



Gouvernance pour le développement au 21^e siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine

Enjeux et défis de l'appropriation locale de la gouvernance

Thème (3) : Régionalisation et gouvernance

Auditorium 1120, Faculté d'Aménagement
2940 ch. De la Côte –Ste-Catherine, Université de Montréal

Par Dr. Yves Ekoué AMAÏZO

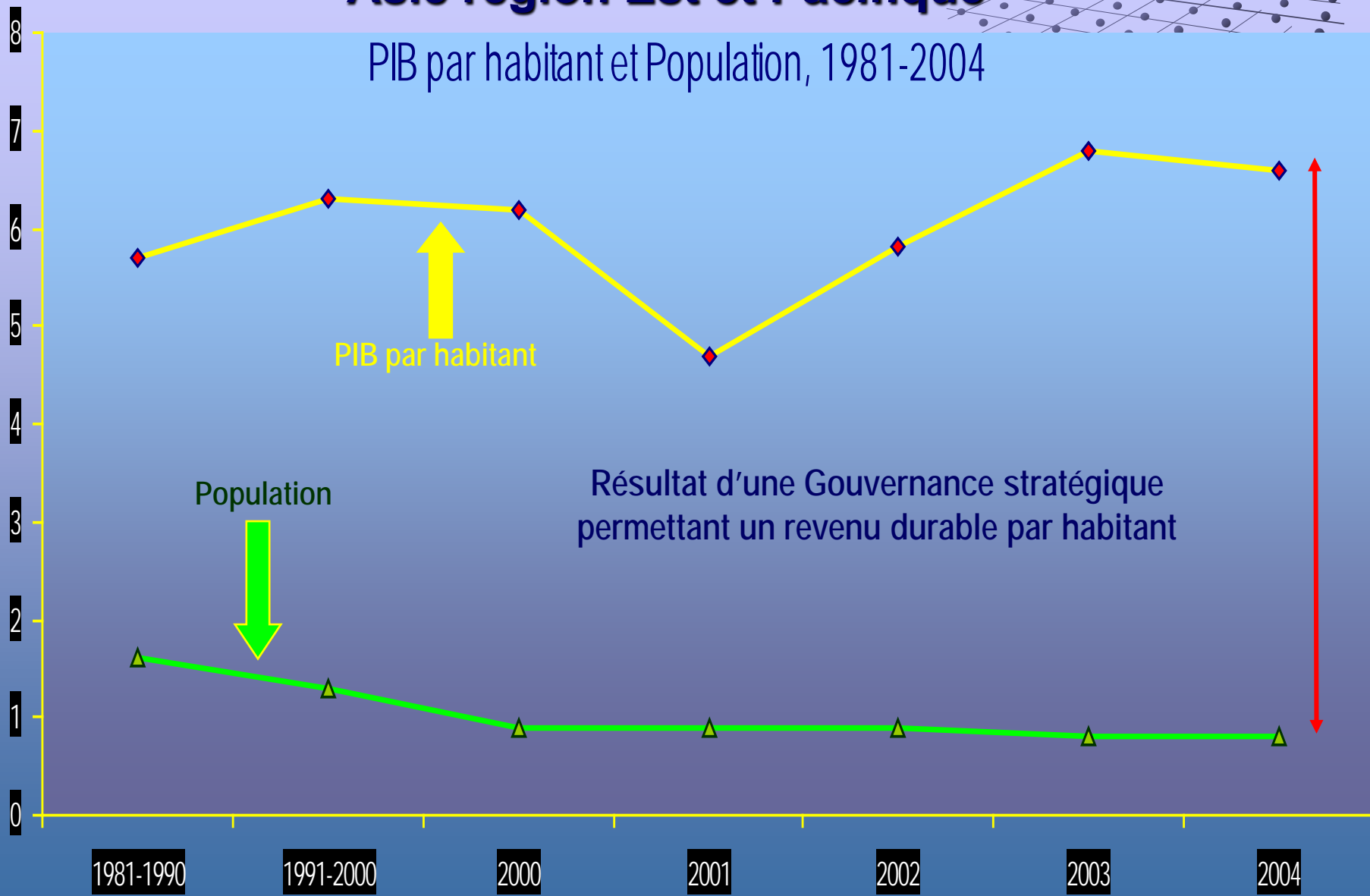
Auteur et économiste

Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel

Tel: 0043 1 26026 5102 – Email: eamaizo@unido.org

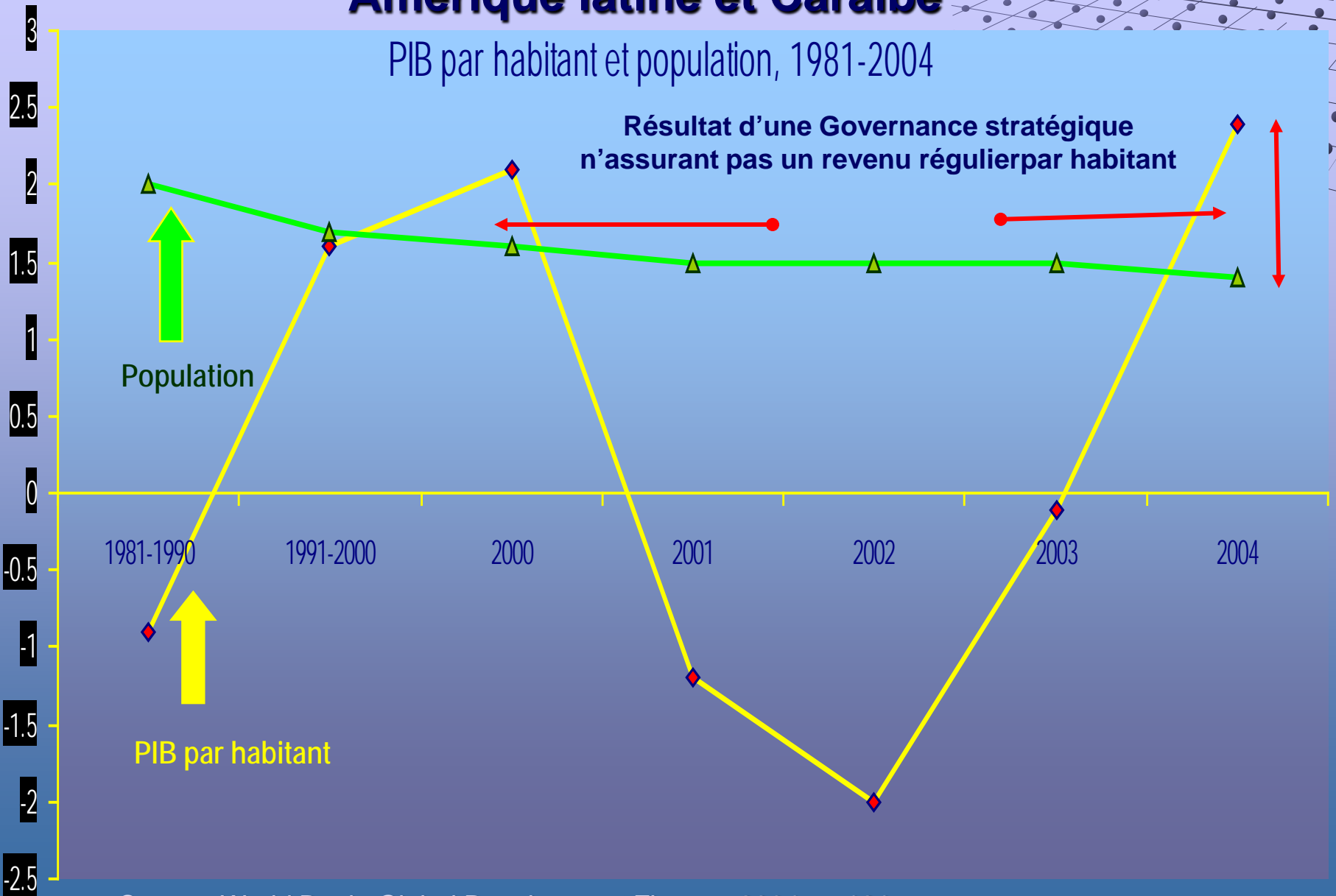
Asie région Est et Pacifique

PIB par habitant et Population, 1981-2004



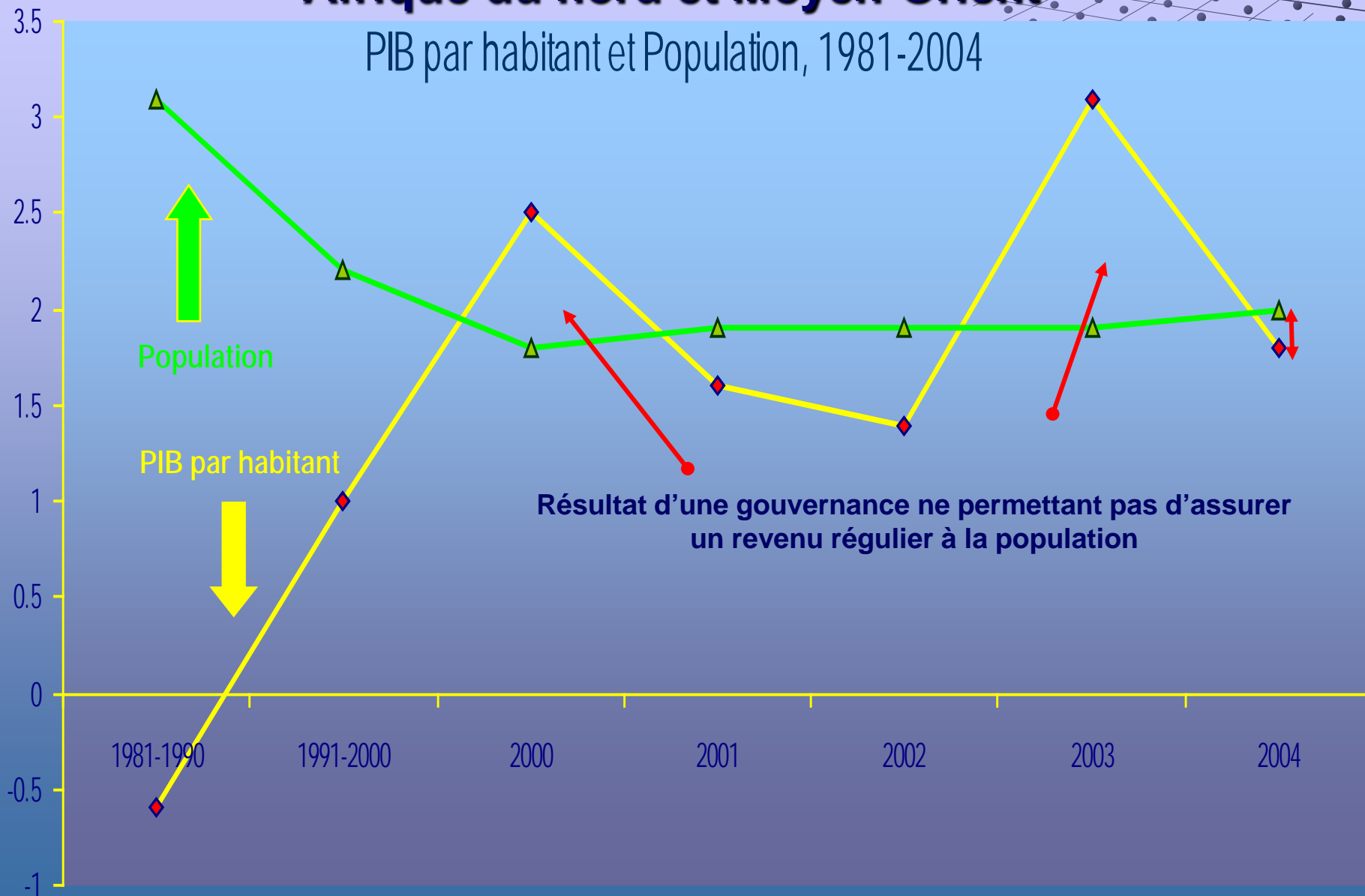
Amérique latine et Caraïbe

PIB par habitant et population, 1981-2004



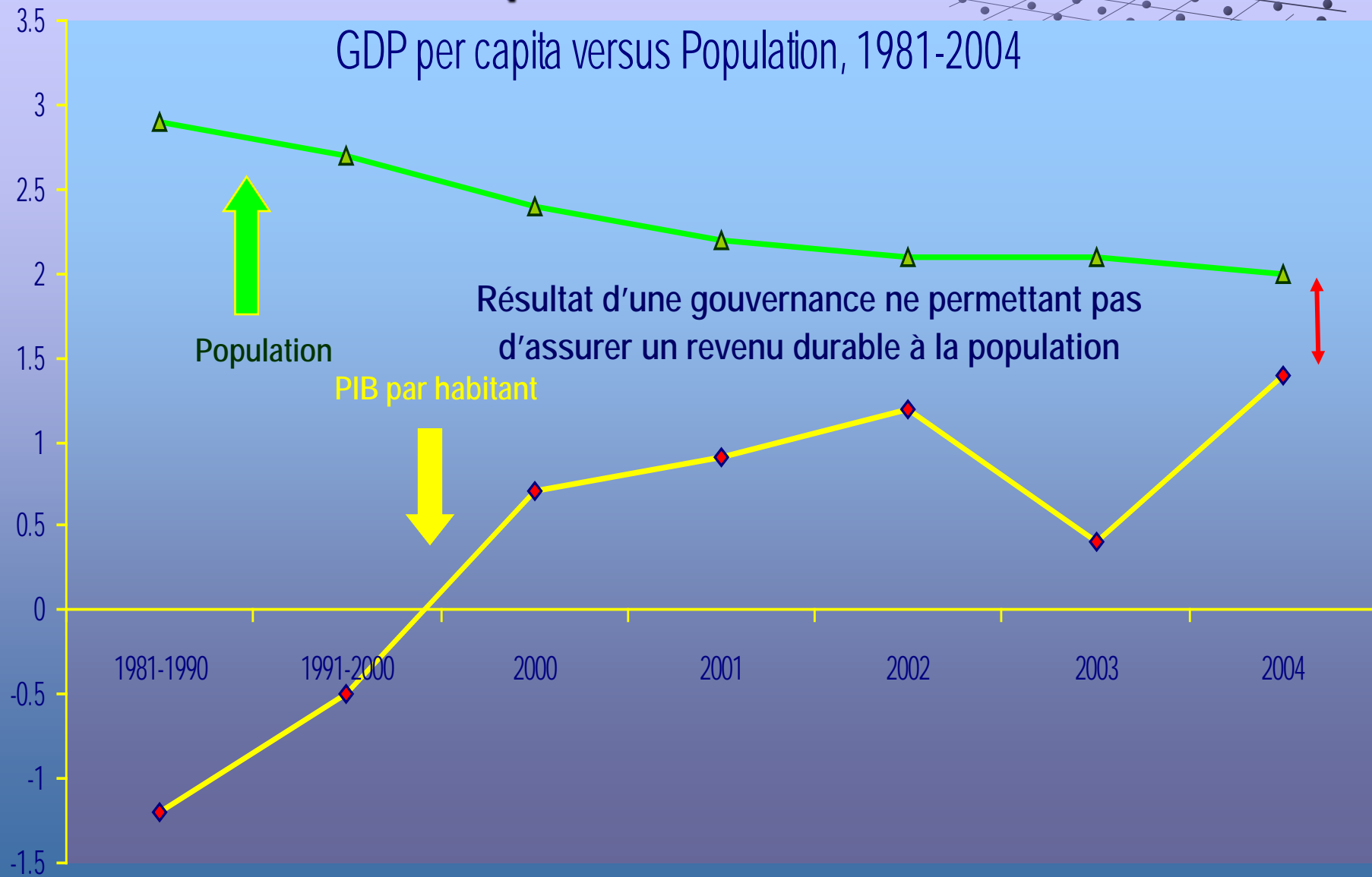
Afrique du nord et Moyen-Orient

PIB par habitant et Population, 1981-2004



Afrique subsaharienne

GDP per capita versus Population, 1981-2004





Sommaire

Introduction: gouvernance en Afrique ou l'impossible dialogue-évaluation-sanction

1. L'alignement-appropriation des concepts: investir dans l'institutionnel

- ✓ Le facteur temps
- ✓ L'appropriation des définitions
- ✓ Gouvernance et régionalisation formelle
- ✓ Mimétisme institutionnel

