

# **SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA**

Analyser les questions essentielles de politique  
et de gouvernance en Afrique et au-delà



## **LES POUVOIRS EXÉCUTIFS NON- SURVEILLÉS : LEÇONS DE CONCEPTION GOUVERNEMENTALE EFFICACE**

Professeur Ahmed Mohiddin

Numéro 1, mai 2008

## A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherches sur les questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre pour stimuler les discussions publiques. Les articles dans cette collection présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les politiques-clés et questions de gouvernance en Afrique et au-delà.

## A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP du SAIIA a permis la promotion de débats publics et la production d'étude sur les questions de gouvernance critique et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme a pour but de perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers-formateurs et d'associations de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance et considérer leur publication dans cette collection.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd [steven.gruzd@wits.ac.za](mailto:steven.gruzd@wits.ac.za) et Ross Herbert [ross.herbert@wits.ac.za](mailto:ross.herbert@wits.ac.za)

Le Programme de Gouvernance et du MAEP tient à remercier Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles. Traduction Française faite par A la French [www.alafrench.co.za](http://www.alafrench.co.za) et Beullens Consulting [fabien@bconsult.co.za](mailto:fabien@bconsult.co.za)

L'édition des textes traduits a été faite par Faten Aggad du SAIIA.

SAIIA présente sa reconnaissance envers l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette collection.

## Autres publications

*Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers* est la première étude approfondie sur le MAEP, elle examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la population civile pour faire entendre leur voix ont été illustrées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-Rom *MAEP : les outils de travail* est une librairie électronique de ressources pour les universitaires, les diplomates et les activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclus des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et enquêtes de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP; les normes de bonne gouvernance et plusieurs articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre '*Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers*'.

*Les normes de Gouvernance du MAEP : une collection classé* contient toutes les normes et codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, le tout réuni dans un volume de 600 pages et aussi disponible en français.

*Réussir la planification de l'évaluation par les Pairs : guide pour les points focaux* expose les principes pour diriger un procédé MAEP national robuste et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, conduire des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Aussi disponible en français et en portugais.

*Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile* donne des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus de MAEP. Aussi disponible en français et en portugais.

Institut Sud-Africain d'Affaires Internationales  
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand  
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa  
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154  
[www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) • [info@saiia.org.za](mailto:info@saiia.org.za)

Couverture conçue par Claire Waters

©SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

# **SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA**

**Analyser les questions essentielles de politique  
et de gouvernance en Afrique et au-delà**



## **LES POUVOIRS EXÉCUTIFS NON- SURVEILLÉS : LEÇONS DE CONCEPTION GOUVERNEMENTALE EFFICACE**

**Professeur Ahmed Mohiddin**

Numéro 1, mai 2008

### **Résumé**

Sans un équilibre des pouvoirs, la branche exécutive d'un gouvernement domine inévitablement la structure de gouvernance. Cette tendance est particulièrement prononcée en Afrique, en partie parce que les pays africains ont hérité des structures colonialistes, et les ont adaptées aux normes et besoins de leur propre culture sans s'assurer en chemin des mesures nécessaires à mettre en place pour contrôler le pouvoir.

La dominance exécutive a encouragé une tendance au pouvoir monopolistique et aux abus d'autorité exécutive, et a conduit finalement au culte du « grand Homme » – le leader incontestable – dans plusieurs pays d'Afrique.

Le professeur Ahmed Mohiddin affirme que l'un des défis majeurs pour la bonne gouvernance en Afrique c'est de maîtriser le pouvoir exécutif et d'équilibrer son autorité discrétionnaire, le tout sans limiter sa capacité à remplir ses fonctions constitutionnelles ou son mandat politique. Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) a mis ce problème en lumière.

Aujourd'hui, il faut des solutions. Selon lui, un corps législatif ainsi qu'un pouvoir judiciaire efficaces sont essentiels pour agir comme contrepoids et doivent être soutenus. Néanmoins, il estime qu'une autre solution réside entre les mains des institutions civiles engagées de l'Afrique.

La pauvreté, l'analphabétisme et l'ignorance du vrai rôle du gouvernement ont maintenu les gens ordinaires dans la crainte des autorités, les rendant serviles. Si les organisations de la société civiles sont correctement armées d'information sur les obligations que les gouvernements ont envers leurs citoyens, elles peuvent mieux demander des comptes au pouvoir exécutif, menant ainsi à une meilleure gouvernance et au respect des droits de l'homme.

