



L'AFRIQUE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE

Ousmane KHOUMA

Enseignant chercheur à la Faculté des sciences juridiques et politiques

Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Introduction

- I- Le potentiel de l'Afrique dans la gouvernance mondiale
 - A- Le potentiel en matière de gouvernance politique
 - 1. Au plan continental : La Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance
 - 2. Au niveau des communautés économiques régionales : l'exemple du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance
 - B- Le potentiel en matière de gouvernance économique
 - 1. Au plan africain : la mise en place de la zone de libre-échange continentale africaine
 - 2. Au niveau des communautés économiques régionales : l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine
- II- Les défis de l'Afrique dans la gouvernance mondiale
 - A- Les défis relatifs à la gouvernance démocratique
 - 1. Le maintien de l'ambition démocratique
 - 2. La montée en puissance de la démocratie *illibérale*
 - B- Les défis liés à la gouvernance économique
 - 1. La lutte contre la corruption
 - 2. La tentation souverainiste

Conclusion



Résumé :

Si l’Afrique est marginalisée dans la gouvernance mondiale, il n’en demeure pas moins qu’elle recèle un fort potentiel, tant du point de vue de la gouvernance politique, que du point de vue de la gouvernance économique. En effet, au niveau panafricain, la gouvernance démocratique est souhaitée par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Une communauté économique régionale comme la CEDEAO va encore plus loin, en la matière, avec son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance.

S’agissant de la gouvernance économique, la zone de libre-échange continentale africaine est devenue une réalité. Au plan sous-régional, les exigences de l’union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sont assez remarquables.

Toutefois, de nombreux défis subsistent qui tiennent à la fois aux régressions démocratiques et aux hésitations en matière d’intégration économique du continent.

Abstract :

If Africa is marginalized in global governance, it nevertheless harbors strong potential both in terms of political governance and economic governance.

Indeed, at the pan-african level, democratic governance is promoted by the African Charter on Democracy, Elections and Governance. A regional economic community such as ECOWAS goes even further in this regard, through its Protocol on Democracy and Good Governance.

With regard to economic governance, the African Continental Free Trade Area has become a reality. At the subregional level, the requirements of the West African Economic and Monetary Union are quite remarkable.

However, many challenges remain, stemming both from democratic backsliding and from hesitations regarding the continent’s economic integration.



Introduction :

« *Il est des mots qui ont plus de valeur que de sens, qui chantent plus qu'ils ne parlent* » (Paul Valéry). Le mot « gouvernance » serait-il de ceux-là ? A tout le moins, force est de relever sa polysémie et sa polymorphie en ce que son sens, son contenu, sa forme dépendent, le plus souvent, de celui qui s'exprime. La gouvernance est devenue un « *mot-valise* »¹. « *Il est difficile de prévoir ce que [le mot « gouvernance »] annonce : une simple façon de parler l'idiome libéral dans la plupart des circonstances ; mais, inversement des perspectives de découverte novatrices dans quelques cas. Dans les considérations ordinaires, au jour le jour, son utilisation reste presque toujours esthétique plutôt que réfléchie ; elle relève du domaine de l'euphémisme permettant de se donner l'air à la page tout en oblitérant les notions si peu gratifiantes pour le public, le gouvernement ou l'autorité publique. En revanche, dans d'autres contextes, dans certains cercles universitaires [...], il revêt un sens plus substantiel, mais un sens pourtant encore partiel, sans lien médité avec ce que la gouvernance peut vouloir dire pour d'autres groupes de spécialistes. Pire encore, fréquemment [...], le caractère inachevé de la notion aussi bien que des phénomènes qu'elle prétend recouvrir la rend symptomatique d'un pédantisme [...]* ».² A partir de là, ce n'est pas la modestie, mais la sagesse qui commande une démarche prudente pour qui veut examiner l'Afrique dans la gouvernance mondiale.

L'expression « *bonne gouvernance* » inconnue au début des années quatre-vingt, fait désormais partie du langage courant de la coopération au développement. Elle est composée de deux termes qui ont chacun leur importance.

Dans l'expression « *bonne gouvernance* », le premier terme est un qualificatif, « *bonne* ». Si le terme gouvernance était connu dans les systèmes anglo-saxons, celui de « *bonne gouvernance* » ne l'était pas. La paternité, ou du moins la vulgarisation de l'expression peut être attribuée à la Banque mondiale, et plus précisément à son chef du service juridique de l'époque, Ibrahim Shihata.³ C'est d'ailleurs pour cette raison que l'expression est essentiellement utilisée dans le cadre de l'aide au développement.

Née à Washington à la fin des années 80, ayant très rapidement traversé la *H. Street*, cette expression fait désormais partie du vocabulaire de tous les bailleurs de fonds, et de tous les récipiendaires d'aides.

L'étonnante promotion de la bonne gouvernance est relativement récente, alorsmême que son origine est bien ancienne. L'idée de « *bon gouvernement* » appartiendrait à la littérature politique de la chrétienté médiévale.⁴ Introduite dans la « *Common law* », puis transposée dans le droit américain (*good governance*) avant d'être enfin redécouverte par la Banque mondiale⁵, la bonne gouvernance désigne un mode d'exercice de l'autorité dans la gestion impartiale, transparente et efficace des affaires publiques, fondé sur la légitimité.⁶

La « *bonne gouvernance* » est la traduction du terme anglais « *good governance* ». Mais ce n'est pas là la première traduction apparue. Dans un premier temps, il a été traduit par des termes

¹ Suivant l'expression de J.-P. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 9.

² G. HERMET et A. KAZANCIGIL, *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, CERI, Karthala, 2005, p. 7.