2. La Pression des "Pairs" et de la Communauté internationale : un succédané à l'impossible démocratie en Afrique ?

- ✓ Déficit de crédibilité
- ✓ Respecter des standards pour obtenir des financements
- ✓ Le Mécanisme africain d'évaluation des Pairs
- ✓ Démocratiser la pression des "Pairs" et de la Communauté internationale

Conclusion: construire une souveraineté partagée

Introduction :

l'impossible dialogue-évaluation-sanction

- Gestion des affaires publiques tenant compte de l'histoire, de la culture et des pratiques africaines en termes de gouvernance
- NEPAD, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique**
- Adhésion à un code de bonne gouvernance politique et économique (Local, régional et continental)
- Palabre: forme de dialogue-évaluation-sanction sur une base consensuelle**
- Problème de la légitimité, de la capacité des institutions et de viscosité des structures
- Gouvernance sans que les peuples-citoyens se prononcent sur une acceptation-adhésion-appropriation?**
- Vers une gouvernance "glocale" (associant la Diapora, 6e région de l'Union africaine)

1. L'alignement-appropriation des concepts : investir dans l'institutionnel

- Racines historiques du pouvoir en Afrique : la plupart des formes de gouvernance en Afrique refusait la « dictature du temps »
- Facteur « *temps* » est devenu plus un facteur de ralentisseur de l'amélioration de la gouvernance
- Gouvernance est remis à l'ordre du jour par les institutions de Bretton-Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international)
- Bretton-Woods ont exporté leur mode opératoire: centralisé et dirigiste (déconcentration plutôt que décentralisation)
- Gouvernance : paradigme fourre-tout
- Pièges du mimétisme institutionnel
- Parade africaine: MAEP : mécanisme africain d'évaluation des pairs

1.1 Le facteur « temps » : ralentisseur de l'amélioration de la gouvernance en Afrique ?

- **Gouvernance: Institutions de Bretton-Woods ont un approche exogène du « financement de projet de développement »**
- **Nouvelle génération de mesures exogènes tend en apparence à augmenter la participation des citoyens africains**
- **Volonté extérieure et sélective d'œuvrer sous la forme de pressions diverses pour promouvoir une démocratie à l'africaine**
- **Mesures d'accompagnement social tentent de calmer les effets désastreux des programmes d'ajustements conjoncturels**
- **Nul n'a cherché réellement à augmenter la capacité de création de richesses en Afrique ou à promouvoir la création de valeur ajoutée et de l'innovation**
- **Diviser l'Afrique en deux camps: Pays avec capacité d'autodétermination et Pays tributaires de subsides extérieures**
- **Difficulté d'appropriation dans les deux cas**

Le non-contrôle du facteur « temps » (suite)

- **Création du mécanisme africain d'évaluation des pairs (MAEP) pour trouver des solutions africaines aux problèmes africains (oct. 2001)**
- **Promouvoir volontairement le changement de comportements et fixer des objectifs fondés sur les bonnes pratiques régionales**
- **Manipulation des constitutions pour en modifier les termes et les contenus avec des pseudo-référendums proposés dans des Etats policiers**
- **Appropriation locale de la gouvernance par les citoyens africains pour sauvegarder la démocratie en Afrique**
- **Système de mise à niveau systémique des pratiques en comparaison avec les progrès des voisins « géographiques » ou « sectoriels »**
- **Défaut majeur: non-contrôle du facteur temps dans toutes initiatives de structuration et d'adhésion peut s'avérer contre-productif**
- **Pour atteindre les objectifs d'amélioration de la gouvernance économique, sociale et institutionnelle**

