charge que l'unique paramètre de la croissance économique. Pour les experts du PNUD, il y a une interrelation évidente entre la croissance économique et le développement.

Le rapport de 1996, après avoir noté et déploré la polarisation interne et internationale dans les pays du monde entier en termes économiques constate : "*Si les tendances actuelles se poursuivent, les disparités économiques entre les pays industrialisés économiques et les pays en voie de développement ne seront plus inévitables, mais deviendront inhumaines*" (Cf. préface Rapport sur le développement humain 1996).

Pour le PNUD, les années quatre vingt ont constitué une "*décennie perdue*" pour près de 70 pays. Alors qu'il faut entendre par un développement humain, celui favorisant la croissance économique et permettant un processus d'élargissement continu et infini de la gamme des choix offert à chaque être humain. Le rapport constate que depuis 1980, plus de 100 pays ont souffert de déclin ou de stagnation économique avec une baisse de revenus pour quelque 1,6 milliard d'individus. Pour plus de 70 pays, les revenus moyens des populations sont inférieurs à ceux de 1980...

Pour le PNUD, il faut dépasser maintenant le concept de croissance en valeur absolue, puisqu'il apparaît évident que "*des efforts*

déterminés sont nécessaires pour éviter que la croissance se fasse sans création d'emplois, sans égards, sans droit à la parole, sans racines culturelles et sans avenir".

Dans cette mesure, des paramètres comme : l'équité, les opportunités d'emploi, l'accès aux moyens de production, les dépenses sociales (leur priorisation dans le budget de l'Etat), l'égalité entre les sexes, une politique axée sur les besoins primaires de la population, une bonne gestion des affaires publiques, une société civile active et impliquée dans les activités de développement sont importants pour le développement ce qu'il est convenu d'appeler *"les droits humains"*.

Il apparaît nécessaire pour le PNUD de fournir aux individus des moyens élémentaires leur permettant d'assurer leur bien être en terme d'alimentation de santé primaire et d'éducation de base. Pour le PNUD le développement est un processus destiné à étendre la gamme des choix offerts aux individus. Il peut se résumer dans l'équation : hausse des revenus, développement des services publics plus participation populaire. Cela seul pourra mener à une bonne croissance économique, car : il accroît le plein emploi et la sécurité des moyens de subsistance, encourage la liberté et le contrôle des gens sur leur destinée, maîtrise la pression démographique, distribue équitablement les revenus en même temps qu'il favorise la cohésion et la coopération sociale, sans oublier la prise en charge de l'écologie. Un tel développement ne prend pas comme unique critère la croissance, mais une croissance de qualité et durable : *"a sustainable development"*

Cette remise en cause de l'action de la Banque mondiale est la suite logique de l'échec des politiques d'ajustement structurels (entreprises par des régimes souvent dictatoriaux) et on peut poser la question suivante : dans quelle mesure ces politiques n'ont-elles pas ébranlé l'Etat africain post-colonial (32) parce que *"le vide provoqué par le retrait de l'Etat peut provoquer en zone rurale le repli autarcique de communautés incapables, faute d'encadrement et d'intermédiaires, de participer aux échanges marchands. Le phénomène est déjà notable dans les pays sahéliens où l'abandon de certaines sociétés d'encadrement agricoles ou des offices publics, de commercialisation n'est compensé par aucune autre formule, sinon par quelques "projets" épars et d'envergure astreinte"* (33).

C'est dans ce contexte qu'on doit dépasser le concept de la BG pour celui de *"développement humain durable"* tel que popularisé par le PNUD, mieux à même de rendre compte de la complexité du phénomène (34). Au-delà du concept de "bonne gouvernance", le PNUD a le mérite de poser la bonne question : *"Quel objectif convient-il de se fixer, la croissance économique, ou le développement humain ? Si l'on vise ce dernier, il faut se demander*

dans quelle mesure la croissance économique améliore le vie des individus et non pas l'envisager sous l'angle de l'abondance de biens qu'elle engendre" (Cf. § 2 du Rapport 1996).

NOTES

1. Cf World Bank ; *"Sub-Saharan African from Crisis to Sustainable Growth. A long term perspectiv Study"*. (First published in November 89).
2. Cf : *"Issues of governance in borrowing members. The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement"*. Memorandum of the Vice-President and general Council - December 21, 1990.
3. M. Diouf : *"Analyse rétrospective des rapports entre culture, démocratie et développement dans les Etats africains depuis les indépendances, à travers les idéologies et les pratiques"*. Actes du Colloque *"Culture, Démocratie et Développement"* - UNESCO-BREDA. Décembre 92. Dakar, p. 18.
4. Op. cit., p. 18.
5. Cf *"Issues of governance in borrowing members. The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement"*. Memorandum of the Vice-President and general Council - December 21, 1990. Washington D.C. Ibrahim F. I. Shiahata; cf du même : Shiahata : << *Law and the Development Process* >> 9, the W. B. 12 March 1990
6. Cf. *"Issues of governance in borrowing members. The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement"*. Memorandum of the Vice-President and general Council - December 21, 1990. Washington D.C.
7. Cf. B. Campbell : *"Débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financement multilatéraux de l'USAID"* in *Politique Africaine*. Mars -Avril 96
8. M. Bratton et G. Hyden : *"Gouverner l'Afrique"*. Ed. Nouveaux Horizons, p. 4.
9. M. Bratton et Hyden *"Gouverner l'Afrique"*. Cf. Bratton : Cf. § *"Les concepts relatifs à la gouvernance"*. p. 8.

10. Pierre Jacquemot : "*La désestatization en Afrique sub-saharienne*" in *Revue Tiers-Monde*, T. XXIX, n° 114 - Avril-juin 1988. Le même ajoute : "*Il est rare qu'un tel processus et sur une période suffisamment significative, ait débouché sur aucune régulation de flux économiques intersectoriels efficaces, sur des programmes d'investissement publics rentables ou sur la couverture de charges récurrentes*". p. 279.

11. Cf. G. Myrdal : "*L'Etat mou dans les pays sous-développés*" in *Revue Tiers-Monde*, T. X, n° 37 Janvier-Mars 1989.

12. cf. également du même << *The Soft State in underdeveloped countries* >> , 15 *UCLA. L. Rev.* 1118. (1968). Pour lui a Soft State is characterized as : << *a general lack social discipline..., signified by many weakness : deficiencies in... legislation and, in particular, in law observance and enforcement; lack of obedience to rules and directives handed down to public officials on various levels; frequent collusion of these officials with powerful persons or groups of persons whose conduct they should regulate; and, at bottom, a general inclination of people in all strata to resist public controls and their implementation* >> 1120.

13. Sur la corruption en Afrique. Cf. "*L'argent noir*" de P. Pean. Ed. Fayard, sur les causes de la crise économique africaine. Cf. R. Sandbrooks "*The politics of Africa's Economic stagnation*". Cambridge. Cambridge University Press. 1975 - également de R. Jackson et C. Rosberg : "*Personal rule in Black Africa*". Berkeley University of California Press. 1992. Cf. J. F. Medard : "*Le rapport de clientèle*" in *Revue Française de Sciences Politiques* - Février 1976, pp. 103/130. Achille Mbembe se situe dans la même logique critique, lui qui parle de *la délinquance* de l'Etat postcolonial. Délinquance que les jeunes des villes surmontent par *l'auto-prise* en charge, par le contournement des institutions officielles par *l'auto-gestion*. cf. Achille Mbembe : << *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique Noire* >> Ed. l'Harmattan Paris 1985. cf du même : "*Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique sub-saharienne*". The Brooking's institution-University of Pennsylvania.

14. Banque Mondiale ; "*L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemins à parcourir*", pp. 257-258. 1994.

15. Cf. B. Campbell, "*Débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financement multilatéraux de l'USAID*", in *Politique Africaine*, Mars-Avril 1996.

