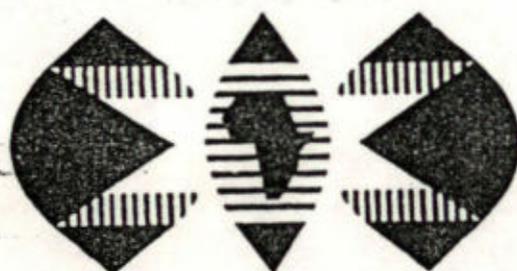


COALITION MONDIALE POUR L'AFRIQUE

DEUXIÈME RÉUNION DU COMITÉ CONSULTATIF
KAMPALA, OUGANDA
8 et 9 Mai 1992

REUNIONS ET ETUDES RECENTES SUR LA TRANSITION
VERS LA DEMOCRATIE ET UNE MEILLEURE
GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Document GCA/AC.2/03/4/92
Version originale - anglais



Coalition mondiale pour l'Afrique (CMA)
1850 K Street, N.W., Suite 295
Washington, D.C. 20006
Téléphone : (202) 676-0845
Télécopieur : (202) 676-1014

Réunions et études récentes sur la transition vers
la démocratie et une meilleure gouvernance en Afrique

Ce document résume certains des thèmes et problèmes qui ressortent d'études et de réunions récentes consacrées à la démocratisation et à la transition vers une plus grande démocratie et une gouvernance améliorée en Afrique. Il ne prétend pas être une étude exhaustive ni fournir une analyse en profondeur de ces problèmes et il ne propose pas de conclusions. Les observations faites à tel ou tel sujet n'ont pas nécessairement l'aval de la CMA. L'objectif de ce document est de fournir aux membres du Sous-comité des informations facilitant la discussion et l'élaboration de plans d'action.

Du débat actuel se sont dégagés une série de problèmes distincts, quoique reliés entre eux. Pour plus de commodité, le présent document a été divisé comme suit : en sections, chacune traitant en priorité d'un problème clé ou d'une série de problèmes :

<u>Définition des problèmes</u>	- Définition de termes
<u>Considérations politiques</u>	- Libéralisation politique et transition vers la démocratie - Appui populaire à une réforme politique - Respect des droits de l'homme et état de droit - Légitimité du gouvernement et des autorités
<u>Considérations relatives à la gouvernance</u>	- Responsabilisation et transparence du gouvernement - Indépendance du pouvoir judiciaire - Indépendance du pouvoir législatif - Décentralisation des fonctions gouvernementales et du processus de décision
<u>Base économique et institutionnelle</u>	- Considérations socioculturelles - Société civile - Renforcement institutionnel et renforcement des capacités - Développement économique et libéralisation politique - Création d'un environnement favorable à la croissance économique
<u>Relations entre les militaires et le pouvoir civil</u>	- Règlement des conflits - Dépenses militaires et contrôle des militaires par les autorités civiles - Démobilisation, désarmement et démilitarisation
<u>Questions de gestion</u>	- Rôle des bailleurs de fonds, de la communauté internationale et conditionnalité de l'assistance - Mesures des progrès

Définition des problèmes

Sujet : Définition des termes

Problème : Il n'existe pas de définitions universellement acceptées de la libéralisation politique, de la démocratie ou de la gouvernance, qui sont pourtant des termes constamment utilisés dans le débat actuel sur la réforme politique en Afrique. Les problèmes de définition ne sont pas importants en eux-mêmes, mais il faut s'assurer que les présupposés des définitions sont reconnus. La discussion qui suit a pour but d'indiquer à la fois les points d'accord et de désaccord à ce sujet.

Discussion :

- Certaines définitions de la gouvernance sont très larges et insistent sur l'importance de la société civile tandis que d'autres sont plus spécifiquement axées sur la notion de secteur public et sur la manière dont les gouvernements remplissent leurs fonctions. La plupart des définitions s'accordent cependant sur le fait qu'une bonne gouvernance se caractérise par la responsabilisation, la transparence et la prévisibilité et également qu'elle implique une interaction entre les secteurs privé et public et que la manière dont le pouvoir est exercé est importante.
- L'expression « réforme politique » désigne généralement le processus de changement politique impliquant une plus grande participation et une concurrence accrue sur le plan politique. Le type de réforme, comme les réformes fiscales et économiques, implique généralement un certain degré de restructuration administrative et des modifications du cadre législatif et réglementaire.
- La plupart des commentateurs utilisent l'expression « libéralisation politique » pour désigner l'institutionnalisation des droits politiques comme la liberté d'information, de rassemblement et d'association, ainsi que la liberté des médias, qui facilitent le développement d'une société civile forte, d'institutions servant de contrepoids et d'une opposition significative au régime en place.
- Le terme de démocratie est fréquemment synonyme de libéralisation politique ou de réforme politique dans les discussions générales sur le changement politique actuel en Afrique. De plus en plus, cependant, les commentateurs insistent bien sur le fait que la démocratie ne se limite pas à une libéralisation politique et implique une participation populaire au processus de gouvernement qui prend généralement la forme d'élections libres et équitables fondées sur le principe du suffrage universel.