---

*Le professeur Ahmed Mohiddin est docteur de l'Université McGill (Montréal, Canada). Il a enseigné dans plusieurs institutions, parmi lesquelles Cornell University (New York), Makerere University (Kampala), l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification des Nations Unies (Dakar) et l'Université de Nairobi. Il a aussi travaillé comme directeur de Recherche, gouvernance et démocratie, à l'Institute of Economic Affairs (Accra), la Fondation Afrique (Accra), et l'African Dialogue Center pour la Démocratie et la Gouvernance (Arusha). Cet article a été préparé à l'origine pour la conférence sur « l'Evaluation et Réforme Africaine: un atelier pour les experts et la société civile » organisé par l'Institut Sud-Africain des affaires internationales à Johannesburg du 20 au 22 novembre 2007*

## Introduction

Le gouvernement est essentiellement un ensemble de personnes qui travaillent dans les institutions de gouvernance – agences exécutives, législatives, judiciaires et autres – qui utilisent des méthodologies organisationnelles et sont guidées par les normes, les traditions, les valeurs et la culture politique de leur propre société. L'efficacité dépend de ceux qui contrôlent ces institutions.

La gouvernance dépend du pouvoir : la façon dont il est utilisé, pourquoi, et pour les intérêts de qui ? Elle dépend aussi des décideurs : la façon dont ils prennent leurs décisions, et la façon dont ils assument leurs responsabilités.

En tant qu'historien et moraliste, Lord Acton a écrit en 1877 : « Le pouvoir a tendance à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument. Les grands hommes sont presque toujours de mauvais hommes. » La tendance de la branche exécutive à monopoliser le pouvoir et à abuser de l'autorité discrétionnaire a été observée universellement depuis toujours. L'un des plus grands défis pour la bonne gouvernance en Afrique c'est de maîtriser le pouvoir exécutif et d'équilibrer son autorité discrétionnaire, le tout sans limiter sa capacité à remplir ses fonctions constitutionnelles, son mandat politique ou ses performances décisives. Les réformes constitutionnelles et de gouvernance ont tenté de renforcer l'équilibre des pouvoirs. Cependant, la tendance à la dominance exécutive demeure une préoccupation en Afrique.

Cet article traite de la gouvernance et d'autres questions apparentées, et cherche à fournir un cadre de discussions éloquentes sur la tendance à la dominance exécutive, et analyse les raisons sous-jacentes à cette tendance. Il expose ensuite brièvement le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), et les conclusions issues des premières évaluations affirmant que malgré la mise en place de structures fondamentales pour assurer la séparation des pouvoirs, et l'apport de réformes pour tenter de renforcer les organes de surveillance et d'équilibre, la tendance du pouvoir exécutif à vouloir dominer reste de mise. Finalement, cet article explore certaines des raisons sous-jacentes et propose des actions à engager.

## Explication de la gouvernance

La gouvernance c'est l'art et la manière d'utiliser le pouvoir collectif pour gérer les affaires publiques. C'est un processus exhaustif et holistique. L'art et la manière sont les produits de la connaissance, de l'information, de l'éducation, de la culture, des valeurs, des expériences historiques, des motivations, de la compétence et du fait d'être engagé à poursuivre son but. Gouverner un pouvoir collectif dépend sensiblement de la base de principes constitutionnels, d'objectifs politiques et des besoins et aspirations du public. La gouvernance va plus loin que les mécaniques essentielles de souveraineté – gouverner, administrer, distribuer les ressources, imposer et réguler. C'est un processus qui facilite la libération des énergies, de l'entreprise, de la confiance et des engagements, et mène à une gestion efficace qui rejoint les besoins du peuple. La gouvernance est omniprésente. Elle joue un rôle à la fois dans les secteurs publics et privés ; dans les petites et les grandes organisations ; dans les villages, les conseils régionaux et municipaux ; dans les institutions religieuses et culturelles et dans la société civile et les biens publiques ; dans les clubs de football, les organisations communautaires et les organisations non-gouvernementales (ONG) ; dans les petites et grandes entreprises.

La gouvernance est conduite à travers des institutions interdépendantes. Certaines de ces structures (ou domaines) sont essentielles dans les déclarations de base du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Ce programme traite de quatre thèmes principaux examinés dans le MAEP : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance économique et le management, la gouvernance de l'entreprise et le développement socio-économique. La façon dont ces structures sont organisées et la façon dont ces fonctions sont exécutées sont toutes soumises à l'évaluation par les pairs sous le patronage du MAEP.

Dans l'optique de cet article, nous pouvons identifier six structures opérationnelles :

**La gouvernance politique**, qui appelle les citoyens à participer aux processus de décision qui concernent leur vie et leurs sources de revenus.

**La gouvernance administrative**, qui se rapporte à la mise en place de politiques et décisions publiques et qui établit des structures pour délivrer les biens et les services.

**La gouvernance économique**, qui se rapporte à l'allocation de ressources économiques pour promouvoir la croissance, la richesse et la création d'emplois, l'équité et le développement humain.