³Voir par exemple "Human Rights, Development and international Financial Institutions", *American University Journal of International Law and Policy*, vol.8, 1992, p.27-37

⁴ Th. De Montbrial et P. Jacquet (Ss. La dir. De), *L'entrée dans le XXIe siècle*, Ramsès 2000, Dunod, Paris, 1999, p.16

⁵ E. LeRoy, *Le jeu des lois. Une anthropologie "dynamique" du droit*, L.G.D.J., Paris, 1999, p.294

⁶ B. BOUMAKANI, "La bonne gouvernance et l'État en Afrique" in *R.J.P.I.C.*, janv-avril 2002, p.21-45



préexistants, comme « *gouvernementalité* »⁷ ou *gouvernabilité*.⁸ Ces deux termes ont cependant été plus ou moins abandonnés, s'agissant de l'aide au développement. Seule l'expression « *bonne gouvernance* » semble subsister. Sa « *création par la Banque mondiale* », puis sa diffusion dans les discours et politiques des bailleurs de fonds, ont ajouté un nouveau terme dans le langage de l'aide au développement.

Ce terme, en tant que manière de gérer, de gouverner, peut être adapté à plusieurs domaines d'activités. Ainsi, lorsque les bailleurs de fonds parlent de « *bonne gouvernance* », ils parlent de gouvernance des affaires publiques. Par exemple, dans son rapport de 1989 intitulé « *Afrique Subsaharienne : de la crise à la croissance durable* », la Banque mondiale, expliquant les raisons du sous-développement du continent, définit la gouvernance comme l'exercice du pouvoir politique pour gérer les affaires nationales.

Le terme de « *gouvernance démocratique* » est aussi devenu d'usage fréquent.

La gouvernance et la « *gouvernance démocratique* » existent.⁹ D'abord comme phénomène multiforme à mettre davantage en ordre, une sorte de tendance qui si elle demeure fuyante n'en a pas moins une réalité souvent magnifiée, parfois camouflée. Ensuite, la « *gouvernance démocratique* » existe aussi comme concept en gestation élaboré, surtout par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques qui tentent d'ordonner ce qui donne encore l'impression d'être fait de « *bric et de broc* ».¹⁰ L'ennui provient de ce que les ébauches de définitions, en forme d'inventaire, sont trop lissées pour laisser toujours surgir les questions cruciales. Ici, comme ailleurs, ce n'est pas tant le mot qui pose problème que ce qu'il recouvre. « *Le mot est caressant. Il fait moderne* ».¹¹ Pour l'interroger pourtant, le terrain africain, fertile en la matière, peut permettre de faire germer des questionnements majeurs.

Le thème de la « *bonne gouvernance* » connaît une effervescence constante aussi bien dans l'ordre international que dans l'ordre interne.¹² Tout État est porté à se parer ostentatoirement de ce label que les bailleurs de fonds internationaux imposent, au titre des « *conditionnalités* » de la coopération, aux États africains et en ce qu'il est présenté comme l'une des valeurs de la légitimité étatique. Cet engouement à l'égard de la gouvernance démocratique ne procède pas pourtant d'une compréhension partagée des différents acteurs sur son contenu. Il tient plutôt à l'ampleur des enjeux politique, institutionnel et économique que recouvre le concept.

Quant à la « *gouvernance mondiale* » ou « *gouvernance globale* », elle renvoie au problème fondamental de l'exercice de l'autorité dans un monde transnational. Elle peut s'entendre de la recherche d'un ordre collectif mondial, non hégémonique et pluraliste où il y a un certain équilibre des pôles de puissance, mais aussi une meilleure répartition des pouvoirs au sein des institutions internationales. Ce qui constituerait une garantie pour un monde plus stable dans lequel les décisions globales refléteraient la diversité au plan universel.¹³

En effet, la gouvernance constitue un monde ou plutôt, un ensemble hétéroclite de dispositifs très divers, chaque problème, chaque institution, chaque entreprise dessinant son espace de

⁷ Voir par exemple A.N. SINDZINGRE, "Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique", in S. Mappa (dir.), *Développer par la démocratie ?*, Karthala, Paris, 1995, p.429-455

⁸ J. CHEVALLIER, « La Gouvernabilité », CURAPP, PUF, 1996

⁹ D'ailleurs deux revues fort estimables sont consacrées depuis de nombreuses années à la « *gouvernance* » : « *Governance. An International Journal of policy, Administration and institutions* », Blackwell Pu., USA; et *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, Lynne Rienner Pub., USA.

¹⁰ G. HERMET et A. KAZANCIGIL, *La gouvernance...*, op. cit., p. 7.

¹¹ Ibid.

¹² Voir "la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, numéro spécial, mars 1998

¹³ M. KAMTO, *Gouvernance mondiale et droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p.10.



gouvernance. Ces espaces ne sont ni clos, ni fixes. Ils s'interpénètrent, entretenant des rapports multiples et évolutifs. Ces systèmes se caractérisent par une inspiration commune : cette idée de gouvernance s'articule autour de quatre éléments clés : les flux et les réseaux comme condition de la richesse et du pouvoir ; la participation d'acteurs multiples unis par un marchandage multiforme et permanent ; des normes diverses, règles du jeu, elles aussi en négociation constante ; enfin, des gardiens, des arbitres chargés de veiller à la régularité des processus.¹⁴

Après ces concepts, aussi divers que différents dans leur contenu comme dans leur portée, - le contexte : celui de l'Afrique dans la gouvernance mondiale ; l'Afrique dans les relations économiques internationales. Inutile d'insister, outre mesure, en revenant sur des chiffres et des statistiques bien connus. Ce contexte est celui d'une grande marginalisation. Marginalisation dans les institutions politiques internationales : on pense à la composition du Conseil de sécurité des Nations unies. Marginalisation dans les institutions financières internationales : on songe au déséquilibre des institutions de *Bretton Woods* (FMI et Banque mondiale) ainsi qu'aux règles de fonctionnement de l'OMC.¹⁵ Le contexte interne est tout aussi délicat.