Considérations politiques

Sujet : Libéralisation politique et transition vers la démocratie

Problème : Un certain nombre de pays africains connaissent actuellement des changements politiques à un degré ou à un autre. La situation est cependant encore assez floue et l'ampleur du processus de réforme varie selon les pays. Il est également difficile de dire dans quelle mesure ces changements politiques déboucheront sur une démocratie durable.

Discussion :

- La libéralisation politique n'est pas nécessairement synonyme de transition vers la démocratie. Ce que l'on a constaté, dans certains cas, c'est l'effondrement de régimes autoritaires et pour les pays en transition, le défi consiste à remplacer ces régimes par des démocraties viables et en état de fonctionner. Les tensions ethniques risquent de favoriser l'apparition de factions ou bien, étant donné l'expérience démocratique limitée de la plupart de ces pays, le relâchement de l'autorité de l'Etat risque d'entraîner une tendance à protéger des intérêts individuels ou les droits de certains groupes aux dépens des intérêts nationaux ou du bien commun. De nombreux observateurs ont signalé que c'est là une menace pour l'institutionnalisation et pour la pérennité de la libéralisation politique.
- Le défi auquel doivent faire face les pays africains pendant le processus de libéralisation politique est le suivant : comment régler, de manière appropriée, les problèmes ethniques et la question de l'identité nationale? Plusieurs pays n'ont pas achevé le processus d'édification nationale tandis que d'autres sont confrontés aux problèmes que pose la diversité des ethnies et des religions. Certains gouvernements ont utilisé, dans le passé, l'existence de tensions ethniques internes, aussi bien régionales que transfrontalières, pour justifier des dépenses militaires tandis que d'autres ont invoqué ces tensions ethniques pour soumettre la société à un contrôle strict. Jusqu'à présent, aucun consensus, que ce soit au niveau des gouvernements ou des groupes d'opposants, ne s'est dégagé quant à la manière dont ces problèmes devraient être traités.
- S'il est facile de se mettre d'accord sur les principes généraux de la démocratie, les moyens de mettre ces principes en application varient en fonction de divers facteurs selon les pays. Jusqu'à présent, aucun schéma unique ne s'est dégagé en ce qui concerne la transition vers la démocratisation. Plusieurs observateurs soulignent le fait que les pays africains doivent définir des modèles de

démocratie qui soient adaptés à leurs besoins et qui prennent en compte les facteurs culturels, en précisant bien que cela ne signifie pas que les pays africains ne sont pas prêts pour la démocratie mais plutôt que les modèles occidentaux ne peuvent pas être directement adoptés ou imposés. D'autres observateurs mettent cependant en garde contre un danger, à savoir que, dans certains cas, le discours démocratique risque de ne pas s'accompagner d'une véritable volonté d'instituer la démocratie dans les faits.

- Les élections ne garantissent pas en soi une démocratie durable. Les systèmes électoraux doivent être ouverts et participatifs, et structurés de façon à réduire autant que possible la domination de certains groupes ethniques ou de certaines factions. Les élections doivent également être perçues comme libres et équitables si l'on veut gagner la confiance des électeurs. La participation des groupes d'opposants à la mise au point des lois électorales et la participation de la communauté internationale aux élections à titre d'observateur peuvent y contribuer. De plus, une éducation des électeurs s'impose et il faut apprendre aux médias à faire preuve d'objectivité dans la mesure où la plupart des citoyens ont une expérience limitée des processus électoraux et où les médias ne sont pas habitués à couvrir les élections.
- Si la participation populaire et le pluralisme sont importants, il faut aussi que les citoyens aient confiance dans le système pluraliste. Les partis politiques sont souvent perçus comme élitistes, répondant à des critères ethniques, ou protégeant des groupes d'intérêt. En outre, il faut que la législation applicable aux partis politiques élimine le risque de discrimination régionale ou ethnique et permette d'obtenir plus facilement un large soutien. Il est possible que les Conférences nationales sur le renforcement du consensus, que de nombreux pays africains ont déjà commencé à organiser pour dégager un consensus, fournissent un modèle plus approprié pour assurer la transition politique et la participation populaire voulues que le pluralisme politique.

Sujet : Appui populaire à la réforme politique

Problème : Dans toute l'Afrique la réforme politique a joui d'un soutien populaire beaucoup plus grand que la réforme économique, mais pour qu'elle aboutisse, il est indispensable qu'elle émane des intéressés eux-mêmes. Dans certains cas, la réforme s'est faite à l'instigation des gouvernements proprement dits et, dans d'autres, les gouvernements ont réagi à divers degrés de pression populaire. Dans tous les cas, il faut que les raisons justifiant les réformes soient bien comprises et que

les réformes soient institutionnalisées si l'on veut qu'elles soient efficaces et durables.