**La gouvernance de l'entreprise**, un aspect de la gouvernance économique spécifiquement concernée par l'action du secteur privé – cadres régulateurs, éthiques et responsabilités de l'entreprise, responsabilités devant les actionnaires et relations entre employeurs et employés.

**La gouvernance civique**, impliquée dans les actions de la société civile, les relations entre les organisations civiles volontaires et les organismes à but non-lucratif, et entre celles-ci et le gouvernement. Ces organisations ont leur propre agenda, et ne sont pas dépendantes du support ou du bon vouloir du gouvernement. Cependant, dans le sens où la société civile fait partie d'un ensemble plus étendu, elles sont influencées et influencent les structures de gouvernance.

**La gouvernance systémique**, qui se rapporte à la convergence de tous les domaines et processus de gouvernance. Elle rassemble les gouvernements, le secteur privé et la société civile dans une structure décisionnaire efficace.

La gouvernance est conduite par des personnes à l'intérieur des institutions et des organisations. Ces personnes sont guidées par les lois et les valeurs culturelles et traditionnelles, et inspirées par des considérations politiques et idéologiques. Pour mieux comprendre cette dynamique – et pour reconnaître les conditions qui sont aptes à favoriser ou maîtriser la dominance exécutive – il est nécessaire de rassembler ces principes et institutions en groupes, selon les termes de leurs fonctions corrélatives. Chaque groupe joue un rôle important dans le maintien du processus de gouvernance, *mais pas forcément pour assurer la bonne gouvernance*.

Ce qui conduit à la bonne gouvernance, c'est lorsque les institutions œuvrent de concert, reflètent les valeurs du peuple et servent leur bien-être. Ceci a lieu généralement lorsque les principes sous-jacents sont respectés et que les institutions appartiennent au peuple, sont gérées par le peuple et agissent pour le bien du peuple.

**La constitution** : c'est une source d'autorité et de légitimité pour tous les acteurs principaux dans le système de gouvernance – le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Elle définit les pouvoirs du gouvernement et prescrit les procédures par lesquelles les lois et les règlements sont édifiés, et quand et comment ils doivent être utilisés. Elle incarne les principes de séparation des pouvoirs, le droit d'état, de garantie de procédures régulières et d'indépendance du pouvoir judiciaire.

**La société civile** : comme elle consiste de personnes qui promeuvent les intérêts indépendamment du gouvernement, elle fournit un contrepoids aux excès gouvernementaux. Puisque les politiciens dans les démocraties font appel au peuple pour obtenir des votes, la société civile peut exercer son influence sur la composition du gouvernement et le caractère de ses politiques.

**Le secteur privé** : le principal moteur de croissance économique, de richesse, d'emplois et de création de revenus – et par là-même la source principale de revenus du gouvernement – le secteur privé joue un rôle critique pour assurer que le gouvernement délivre des services sociaux essentiels. La disponibilité de ces services est une contribution majeure à la légitimité et l'efficacité du système de gouvernance. De façon plus importante, le secteur privé donne aux individus et aux groupes l'opportunité de compter sur eux-mêmes et d'être indépendants, leur permettant ainsi de contrôler les performances du gouvernement.

**Le service public** : les fonctionnaires en général sont responsables de mettre en place des politiques et d'administrer le pays. Dans une démocratie, les politiciens sont éphémères, dépendants des courants électoraux. Les fonctionnaires, eux, demeurent le plus souvent, même lorsque les militaires prennent le pouvoir ou que les partis politiques ne sont pas réélus. Ce sont donc des agents de gouvernance puissants.

**Les médias** : le fait de faire des reportages sur des sujets domestiques et internationaux, d'identifier les abus de pouvoir et les défauts de responsabilités et de faire circuler les opinions et les points de vue des citoyens donne aux médias le rôle de permettre au peuple de débattre certaines questions et de prendre d'importantes décisions sur la politique et sa mise en œuvre.

**Les chercheurs en politique** : Les cellules de réflexion et les instituts de recherche jouent un rôle très important en

critiquant la sagesse conventionnelle de ceux qui occupent des postes clés de gouvernance. Ils peuvent identifier les abus de pouvoir, recueillir et interpréter des données locales et internationales qui permettent aux citoyens de prendre des décisions averties sur les actions du gouvernement.

**La démocratie :** en quelques mots, la démocratie est un système de gouvernance dans lequel le peuple participe aux processus de décision qui concernent leur vie, sans tenir compte de leur race, de leur couleur, de leur ethnie, de leur région ou de leur religion. Elle garantit un gouvernement par consensus ; un gouvernement responsable et transparent.