16. B. Campbell op. cit. note "*Loin d'être politiquement neutres et de jouer un rôle d'efficacité technique comme on le suggère, ces programmes (dits d'austérité) sont connus de façon à orienter les interventions de l'Etat de manière à délaissier certaines stratégies de développement. Plus précisément ce sont les stratégies non orientées vers l'exportation et celles qui favorisent des réformes qui sont remises en cause par le processus d'ajustement et de désétatisation*". B. C. op. cit. p. 19.
17. Cf. Mamadou Dia "*Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au Sud du Sahara*". Document technique de la BM. n° 225 F. Service du Département technique Afrique. BM. Washington, 1993, p. 32.
18. I. Serageldin : "*Governance, democracy and World Bank in Africa*". Sept, 20, 1990.
19. Cf. Memorandum, op. cit., p. 15.
20. Cf. Memorandum, op. cit., p. 192
21. Cf. Memorandum, op. cit., p. 21.
22. Cf. M. Bratton op. cit., p. 376.
23. Ibid. p. 376/377.
24. Cf. Memorandum op. cit.
25. I. Serageldin : "*Governance, Démocracy and the World Bank in Africa*". 1990. 20 Septembre 1990 p. 2. Confidential
26. I.S. ibid, p. 3
- 27 I.S. op cit, p.6
28. Pour de plus amples précisions cf. I. Serageldin p.10
- 29 I.S. op cit p. 11
30. I.S. p.12

31. cf Cheney H. et Al : << Redistribution with Growth>>. Oxford University Press 1974

32. Cf. P. Hugon "*La crise financière en Afrique sub-saharienne et l'intervention du FMI*" in Cahier du CERNA, n° 13, juin 1985, Université de Paris X. Nanterre. Egalement G. K. Heillner ; "*The IMF and Africa in the 1980's*" in Canadian Journal of Africa Studies. Vol. 17, n° 7, 1983.

33. cf. Pierre Jacquemot O. p. cit, p.292.

34. cf. Rapport du PNUD sur le développement humain 1996.

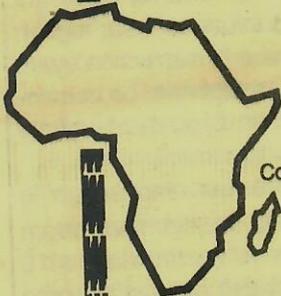
HEBDOMADAIRE - XX^e ANNÉE

Édité par la SARL SEGEDO
Directeur de la publication :

Pierre Rostini
Imprimé

par SEGEDO
ISSN 0150 - 3146

Paris
Commission paritaire
68-821



12 rue du Quatre Septembre
75002 Paris - France
Tél : 01 42 96 86 07

MINISTÈRE DE LA FEMME,
DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE
- 6 JAN. 1997

Arrivée le :

Départ le :

N° :

■ Sommet franco-africain à Ouagadougou

■ Centrafrique : l'unité nationale menacée

■ Zaïre : danger d'implosion

■ Repères 29 novembre - 4 décembre 1996

Abonnements

1 an : 875 FF — 6 mois : 465 FF

Abonnement de soutien

1 an : 1000 FF

Abonnements spécial Afrique

1 an : 55.000 F CFA

6 mois : 28.000 F CFA

L'ÉCHO de L'AFRIQUE

JEUDI 5 DÉCEMBRE 1996 - N°1033

« BONNE GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT », THÈME DU SOMMET DE OUAGADOUGOU

Lorsqu'à Biarritz, en 1994, les chefs d'État africains et français décidèrent que le prochain Sommet se tiendrait à Ouagadougou, capitale du Burkina-Faso, le président Blaise Compaoré se promit de ne pas perdre de temps pour mettre sur pied une organisation digne des hôtes de ce 19^e sommet (4 au 6 décembre). Pari tenu. Mais ce ne fut pas une mince affaire. C'est un véritable défi que les Burkinabé ont relevé. En moins d'un an, ils ont construit une nouvelle ville : Ouaga 2000, à quelques pas de l'aéroport et un palais des Congrès, mais sans étage, rigueur oblige.

Pays pauvre mais rude au labeur, ce qui lui a permis de se développer au cours de ces dernières années, l'ex-Haute Volta ne manque pas de mérite. Politiquement et économiquement, avec ses 10 millions d'habitants, il ne s'en tire pas trop mal sous la houlette de Blaise Compaoré, successeur du fougueux Thomas Sankara, assassiné en 1987. Depuis son élection, le 1^{er} décembre 1991, le président Compaoré, soutenu par une mouvance présidentielle forte de 87 députés du parti majoritaire, le Congrès pour la démocratie et le progrès, sur 107 élus au suffrage universel, a mis en place des institutions démocratiques, et notamment un Parlement bicaméral.

Avec le gouvernement de son Premier ministre, Kadre Désiré

Quedraogo, en charge de l'économie, il s'emploie à assainir les finances publiques, promouvoir une vaste politique de l'eau, sans pour autant négliger l'éducation et la santé.

L'économie est fondée essentiellement sur l'agriculture qui fournit 60% des recettes d'exportation : l'élevage et la culture du coton principalement. Pour les éleveurs, la dévaluation du CFA a été plutôt favorable. Leur bétail s'exporte plus aisément dans la sous-région. Ainsi, 1994 fut une année exceptionnelle avec 173.000 bovins exportés. Après des années de sécheresse, le cheptel est aujourd'hui reconstitué. La relance de la production cotonnière a eu quelques difficultés pour la saison 1995-96. Les moniteurs agricoles dépêchés sur le terrain par la Société des fibres textiles du Burkina-Faso (SOFITEX) ont fait du bon travail. La campagne 96/97 s'est ouverte avec un prix fixé au kilo de 180 F.CFA contre 165 pour la campagne précédente. Production escomptée : 170.000 tonnes. A l'horizon 2000, on espère une production de 300.000 tonnes au moins. Le secteur minier pâtit du manque de moyens de transport. Avec la mine aurifère de Tambao, le Burkina-Faso possède l'un des gisements d'or les plus riches du monde. Le manganèse, le zinc sont des éléments intéressants qui ne demandent que des investissements pour être exploités.

D'une façon globale, l'économie burkinabé connaît une croissance de 4,3% du PIB par habitant. Un taux qui, Côte-d'Ivoire exceptée, est meilleur que celui de ses voisins. Pays sahélien, le Burkina-Faso a su créer un environnement économique stable et favorable à l'investissement. Avec une image de rigueur — elle fut imposée sous la férule de l'intendant général Garango — et du fait de sa position centrale, le «pays des hommes intègres» est devenu un carrefour d'activités et d'échanges.

Le projet de budget 1997 traduit les préoccupations gouvernementales : consolider la croissance, renforcer le processus démocratique, accélérer l'intégration économique sous-régionale. L'accent est placé particulièrement sur le développement des ressources humaines, le soutien de la mécanisation agricole, le développement des infrastructures (371,85 milliards de francs CFA en recettes et 397,93 milliards en dépenses).

Si les Nations unies soutiennent la lutte lancée contre la désertification par les plantations d'arbres adaptés aux terrains arides, les instances financières internationales — FMI et Banque mondiale — ne ménagent pas leurs encouragements au Burkina qu'elles tiennent pour un « bon élève ». Tenir cette 19^e conférence sur son territoire a, certainement, valeur de bon point. C'est la première fois qu'une rencontre franco-africaine rassemble pratiquement, avec 48 pays représentés, l'ensemble du continent. Toujours pas d'ordre du jour, mais cette fois-ci un thème général autour duquel il est débattu : «*Bonne gouvernance et développement*». Cette expression senghorienne permet d'aborder en priorité les problèmes économiques mais aussi beaucoup d'autres sujets, des droits de l'homme à la sécurité en passant par la coopération régionale, la décentralisation et la nécessaire stabilité politique.

La conférence des ministres des Affaires étrangères qui s'est tenue la veille de l'ouverture du Sommet, a montré qu'il était difficile de ne pas évoquer, ne serait-ce qu'en petit comité, les problèmes chauds de la région des Grands Lacs. Pas plus d'ailleurs que la question du remplacement de M. Boutros Boutros-Ghali, au secrétariat général de l'ONU, sa reconduction dans ses fonctions pour quelque durée que ce soit, paraissant définitivement exclue.

Comme on s'y attendait, les francophones ont reçu, du côté français, des assurances quant au rapport futur du franc CFA et de la monnaie européenne, l'euro. ■

CENTRAFRIQUE : LA MUTINERIE CONTINUE

Au vingtième jour de la mutinerie d'une partie des forces armées centrafricaines qui a déjà fait au moins cinq morts et plusieurs dizaines de blessés, la situation demeure confuse tant sur le plan militaire que politique, toutes les tentatives de réduire l'insurrection ayant échoué et les appels à la reddition étant restés sans réponse. Le couvre-feu a été décrété dans la capitale centrafricaine et en dépit d'éphémères cessez-le-feu, des échanges de tirs éclatent sporadiquement.

Au fil des jours, les militaires insurgés ont renforcé leur emprise sur le quartier sud-ouest de Bangui qu'ils contrôlent en le transformant en un véritable réduit fortifié. Estimés au début de la mutinerie, le 15 novembre, à cent ou deux cents, les rebelles seraient aujourd'hui près d'un millier, dotés de mortiers, de lance-roquettes de type RPG 7 et de mitrailleuses. En dépit des mesures prises par les forces loyalistes du président Ange Patassé pour les isoler du reste de la capitale, il s'avère que les mutins sont régulièrement ravitaillés et maintiennent des contacts avec certains éléments de l'armée restés jusqu'à présent en dehors de l'insurrection.