Pour autant, la gouvernance démocratique peut constituer un socle approprié pour construire l'accord sur les règles. Il peut y avoir un certain nombre de bases culturelles divergentes de la légitimité autre que la rationalité légale. C'est dû au fait que l'accord de principe de la gouvernance démocratique est en pleine évolution. Les populations et les groupes peuvent consentir à être liés quand ils croient qu'ils peuvent participer à l'élaboration des règles. La participation à la formulation des règles, directement ou par quelque système de représentation est habituellement associée avec la légitimité dans la théorie tant que de telles règles ne violent pas au nom du « *majoritarisme* » les droits de l'homme. La gouvernance démocratique, dans de telles sociétés, nécessite que les « *publics* » élaborent des cadres, par les transactions qu'ils mènent entre eux et avec les institutions de l'État pour régler les conflits issus de cette diversité. D'ailleurs, on le rappelle, c'est le continent africain qui, en partie, a donné l'occasion de la résurgence du principe de « *gouvernance* », lorsque dans son rapport de 1989 intitulé « *Afrique Subsaharienne : de la crise à la croissance durable* », la Banque mondiale, expliquant les raisons du sous-développement du continent, définit la gouvernance comme l'exercice du pouvoir politique pour gérer les affaires nationales.

Al'évidence, cet exercice du pouvoir politique est la cause des principaux problèmes du continent relativement à la gouvernance démocratique.

D'un point de vue institutionnel, une confusion a été longtemps entretenue entre la Nation, l'Etat et le Chef de l'Etat du fait de la personification du pouvoir. Or, si « *l'État est avant tout une institution par laquelle est assurée la légitimité du pouvoir* »¹⁶, celui-ci, dans l'ordre interne, est impersonnel. Et c'est ce qui autorise à voir en lui un « *pouvoir de droit* » et à envisager l'État au nom duquel il s'exerce comme une institution. Il signifie donc prééminence des éléments d'autorité et de compétence sur l'élément de force ou de domination. C'est en institutionnalisant son pouvoir, c'est-à-dire en lui fixant des limites organiques, que l'État établit la distinction entre la politique et le droit, différenciation inconcevable pour qui n'envisage le pouvoir qu'en termes de puissance. Institutionnalisé, le pouvoir cesse aux yeux des hommes d'être coercition pure. Tant qu'ils le perçoivent comme destiné à leur bien

¹⁴ P. MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 2008, p. 53.

¹⁵ Voir D. CARREAU ET AUTRES, *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd. ; 2017.

¹⁶ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, 2^e éd., Tome I, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 303.



commun, ils ont tendance à l'associer à des idées de justice voire de morale. Ainsi, s'ils ne tiennent pas toujours la loi pour juste, ils tiennent pour juste d'obéir à la loi.¹⁷

Mais, à la fin des années 1980, sous la double pression de facteurs internes et externes, le voile s'est levé, en Afrique, sur d'introuvables Nations et des États déliquescents. C'est que « *tout État qui se respecte est désormais tenu de se présenter sous l'aspect avenant, de se parer des couleurs chatoyantes de l'État de droit, qui apparaît comme un label nécessaire sur le plan international* »¹⁸.

Or, il demeure que dans les Etats sub-sahariens, « *la présidence impériale s'exerce avec une plus grande amplitude [...]. Le régime s'inscrit dans une perspective de concentration du pouvoir au profit de l'autorité attributaire du pouvoir exécutif. Cette concentration des pouvoirs [...] provoque l'hypertrophie de l'institution présidentielle* ».¹⁹ Les transitions démocratiques amorcées depuis 1990 ne conduisent pas encore à sérieusement nuancer de tels propos.²⁰ Encore aujourd'hui, il serait difficile de nier que « *le pouvoir exécutif en Afrique représente le pouvoir tout court* »²¹.

Toutefois, au début des années 1990,²² l'Afrique était devenue un vaste chantier constitutionnel. Le bilan a révélé que l'apprentissage de la démocratie demande du temps et se heurte à des résistances multiformes. Si on enregistre des succès, par endroits aussi l'État de droit est malmené par des velléités de maintien ou de retour à l'autoritarisme. Certaines expériences sont fragilisées par des conflits armés ou des coups d'État, pendant que d'autres sont dans la tourmente à la suite d'élections manipulées.

Le grand tournant avait été la tenue de conférences nationales, sorte d'assises politiques imposées par les mouvements d'opposition aux pouvoirs établis et composées essentiellement d'organisations de la société civile. Les résultats ont été variables. Le modèle béninois a influencé les transitions démocratiques dans sept autres pays d'Afrique francophone.

En réalité, « *la remarquable convergence de tous les systèmes de gouvernement du début des années 1990 en faveur de la démocratie libérale et sa généralisation avaient en effet fini par faire penser que le continent africain était entré irréversiblement dans la galaxie des pays démocratiques. Il n'est pas un pays africain qui ne se réclame de la démocratie [...]. Mais les développements politiques ultérieurs et l'épreuve de la réalité [...] sont venus rappeler aux plus enthousiastes que ces transitions démocratiques sont encore « fondationnelles » et donc susceptibles d'évolutions réversibles, voire régressives* »²³.

¹⁷ C. de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, 4^e éd., Paris, Pedone, 1970, p. 113

¹⁸ J. CHEVALLIER, « La mondialisation de l'État de droit », in *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, L.G.D.J., E.J.A., 1999, p. 325

¹⁹ Th. HOLO, « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », op. cit., p.6.