### **La dominance exécutive dans les systèmes de gouvernance en Afrique**

Il est important de reconnaître que les systèmes de gouvernance en Afrique moderne sont en général les produits de luttes anticoloniales pour l'autodétermination et l'indépendance, et sont construits sur des systèmes imposés principalement par les colonisateurs britanniques, français et portugais. Ces systèmes ont été par la suite radicalement modifiés pour répondre aux défis postcoloniaux de construction et de développement des nations, de partis uniques et de régimes militaires, de défis mondiaux permanents et d'espoirs des générations émergentes.

Malgré le fait que toutes les constitutions postcoloniales ont embrassé le principe de séparation des pouvoirs, la performance des états postcoloniaux n'a pas été conforme aux idéaux Wébériens classiques. Sans s'inquiéter des contraintes inhérentes aux fonctions officielles et dans l'absence de surveillance institutionnelle efficace, les dirigeants politiques chefs d'Etat ou non, et les fonctionnaires de haut-rang ont élargi leurs pouvoirs et leur autorité. Ce sont plusieurs raisons pour lesquelles le pouvoir exécutif a tendance à monopoliser le pouvoir et l'autorité discrétionnaire. L'analyse qui suit est dérivée principalement du *Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005* réalisé par La Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis Abeba qui fut aussi la source principale de données pour le MAEP en préparation par le Secrétariat du MAEP continental des articles portant sur le contexte et les questions, ainsi qu'une ressource clé pour les exercices d'autoévaluation.

Le pouvoir exécutif est à l'origine des lois, règles et réglementations, et assure la conformité. Il met en priorité les questions et politiques à examiner et contrôle ainsi le type de lois générées par le corps législatif et leur implémentation.

Soutenu par le service civil, c'est le principal fournisseur de biens et de services publics, parmi lesquels la sécurité et la défense. Il est aussi responsable de l'ordre et de la loi. Il formule et met en place les politiques publiques, il contrôle les ressources matérielles et financières principales, il mobilise le peuple et fournit de l'emploi. Il estime l'argent public, prépare le budget national et distribue les fonds.

Le pouvoir exécutif nomme les bureaucrates, les directeurs des instituts nationaux, les chefs de corps parastataux et des organismes de surveillance (parmi lesquelles l'Ombudsman, les commissions des droits de l'Homme, les commissions anticorruption et les institutions impliquées dans la lutte antifraude) il contrôle ainsi la bureaucratie de façon efficace en commandant la vie professionnelle des fonctionnaires de haut-rang. Dans un système hautement centralisé avec une présidence exécutive forte, comme au Kenya, le pouvoir exécutif nomme toutes les positions administratives importantes. Il nomme le président de la Haute cour de justice, les juges et les magistrats, et contrôle le budget judiciaire. Il a le pouvoir constitutionnel de dissoudre le corps législatif s'il l'estime nécessaire, menaçant ainsi perpétuellement les législateurs et sapant l'indépendance et l'efficacité du corps législatif. Dans de telles circonstances, il est très difficile pour le corps législatif de surveiller les pouvoirs ou de réguler l'autorité discrétionnaire du pouvoir exécutif. Au Ghana, par exemple, l'article 78 de la Constitution permet au président de nommer autant de membres du parlement que de ministres ou ministres-adjoints s'il l'estime nécessaire, diminuant ainsi l'indépendance du corps législatif et son pouvoir de surveiller le pouvoir exécutif.

Bien que les pouvoirs constitutionnels soient essentiels pour légitimer le rôle du pouvoir exécutif, les tentations d'abus demeurent inhérentes.

Sans tenir compte des structures et des principes implantés, les provisions constitutionnelles peuvent être sapées par de dures réalités politiques. Un parti au pouvoir avec une majorité écrasante peut facilement miner l'efficacité du corps législatif à surveiller le pouvoir exécutif.

Dans le système fédéral d’Ethiopie, le Front Démocratique Populaire Révolutionnaire au pouvoir a eu une majorité écrasante au parlement, et peut ainsi gérer et contrôler les séances parlementaires et les résultats législatifs.

Au Kenya, avant les élections de 2002, l’indépendance du corps législatif a été sapée et sa capacité à surveiller le pouvoir exécutif a été sévèrement affaiblie car le parti au pouvoir : l’Union Nationale Africaine du Kenya (KANU), avait une majorité écrasante et gouvernait depuis plus de trois décennies. Le grand caucus parlementaire du parti au pouvoir a aussi permis au pouvoir exécutif d’amender la constitution à sa guise. La présidence puissante du Kenya est la conséquence d’amendements constitutionnels progressifs introduits pendant l’autorité d’un parti unique.

Au Ghana, le pouvoir exécutif accroît sa dominance en cooptant les membres du corps législatif à de petits portefeuilles gouvernementaux.

Ces exemples sont des réalités politiques, et sont l’inconvénient des procédures démocratiques sans conventions politiques. La majorité n’a pas l’obligation de s’inquiéter des minorités ou de l’opposition. Mais c’est aussi un reflet de la faiblesse et du manque d’engagement de l’opposition dans le corps législatif, qui est plus souvent concernée par ses intérêts personnels que par les intérêts de ses circonscriptions.