Solution originale à l'Africaine

- **MAEP : trouver des solutions africaines à:**
 - la médiation des conflits,
 - encourager le processus de la démocratisation selon un rythme accepté et validé par les acteurs eux-mêmes, et
 - appuyer le processus de croissance accélérée et partagée

- **Benchmarking : se comparer en s'inspirant des meilleures expériences**

- **Pas de mesures de coercition, ni de sanctions...**

1.2 Appropriation des définitions et des paradigmes

- 13e siècle: gouvernance est « l'art et la manière de gouverner »
- 1980: concept « gouvernance » est repris avec la notion de « *bonne* »
- Subjectivité et partialité font oublier que la gouvernance signifie aussi « guider ou orienter » au sens de vision unanimement acceptée par des citoyens
- Gouvernance exige l'appropriation par les représentants des populations concernées et ne peut se faire durablement par personne interposée, extérieure au contexte
- Gouvernance « *locale* » se définit en fonction de la distribution effective du pouvoir
- Critère de bonne gouvernance: aménagement du territoire et gestion de l'espace afin d'identifier le niveau le plus proche possible des administrés pour résoudre avec le maximum d'efficacité les questions de gestion de la chose publique
- Décentralisation et régionalisation constituent la meilleure assise possible pour un aménagement à la fois respectueux de l'intérêt local et des impératifs nationaux

1.2 Appropriation des définitions et des paradigmes (suite)

- Terme « *glocal* » qui réunit global et local permet de mesurer la difficulté de la mise en œuvre de la nouvelle approche de la « *gouvernance glocale* »
- Puissance des forces du marché: amener les gouvernements à abdiquer et à décider de servir les forces du marché
- Pays africains doivent s'organiser pour limiter les pressions internationales et les substituer par des pressions régionales (MAEP)
- Définitions de la gouvernance:
 - 1. P. Lamy: un ensemble de transactions par lesquelles des règles sélectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées »
 - 2. Perso: un principe-processus qui se doit de reposer sur des systèmes d'auto-régulation organisés en cascades, du niveau local vers le global avec une approche participative du bas vers le haut
- Elaborer des repères communs, d'asseoir la légitimité des représentants des citoyens et d'organiser les instruments de l'efficacité
- « *bonne gouvernance* » est liée à la « *bonne gestion* » respect des pratiques locales

1.3 Gouvernance et développement : du paradigme fourre-tout à la régionalisation formelle (suite)

- **Afriques « *politiquement indépendantes* »**: champs d'expérimentation sélective des recettes miracles avec une litanie de paradigmes, de théories et de concepts
- **Etat africain est déstabilisé par le bas**, par les mouvements ethno-régionalistes, et par le haut, par la dynamique de la mondialisation
- **Couplages et jumelages conceptuels** : *Régionalisation et Gouvernance* vise à dépasser le cadre Etat-nation ou stato-national et rend compte de la combinaison de globalisation et localisation
- **Tentative de appliquer les expériences de développement réussies ailleurs** pour trouver une nouvelle voie basée sur (3 P): Prospérité, Paix et Progrès/ Productivité, Partage et Performance
- **Régionalisation comme voie médiane et médiatrice pour gouverner sans injonction de l'Etat central**
- **Respect de la gouvernance pour favoriser une insertion avantageuse dans l'économie mondialisée** : introduire l'éthique au niveau régional

1.3 Gouvernance et développement : du paradigme fourre-tout à la régionalisation formelle (suite)

- **Exigence démocratique inhérente à la gouvernance: Transparence et procédures délibératives pour légitimer des décisions**
- **Gouvernance de la régulation associée dans un processus décisionnel non consensuel des acteurs publics et privés (PPP, OSC, ONG)**
- **Gouvernance de la régulation privilégie les mécanismes procéduraux comme mode opératoire et de légitimation**
- **Régionalisation: Afrique convertie aux vertus de l'intégration régionale (OUA, UA) - Figures emblématiques: Kwamé Nkrumah et Cheikh Anta Diop**
- **Afrique : combattre «l'absence de capacité institutionnelle » pour lutter contre des nouvelles formes de colonisation économique**
- **NEPAD tiré d'un bilan critique des expériences passées et faire primer le souci d'efficacité**

1.4 Les pièges du mimétisme institutionnel (suite)

- Liquidation de l'Organisation de l'unité africaine procède de la croyance en la force de l'imitation pour réaliser l'idéal d'unité continentale rêvé
- Analyses du marasme de l'OUA restent limitées au constat de dysfonctionnement chronique
- Ironie de l'histoire: modèle européen copié ressemble au schéma proposé par Nkrumah et rejeté par la majorité de chefs d'Etat à Addis-Abeba, 1963
- Redécouverte des mérites du projet de K. Nkrumah: Fondation de l'Union Africaine (UA) à Durban, 2002
- Dirigeants africains ont pensé que l'on pouvait copier et adapter un modèle européen supposé avoir fait ses preuves
- Promoteurs de l'UA ont poussé le mimétisme en espérant que le clonage mécanique de l'Union européenne seraient la panacée sans accorder les moyens financiers, politiques et juridiques d'une action efficace