²⁰ A CABANIS et M.-L. MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone, évolutions récentes*, Paris, Karthala ;H. ROUSSILLON (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 2^{ème} éd., 1995 ;J. AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, l'Harmattan, 2007 ; I. M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2008 ; V. FOUCHER, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Pouvoirs* n° 129, La démocratie en Afrique, p. 127 et s.

²¹ I.M. FALLI, *Le pouvoir exécutif...*, op. cit., p. 13.

²² B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n° 129, Seuil, 2009, p. 5-26 ; G. CONAC, « Succès et échecs des transitions démocratiques en Afrique subsaharienne », in *Gouverner, administrer, juger, Liber amicorum Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, p. 29-47.

²³ B. GUEYE, op. Cit., p. 6



L'Etat, dans certaines régions en Afrique, serait même « déliquescent » !»²⁴.

Toutefois, il est remarquable de noter une nouvelle pratique ou tentative d'instauration de la gouvernance démocratique, interne à l'Afrique. Ainsi, l'Union africaine²⁵ et les organisations sous-régionales telles que la CEDEAO²⁶ se sont dotées d'instruments pour la promotion de la démocratie, de la gouvernance, de lutte contre les changements anticonstitutionnels.

Et si l'on souhaite examiner « *l'Afrique dans la gouvernance mondiale* », on pourrait relever d'une part, le potentiel de l'Afrique dans la gouvernance mondiale (I) et, d'autre part, les défis de l'Afrique dans la gouvernance mondiale (II).

I- Le potentiel de l'Afrique dans la gouvernance mondiale

Ce potentiel est réellement en matière de gouvernance politique (A) que dans le domaine de la gouvernance économique (B)

A- Le potentiel en matière de gouvernance politique

Au plan continental, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est sans équivoque (1). Au niveau sous-régional, l'exemple du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance est tout aussi patent (2).

1. Au plan continental : La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012 tente de répondre, à tout le moins partiellement, aux défis de gouvernance posés au continent. Ses rédacteurs ont résolument pris le parti de s'inscrire dans une définition universelle de la démocratie.²⁷ Dès le Préambule, ils affirment que même s'ils sont « *conscients des conditions historiques et culturelles en Afrique* », ils n'en sont pas moins « *résolus à promouvoir les valeurs universelles et les principes de la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'Homme et le droit au développement* »²⁸.

Il est remarquable de noter que parmi les systèmes régionaux créés après la Seconde Guerre Mondiale, l'Union africaine est, avec l'organisation sous-régionale qu'est la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le seul à s'être doté d'un tel texte contraignant. Les exigences démocratiques sont bien au cœur du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Etats américains (OEA). Mais aucune de ces deux organisations n'a adopté de traité spécifique en ce sens. L'OEA s'est, certes dotée d'une Charte démocratique interaméricaine en 2001, qui à la différence du texte africain, prend la forme d'une résolution de l'Assemblée générale de l'OEA et n'est pas contraignante.²⁹

A l'inverse, la Charte africaine de 2007 a la nature d'un traité divisé en onze chapitres portant respectivement sur la définition des termes employés dans le traité (I), les objectifs (II) et principes (III) de la Charte, les exigences de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme (IV), la culture démocratique et de la paix (V), les institutions sur lesquelles doit

²⁴ J.-P. OLIVIER de SARDAN, « Dramatique déliquescence des Etats en Afrique », *Le Monde diplomatique*.

²⁵ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée le 30 janvier 2007.

²⁶ Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, décembre 2001.

²⁷ H. TIGROUDJA, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », in A.A YUSUF et F. OUGUEROUZ (dir.), *L'Union africaine, cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, p. 243.

²⁸ Préambule de la Charte.

²⁹ H. TIGROUDJA, op.cit.



reposer un régime démocratique (VI), l'importante question des élections (VII) et la non moins importante thématique des sanctions en cas de prise anticonstitutionnelle du pouvoir (VIII), la gouvernance politique, économique et sociale (IX) ainsi que les mécanismes de mise en application de la Charte (X), le dernier chapitre, de façon classique, est réservé aux dispositions finales (XI).

Forte d'une cinquantaine d'articles, la Charte souhaite établir, renforcer et pérenniser la démocratie et la gouvernance sur le continent.³⁰ En effet, ses signataires se disent désireux de renforcer les principales déclarations et décisions de l'OUA à savoir la Déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA de 1990 sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux intervenus dans le monde, l'Agenda du Caire de 1995 pour la relance économique et le développement social en Afrique, la Décision d'Alger de 1999 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique adoptée en 2002, le Protocole de 2003 portant création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine.³¹

Et ils se donnent notamment comme objectifs de promouvoir l'adhésion de chaque Etat partie aux valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme, et renforcer l'adhésion au principe de l'Etat de droit fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des Etats parties.³²

Au nombre des principes, on relève l'accès au pouvoir et son exercice, conformément à la Constitution de l'Etat partie et au principe de l'Etat de droit ;³³ ainsi que le renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale.³⁴

Au titre de la préservation de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, les Etats parties prennent l'engagement de promouvoir la démocratie, le principe de l'Etat de droit et les droits de l'homme.³⁵ Les Etats parties renforcent le principe de la suprématie de la Constitution dans leur organisation politique. Les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum. Les Etats parties protègent le droit à l'égalité devant la loi et à la protection égale par la loi comme condition préalable fondamentale pour une société juste et démocratique.³⁶

Au chapitre de la culture démocratique et de la paix, les Etats parties s'engagent à élaborer les cadres législatif et politique nécessaires à l'instauration et au renforcement de la culture, de la démocratie et de la paix.³⁷ Ils doivent promouvoir la bonne gouvernance, notamment par la transparence et l'obligation de rendre compte de l'administration.³⁸

³⁰ Ibid., p. 244

³¹ Préambule de la Charte, dernier paragraphe.