Les forces françaises stationnées en Centrafrique dans le cadre de l'accord de défense passé entre les deux pays en 1960, ont établi des barrages sur les rues menant soit vers le centre-ville soit vers l'aéroport. Elles ont récemment reçu des renforts en provenance des bases françaises situées au Gabon et au Tchad. Durant le week-end dernier, les forces loyalistes ont tenté vainement à trois reprises de progresser à l'intérieur de la zone rebelle mais en ont été empêchées par des tirs nourris de mortiers. Ces échanges de feu ont provoqué la fuite de la population civile des quartiers proches qui craint à la fois les exactions des mutins et des forces gouvernementales, accusée qu'elle est par les uns et les autres de renseigner l'autre camp. La population est inquiète des rumeurs faisant état d'exécutions sommaires perpétrées par les mutins au sein de certaines ethnies qu'ils estiment hostiles à leur cause.

Le président Ange Patassé temporise

Revenu d'un séjour à Rome et à Paris, le chef de l'État centrafricain, M. Ange Patassé, dont les rebelles exigent toujours la destitution, s'est employé à tenter de trouver une solution négociée à la crise. Il a appelé les mutins, dans un discours radiodiffusé, à « *déposer immédiatement les armes et sans condition* », ajoutant qu'il n'avait pas été élu « *pour faire couler le sang* ». Il a également annoncé la mise en place prochaine des comités chargés de la réconciliation nationale tels que le prévoit le protocole d'accord politique passé avec l'armée en juin dernier, alors que prenait fin, avec la médiation des forces françaises, la deuxième mutinerie de l'année. Le président Patassé qui a exhorté les militaires égarés à abandonner « *une action suicidaire sans issue* », a aussi recommandé au peuple centrafricain « *de ne rien faire pendant ces moments difficiles pour ne pas compromettre l'unité nationale* ». Il a par ailleurs entrepris la consultation « *des forces vives de la nation* ». M. Patassé a tout d'abord reçu l'ancien chef de l'État, David Dacko, ainsi que les principaux leaders politiques du pays et les responsables des centrales syndicales. Il s'est ensuite entretenu avec les représentants des Cultes et enfin avec le général André Kolingba, son prédécesseur au Palais de la Présidence. Face à toutes ces manœuvres politiques, les rebelles, du moins jusqu'à présent, se contentent d'affirmer qu'ils ne déposeront leurs armes qu'après le départ du « *dictateur* ». L'un des porte-parole des mutins, le sergent Roger Komgbossomo, a pour sa part ajouté que ses compagnons « *étaient prêts à essayer de forcer les choses si elles ne bougent pas, en prenant le reste de la ville* ». C'est ce qu'ils ont tenté dans la nuit de mercredi à jeudi, en attaquant sans succès pendant plusieurs heures les positions des forces loyalistes et les postes français.

LE ZAIRE MENACÉ DE DÉMANTÈLEMENT

Dans l'indifférence de la communauté internationale qui fait fi de son intégrité territoriale, le Zaïre est aujourd'hui non seulement victime de l'offensive des rebelles tutsi, ouvertement aidés par le Rwanda, mais également de l'agression de l'armée ougandaise qui vient de s'emparer de plusieurs de ses localités frontalières. Après avoir défait à Uvira, Goma et Bukavu, les forces armées zaïroises stationnées dans la région du Kivu, les rebelles tutsi, les Banyamulenge, se dirigent maintenant vers Kisangani, chef-lieu administratif du Haut-Zaïre, que plusieurs de leurs éléments avancés ont déjà atteint. L'annonce de la capture de la ville avait du reste été faite en début de semaine par la rébellion mais avait été immédiatement démentie par une organisation humanitaire qui, depuis, a quand même préféré se retirer en d'autres lieux.

Kisangani, prochain objectif des rebelles

Bien qu'aucune information précise ne puisse être obtenue sur l'offensive de la rébellion tutsi qui se présente désormais comme une rébellion nationale " congolaise ", il s'avère que les Banyamulenge ne rencontrent aucune résistance de la part des soldats zaïrois qui ont pris la fuite vers l'ouest et le nord, en pillant rapidement les localités qu'ils traversent. A leur décharge, il faut dire qu'ils n'ont pas été payés depuis de nombreux mois, leurs soldes ayant été souvent détournées par leurs officiers, ils sont mal armés et manquent chroniquement de munitions et enfin, bon nombre d'entre eux ont été abandonnés par leurs cadres. A l'inverse, leurs adversaires sont bien armés, bien encadrés, ils sont motivés et disposent de l'appui en armes lourdes de l'armée rwandaise à dominance tutsi, qui ne fait guère mystère de son engagement en territoire zaïrois. En effet, de nombreux témoignages font état de la présence aux côtés des Banyamulenge de blindés légers portant les insignes rwandais et dont les équipages par-

lent anglais, conséquence de leur long exil en Ouganda anglophone, où ils ont aidé l'actuel président Yoweri Museveni à prendre le pouvoir en janvier 1986.

La chute de Kisangani aurait un retentissement immense, non seulement au Zaïre, puisqu'elle mettrait les rebelles à cinq jours de navigation de Kinshasa, mais également dans l'ensemble de la région des Grands Lacs où l'on a pas oublié cette ville chargée d'histoire sous son nom précédent de Stanleyville, puisque le célèbre explorateur Stanley y arriva pour la première fois en 1877. Située au bord du fleuve Zaïre, Stanleyville a été le bastion entre 1960 et 1967 de plusieurs rébellions d'inspiration marxiste et de nombreux massacres. Elle fut aussi le théâtre en 1964 d'une opération aéroportée belgo-américaine pour sauver de l'exécution programmée plusieurs centaines d'étrangers. De tous ces événements, elle porte encore les stigmates et il n'y a pas très longtemps encore les travaux de voirie permettaient souvent la découverte d'innombrables ossements. Dans les années 1970, le régime du Président Mobutu Sese Seko, alors à son apogée et les cours du cuivre au zénith, avait l'ambition de faire de Kisangani une véritable plaque tournante du pays en y développant les importantes ressources agricoles, forestières, minières et... touristiques de la région. La prise de Kisangani pourrait également inciter d'autres régions du Zaïre et notamment celles qui estiment pouvoir vivre de leurs propres ressources, à tenter l'aventure de la sécession. Déjà, dans les années 60, l'indépendance à peine proclamée, le Katanga, aujourd'hui Shaba, et le Kasaï, désormais divisé en deux régions orientale et occidentale, s'étaient séparés de Kinshasa, à l'époque Léopoldville, et il avait fallu l'intervention armée des Nations unies pour les ramener à la raison.

L'armée ougandaise entre au Zaïre

Depuis déjà plusieurs semaines, le gouvernement de Kampala préparerait le terrain. Régulièrement, la radio, la presse, à l'unisson avec les

porte-parole gouvernementaux, dénonçaient les incursions de rebelles ougandais venus du Zaïre et prévoyaient que l'armée ougandaise ferait usage de son droit de poursuite. C'est désormais chose faite...Il suffisait d'y préparer l'opinion internationale.

Le président Museveni n'avait-il pas annoncé à la mi-novembre, lors d'une tournée des popotes dans la région frontalière, que son armée attaquerait le Zaïre si les rebelles ougandais poursuivaient leurs opérations de harcèlement. Non seulement, les forces ougandaises ont pénétré en territoire zaïrois mais elles ont occupé plusieurs localités frontalières, notamment Beni et Kasindi ;. Kampala a justifié l'occupation de Kasindi par le fait qu'elle était une base rebelle ougandaise mais a démenti la prise de Beni en assurant qu'il s'agissait sûrement du fait de Banyamulenge, "*des voisins qu'il importe de connaître, selon le ministre ougandais des Affaires étrangères, mais que nous ne connaissons pas encore*".

Bien que Kampala affirme vouloir régler de manière diplomatique son " différend " avec le Zaïre, il est de notoriété publique que le contentieux entre les présidents ougandais et zaïrois est lourd, les deux hommes ne s'étant jamais entendus et notamment après l'aide apportée par l'Ouganda aux Tutsi rwandais, en 1994, lors de leur marche victorieuse sur Kigali. Il est plus que probable que le président Museveni, qui appartient à une ethnie proche des Tutsi, continue à apporter son aide aux Banyamulenge en poussant plus avant ses troupes en territoire zaïrois. Avec peut-être l'arrière-pensée que le terrain ainsi conquis pourrait demain — le dogme de l'intangibilité des frontières ayant volé en éclats —, permettre la constitution d'un État tutsi, un " Tutsiland " ce qui pourrait régler une fois pour toute, selon certains, le problème de la cohabitation Hutu-Tutsi au Rwanda comme au Burundi. Ce risque d'implosion du Zaïre est actuellement l'une des préoccupations de la Belgique, l'ancienne puissance tutrice. L'unité du Zaïre demeure très importante, déclare-t-on à Bruxelles, car une implosion aurait des conséquences

incalculables pour les pays de la sous-région.