Discussion :

- Il est à noter que si les Africains ont souvent eu le sentiment que la réforme économique était imposée par les bailleurs de fonds ou les organisations internationales, la réforme politique, elle, a bien été exigée par des Africains venus des horizons les plus divers. Des observateurs font cependant remarquer que la demande de libéralisation politique est dominée par de nombreux facteurs, y compris les aspirations économiques. Une telle motivation doit être reconnue car un sentiment de déception et de mécontentement risque de se faire jour si les bienfaits attendus ne se matérialisent pas aussi rapidement que prévu ou si les réformes ne tiennent pas leurs promesses.
- Si l'on veut que les réformes politiques soient adoptées et assimilées, elles doivent émaner des Africains eux-mêmes. L'édification de sociétés démocratiques est un processus lent qui demande une volonté politique de la part des gouvernements et un engagement de toutes les couches de la société. De plus, pour être durable, la démocratie exige un renforcement des capacités et un développement institutionnel des secteurs public et privé ainsi que le développement d'une culture politique fondée sur une meilleure compréhension du processus de gouvernance.
- Dans bien des cas, la réforme politique exigera une remise en question complète des rôles attribués à l'Etat et aux particuliers dans la société. Cela signifie que les particuliers et les entités du secteur privé devront admettre qu'ils ne peuvent compter sur l'Etat pour satisfaire tous leurs besoins, et qu'ils ont un rôle fondamental à jouer dans le processus de développement. Cela nécessitera également que les gouvernements exercent moins de contrôles et s'emploient davantage à fournir les biens et services publics voulus et à répondre aux besoins du secteur privé.
- On ne peut supposer a priori qu'une importance égale sera accordée à chacun des principes de la démocratie ou que toutes les couches de la société seront motivées par les mêmes raisons. Il se peut que, dans certains cas, la prospérité économique soit favorisée par rapport aux droits de l'homme et aux droits civiques alors que ce sera le contraire dans d'autres cas. Il faut également être conscient du fait que certains groupes pourraient avoir intérêt à ne pas favoriser la transition vers la démocratie ou même tenter de s'y opposer. Un certain nombre d'observateurs insistent sur la nécessité d'inclure la réforme économique dans le programme

de réformes politiques pour que les mesures économiques nécessaires à une croissance saine bénéficient de l'appui populaire voulu.

- Comme pour la transition vers la démocratie, il n'est pas possible de partir du principe que chacun se montrera également favorable aux tentatives d'amélioration de la gouvernance. Il faut en particulier faire attention à ceux qui, au sein des gouvernements, ont tout à perdre d'une libéralisation politique et qui peuvent constituer un obstacle majeur au processus de réforme. De même, on ne peut supposer a priori que les réformes seront effectivement mises en oeuvre simplement parce qu'elles ont été décrétées. Il se peut que la réforme ne se réalise que dans les limites de certains paramètres et que le pouvoir reste aux mains d'une minorité.
- A ce jour, un certain nombre de pays se sont engagés dans des débats exceptionnellement ouverts concernant la libéralisation politique, l'élaboration de nouvelles constitutions, les systèmes électoraux ou le pluralisme politique. Dans certains cas, ces débats ont pris la forme de Conférences nationales qui ont effectivement été à l'origine de réformes politiques. Cependant, si l'on veut que les discours sur la libéralisation politique, la démocratie et l'amélioration de la gouvernance se traduisent dans la réalité, il faut élaborer des plans d'action réalisables. Dans plusieurs cas, des pays ont pris conscience du fait qu'il est plus difficile de mettre en oeuvre des réformes politiques que de les concevoir.

Sujet : Respect des droits de l'homme et l'état de droit

Problème : Le respect des droits de l'homme et l'état de droit sont des principes fondamentaux de la démocratie et d'une bonne gouvernance. Les citoyens doivent être informés de leurs droits et avoir la certitude que ces droits seront protégés par un système juridique indépendant et fonctionnel. De plus, certains droits, comme la liberté d'expression et d'association, sont des composants non gouvernementaux essentiels de la démocratie.

Discussion :

- De plus en plus, les citoyens et les gouvernements des pays africains sont attachés au respect des droits de l'homme et à l'état de droit. Des dispositions établissant les droits de l'homme et du citoyen, et des concepts fondamentaux comme la liberté d'information, de rassemblement et d'association, ainsi que la liberté des médias figurent dans de nombreuses constitutions qui ont été élaborées ou révisées au cours du processus de libéralisation politique. Cependant, une

législation supplémentaire est souvent nécessaire pour que ces dispositions prennent tout leur sens.