³² Articles 2 de la Charte.

³³ Article 3 de la Charte.

³⁴ Ibid.

³⁵ Article 4.1.

³⁶ Article 10.

³⁷ Article 11.

³⁸ Article 12.1.



Au niveau des institutions démocratiques, les Etats parties établissent des institutions publiques qui assurent et soutiennent la promotion de la démocratie et de l'ordre constitutionnel.³⁹

Pour des élections démocratiques, les Etats parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique.⁴⁰

Des sanctions sont prévues en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Si le Conseil de Paix et de Sécurité constate qu'il y a eu changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un Etat partie, et que les initiatives diplomatiques ont échoué, il prend la décision de suspendre les droits de participation de l'Etat partie concerné aux activités de l'Union en vertu des dispositions des articles 30 de l'Acte Constitutif et 7 (g) du Protocole. La suspension prend immédiatement effet.⁴¹

Relativement à la gouvernance politique, économique et sociale, il est notamment préconisé d'améliorer l'efficience et l'efficacité de l'administration publique et lutter contre la corruption.⁴²

En termes de potentiel de l'Afrique dans la gouvernance mondiale, la Charte de l'Union Africaine ne va toutefois pas aussi loin que le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

2. Au niveau de la CEDEAO : le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance

Deux auteurs⁴³ ont fait observer que les Etats membres de la Communauté économique des Etats membres de la CEDEAO se sont dotés d'un document juridique qui, par les principes et valeurs qu'il consacre, est une « *Constitution* ». La nouveauté ici est qu'il est question d'une « *Constitution régionale* ». Le document dont il est question porte exactement le titre de « *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* ».

Ils soulignent que ce qui frappe, en effet, c'est le caractère ambitieux de son écriture autant que de sa logique profonde. Elle est, d'un point de vue formel, non seulement structurée à la manière d'une Constitution, mais ses dispositions mêmes intéressent directement l'organisation et le fonctionnement des « *pouvoirs publics constitutionnels* » des Etats. Ils reconnaissent, à cet égard, ce qu'ils appellent sa « *témérité tranquille* » : l'on a en effet déjà vu au moins un texte international prétendre à la qualité de « *Constitution* » - la fameuse « *Constitution européenne* » rejetée en 2005-, mais l'ambition affichée par ce texte n'était que symbolique, elle s'arrêtait à l'appellation. Au contraire, l'on est ici en présence d'un texte matériellement constitutionnel, même s'il ne prétend pas l'être formellement. Il suffit, pour s'en convaincre, de se pencher sur son contenu.

Le Protocole est divisé en trois « *chapitres* », dont le dernier porte sur les « *dispositions finales* ». Le chapitre 1, au contenu très riche, est relatif aux « *Principes* ». Il s'agit d'abord de ce que les auteurs du texte appellent les « *principes de convergence constitutionnelle* » (section I). Il est question d'une série d'options constitutionnelles que le Protocole considère comme

³⁹ Article 15.1.

⁴⁰ Article 17.

⁴¹ Article 25.1.

⁴² Article 27.5.

⁴³ I.M FALL et A.SALL, « Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », in jaga.afrique-gouvernance.net



communs aux Etats membres de la CEDEAO. On peut donc y voir le volet « politique » de l'intégration économique, qui est l'objet initial de la Communauté. Ces options sont le principe de la séparation des pouvoirs, le respect des droits du Parlement et de ses membres, l'indépendance de la justice, les droits de la défense reconnus aux avocats, la transparence des élections et le bannissement de tout mode anticonstitutionnel d'accès au pouvoir. L'Etat doit être laïc. L'opposition politique doit être libre, et un système de financement public des partis politiques est encouragé. Les Etats membres de la CEDEAO doivent assurer l'exercice sans entraves des libertés publiques, et doivent également élaborer un statut pour les anciens chefs d'Etat.

S'agissant de l'épineuse question de l'organisation des élections, le Protocole interdit toute réforme importante de la loi électorale dans les six mois qui précèdent une élection, sauf si un consensus clair se dessine pour la modification. Le fichier électoral des Etats doit être tenu à jour, et sa fiabilité doit être garantie ; les organes de surveillance des élections doivent être réellement indépendants et les scrutins eux-mêmes doivent se tenir à intervalles réguliers et prévisibles. Une fois le verdict des urnes délivré, celui-ci doit être respecté par tous les acteurs du jeu politique. Un esprit de « *fairplay* » est encouragé, et toute « *chasse aux sorcières* » exclue, une fois les résultats connus.

Le texte prévoit de façon précise qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédent l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques.

L'armée fait l'objet d'une section spéciale (« section IV »). Cette insistance sur le statut des forces de sécurité se comprend aisément, si l'on se souvient que celles-ci sont l'instrument de « *coups de force* », le moyen par lequel, précisément, des changements anti constitutionnels sont opérés dans la quasi-totalité des Etats africains, en général. Le Protocole insiste donc sur la neutralité politique de l'armée, ainsi que sur son caractère « *républicain* ». Il énonce la vocation des forces militaires des Etats, le rôle et les fonctions qui doivent être les siens : la défense de l'indépendance, la participation à des tâches de développement national et, éventuellement, à des missions de maintien de la paix confiées à l'organe militaire de la CEDEAO, l'ECOMOG, dont le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits avait institutionnalisé l'existence. Le Protocole sur la bonne gouvernance va jusqu'à donner des indications sur ce que doit être la conduite à tenir, pour des militaires chargés de « *surveiller* » des « *manifestations* » : interdiction de l'usage d'armes pour disperser des manifestations pacifiques, nécessité et proportionnalité de la violence que les forces de l'ordre pourraient éventuellement être amenées à utiliser.⁴⁴