« Inaction » de la communauté internationale

Face à ce qui peut-être assimilé à un début de dépeçage du Zaïre, les grandes puissances et notamment les États-Unis ne s'émeuvent guère. Pour Washington, en effet, la page Mobutu est tournée. Les déclarations tonitruantes de l'ambassadeur américain à Kinshasa, stigmatisant à la fois le Zaïre et la France accusés, pour le premier, de ne susciter "aucun respect à travers le monde", pour le second, de soutenir des "dictateurs et de ne plus être capable de s'imposer en Afrique" vont du reste en ce sens et ajoutent au malaise qui caractérise actuellement les relations entre Paris et Washington. Malgré tout, et diplomatie oblige, le Département d'État a estimé que les journalistes avaient probablement mal interprété les déclarations de l'ambassadeur et que les États-Unis restaient attachés à l'intégrité territoriale du Zaïre. Puis pour faire bonne mesure, le porte-parole américain a démenti tout soutien des États-Unis aux Banyamulenge et aux forces

Ougandaises mais a rappelé que

son pays encourageait néanmoins une transition démocratique au Zaïre.

Du reste, selon plusieurs journaux parisiens qui affirment détenir leurs informations des services secrets français, une centaine de conseillers militaires américains, appartenant à des sociétés privées, aideraient depuis plusieurs semaines l'armée rwandaise et certains d'entre eux auraient été vus en territoire zaïrois aux côtés des Banyamulenge.

Pour la France, en revanche, le président Mobutu, toujours en convalescence, reste un acteur essentiel d'une solution négociée de la crise. Opinion identique de l'envoyé spécial des Nations unies, Raymond Chrétien, qui a estimé que M.

de transition qui existe à l'intérieur du Zaïre". Et Raymond Chrétien d'ajouter: "Quand il s'agit de ces questions d'unité nationale, de protection du territoire zaïrois et de la nécessité d'éviter que les frontières du Zaïre soient changées, le rôle du président Mobutu est indiscutable et il est le seul à pouvoir jouer ce rôle". Après avoir longtemps préconisé l'intervention d'une force internationale à la fois humanitaire et militaire, la France s'est avec regret ralliée à la mise sur pied d'une force humanitaire qui limiterait désormais son action à des parachutages de vivres. Si les États-Unis et le Canada y sont favorables, en revanche les experts estiment que ces largages seront inefficaces et qu'ils profiteront davantage aux singes de la forêt qu'aux réfugiés qui ne pourront pas les atteindre, les colis risquant de rester accrochés aux cimes des arbres. Pour des raisons différentes, le Zaïre et le Rwanda maintiennent leur hostilité à ce genre d'opérations. Pour Kinshasa, il est hors de question de laisser survoler le territoire zaïrois, comme de laisser le quartier général de la force internationale s'installer à Entebbé, puisque l'Ouganda, affirme-t-il, "est impliqué dans l'agression contre le Zaïre". Quant au Rwanda, il estime

qu'il est désormais "ridicule" de vouloir déclencher une opération humanitaire alors que plusieurs centaines de milliers de réfugiés ont déjà regagné le Rwanda. Pour Kigali, une telle opération ne serait en réalité destinée qu'à sauver le régime du président Mobutu.

Mais les plus dures critiques contre les parachutages sont venues du Commissaire européen à l'aide humanitaire, Mme Emma Bonino, qui les a qualifiées de "vraie honte". Elle s'est notamment étonnée que d'abord considérés comme introuvables par les pays qui répugnaient à déployer des troupes, les réfugiés aient été soudainement retrouvés puisque ces mêmes pays, a-t-elle dit, veulent maintenant les ravitailler grâce à des parachutages très ciblés. "L'inaction intolérable

27 novembre - 4 décembre 1996

27 NOVEMBRE

- Guinée-Bissau : l'assemblée nationale modifie la Constitution pour permettre au pays d'adhérer à l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africain).

28 NOVEMBRE

Les onze ministres de l'OPEP, (Organisation des pays producteurs de pétrole), réunis à Vienne (Autriche), redonnent le plafond actuel de la production de pétrole pour six mois.

29 NOVEMBRE

- Sénégal : victoire du Parti socialiste aux élections régionales, municipales et rurales.
- Sahara occidental : l'ONU proroge le mandat de sa mission (MINURSO), jusqu'au 31 mai prochain.

30 NOVEMBRE

- Sierra-Leone : signature à Abidjan d'un accord de paix entre le gouvernement sierra-léonais et la rébellion.
- Gabon : report à une date ultérieure des élections législatives dont le premier tour devait se dérouler le 1er décembre.

- Djibouti : décès à Paris de l'opposant djiboutien Mohamed Djama Elabé.

1^{ER} DÉCEMBRE

- Soudan : Khartoum demande l'aide des États-Unis pour régler son différend avec l'Ouganda.

2 DÉCEMBRE

- Égypte : Le Caire demande une aide internationale pour neutraliser les quelque 23 millions de mines enfouies dans le désert occidental, le Sinaï, le Golfe de Suez et la Mer rouge.

- Libye : visite inopinée à Tripoli du président égyptien Hosni Moubarak.

4 DÉCEMBRE

- Nations unies : le secrétaire

UN REGARD AFRICAIN SUR LA BONNE GOUVERNANCE

Par Mamadou L. Diallo

Ingénieur de l'Ecole Polytechnique de Paris. Dr en Economie.

INTRODUCTION

Il y a un événement qui risque de passer inaperçu cette année et qui ne le mériterait pas tout au moins pour les pays africains, je veux relever l'entrée de la Corée du sud dans l'OCDE. Si le parlement coréen accepte, la Corée du sud sera membre du club fermé des pays ayant plus de 10 000\$ par hbt. Or en 1960, le revenu par tête de la Corée du sud était de 150\$. celui du Sénégal 190\$, et celui de la Côte d'Ivoire, 175\$.

Cet événement mériterait qu'on s'y arrête un instant. Il signifie qu'il a été possible pour un Etat, dans le cadre de l'économie mondiale telle qu'elle se donne pour tous, de multiplier par plus de 60 son revenu par hbt en une génération d'une part. D'autre part, il illustre, ce qui est en partie l'objet de ce séminaire, que le développement dans son sens économique est, quant au fond, un phénomène de rattrapage. Il suppose donc un but, une stratégie et des moyens. J'y reviendrai.

Donc, même s'il y a eu progrès économique au Sénégal depuis 1960- ce que personne ne saurait nier, le revenu par tête est de 400\$-, le rythme de ce progrès est trop lent au regard des impératifs de rattrapage. En ce qui me concerne, c'est clair, développer un pays, c'est rattraper les pays les plus avancés de l'économie mondiale en terme de revenus réels. Ayons donc défini, ce que j'appelle développement, venons-en à la bonne gouvernance.

LA BONNE GOUVERNANCE: UNE EXPLICATION DE PLUS AU SOUS DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE?

Au milieu des années 80, il était devenu clair que dans le mouvement historique de rattrapage des pays occidentaux, l'Afrique Subsaharienne était en dehors et que le Tiers-Monde avait éclaté en plusieurs entités économiques à trajectoires divergentes.

En effet, au lendemain des indépendances africaines, c'est plutôt l'Asie qui semblait être condamnée à la misère. Surpopulation dans les zones rurales, problèmes fonciers et exploitations des paysans pauvres, famines répétitives alimentaient le drame asiatique selon le mot de Myrdal, Prix Nobel d'Economie. Certains grands savants avaient estimé que la réincarnation dans la religion hindoue jouer contre le développement à cause de la fatalité qu'elle engendre. Or Corée et Thaïlande ont connu un développement spectaculaire. La Chine et l'Inde se sont mises en mouvement.

Il est intéressant de comparer la Thaïlande et la Côte d'Ivoire par exemple, deux pays tropicaux ayant à peu près les mêmes dotations en ressources naturelles. Alors qu'en 1980, le PNB par tête de la Thaïlande était égal à la moitié de celui de la Côte d'Ivoire, il est passé à 20% de plus en 1985 et 90% de plus en 1990. C'est tout simplement extraordinaire surtout quant on sait que la Thaïlande connaissait de sérieux problèmes politiques.

A titre d'exemple, la plupart des pays asiatiques ont fait leur « révolution verte ». Même les Phillipines ont réussi à accroître de 50% en dix ans leurs rendements à l'ha de riz. Par contre, en Afrique, la dépendance alimentaire augmente, les rendements restent bas et dans des situations

d'urgence, seule l'aide alimentaire permet de faire face. Et il est certain que l'Afrique a consommé une bonne partie de son capital foncier.