### Le pouvoir institutionnel

Dans un système de gouvernance démocratique, le corps législatif débat des questions nationales et des intérêts principaux de certaines communautés ; il exprime les doléances du peuple et plaide pour leur rectification ; et il demande des comptes aux autorités correspondantes. Le pouvoir judiciaire s’assure que justice soit faite, et de façon visible. Le corps législatif et le pouvoir judiciaire sont donc supposés jouer des rôles importants dans le contrôle et la surveillance des pouvoirs et de l’autorité discrétionnaires du pouvoir exécutif. Bien que les fonctions exécutives au jour le jour soient accomplies par les fonctionnaires, les ultimes responsabilités constitutionnelles et politiques restent aux mains des dirigeants politiques.

La mesure dans laquelle on demande des comptes au pouvoir exécutif ne dépend donc que de l’efficacité et de la compétence du pouvoir judiciaire et du corps législatif. Mais dans la plupart des cas, ces institutions manquent du pouvoir qui étendrait leur indépendance et leur compétence.

### Le corps législatif

- **Une indépendance limitée** : Dans plusieurs pays d’Afrique, le pouvoir exécutif domine en utilisant différentes méthodes pour soumettre le corps législatif – comprenant l’intimidation, les pressions financière et le patronage. Madagascar, le Swaziland et l’Uganda en sont des exemples.
- **Un manque de moyens de base et d’infrastructure** : dans plusieurs pays africains tels que la Gambie, le Malawi et la Zambie, les législateurs n’ont pas de bureaux adaptés et manquent d’équipements électroniques de base pour faciliter le flot d’informations et de communication qui permettrait d’améliorer leur efficacité.
- **Des ressources financières faibles** : l’efficacité du corps législatif dans plusieurs pays d’Afrique a été sapée par des ressources financières inappropriées. Par exemple, le parlement malawien ne peut se rassembler que pendant huit à dix semaines maximum par an pour des raisons financières.
- **Le personnel de soutien** : il y a un manque de personnel qualifié, professionnel et dévoué pour rassembler et analyser les données et les informations afin de les transformer en connaissance utile pour que les législateurs les utilisent dans les débats et autre comités de travail. Par manque de fonds, il est impossible d’attirer du personnel qualifié ou de le conserver. C’est un problème sérieux dans plusieurs corps législatifs en Afrique, comme en Egypte, au Kenya, au Mali, au Sénégal et en Zambie.
- **Un niveau d’éducation faible et une mauvaise compréhension de leurs fonctions** : en général, les législateurs africains ont tendance à avoir un niveau d’éducation faible par rapport aux performances escomptées. Beaucoup ont une compréhension inappropriée du rôle du parlement, et de leur propre rôle comme représentants du



peuple et gardiens des intérêts nationaux. Les parlements d’Ethiopie, du Kenya et du Lesotho, parmi d’autres, illustrent cette tendance.

- **Des comités législatifs faibles** : les comités sont supposés être formés de personnes issues des principaux partis politiques du corps législatif et qui ont l’expérience nécessaire pour examiner de façon critique les législations proposées. Ils comprennent une éducation ou un engagement insuffisant, du personnel de soutien inadapté et le fait que les nominations soient plus souvent dictées par le patronage exécutif que par l’excellence.
- **Le manque de partis d’opposition organisés et efficaces** : les partis d’opposition parlementaire sont généralement faibles, indisciplinés, et manquent d’engagements politiques et idéologiques. Leurs membres sont vulnérables à la cooptation par le pouvoir exécutif. Cette situation était répandue notamment au Kenya avant les élections de 2002, au Botswana, en Ethiopie et en Uganda.

### Le pouvoir judiciaire

Comme pour le corps législatif, l’aptitude du pouvoir judiciaire à surveiller le pouvoir exécutif dépend de ses pouvoirs, qui dépendent à leur tour de deux facteurs : ce que le pouvoir exécutif estime adapter à ses besoins en termes de ressources, et l’environnement dans lequel il opère.

- **Une indépendance limitée** : Dans plusieurs pays d’Afrique, l’indépendance du pouvoir judiciaire est érodée parce qu’en général, le pouvoir exécutif détermine la nomination des juges haut placés, des magistrats, des officiers judiciaires et des fonctionnaires de haut rang. Deuxièmement, la branche exécutive est aussi responsable de leur rémunération, de leur promotion et de leurs conditions de travail, ainsi que de leur budget. Finalement, le pouvoir exécutif est susceptible – ou vu comme susceptible – d’influer sur les projets de carrière, et par là même sur l’indépendance des titulaires. Ceci a contribué au phénomène du pouvoir judiciaire intéressé par l’autorité qui dans certains pays d’Afrique anticipe les attentes de ses maîtres.
- **Une compétence réduite** : une maigre rémunération et les conditions de travail ont sérieusement sapé le professionnalisme, l’éthique et l’intégrité de juges haut placés et de magistrats. Ainsi démotivés, beaucoup sont tombés sous l’égide de la corruption et devenus vulnérables aux manipulations par le pouvoir exécutif, minant ainsi l’intégrité et l’efficacité du pouvoir judiciaire dans son ensemble.