1.4 Les pièges du mimétisme institutionnel (suite)

- **Raisons qui en ont provoqué la ruine de l'OUA risque de se répéter pour l'UA**
- **Conception « d'Omar Bongo Ondimba »:** *L'UA n'est nullement une place pour la démocratie, ni pour l'indépendance, encore moins pour l'autodétermination.*
- **Raymond Aron:** Une union véritable ne saurait se concevoir en dehors d'un système régional homogène.
- **Robert Keohane** affirme que les institutions dont la grande diversité des membres ne partagent pas le même type d'intérêts seront plus faibles
- **Jun Nishikawa:** La régionalisation d'aujourd'hui est plus fonctionnelle qu'intégrationniste
- **En Afrique** les modèles existants sont les organisations régionales spécialisées et techniques ainsi le processus d'intégration économique peut se faire à partir du marché (UEMOA, CEMAC)
- **NEPAD** se veut novateur et se définit comme un modèle autonome qui procède d'un processus auto-réflexif et d'un souci d'efficacité renouvelé
- **Etats souffrant de déficit démocratique** n'ont pas souscrits au MAEP

2. La Pression des « Pairs » et de la Communauté internationale : un succédané à l'impossible démocratie en Afrique ?

- NEPAD : faire respecter volontairement des « *standards et des principes* » pour combler le déficit de crédibilité de certains chefs d'Etat africains
- *Conditions fixées par les pays créditeurs sous le couvert du respect de la « bonne gouvernance » pour obtenir de financement extérieur*
- Véritable démocratisation de la Pression des « Pairs » vers le peuple-citoyen africain?
- *Bonnes intentions risquent de rester des « vœux pieux » sans des systèmes de pressions et de sanction*

2.1 Comment combler le déficit de crédibilité ?

- **Pays africains souffrent d'un déficit de crédibilité, parfois de légitimité**
- **Auto-évaluation et auto-ajustement**
- **Amadou Toumani Touré: Nouvelles initiatives lancées collectivement ont souvent du mal à trouver des financements**
 - Fonds de solidarité numérique
 - « *Initiative pour le renforcement des capacités productives en Afrique* » (APCI) avec une facilité flexible d'appui
 - Pour réorganiser le secteur privé et les institutions africaines par sous-secteurs industriels
 - Afin de valoriser en priorité les segments de la chaîne de valeur de la production industrielle africaine

2.1 Comment combler le déficit de crédibilité ? (suite)

- Mécanisme africain d'évaluation des Pairs (MAEP) mis en place à la suite de la déclaration portant sur le NEPAD: un instrument de mesure de l'état de la gouvernance politique et économique dans les pays qui ont volontairement accepté de s'y plier: Angola, Botswana, Burkina-Faso, Cameroun, Congo Démocratique, Egypte, Ethiopie, Gabon, Ghana, Kenya, mali, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Ouganda, Sénégal, 18 pays ...
- MAEP recommande à chaque Etat de fournir un plan d'action opérationnel du NEPAD
- Supposé démarrer dès 2004 pour les pays engagés dans la mise en oeuvre du NEPAD
- Début de 2004, au moins 22 sur 53 pays africains ont accepté le principe de se faire évaluer par des Pairs
- En raison de contraintes logistiques et financières, MAEP saura réaliser en moyenne quatre « *évaluation des pairs* » par année

2.2 Respecter des « standards et des principes »

- MAEP se présente comme un instrument de mesure de l'état de la gouvernance politique et économique afin de dresser un tableau de bord de la gouvernance africaine
- Pour établir des points et des processus de référence permettant des comparaisons, des recommandations et des améliorations de la gouvernance politique et économique
- Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) et la Banque africaine de Développement (BAD) mènent les évaluations portant sur la gouvernance économique
- Panel indépendant de personnalités éminentes (PIPE) sera chargé de l'évaluation de la gouvernance politique
- Rapports seront présentés officiellement aux institutions régionales, sous-régionales dans le cadre d'un débat officiel et public des conclusions après l'approbation par les Chefs d'Etat

2.2 Respecter des « standards et des principes » pour obtenir des financements ? (suite)

- Conséquences d'une évaluation économique en dernier ressort peut conduire à un assèchement financier ou quelques retards dans l'accès à des financements
- Conséquences d'une évaluation politique en dernier ressort peut conduire à une sorte de « mise à l'index » par une majorité de Pairs
- Niveau de pression à exercer sur un Président africain dépend des considérations historiques et géoéconomiques (Zimbabwe, Togo, Côte d'Ivoire, Sudan)
- **Wiseman L. Nkuhlu: une mise en œuvre réussie du MAEP devrait considérablement augmenter la crédibilité des réformes portant sur la gouvernance politique et économique**
- Communauté internationale porte une part de responsabilité dans le retard de la mise en œuvre du NEPAD et du MAEP pour différé le financement (NTIC, Infrastructure, APCI/APCF (African Productive Capacity Facility))

2.3 Gouvernance régionale :

qui cherche à s'appropriier le mécanisme africain d'évaluation des Pairs ?

Les Etats Africains influents?