En outre, L'Afrique est de plus en plus envahie par des articles fabriqués en Asie et des capitaux asiatiques s'y investissent de plus en plus. Malaysia Telekom intervient au Zimbabwe et en Guinée.

Cette évolution divergente pose problème incontestablement. On ne peut évoquer les dotations en ressources naturelles. La Guinée et le Zaïre sont là pour démontrer l'Afrique n'est pas moins pourvue que l'Asie. Et au caractère massif du continent africain qui augmente les coûts de transport, on peut faire observer que cela n'est pas vrai pour les pays côtiers. De ce point de vue, la Côte d'Ivoire n'est pas plus défavorisée que la Thaïlande.

On a souvent évoqué la colonisation. En Asie la Malaisie qui connaît des taux de croissance de 7% depuis 25 ans a été colonisée. Ses performances sont meilleures que celles de la Thaïlande qui n'a jamais été colonisée. Et du reste presque toute l'Asie a été colonisée ou a été obligée d'ouvrir ses marchés aux produits industriels européens et tout autant qu'en Afrique, le développement d'un capitalisme local y a été freiné.

Quant à l'environnement international, il est le même pour tous. Les prix du marché sont les mêmes pour tous les pays du monde. Les cours des produits tropicaux ont diminué aussi bien en Asie qu'en Afrique. Enfin, l'Afrique a reçu autant d'aide que l'Asie.

Ne pouvant donc invoquer les arguments avancés ci-dessus, la Banque Mondiale et, à sa suite, les bailleurs de fonds ont mis en avant le concept de bonne gouvernance. Désormais, la condition nécessaire et suffisante pour le développement est l'instauration de la bonne gouvernance combinée à des politiques libérales.

De la bonne gouvernance.

Dans son rapport sur les perspectives à long terme en Afrique au sud du Sahara publié en 1989, la Banque Mondiale a avancé, pour la première fois, le concept de bonne gouvernance. Dans l'entendement de la Banque Mondiale, la bonne gouvernance signifie transparence et bonne gestion des affaires publiques, responsabilité dans la gestion des affaires publiques, Etat de droit et participation populaire.

Avant d'analyser plus en profondeur ce concept, voyons d'abord le cas de l'Asie.

Ainsi tous les observateurs s'accordent pour dire que le développement de la Corée s'est appuyé sur la planification centrale, les directives et les encouragements du gouvernement. Il en est de même des autres pays asiatiques qui ont connu un relatif succès économique. Ainsi ils ont tous créé des unités de politique économiques de très haut niveau (« the Berkeley Mafia » en Indonésie) chargées d'établir la stratégie à long terme ainsi qu'une planification indicative. Ces unités gèrent souvent les budgets d'investissement et sont les interlocuteurs naturels des bailleurs de fonds.

Les pays asiatiques ont aussi protégé leurs marchés intérieurs par des droits de porte prohibitifs ou carrément par des interdictions. La Corée a interdit l'importation de véhicules de 1962 à 1980. Elle est aujourd'hui le 7ème producteur mondial de véhicules. La même Corée a créé une sidérurgie en dépit de l'opposition de la Banque Mondiale qui est aujourd'hui l'une des

plus compétitives du monde. On ne peut évidemment pas dire que ces politiques sont d'inspiration libérale.

La corruption est omniprésente en Asie dans les contrats publics, les relations entre fonctionnaires et hommes d'affaires et dans les élections. Les généraux thaïs ont renversé en 1991 le gouvernement Chatichai parce que disaient-ils ce gouvernement était trop corrompu. Ce qui est singulier ici, c'est que la corruption ne freine pas la croissance économique. Or la corruption signifie qu'il y a violation des règles de l'Etat de droit.

Quant à la démocratie parlementaire, ni la Corée, ni la Thaïlande n'ont eu de tels régimes pendant la plus grande période de leur croissance économique. La moitié des gouvernements thaï depuis 1932, date de l'abolition de la monarchie absolue ont été des gouvernements militaires.

En réalité la démocratie parlementaire est en devenir en Asie, d'autant plus que les élites asiatiques rejettent les modèles occidentaux. Elles estiment que ce modèle conduit à la dislocation de la famille et des valeurs qui la sous-tendent. Elles estiment que ce qui est plus important, c'est d'avoir un bon gouvernement où les membres sont choisis pour leur compétence et leur mérite et non pas pour leur capacité à séduire une foule. Ce bon gouvernement doit être préoccupé par le développement économique, la recherche de l'équité, l'amélioration de la santé et de l'éducation de la population.

Ainsi donc ce n'est certainement pas la bonne gouvernance qui est à l'origine du développement économique de l'Asie. Je pense donc que ce concept a été avancé pour l'Afrique au sud du Sahara uniquement. En conclusion, j'avancerai une hypothèse du pourquoi.

LES LIMITES DE LA BONNE GOUVERNANCE.

Ce concept renvoie nettement à la problématique institutionnelle et au fonctionnement de l'Etat. Si nous cherchons à approfondir ce concept, il faut distinguer deux aspects dans l'Etat: le gouvernement (compris au sens large; c'est-à-dire parlement y compris) et les institutions de régulation. En effet, le gouvernement a pour rôle de prendre les décisions lorsqu'il fait face à des événements exceptionnels qui échappent à l'activité normale des institutions de régulation ou alors pour infléchir des dynamiques économiques à l'oeuvre dans le pays. Le gouvernement ne régule donc pas, mais il peut influencer les dynamiques économiques en contrôlant les mobilités à ses frontières des marchandises (par la hausse des droits de douane), de la monnaie (par le contrôle des changes ou par la dévaluation, en bref la politique monétaire à travers la médiation de la Banque Centrale qu'il dirige) et des hommes (l'établissement de visas par exemple). Il peut modifier ainsi la compétitivité de son économie pour favoriser les activités échangeables et les investisseurs étrangers. Il a la responsabilité de stimuler les activités économiques sur son territoire à travers l'imposition des flux monétaires ou la mise de disposition de biens publics (éducation, sécurité, recherche).

Les mécanismes de coordination marchande ne fonctionnent pas sans institutions ou organismes qui fixent un certain nombre de règles du jeu et qui les font respecter. Outre ces institutions, il y a également des conventions, des éléments immatériels qui créent la confiance entre les différents intervenants de l'économie sans laquelle aucune transaction n'est possible. Cela est une autre question. Ces institutions régulent en permanence le fonctionnement des marchés selon les lois et les règlements en vigueur. A titre d'exemple, le ministère du travail s'occupe du marché du travail, la banque centrale et les banques privées; de la monnaie; le ministère de l'économie; du budget et des équilibres macro-économiques; le ministère du

commerce; de la concurrence. Naturellement le gouvernement a la possibilité de modifier les règles de fonctionnement de ces institutions.

Ayant clarifié ce point, voyons à quoi peut bien se rapporter la bonne gouvernance. Que peut bien signifier la responsabilité, la transparence ou la participation populaire pour un gouvernement? Je crois par définition qu'un gouvernement est un organisme restreint dont les délibérations sont confidentielles et qui exerce le pouvoir. Demander qu'il soit responsable nous ramène à la question de savoir devant qui doit-il être responsable. En ramenant l'idée de participation populaire, on comprend alors qu'il s'agit quant au fond de responsabilité devant le peuple. Je pense qu'il s'agit à proprement parler de démocratie parlementaire. C'est pourquoi, certains bailleurs de fonds entendaient par bonne gouvernance, démocratie, défense des droits de l'homme. Et c'est pourquoi la Banque Mondiale a été obligée de clarifier son point de vue en réaffirmant que ses statuts ne lui permettaient pas de parler de politique, de tracer ainsi une ligne de démarcation en se limitant à l'idée de bonne gestion. Je pense qu'une telle position n'est pas conséquente comme je l'ai montré. La Bonne Gouvernance renvoie inévitablement à la démocratie parlementaire. Cependant, le lien entre démocratie parlementaire et croissance économique n'est pas immédiat, comme je l'ai montré par ailleurs.¹

L'Etat de droit suppose l'existence de lois et règlements clairs auxquels nul ne devrait se soustraire et une justice compétente, capable et efficace. Ceci renvoie, après le vote des lois par le gouvernement, au fonctionnement des institutions de régulation. Cela me paraît effectivement important, en ce sens que la transparence dans l'application des lois et règlements développe la confiance entre acteurs, facilite l'établissement de plans d'investissements et de production, encourage les éléments les plus dynamiques de la société et attire les investisseurs étrangers. En ce sens, l'Etat de droit, parce qu'il limite l'arbitraire, peut être favorable à la croissance économique.