L'existence, dans un instrument international comme le Protocole, de mécanismes de sanctions des obligations des Etats constitue un autre fait assez surprenant. Tel est l'objet du « chapitre II ». Le fait confirme ce qui a été dit, au sujet du caractère quelque peu « *téméraire* » du Protocole. Il n'est en effet pas courant que des textes de cette nature soient assortis de sanctions. Or, il s'agit ici, manifestement de « *marquer le coup* », d'indiquer clairement que l'on entend sortir des « *proclamations de principe* » pour adopter de véritables engagements juridiques, que l'on entend substituer au « *droit mou* » un droit impératif.⁴⁵

Les auteurs font enfin remarquer que la « *révolution* » est d'autant plus profonde que l'événement susceptible de déclencher lesdites sanctions est défini en termes plutôt « *généraux* », ce qui ne laisse pas de surprendre eu égard aux graves conséquences qui s'attachent à la transgression des dispositions du Protocole. Ce fait-condition, cette cause de sanction est en effet

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.



la « *rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit* » ou « *la violation massive des droits de la personne dans un Etat membre* ». Ces événements ne sont pas définis avec toute la rigueur souhaitable, et l'on peut craindre qu'ils ne soient interprétés de manière extensive, pour justifier une sanction infligée à un Etat. Il est vrai que l'on peut comprendre le laconisme des rédacteurs du Protocole, qui, ce faisant, souhaitaient sans doute ménager une part de liberté à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, organe habilité à prendre les sanctions en question. Dans un ordre de leur gravité, ces sanctions sont les suivantes : le refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat qui a méconnu ses engagements à des postes électifs dans les organisations internationales, le refus de tenir une réunion de la CEDEAO sur le territoire de l'Etat en cause, la suspension de cet Etat dans toutes les instances de la CEDEAO.⁴⁶

B- Le potentiel en matière de gouvernance économique

Au plan continental africain, la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) a désormais vu le jour (1), à côté de communautés économiques régionales telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (2).

1. Au plan africain : la mise en place de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF)

La mise en place d'une zone de libre-échange à l'échelle continentale apparaît comme un vieux rêve enfin devenu réalité.⁴⁷ Les Etats africains ont en effet déclaré que :

« Tenant compte des aspirations énoncées dans l'Agenda 2063 visant à créer un marché continental avec la libre circulation des personnes, des capitaux, des marchandises et des services, qui sont essentiels pour le renforcement de l'intégration économique, la promotion du développement agricole, la sécurité alimentaire, l'industrialisation et la transformation structurelle économique ;

Conscients de la nécessité de créer un marché élargi et sécurisé pour les marchandises et les services des États parties grâce à une infrastructure adéquate et à la réduction ou à l'élimination progressive des barrières tarifaires et à l'élimination des barrières non tarifaires au commerce et à l'investissement ;

Conscients également de la nécessité d'établir des règles claires, transparentes, prévisibles et mutuellement avantageuses pour régir le commerce des marchandises et des services, la politique de concurrence, l'investissement et la propriété intellectuelle entre les États parties, en résolvant les problèmes posés par les régimes commerciaux multiples et qui se chevauchent afin d'assurer la cohérence des politiques, notamment dans les relations avec les parties tierces ».⁴⁸

Fondamentalement, l'idée d'établir une zone de libre-échange à l'échelle du continent africain remonte au moins aux indépendances. L'objectif de coopération économique était ouvertement mentionné à l'article II, 2, b de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine. Un pas important fut franchi, à cet égard, avec la création en 1991 de la Communauté économique africaine (CEA) en 1991 par le traité d'Abuja, entré en vigueur le 12 mai 1994.⁴⁹

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ A de NANTEUIL, *Droit de libre-échange et de l'investissement en Afrique*, Paris, A. Pedone, 2024, p. 93

⁴⁸ Préambule de l'Accord portant création de la zone libre-échange continentale africaine.

⁴⁹ A. MAHIOU, « La Communauté économique africaine », AFDI, 1993, p. 798-819.



L'Accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine fut signé à Kigali le 21 mars 2018. La mise en place effective eut lieu le 1^{er} janvier 2021. Tous les Etats africains ont vocation à appartenir à la zone continentale et le rythme de ratifications est soutenu. L'Union africaine faisait état de 54 ratifications en juin 2022, soit l'ensemble du continent à l'exception de l'Erythrée.⁵⁰

La ZLECAF doit, dans le prolongement de la Communauté économique africaine, à court terme, s'appuyer sur l'existence des communautés sous régionales ; du moins celles reconnues par l'Union africaine.

C'est que les communautés régionales ont posé les bases de la ZLECAF et ont même pour certaines d'entre elles anticipé le processus d'intégration continentale. Ainsi l'initiative prise par le COMESA, la CEA et SADC de s'organiser en zone de libre-échange tripartite (ZLET) à partir de 2015 peut être vue comme une première étape.

Du point de vue de sa structure institutionnelle, la ZLECAF est une zone de libre-échange et non une organisation internationale, ce qui explique que sa structure institutionnelle soit assez légère. Par ailleurs, n'ayant pas vocation à remplacer les communautés sous régionales mais à les chapeauter, il a été souhaité de ne pas ajouter un ensemble institutionnel trop lourd.