- Quiproquo sur l'approche africaine de l'évaluation des Pairs: Problèmes dans la pratique :
- Personnalisation de l'évaluation fait « condamner » un pays/chef d'Etat par les chefs d'Etat africains eux-mêmes
- Financement directe du mécanisme par les contributions des Etats membres est susceptible à une influence souterraine exercée par les partenaires extérieurs
- Evaluation semble faire la part belle aux performances de l'Etat sur les aspects touchant aux droits de l'homme, la corruption, aux dépens des aspects économiques, industriels et commerciaux - « deux poids, deux mesures »
- MAEP est en train de naître et ne dispose pour le moment que de l'appui de moins de la moitié des chefs d'Etat africains
- Veto collectif d'un « syndicat des chefs d'Etat » informel pourrait remettre en cause les vérités identifiées par le PIPE (Panel indépendant de Personnalités Eminents)
- Existence d'un processus d'évaluation des Pairs (Conseil de Paix et de Sécurité) au niveau de l'UA soulève les duplications entre les deux mécanismes d'évaluation

2.3 Gouvernance régionale :

qui cherche à s'appropriier le mécanisme africain d'évaluation des Pairs ?

Certains pays du G 8?

- G 8 soutient le NEPAD sous réserve de plusieurs conditionnalités.
- MAEP du NEPAD pourra servir un moyen de pression pour imposer à quelques dirigeants africains la volonté des bailleurs de fonds - « *diviser pour mieux régner* »
- Difficulté de traiter de problèmes africains si à la suite de recommandations des Pairs aucune sanction réelle n'est véritablement possible sur le plan pratique
- Pire si chefs d'Etat acceptent, en principe, de se plier à cet « exercice » et interfèrent pour modifier les résultats et les recommandations
- Participation du peuple-citoyen est mise de côté afin d'éviter toutes formes de consultations-adhésions sérieuses
- Démocratie de façade conduit à utiliser le MAEP comme un succédané à une démocratie à l'Africaine

2.3 Gouvernance régionale :

Solutions opérationnelles et Auto-neutralisation des dirigeants africains?

- **CEA: Elaboration d'indicateurs de performance**
- **Non-intervention dans les affaires intérieures entre Etats africains**
- **Ingérence indirecte consistant à utiliser l'arme du financement (bailleurs de fonds comme pays africains riches)**
- **Bailleurs de fonds sont les véritables décideurs en dernier ressort**
- **Quelques solutions:**
 - Groupe de la Banque d'Investissement et de développement de la CEDEAO (BRIC) financent des projets dans les secteurs des infrastructures, de l'énergie, des industries et des services (334 milliards en 2004-2006)
 - Montants nécessaires sont bien supérieurs ainsi l'apport des bailleurs de fonds étrangers sera déterminant
 - Préparation de la création de la banque africaine d'investissement (BAI, Tripoli/Libye) pour financer en priorité des projets integrateurs (que les bailleurs de fonds rechinent à financer)

2.4 Démocratiser les Pressions des « Pairs » et de la Communauté internationale

- **Pour mener à bien l'évaluation des Pairs (système):**
 - Prévisibilité des moyens réellement disponibles pour l'évaluation
 - Architecture informationnelle des expertises et des institutions d'appui
 - Calendrier stratégique de mise en œuvre

- **Pour assurer un rôle décisionnel à la société civile (acteurs):**
 - Acceptation des repères collectifs régulièrement mis à jour, concrétisés par les standards, le processus d'évaluation et les indicateurs de performance
 - Réel engagement des Etats membres en contribuant à la mise à disposition des ressources financières et humaines
 - Réelle volonté de construire la confiance mutuelle en mettant à disposition les informations demandées
 - Procédure permettant de redonner un rôle décisionnel à la population

2.4 Démocratiser les Pressions des « Pairs » et de la Communauté internationale (institutions)

- **Institutions spécialisées d'appui (ONUDI, FAO, ILO, CEA, BAD) peuvent être approchées ou offrir leurs services au MAEP**
- **Notion de souveraineté des Etats évolue vers des concepts de type organisations inter-étatiques, en attendant ceux relatifs à la confédération.**
- **MAEP doit être réajusté, simplifié, démocratisé et harmonisé avec l'espoir de voir le Maroc retrouver sa place au sein de l'UA.**
- **MAEP : risque de devenir:**
 - un outil d'interférence ou d'ingérence indirecte,
 - un outil de déviation des financements internationaux acceptant de servir de relais des conditionnalités occidentales, ou
 - un outil de division des dirigeants africains

Conclusion : combler le déficit de légitimité et construire une souveraineté partagée

- **Paradoxe de la démocratie en Afrique;**
 - Coexistence entre non-ingérence et MAEP
 - importance accordée au mimétisme de la démocratie occidentale conduisant à parler plus de « *démocratisme* » que de « *démocratie* »
- **Démocratisme se définit comme un mode de gouvernance** qui accorde une importance exagérée au bougisme, la palabre improductive, au statu quo, à la médiocrité, à la normalisation de l'impunité et au refus du questionnement des pratiques et des décisions politiques, réfractaire à la compétition
- **Maintien du statu quo:** pudeur institutionnelle crée l'illusion d'une progression dans la poursuite des objectifs de développement
- **Mimétisme « *démocratiste* » africain** consiste à se satisfaire d'un système non transparent de compétition pour le pouvoir, de la déresponsabilisation, de l'organisation de l'apathie civique et de la non-participation politique