Dans la participation populaire, on y voit également la nécessité de consulter les populations locales dans les projets qui les affectent directement. Les projets seraient ainsi mieux élaborés, les populations plus impliquées dans leur mise en oeuvre pour assurer leur pérennité. Je doute que cela puisse systématiquement pousser à une meilleure allocation des ressources publiques. Car les populations ne sont pas toujours les mieux placées pour apprécier les choix techniques des projets. Ensuite que signifie les populations? Ont-elles toutes le même point de vue? Dans des cas simples de construction de barrages, il est pertinent de consulter les populations susceptibles d'être déplacées. Ce qu'il faut éviter, c'est que derrière la participation populaire se cache la volonté des organisations non gouvernementales d'influencer les choix de développement des pays. Ces organisations ont leur utilité certes, mais elles ne peuvent produire les biens publics à la place de l'Etat.

Quant à la bonne gestion, il est difficile de ne pas être d'accord avec. Si les dépenses publiques engagées le sont bien pour les motifs invoqués; si les projets d'investissements sont bien gérés; si les recettes fiscales collectées sont bien réceptionnées par le Trésor, il est permis de penser que les dépenses publiques joueront pleinement leur rôle de soutien à la croissance économique et que le déficit budgétaire sera moindre. Néanmoins, il y a deux difficultés à relever: premièrement la bonne gestion ne dit rien sur les choix effectués et deuxièmement comment juger et qui doit juger de la bonne gestion. Ceci renvoie encore au parlementarisme et au suffrage universel qui est censé sanctionner positivement ou négativement la gestion des gouvernements.

RETOUR SUR LE DEVELOPPEMENT

¹ voir M. Mamadou L. Diallo, démocratie et croissance économique in Démocraties Africaines N°3, Dakar, 1995.

En réalité, durant les années 70 surtout, deux thèses semblaient s'opposer sur les stratégies de développement: l'une d'inspiration libérale et l'autre d'inspiration marxienne. Pour la première, l'ouverture à l'économie mondiale est le seul moyen d'augmenter le rythme et la qualité de la croissance. Pour la deuxième, cette ouverture désarticule l'économie et bloque le développement de secteurs entiers de l'économie. Il est important d'avoir une vue claire des enjeux de ce débat.

En effet, lorsqu'un pays en développement disposant d'avantages comparatifs, soit liés à des ressources naturelles ou à des bas salaires, s'ouvre sur l'économie mondiale, donc sur un marché plus grand que leur propre pays, il est possible de capter des rentes d'origine naturelle, minière ou agricole et des profits certainement plus importants (en particulier à cause des économies d'échelle, source de gains de productivité) que si le pays en question était recroquevillé sur lui-même. Dès lors, il s'autorise si ces profits et rentes sont réinvestis par les entreprises et l'Etat, un taux d'investissement privé et public plus important et donc une croissance plus forte. Ce pays peut ainsi acquérir une technologie sur le marché mondial. Cela peut lui permettre de s'engager dans un processus de rattrapage. La seule limite est la capacité d'assimilation sociale des technologies ainsi importées et les relations sociales dans le pays.

L'ouverture à l'économie mondiale peut effectivement créer des pôles de développement déconnectés du reste de l'économie, mais liés à des activités économiques extérieures. Toutefois, les vieux pays industriels ont réussi à assurer ce que P. N. Giraud appelle une cohérence sectorielle interne permettant une articulation villes-campagnes.

En fait, on a constaté des croissances extraverties réussies avec une forte implication de l'Etat en Corée, d'autres échouer littéralement, le Zaïre par exemple. On a aussi observé au Brésil une séquence réussie de croissance autocentrée vers la fin des années 70 suivie d'une crise économique lorsque l'Etat a échoué à établir cette cohérence interne.

Ainsi les deux thèses peuvent se ramener à la proposition suivante: l'ouverture à l'économie mondiale permet le rattrapage de pays plus avancés si le gouvernement est capable de créer des institutions et d'imaginer des stratégies de conquête des marchés extérieurs en assurant la contrainte interne de cohérence. Aussi ai-je avancé qu'en ce qui concerne l'Afrique au sud du Sahara, elle se devait de créer une fonction de développement de basé sur la promotion du mérite et de la compétence - en rupture donc avec le « clientélisme » - pour lui permettre de mettre en oeuvre la proposition énoncée ci-dessus. Le rôle de l'Etat est central. Là où il a été capable d'intervenir sur les activités économiques, sur la monnaie, sur la répartition spatiale et sociale de la richesse, un développement économique rapide a eu lieu. Là où il y a eu une crise de l'Etat, c'est le recul ou au mieux la stagnation relative. Le développement résulte donc d'une complicité active entre un Etat fort et des entrepreneurs privés qui réinvestissent leurs profits et soucieux d'accroître les gains de productivité. L'Etat assure la paix, gère la monnaie, produit les biens publics, arbitre les conflits entre acteurs de manière pas trop arbitraire.

C'est cela qui fonde à mes yeux la nécessité historique de l'indépendance politique et la fin du colonialisme. Le colonialisme empêche la formation d'un Etat national et force le pays à s'ouvrir aux réseaux marchands extérieurs. Or, l'Etat est le seul instrument capable, comme cela a été dit ci-dessus, de créer les conditions d'un rattrapage économique. De ce point de vue, le colonialisme a été responsable du retard économique des pays sous-développés. Cependant, lorsque les colonies obtiennent leur indépendance, le nouvel Etat devient responsable du développement économique et social de son pays quelles que soient les conditions initiales: infrastructures, niveau d'éducation et d'industrialisation, frontières aberrantes, etc... Les décisions prises par les gouvernements et les institutions qu'il crée sont responsables de la quantité de richesse produite dans le pays et du niveau de vie des populations.

Pour en revenir à notre problématique de bonne gouvernance et de développement, on fera observer qu'en Afrique, accélérer la croissance de nos jours, suppose une rupture vis-à-vis de l'économie rentière telle que je l'ai définie ailleurs. Sous certains rapports la bonne gouvernance peut être utile, en particulier pour ce qui est de l'Etat de droit. Par contre pour les autres aspects, la bonne gouvernance n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante du développement économique et social.

ALORS POURQUOI LA BONNE GOUVERNANCE?

Je vais risquer ici une conjecture. Au niveau mondial, l'ouverture des marchés et l'adoption de politiques de développement ouvertes sur l'économie mondiale par la Chine, la Russie et l'Inde vont accélérer le rattrapage des pays occidentaux par ces géants. A cause de leur immensité, tant du point de vue population et territoire, l'impact sera radicalement différent de celui occasionné par le rattrapage effectué par les dragons de l'Asie de l'est. L'humanité rejoindra probablement dans une génération la situation au 18ème siècle où les trois régions les plus peuplées du monde avaient le même niveau de richesse moyenne. Dans une génération si toutes choses restent égales par ailleurs, l'Occident, la Russie, l'Inde et la Chine (la zone économique chinoise) seront au même niveau de développement. Seule l'Afrique qui aura 1,2 milliard d'habitants à ce moment là sera encore en retard. C'est elle qui déterminera alors le pôle mondial en fonction de la direction vers laquelle elle se tournera. La Bonne gouvernance ou en vérité le parlementarisme est un moyen subtil d'arrimer l'Afrique à l'Occident en développant une parenté des systèmes politiques.

REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUE

Banque Mondiale :

Sub-Saharan Africa, From Crisis to sustainable development- A long-term perspective study, 1989.

Culture and development in Africa, I. Seragaldin, 1992.

Governance, a legal opinion, I. Shihata, 1992.

A Governance approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa, Mamadou Dia, 1993.

Diallo Mamadou Lamine, Les Africains sauveront-ils l'Afrique, Karthala, 1996.

Giraud Pierre-Noël, L'inégalité du Monde, Gallimard, 1996.

RAPPORT INTRODUCTIF

La Bonne Gouvernance : Une nouvelle éthique du développement ?

I - La problématique de la Bonne Gouvernance

Aux participants au Symposium, nous nous proposons de "donner à penser" autour d'une notion pour le moins problématique, celle de la Bonne Gouvernance, dans son rapport au développement. Il s'agit ici de tenter une synthèse conceptuelle, en mettant en perspective, autant que possible, les différentes "théorisations ambiantes" et les "pratiques courantes" dont celles-là se voudraient l'intelligence, et celles-ci le défi à relever. On comprend alors pourquoi au coeur d'une telle tentative, le "moment éthique" se révèle-t-il décisif.