- Plusieurs gouvernements africains ont réalisé des progrès en matière de droits de l'homme en autorisant une plus grande participation populaire et une plus grande liberté dans leur pays. De plus, la constitution de groupes africains soucieux de faire respecter les droits de l'homme et d'assurer la diffusion d'informations à ce sujet a engendré une plus grande liberté civile et des pressions de plus en plus fortes s'exercent pour que la Charte africaine des droits de l'homme soit pleinement appliquée. Les observateurs soulignent cependant qu'il faut veiller à ce que l'engagement vis-à-vis des droits de l'homme et de l'état de droit soit parfaitement assimilé afin d'éviter que des mesures de représailles ne soient prises à l'issue d'un changement de gouvernement.
- Les juristes ainsi que ceux qui militent pour les droits de l'homme et les droits civiques soulignent tous combien il est nécessaire que les citoyens soient bien informés de leurs droits et de leurs devoirs et que des systèmes législatifs soient élaborés pour assurer la protection de ces droits. En outre, les demandes se multiplient pour libérer les prisonniers politiques et mettre fin aux détentions sans procès. Dans la mesure où un certain nombre de pays africains ont récemment révisé leur constitution pour y inclure des dispositions concernant les droits de l'homme, une révision de la législation s'impose également.
- Le respect de l'état de droit et l'adhésion à ce concept revêtent une importance fondamentale du point de vue de l'amélioration de la gouvernance et de la démocratisation. Le respect de la loi est essentiel si l'on veut édifier des sociétés civiles fortes au sein desquelles les citoyens soient assurés que leur droits sont respectés et qu'ils sont à l'abri de condamnations arbitraires. L'état de droit est également essentiel pour lutter contre la corruption et la recherche d'avantages personnels, pour faire prévaloir des pratiques commerciales loyales et pour que les contrats commerciaux et le code de passation des marchés soient conformes aux normes internationales. Cependant, il est essentiel que la loi soit appliquée de manière impartiale et que tous les administrés puissent également et promptement être protégés par la loi et disposer de possibilités de recours.
- Il a été dit dans le passé que l'état de droit était un concept occidental qui ne pouvait être directement adopté par les sociétés africaines. Il se peut cependant que ce soit le système juridique, plutôt que le concept, qui soit en cause. En ce qui concerne les valeurs culturelles, il est à noter que, traditionnellement, les sociétés africaines ont recours

à des systèmes de droit coutumier, fondés sur des valeurs morales acceptées par la communauté. Ces systèmes reposent, cependant, sur les principes du consensus et du compromis. Le défi auquel doivent faire face les pays africains pourrait donc consister à créer des systèmes juridiques s'inspirant à la fois du droit coutumier et du droit écrit et conciliant les deux principes. Etant donné qu'un certain nombre de pays étudient actuellement cette question, un échange de vues pourrait être des plus fructueux.

Sujet : Légitimité du gouvernement

Problème : La légitimité des gouvernements africains est de plus en plus remise en question à mesure que les sociétés deviennent plus ouvertes. L'alternance, par le biais d'élections, sous une forme ou sous une autre, est fondamentale, de même qu'une limite constitutionnelle du mandat des gouvernants. Les gouvernements africains, qu'ils soient nouvellement élus ou au pouvoir depuis longtemps, doivent faire face au défi consistant à faire en sorte que la confiance reprenne dans les institutions gouvernementales et la gestion des affaires publiques.

Discussion :

- Dans bien des cas, les demandes de réforme politique se sont assorties d'une perte de confiance dans l'appareil d'Etat. Par conséquent, la population a parfois eu le sentiment que le gouvernement ne répondait pas aux besoins de la majorité et privilégiait plutôt certains groupes ethniques, souvent dans le but d'obtenir un appui à ses politiques. Dans d'autres cas, cette perte de confiance a résulté du népotisme des gouvernants et de leur souci exclusif de leur intérêt personnel. Dans d'autres cas encore, elle est due au fait que les politiques étaient adoptées sans que les autorités traditionnelles ne soient consultées, sans participation des communautés locales ni sans représentation régionale suffisante.
- Les efforts déployés par les gouvernements pour regagner la confiance de leurs populations sont compliqués par des difficultés économiques grandissantes, ce qui laisse parfois penser que les élites au pouvoir sont les seules bénéficiaires des programmes d'ajustement et que les pauvres supportent les coûts de la réforme. Il est probable que des facteurs fondamentaux tels que les salaires, les prix et le chômage continueront à intervenir dans le processus de libéralisation politique et économique, dans la mesure où chacune de ces variables influencera directement sur l'opinion qu'aura la population de la compétence du gouvernement et de sa capacité à répondre à ses besoins.

*melhoria das condições
de vida*