Conclusion : combler le déficit de légitimité et construire une souveraineté partagée avec les non-régionaux

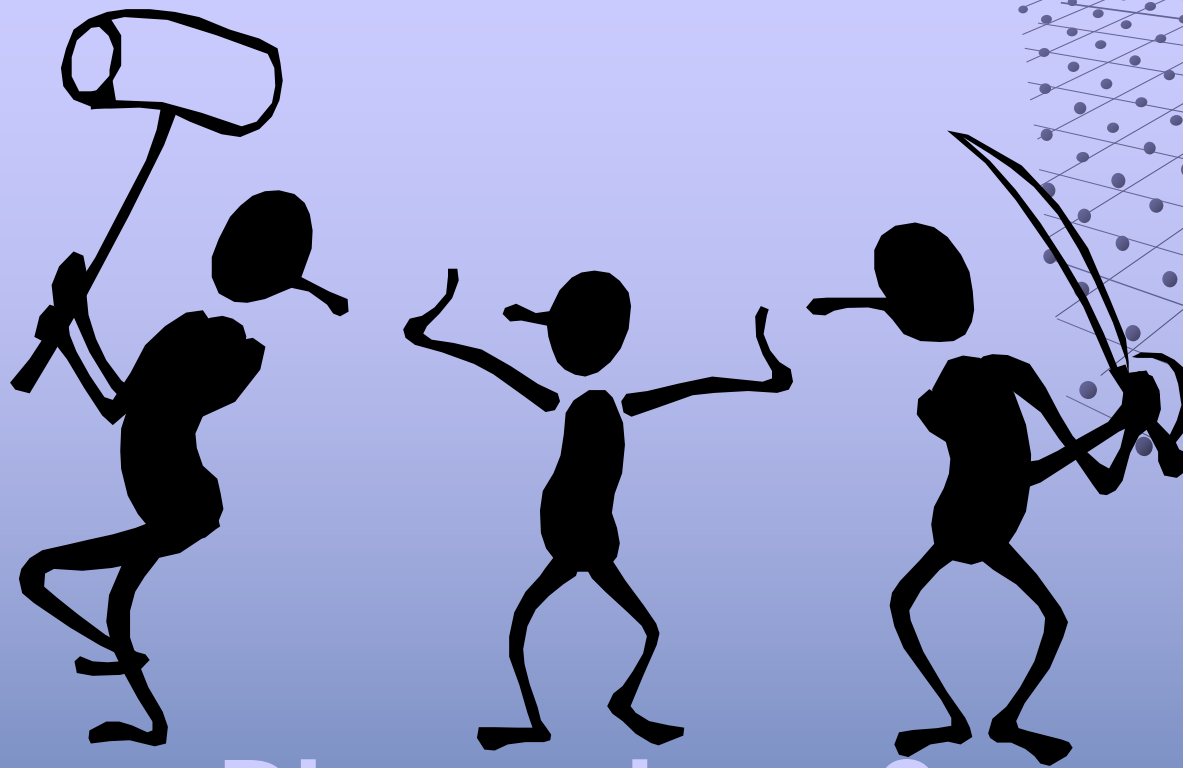
- **Bailleurs de fonds ont trouver un nouveau moyen de moderniser leur technique de la servitude: les projets intégrateurs dans le domaine de l'infrastructure**
- **Important pourcentage des fonds (crédits) transférés, avec beaucoup de retard et retournent vers les agents ressortissants des pays des bailleurs alors que les prêts eux doivent être remboursés sans bénéficié principalement aux populations locales**
- **Infrastructure sans des projets valorisant la capacité productive des Africains risquent d'augmenter la charge de la dette**
- **MAEP doit aussi considérer le rôle des entreprises multinationales sur les décisions des Chefs d'Etat africains**

Conclusion : combler le déficit de légitimité et construire une souveraineté partagée

- Dirigeants africains doivent refuser le principe de la course-compétition pour obtenir des fonds et aides qui développent plus l'Occident que l'Afrique
- Chefs d'Etat doivent encourager et accepter la participation de la population aux décisions sous la forme de « *vote des parlementaires* » sur les grandes questions portant sur la gouvernance politique, économique et sociale
- Chefs d'Etat se doivent:
 - d'honorer leurs engagements financiers vis-à-vis du NEPAD
 - d'encourager la démocratisation des pressions des Pairs et de la Communauté internationale en favorisant le débat contradictoire institutionnalisé
- Question ouverte : le citoyen africain peut-il en toute liberté, « *apprécier* » les actes de son chef d'Etat

Conclusion : combler le déficit de légitimité et construire une souveraineté partagée

- **Comblent le déficit d'organisation et d'actions collectives et stratégiques au profit de la population**
- **Promouvoir la Démocratie centralisée permettant de retrouver une souveraineté partagée en Afrique**



Discussions ?



Thank you for your attention!