### Les acteurs non-gouvernementaux

Le manque de fonds et de personnel qualifié et dévoué ont sérieusement miné les performances des organisations non-gouvernementales en Afrique. Dans certains pays d’Afrique, l’environnement professionnel est hostile car les gouvernements perçoivent ces organisations comme ennemis dont les activités doivent être contrôlées et régulées de près, comme en Egypte, en Ethiopie ou au Kenya.

### La culture politique

Historiquement, le pouvoir exécutif a été l’institution de gouvernance la plus puissante, depuis les chefs de tribus précoloniaux, pendant toute l’époque coloniale, les partis uniques pendant la période postcoloniale et jusqu’à aujourd’hui. Le pouvoir exécutif a été si puissant qu’il a provoqué le phénomène africain du « Grand homme », du « chef », du « Mzee » – un seul homme, si puissant que l’intégralité du système de gouvernance semble dépendre de ses capacités et de ses caprices.

Il est discutable qu’avec l’expansion de l’espace politique et de la démocratisation, la dominance exécutive a été graduellement maîtrisée. L’autoritarisme d’un gouvernement à parti unique a été remplacé par une domination multipartite et une bonne gouvernance, et les dictatures de personnages tels que Idi Amin, Bokassa, Mobutu et Sani Abacha sont des histoires d’horreur du passé.

Quoi qu’il en soit, le culte du « grand homme » est toujours vivant en Afrique, encore qu’il disparaît doucement sous les attaques acerbes des sociétés civiles et la vigilance des médias.



## Le potentiel de la Révision par les Pairs

Parmi ses objectifs, le MAEP veut promouvoir les politiques et pratiques susceptibles de mener à la paix et à la stabilité politique, à la forte croissance économique, et au développement humain durable. Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable aux pays participants de se conformer aux déclarations de base du NEPAD sur la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance économique et la gestion, la gouvernance d'entreprise, et le développement socio-économique, et d'adopter des politiques appropriées. Au vu de la démocratie et de la gouvernance politique, les objectifs principaux sont : faciliter une exploration participative des questions de gouvernance clé et des problèmes liés au développement et à la démocratisation ; de promouvoir des politiques et des programmes appropriés ; et de mobiliser les ressources humaines et matérielles.

Les pays complètent un Rapport d'auto-évaluation par pays (CSAR) dans un processus national de recherche et de consultation, et préparent un Programme d'Action national (PA) pour adresser les défauts de gouvernance identifiés. Un groupe externe d'experts africains, l'équipe de Révision nationale, vient alors dans le pays pour vérifier que le processus était juste et rigoureux, et que le rapport couvre les sujets principaux. Une fois que les rapports sont présentés au niveau des chefs d'Etat, les PA sont mis en œuvre et révisés annuellement.

Les rapports émergeant des processus du MAEP ont jusqu'à présent révélé plusieurs défis communs de gouvernance dans les états africains. Ceux-ci comprennent la tendance du pouvoir exécutif à dominer les autres branches du gouvernement (et même de la société toute entière) ; les déficiences de pouvoir constitutionnel et la négligence des capacités de développement ; le manque de respect pour les constitutions et le constitutionalisme ; et un reste de politique de parti unique d'autoritarisme et de culte du « grand homme ».

Les processus nationaux du MAEP, accompagnés d'un travail de la Mission de Révision des Pays, fournissent un aperçu exhaustif des performances du système de gouvernement en Afrique. Les deux doivent inclure des discussions de grande envergure.

Ils éclairent les problèmes et tentent d'atteindre une compréhension commune des défis auxquels la gouvernance fait face, et les moyens possibles d'y répondre.

La mise en exposition a révélé des informations considérables et jusqu'ici inaccessibles sur les actions de la gouvernance, et qui ont humilié ceux qui étaient au pouvoir en exposant leur vulnérabilité politique et les sensibilisant aux besoins d'être plus responsables, transparents et réagissant mieux. Elle a démystifié des gouvernements et exposé les visages humains qui les contrôlaient. Ceci a donc permis de développer et renforcer la confiance du peuple, en tant qu'êtres humains bénéficiant de droits de l'homme basiques, et en tant que citoyens doués de droits et d'obligations. Le MAEP, tel quel, a libéré le génie de la lampe. Le peuple est maintenant conscient de ses droits politiques et constitutionnels, et s'est mieux organisé pour les protéger et les promouvoir. Il est aussi plus susceptible d'être vigilant face à des abus de pouvoir.