En effet c'est bien, naturellement, l'aspiration, toujours renouvelée dans le temps, à la liberté, à la justice et à l'épanouissement qui fait le dynamisme, certes controversé, mais jamais inachevé des sociétés humaines. Cette quête contradictoire d'humanité, universellement partagée, et qui, sous des formes diversifiées et historiquement changeantes, se confond avec le refus de toute forme d'oppression et d'aliénation, de la misère sociale et de la déchéance morale, constitue l'horizon de lecture, plutôt de relecture de ce qu'est en cette fin de millénaire, la Bonne Gouvernance. Il apparaît nettement dans l'actualité que celle-ci est de plus en plus saisie comme la condition, si ce n'est la garantie essentielle d'un développement humain et durable.

Ainsi, en plaçant l'interrogation sur la Bonne Gouvernance dans cette perspective universellement partagée de quête du "vivre libre et bien" -donc du bien être- nous prenons en ligne de compte la réflexion profondément critique, intéressante et suggestive du PNUD, contenue dans son Rapport Mondial sur le Développement Humain (PNUD, 1992). On y trouve (P. 19) les sept conditions minimales ci-après, nécessaires pour instaurer un développement humain et durable :

- 1°) Élimination (progressive) de la pauvreté ;
- 2°) Diminution de la croissance démographique (*)

(*) Nous aurions préféré parler de **Maîtrise** plutôt que de **Diminution**, au regard des préoccupations éthico-religieuses et/ou culturelles suscitées par cette question, directement ou indirectement (avortement, polygamie et/ou monogamie, etc.).

3°) Répartition plus équitable des ressources (financières, naturelles, technologiques, etc...) ;

4°) Population en meilleure santé, plus instruite et mieux formée ;

5°) Gouvernement décentralisé, plus participatif ;

6°) Systèmes d'échanges plus équitables et plus ouverts au sein des pays et entre pays, comprenant une augmentation de la production pour la consommation locale ;

7°) Meilleure compréhension de la diversité des écosystèmes, besoin des solutions adaptées aux problèmes écologiques locaux et surveillance plus attentive de l'impact des activités de développement sur l'environnement.

Insistant particulièrement sur l'interaction entre le "global" et le "local", ce Rapport met l'accent sur l'universalité conceptuelle du Développement humain et durable, dont le principe fondamental doit être le même pour toute société, quelle que soit sa culture, à savoir : "toujours reconnaître la primauté de l'être humain" (P. 17). Aussi est-il souligné que le développement porte sur toutes les activités humaines, qu'il s'agisse de procédés de production, de changements institutionnels ou de dialogues en matière de politiques.

A la fois "global" et "local", le développement implique alors, autant la création des biens économiques que leur répartition, autant les besoins fondamentaux que toutes les aspirations de l'humanité, autant la prise en charge de la détresse humaine du Nord que le dénuement humain du Sud. Le rapport insiste particulièrement sur le fait que la croissance économique, pour autant qu'elle est indispensable au Développement humain et durable, ne doit pas être prise pour une fin en soi, mais pour un moyen "qui doit -in fine- offrir équité et égalité des chances à tous les habitants du globe, et pas seulement à quelques privilégiés, ceci sans continuer à détruire les ressources naturelles limitées et sans compromettre la capacité de la planète à assumer la subsistance de ses habitants (sans exclusive)" (P. 17).

Pour autant qu'elle se veut rétrospective et prospective à la fois, en s'appuyant sur une exigence éthique impliquant tout l'homme, toute l'humanité, l'analyse aboutit, d'une part à une actualisation de l'Indicateur composite de Développement Humain (IDH) mis au point dans le Rapport Mondial précédent (PNUD, 1990), et d'autre part - et c'est la nouveauté - à la formalisation de l'Indicateur agrégé de la Liberté Politique (ILP). C'est tout l'objet du chapitre 2 du Rapport de 1992 à travers lequel, la conscience universelle réaffirme la thèse selon laquelle, la liberté politique est un élément essentiel du développement humain. En fait, l'ILP explicite, autant que faire se peut, la cinquième des conditions minimum, nécessaires pour instaurer un développement humain durable, évoquée ci dessus.

Pour l'IDH nous renvoyons à l'encadré 1.1 que voici :

Questions soulevées par le Rapport mondial sur le développement humain de 1990 et celui de 1991

Le premier *Rapport mondial sur le développement humain* définissait en 1990 le développement humain comme le processus d'élargissement de la gamme des choix accessibles à chaque être humain. La possibilité d'accroître le revenu constitue certainement l'un de ces choix, mais le revenu ne saurait résumer toute une vie. La santé, l'éducation, un environnement matériel décent et la liberté d'action et d'expression sont tout aussi importants.

Le développement humain ne saurait donc résulter de la seule recherche de la croissance économique. Certes, l'amplitude de la croissance est importante : faute de ressources suffisantes, on ne peut accomplir que fort peu de choses. Mais ce n'est là qu'une des multiples dimensions du développement humain. La répartition de la croissance et la participation des populations au processus de croissance ont leur importance elles-aussi.

Le rapport de 1990 avait également conçu un nouvel indicateur du progrès socio-économique : l'indicateur composite de développement humain (IDH). L'IDH regroupait de manière novatrice l'espérance de vie, l'alphabétisation des adultes et le revenu afin de fournir une mesure des progrès accomplis par les pays plus complète que ne le faisait le seul PNB.

Le Rapport de 1991 a poursuivi l'élaboration du concept de développement humain. Il se concentrait sur le rôle des gouvernements et posait la question de savoir comment ceux-ci pourraient faire naître les ressources nécessaires pour promouvoir le développement humain. Il concluait qu'une somme considérable pourrait être dégagée (plus de 50 milliards de dollars par an) par une restructuration des budgets nationaux comportant l'élimination des dépenses militaires inutiles et des entreprises d'État déficitaires, assortie d'une révision des priorités

au profit d'objectifs meilleurs tels que l'enseignement élémentaire ou les soins de santé primaires.

L'analyse suggérait d'utiliser quatre taux qui mettent en évidence la proportion du revenu national affecté aux dépenses prioritaires de développement humain. Ces taux font apparaître certaines anomalies troublantes. Nombre de pays en développement, par exemple, affectent plus de 25 % de leur PNB aux dépenses publiques, mais n'allouent que moins d'un dixième de ces dépenses aux besoins humains prioritaires. L'analyse montrait que même les pays les plus pauvres peuvent améliorer considérablement le bien-être de leur population en restructurant leurs dépenses publiques.

Outre l'examen des budgets des pays en développement, le Rapport de 1991 envisageait également la possibilité de restructurer l'aide internationale. Pour l'ensemble des donateurs bilatéraux, il faisait apparaître le fait que moins de 7 % de l'aide totale octroyée sont affectés aux domaines humains prioritaires des pays en développement. Le rapport concluait que même une modeste restructuration de la répartition de l'aide pourrait changer beaucoup de choses : en affectant aux secteurs humains prioritaires un tiers de l'aide actuellement accordée, les ressources affectées à ces secteurs en seraient quadruplées.

La conclusion du Rapport était claire et sans ambiguïté : c'est fréquemment l'atonie politique et non pas le manque de ressources financières qui est la véritable cause de la dévalorisation de la vie humaine.

Pour l'ILP nous renvoyons à l'encadré 2.2 que voici :

Liste récapitulative des indicateurs de liberté politique

Sécurité personnelle

. Arrestations et détentions arbitraires

Y a-t-il des cas d'arrestations sans mandat d'arrêt ou sans cause vraisemblable, des cas de détentions sans que les personnes détenues puissent comparaître rapidement devant une cour ou un organe indépendant, des cas de détentions trop prolongées avant le procès ou la déclaration de culpabilité, des arrestations ou des détentions de personnes en raison de leurs convictions politiques ? Y a-t-il des cas de détentions secrètes ?

. Tortures, peines ou traitements cruels

Des actes de torture (mentale ou physique) sont-ils commis ? Des peines ou des traitements cruels, exceptionnels ou dégradants sont-ils infligés ? Les conditions d'incarcération sont-elles inhumaines ? La police fait-elle usage de la brutalité ?

. Exécutions arbitraires

La police, les forces de sécurité ou les représentants du gouvernement procèdent-ils à des exécutions arbitraires sans qu'une procédure judiciaire réelle ait été entamée au préalable ? Des civils ou des combattants capturés ou blessés sont-ils assassinés en violation des lois régissant les conflits armés ?

. Disparitions

Des personnes sont-elles enlevées et détenues arbitrairement sur ordre de l'État ou des forces d'opposition, ou encore avec leur complicité, sans que leurs familles ou leurs amis sachent où elles se trouvent et comment elles sont traitées ? Les membres de la famille disposent-ils de mécanismes judiciaires et administratifs efficaces leur permettant de déterminer le lieu de détention et le statut des personnes détenues ?