La conférence mentionnée à l'article 10 de l'Accord est l'organe suprême de l'Union africaine. Il est prévu qu'elle exerce un contrôle et donne des orientations stratégiques sur le fonctionnement de la zone. Le Conseil des Ministres créé par l'article 11 de l'Accord est une institution propre de la ZLECAF. Il est composé des Ministres en charge du commerce ou de tout autre Ministre désigné par les Etats membres. Même s'il rend compte à la Conférence, c'est lui qui est en charge de prendre les décisions relatives au fonctionnement de la zone, qui assure la mise en œuvre du traité, qui veille au respect de ses dispositions et élabore les règlements et directives nécessaires à l'accomplissement des objectifs fixés. Ainsi, même si les grandes orientations demeurent fixées par la Conférence, le Conseil des Ministres se présente clairement comme l'organe central dont relève l'essentiel des décisions. Il est seul titulaire du pouvoir d'adopter des actes de droit dérivé.⁵¹

Le comité des hauts fonctionnaires du commerce (article 12), composé de secrétaires généraux ou de directeurs généraux, est l'organe chargé pour l'essentiel d'assister le Conseil des Ministres dans ses nombreuses missions. Il est naturellement prévu aussi un secrétariat (article 13) qui assure la gestion interne de l'organisation et incarne sa continuité.⁵²

Le succès de l'organisation dépendra en grande partie de sa stratégie de rationalisation. Les avantages potentiels de la ZLECAF sont nombreux, en particulier pour le commerce intra-africain, la libre circulation des marchandises, la libre prestation de service ainsi que le mécanisme de règlement des différends. L'enjeu est surtout d'articuler la zone continentale avec les organisations existantes.⁵³

2. Au niveau des Communautés économiques régionales : l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

A l'origine de l'UEMOA, on trouve l'UMOA (l'Union monétaire ouest-africaine) fondée en 1962, dans la foulée des indépendances, afin de gérer collectivement une monnaie commune le Franc de la Communauté financière africaine, lui-même créé en 1945. La garantie de stabilité

⁵⁰ A de NANTEUIL, op. cit., p. 96.

⁵¹ Ibid., p.98.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., p.100.



de cette monnaie par la France a conduit les Etats de cette Union à approfondir leurs relations. Ils ont signé le 10 janvier 1994 à Dakar le traité instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine afin de s'engager sur la voie de l'intégration. L'objectif affiché étant, en effet, de mettre en place un véritable marché commun fondé sur la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Le traité a été réformé en 2003.⁵⁴

Ce sont huit Etats sahéliens qui sont associés au sein de l'UEMOA : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Son siège est à Ouagadougou au Burkina Faso. La proximité géographique mais aussi culturelle constitue naturellement un facilitateur d'intégration qui peut expliquer le succès global de l'organisation.

L'UEMOA affiche, en effet, un taux de croissance du PIB global à 6,1% ; signe évident d'un dynamisme économique évident. Les bases d'une liberté de circulation sont posées et il existe, à tout le moins, des tarifs douaniers négociés et harmonisés ainsi qu'un certain nombre de règles essentielles comme un accord sur la règle d'origine.⁵⁵

L'article 76, e) du traité constitutif de l'UEMOA fait référence au principe de reconnaissance mutuelle. Parmi les finalités de la construction de l'Union figure ainsi « *l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification du contrôle de leur observation* ». Une autre étape importante a été franchie en 2010 avec l'adoption d'un règlement établissant les premières règles harmonisées et les principes fondamentaux de la reconnaissance mutuelle.⁵⁶ Des obligations sont également établies à charge des Etats puisque l'article 10.1 du règlement prévoit que « *les Etats membres optent pour le principe de la reconnaissance mutuelle dans l'Union comme moyen souple et progressif de mise en œuvre des modalités relatives à la libre circulation des produits et services et à la limitation des obstacles* ».

Quant aux obligations des Etats en termes de barrières non tarifaires, l'article 76, a) du traité révisé de l'UEMOA fixe comme objectif la disparition des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent.⁵⁷

Plus fondamentalement, en termes de gouvernance économique, les directives de l'UEMOA visent à harmoniser et à améliorer la gestion des finances publiques dans les États membres, en mettant l'accent sur la transparence, la responsabilité et la performance. Depuis 2009, en effet, l'UEMOA a engagé ses Etats membres dans une réforme des finances publiques orientée vers la performance. Ces réformes visent à établir un cadre harmonisé pour la gestion des finances publiques, intégrant des principes de transparence et de responsabilité.⁵⁸

Les directives de l'UEMOA établissent plusieurs principes fondamentaux pour la gestion des finances publiques, notamment : la transparence, la responsabilité, l'harmonisation.⁵⁹

« *L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les institutions de l'Etat, gardiennes de ce bien*

⁵⁴ A. de NANTEUIL, *Droit du libre-échange et de l'investissement en Afrique*, op. cit., p. 29.

⁵⁵ Ibid. p.30.

⁵⁶ Règlement 03/2010/CM/UEMOA, 21 juin 2010.

⁵⁷ A. de NANTEUIL, op.cit., p. 140.

⁵⁸ V. D. OUEDRAOGO, S.M. OUEDRAOGO, O. KOLIE, *L'internalisation des directives UEMOA sur les finances publiques au Burkina Faso*, Harmattan, 2023.

⁵⁹ Directive num 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.



commun, ont chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous. Les impacts des finances publiques sur l'économie, à court terme comme à long terme, sont mis en évidence pour que chacun puisse prendre conscience des enjeux qu'ils représentent. Le choix des dépenses et des recettes par les pouvoirs publics est clair et intervient au terme d'un débat large et ouvert. L'organisation et la procédure de gestion des fonds sont claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre ».⁶⁰

Les directives définissent également le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, en précisant les règles et principes régissant leur fonctionnement. Cela inclut des éléments tels que les autorisations d'engagement, les crédits de paiement et les procédures de liquidation des dépenses.⁶¹

Si l'Afrique a des potentiels évidents, les défis auxquels elle doit encore faire face sont aussi redoutables.

II- Les défis de l'Afrique dans la gouvernance mondiale

Ces défis tiennent tant à la gouvernance démocratique (A) qu'à la gouvernance économique (B).