Les processus de Révision par les Pairs africains ont légitimé les rôles des acteurs non-gouvernementaux dans les systèmes de gouvernance. Mais ils les ont aussi exposés à la marginalisation, la manipulation, une dépendance grandissante et le harcèlement du gouvernement. Certains acteurs non-gouvernementaux qui étaient très actifs pendant les mouvements pro-démocratiques, par exemple au Kenya et en Afrique du Sud, ont été marginalisés et intimidés à cause de leurs critiques légitimes continues des régimes en exercice.

Quoi qu'il en soit, les acteurs non-gouvernementaux savent maintenant qu'ils ont une opportunité unique de jouer un rôle important dans l'évolution des systèmes africains : promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance politique, permettre au peuple de prendre ses responsabilités et s'assurer qu'ils soient vigilants et engagés à identifier les abus de pouvoir. En général, les processus de Révision par les Pairs africains ont renforcé le rôle des acteurs non-gouvernementaux et par là même de la société civile. Ce secteur est la source principale de tous les ingrédients, humains et matériels, dont on a besoin pour promouvoir les objectifs du NEPAD : la croissance économique, le développement humain durable, l'éradication de la pauvreté et la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance. Les sociétés civiles sont engagées dans toute l'Afrique. Le potentiel de maîtriser le pouvoir exécutif existe en abondance. Mais ils ont besoin d'un pouvoir accru, d'organisation, et de partenariats créatifs.

## Comment les pouvoirs sont-ils séparés

La séparation des pouvoirs dans un système de gouvernance est nécessaire pour assurer que les plus grandes institutions, le corps législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, soient indépendants et accomplissent leurs fonctions de manière efficace.

Par essence, l'équilibre des pouvoirs est fait pour contraindre la dominance d'une seule institution, particulièrement le pouvoir exécutif, et pour empêcher toute tendance aux abus de pouvoirs et à l'autorité discrétionnaire. La structure principale est la suivante :

- **La Constitution**, qui est la source d'autorité pour tous les acteurs du système de gouvernement. Elle affirme la suprématie de la loi, et assure que personne ne demeure au-dessus de la loi.
- **Le pouvoir judiciaire**, soutenu par les cours de justice et les ressources nécessaires. Il fait respecter l'Autorité de la Loi et garantit les procédures régulières et ainsi la bonne administration de la justice.
- **Le corps législatif**, consiste de représentants élus et constitutionnellement obligés et politiquement chargés de promouvoir les intérêts nationaux, d'articuler les doléances et de surveiller et d'équilibrer le pouvoir exécutif.

Ces structures de base sont en place dans les systèmes de gouvernance africains, accompagnées de sociétés civiles engagées et des médias vigilants. Mais tandis qu'elles paraissent fonctionnelles, elles ne sont pas aussi efficaces que des structures similaires dans des systèmes non-africains. Pourquoi ? Les systèmes modernes en Afrique sont des créations coloniales qui ont été substantiellement amendées pour convenir aux ambitions et aux visions d'une série de dirigeants politiques et militaires. L'Etat africain moderne est donc en substance un amalgame d'institutions adoptées – de gouvernance, socio-économiques, culturelles et autres – fonctionnant sous une constitution. Il est géré selon des procédures et des conventions originaires des époques coloniales et adaptées aux réalités politiques, culturelles et traditionnelles africaines.

Au fond, c'est une question de système imposé ou emprunté fonctionnant grâce à des pratiques corrompues ou dénaturées. Des notions de responsabilités collectives ou ministérielles sont reconnues, la séquence des questions est adoptée, et l'« opposition loyale » est tolérée dans plusieurs systèmes de gouvernance africains – mais la manière dont elles sont exécutées est une autre affaire.

En général, toutes les institutions ont besoin de temps pour murir et devenir efficaces. Les institutions politiques adoptées à partir de différentes cultures politiques prennent encore plus de temps. Les procédures et conventions ont besoin de temps pour être comprises et intégrées dans une culture émergente qui évolue constamment alors que les dirigeants politiques contestent le pouvoir. En évaluant leur efficacité, d'autres facteurs doivent être considérés, tels que le statut des structures et la façon dont elles fonctionnent :

- Sont-elles respectées et obéies, particulièrement par les acteurs principaux ?
- Sont-elles largement comprises et accessibles aux personnes qui pourraient avoir besoin de leurs services, ou sont-elles enveloppées de craintes et de mystères.
- Les cours de justices et les officiels des cours sont-ils accessibles aux citoyens ordinaires et illettrés ? et
- Comment le peuple perçoit-il le corps législatif ? un lieu où leurs doléances sont reçues ou bien un endroit pour ceux qui veulent plus dans leurs poches ?