Primauté du droit

. Audiences publiques et objectives

Les audiences au cours desquelles sont déterminés les chefs d'accusations sont-elles publiques et objectives ? Toute personne accusée d'infraction pénale est-elle jugée dans un délai raisonnable, mais toutefois suffisant pour lui permettre de préparer sa défense ?

. Tribunal compétent, indépendant et impartial

L'appareil judiciaire est-il à l'abri de toute pression ou influence extérieure ? L'appareil judiciaire est-il corrompu ? La procédure de sélection des juges est-elle publique et permet-elle à toute personne extérieure au pouvoir exécutif d'exprimer son opinion ? Les juges sont-ils inamovibles ?

. Conseil juridique

Toute personne a-t-elle le droit de bénéficier des conseils d'un avocat de la défense indépendant lors de la détermination du chef d'accusation ? Toute personne a-t-elle droit à une assistance juridique dans tous les cas où les intérêts de la justice l'exigent, et ceci gratuitement si l'accusé n'a pas les moyens de payer pour ces services ? Toute personne a-t-elle

le droit de consulter un avocat immédiatement après son arrestation et avant le début de l'interrogatoire ?

. Révision de la déclaration de culpabilité

Toute personne reconnue coupable d'un crime a-t-elle le droit de faire réviser sa déclaration de culpabilité et sa peine par un tribunal judiciaire indépendant ?

. Défaut de poursuites

Le ministère public poursuit-il les fonctionnaires du gouvernement ou les membres des forces pro-gouvernementales qui ne respectent pas les droits et les libertés d'autrui ?

Liberté d'expression

. Restrictions apportées aux lois et pratiques

La liberté d'expression est-elle garantie par la constitution et protégée par la loi ? Y a-t-il des restrictions légales à la liberté d'opinion et d'expression autres que celles visant à protéger les droits d'autrui ? Les journalistes ou d'autres personnes sont-ils poursuivis pour avoir enfreint de telles lois ? Les peines encourues sont-elles lourdes par rapport au délit ?

. Censure des médias

L'un des médias est-il soumis à une censure directe ? Existe-t-il une censure indirecte telle que le retrait des fonds publics destinés à la publicité, l'application de lois réglementant les licences ou les restrictions sur l'approvisionnement en matériel ? Les éditeurs, les rédacteurs ou les journalistes sont-ils menacés ou victimes d'une quelconque forme de harcèlement ? Les productions des médias sont-elles détruites par l'Etat ou par les forces non étatiques ? Le gouvernement interdit-il la parution de certains journaux sur la base d'opinions exprimées légitimement ?

. Propriété des médias

Les médias (en particulier la télévision et la radio) sont-ils totalement ou partiellement la propriété du gouvernement ? Si tel est le cas, ont-ils tendance à refléter ou à favoriser la politique du gouvernement ? Les groupes indépendants sont-ils autorisés à posséder des médias ?

. Liberté d'expression

La poste est-elle censurée, y a-t-il des écoutes téléphoniques, le gouvernement exerce-t-il une quelconque surveillance ? La liberté d'expression est-elle limitée d'une manière ou

d'une autre ? Le gouvernement contrôle-t-il la publication des livres ou la production artistique autrement que dans le but de protéger la morale publique, les intérêts légitimes de la sécurité nationale ou l'ordre public ?

Participation politique

. Participation politique

La liberté d'association et de rassemblement est-elle respectée ? Les partis multiples sont-ils autorisés par la loi et la pratique ? Les opposants politiques sont-ils victimes de violences ou de harcèlement ?

. Elections libres et justes

Le droit de vote est-il universel ? Le gouvernement a-t-il recours à des procédures irrégulières telles que l'exclusion ou l'intimidation de certains électeurs, le trucage des votes ou l'emploi de la violence contre les candidats ou les opposants au régime ? Les procédures de vote permettent-elles aux partis politiques et à des observateurs indépendants de vérifier le dépouillement et le décompte des voix ?

. Continuité du système démocratique

Le processus d'élections libres a-t-il été introduit récemment ou s'agit-il d'une tradition plus ancienne ? Dans quelle mesure peut-on espérer voir le système démocratique être respecté à l'avenir ? Les élections ont-elles lieu à intervalle régulier et raisonnable ?

. Collectivité et prise de décisions au niveau local

Le pouvoir de décision politique est-il décentralisé ? Quel est le niveau de participation publique autorisé dans les organes locaux et au niveau communautaire ?

Egalité des chances

. Garanties légales

Les statuts ou la constitution garantissent-ils l'égalité pour tous, indépendamment de toute considération de sexe, de race, de couleur, d'origine, de tribu, d'appartenance religieuse, nationale ou ethnique ?

. Violence ou harcèlement contre certains groupes

L'Etat poursuit-il toujours ceux qui pratiquent la violence et le harcèlement (qu'ils soient fonctionnaires de l'Etat ou non) contre certains groupes ?

.Participation politique

Certains groupes sont-ils exclus de la vie politique, leur participation aux élections ou au gouvernement est-elle limitée ? L'Etat favorise-t-il ou ferme-t-il les yeux sur cette attitude, ou fait-il au contraire de sérieux efforts pour la combattre ?

.Participation économique

La discrimination est-elle à l'origine d'écarts de salaires et d'inégalités dans le domaine de l'emploi ? Existe-t-il des restrictions discriminatoires d'opposant à la participation dans le domaine économique ? L'Etat appuie-t-il ou ferme-t-il les yeux sur cette forme de discrimination, ou au contraire fait-il des efforts sérieux pour que tous reçoivent le même traitement ?

Faisant le point d'application de l'IDH et de l'ILP aux différentes réalités nationales, il ressort entre autres deux conclusions majeures :

Premièrement :

Une "mal-gouvernance planétaire" dont témoigne la mauvaise gestion des ressources naturelles et financières disponibles, et qui fait du monde, pour ainsi le dire métaphoriquement, un "océan de malheurs autour de quelques îlots de bonheur". Ainsi ressort-il que le monde actuel est structuré et fonctionne de telle manière que plus de 2/3 des ressources financières mobilisables sont consacrés aux dépenses militaires stratégiques, tandis que seulement bien moins d'un tiers de l'aide internationale est orientée vers des secteurs vitaux comme ceux de la santé ou de la formation. Il semble même que malgré la fin de la "Guerre froide", on est encore loin d'observer un renversement significatif de tendance.

Deuxièmement :

Le classement par ordre de performance consacre l'écart qui se poursuit irrémédiablement entre les pays riches (le Nord) et les pays pauvres (le Sud). Ainsi l'atonie politique très manifeste à l'échelle planétaire, s'illustre parfaitement au Sud. D'où l'appel à la "Bonne Gouvernance" que l'on retrouve indirectement, à travers l'idée de renforcement par la formation des capacités institutionnelles pour un développement durable. Cf : encadré 1.4 que voici :

Capacités institutionnelles pour un développement durable

Peu de pays en développement ont la capacité de formuler et mettre en oeuvre des programmes de gestion de l'environnement et de les intégrer dans le cadre global de leurs efforts de développement humain. Cette lacune est souvent perçue comme l'un des principaux obstacles à la mise en oeuvre de politiques et de programmes de développement humain durable.

Le renforcement des capacités nationales passe évidemment par la formation. Celle de décideurs, de gestionnaires et de cadres intermédiaires. Mais il s'agit aussi de former des personnes à élaborer et mettre en oeuvre de façon autonome des politiques de gestion de l'environnement, à concevoir ou à assimiler des technologies appropriées et à sensibiliser le public.

Seuls un effort et un engagement soutenu de la part de chaque pays doublés d'un soutien international peuvent faire naître les capacités nécessaires à la gestion du développement. Ce soutien, bilatéral ou multilatéral, ainsi que la coopération entre pays en développement seront nécessaires pendant de longues années. En outre, l'appui extérieur devra aller bien au-delà de l'assistance technique et comporter des transferts de fonds importants sous forme d'investissements et de prêts. L'assistance technique peut évidemment être le catalyseur qui prépare les transferts de ressources et aide à formuler et à mettre en oeuvre les mesures d'assistance financière extérieure.

Il est difficile d'évaluer ce que coûterait une telle opération de formation. Il est évident, toutefois, que la transition qui mène à des modèles de développement plus durables exige un effort massif de tous les pays. L'estimation des ressources nécessaires devra se fonder sur des évaluations détaillées des besoins, sur la base desquelles on pourra formuler un programme systématique de renforcement des capacités.

Ce programme pourrait être financé en tant que volet distinct du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ou d'un autre fonds mondial qu'il sera convenu d'établir lors de la CNUED. Il conviendrait d'allouer 10 à 15 % des ressources totales exclusivement au renforcement des capacités autochtones.