Les structures assurant la séparation des pouvoirs sont essentielles mais pas suffisantes pour pourvoir l'équilibre des pouvoirs en Afrique. Elles manquent de constitutionalisme et du soutien des conventions institutionnelles, de volonté politique et d'engagement. Dans plusieurs pays africains, les constitutions contiennent des proclamations d'intention éloquentes, mais la volonté politique d'action et d'adjudication reste absente.

Il n'y a pas eu assez de temps pour que les conventions de gouvernance évoluent en Afrique, ni pour que l'engagement politique n'accroisse. Les conventions sont les fruits d'un long processus historique d'expériences partagées, de mise en confiance et de développement du consensus national. Ce sont de telles conventions qui interdisent l'usage excessif de la majorité parlementaire. C'est la sagesse conventionnelle du peuple qui définit les notions de responsabilités personnelles – ce qui est bon de ce qui est mauvais – et qui distingue le vol de la prise de

possession. Dans certains pays africains, un dirigeant peut être accusé de voler les fonds publics dans la capitale, et être porté en héros dans son village pour l'hôpital construit grâce à ces fonds. La réciprocité plutôt que la légalité reste la fondation de beaucoup de sociétés africaines. La loyauté existe pour une personne visible et vivante, pas pour un principe abstrait. La solidarité de groupe et le consensus sont plus valorisés que l'indépendance ou les jugements individuels. L'éthique sur la propriété ou les services publics varie de pays en pays. Dans la plupart des pays d'Afrique, les détournements de fonds ou les abus de pouvoir sont couramment tolérés, tant que l'auteur est « l'un des nôtres » et non « l'un des leurs ».

### **Ce qu'il reste à faire**

Le travail du MAEP jusqu'aujourd'hui, et plus particulièrement le Rapport sur la Gouvernance en Afrique de 2005 révèlent que la tendance du pouvoir exécutif à vouloir dominer est toujours un facteur important dans plusieurs systèmes de gouvernance en Afrique. Le MAEP, un travail de longue haleine, a déjà exposé les manières dont ces systèmes sont gérés. Quelles leçons pouvons-nous en tirer ? Que peut-on faire pour renforcer l'équilibre des pouvoirs, pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'abus de pouvoirs et d'autorité discrétionnaire du pouvoir exécutif, lesquels sont pourvus par la constitution ou mandatés par les électeurs ? Que faut-il faire pour que les institutions fonctionnent ?

Dans l'analyse finale, la gouvernance se rapporte à la façon dont les peuples gèrent leurs affaires collectivement. Et le gouvernement est principalement un ensemble de personnes qui gère les institutions de la gouvernance. Dans une démocratie, les gens sont les auteurs des lois qui les gouvernent et des politiques publiques destinées à améliorer leurs vies. Le peuple, c'est à dire les bureaucrates, les fonctionnaires, les soldats, la police, les docteurs, les enseignants, etc. mettent en place les politiques publiques. Et en tant que citoyens individuels ou groupes organisés, ils sont les bénéficiaires ou les victimes de telles politiques publiques ou actions du pouvoir exécutif.

Pour que les gens performant ces fonctions, ils doivent être pourvus de connaissances et d'informations. En particulier, ils doivent savoir ce que les gouvernements sont constitutionnellement obligés de faire, et comment ils peuvent faire en sorte que leur gouvernement performe ses obligations. En d'autres mots, ils doivent demander des comptes aux dirigeants. Inconscients des desseins de leurs propres gouvernements, respectueux envers les responsables de la livraison des services, ignorant leurs droits – de telles situations ont mené les peuples à tendre vers la servilité envers l'autorité et l'éloignement des affaires publiques. L'illettrisme et la pauvreté les ont privés de leur autonomie. En percevant le gouvernement comme tout-puissant et intouchable, il est naturel que le peuple ait craint l'autorité et accepté une tendance à la dominance exécutive. Proprement informés, ils sont susceptibles d'être plus confiants et vigilants pour protéger leurs droits. Certains seront capables de tirer la sonnette d'alarme sur les défauts de tenir des promesses électorales. D'autres identifieront les abus de pouvoir et la violation des droits de l'homme. Tous seront capables de participer plus efficacement à l'édification des lois qui avantageront leur communauté, et à concevoir des institutions de gouvernance qui leur sont significatives et efficaces pour résoudre leurs problèmes.



## Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

**Institut Sud-africain des Affaires Internationales  
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud  
Tél.: +27 11 339-2021 • Fax: +27 11 339-2154  
[www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) • [info@saiia.org.za](mailto:info@saiia.org.za)**