A- Les défis relatifs à la gouvernance démocratique

Le maintien de l'ambition démocratique (1) face à la montée en puissance de la démocratie illibérale(2) n'est pas le moindre des défis qui se posent au continent.

1. Le maintien de l'ambition démocratique

L'ambition démocratique a été clairement affirmée par les Etats africains notamment par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007).

Les dispositions relatives aux sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement sont incontestablement les plus remarquables. Sont considérés comme des changements de cette nature notamment « *tout putsch ou coup d'Etat contre un gouvernement démocratiquement élu, toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un tel gouvernement, tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières, tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique* »⁶².

Les sanctions prévues dans ce cas sont détaillées à l'article 25 de la Charte. Elles vont des mesures concernant les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement, qui peuvent même être traduits devant la juridiction compétente de l'Union, aux sanctions à l'encontre de tout Etat partie qui fomente ou soutient un tel changement de gouvernement.

⁶⁰ Ibid., Préambule.

⁶¹ Directive num 01/2011/CM/Uemoa portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Uemoa.

⁶² Art. 23.



Sur le plan préventif, au cas où il survient dans un Etat partie une situation susceptible de compromettre l'évolution de son processus politique et institutionnel démocratique ou l'exercice légitime du pouvoir, le Conseil de paix et de sécurité est appelé à exercer ses responsabilités pour maintenir l'ordre constitutionnel conformément aux dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création dudit Conseil.⁶³

Il n'empêche, on note une véritable recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

« Ces dernières années, l'ordre constitutionnel subit des secousses, des revers et des ruptures en raison surtout des atteintes diverses dont des changements anticonstitutionnels de gouvernement notamment des coups d'État militaires qui prolifèrent malgré tout sur le continent. Cela remet en cause l'ordre constitutionnel établi et interpelle les organisations internationales qui se sont librement investies du rôle de garant de la stabilité politique des États et du respect de la constitution. À ce titre, elles réagissent vite et vigoureusement contre les ruptures de l'ordre constitutionnel résultant des coups d'État, notamment militaires, non seulement en exigeant le rétablissement de cet ordre défait, mais aussi en prenant des sanctions drastiques contre les « putschistes » afin de les contraindre soit à rétablir l'ordre rompu, soit à en établir un nouveau, pourvu qu'il soit constitutionnel. Et c'est là tout le problème ». ⁶⁴

Le même auteur démontre que s'il est vrai que l'adoption de nouvelles constitutions libérales avait suscité beaucoup d'espoir en matière de démocratie sur le continent, dans la pratique, de nombreux États africains ont réussi la prouesse d'instaurer des régimes peu démocratiques avec les règles et les principes constitutionnels d'un système démocratique. « La démocratie s'est ainsi trouvée piégée, avec ses propres règles, mais vidées de leur substance ». ⁶⁵ En effet, dans ces États, la constitution a consacré la séparation des pouvoirs et la limitation des mandats ; une commission électorale « indépendante » censée garantir la transparence des élections ; une cour constitutionnelle garante de la protection des droits des citoyens, du contrôle de la constitutionnalité des lois et du fonctionnement régulier des institutions. Toutefois, ce « camouflage démocratique » n'a pas résisté longtemps à révéler les dessous d'une ingénierie sophistiquée de dévoiement des principes démocratiques. En réalité, presque toutes les institutions et les mécanismes de mise en œuvre des règles de la démocratie sont subrepticement inféodés à la domination du président de la République, par le biais de manipulation des règles du jeu démocratique.⁶⁶

A titre d'exemple, de 2012 à 2022 des coups d'Etat survenus au Mali et au Burkina Faso ont provoqué « un vide constitutionnel et une paralysie de certaines institutions constitutionnelles ». ⁶⁷ Les juridictions constitutionnelles de ces deux Etats saisies pour se prononcer sur cette situation de « non droit constitutionnel » ont rendu des décisions « très controversées sur le plan juridique, mais efficaces sur le plan politique ». ⁶⁸ Ces décisions du juge constitutionnel malien⁶⁹ comme de celui du Burkina Faso⁷⁰ ont ainsi validé un nouveau

⁶³ M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, p. 93-94.

⁶⁴ G. AIVO, « Les organisations internationales et l'ordre constitutionnel en Afrique », in *Afrique contemporaine*, num 278, 2024, p. 31-32.

⁶⁵ Ibid. p. 42

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ A. HAMADOU, « L'office du juge constitutionnel... », op.cit., p. 9

⁶⁸ Ibid. p. 9.

⁶⁹ Décision n° 2021-02/CC/du 28 mai 2021, portant vacance du poste du président de la Transition au Mali, rendue par la Cour constitutionnelle du Mali.

⁷⁰ Décision n°2014-003/CC/Transition portant validation de la désignation du président de la Transition du 17 novembre 2014⁷⁰ et n° 2022-004/CC, 08 février 2022, portant dévolution des fonctions de Président du Faso du Conseil constitutionnel burkinabé.



temps constitutionnel (la nouvelle durée d'application des nouvelles dispositions à la place de celles antérieures illégalement effacées) issu des changements anticonstitutionnels de prise de pouvoir. Une fois ces décisions incorporées dans l'ordonnancement juridique, le *temps constitutionnel légal* est suspendu ou définitivement enterré dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest qui ont connu des coups d'Etat. L'instabilité institutionnelle et politique chronique connue dans ces Etats s'explique en partie par ces pratiques contraires aux dispositions constitutionnelles en vigueur qui les prohibent.⁷¹

2. La montée en puissance de la démocratie *illibérale*

Jacques Chevallier fait observer que l'Etat de droit est contesté.⁷²

Par le mouvement de diffusion de la thématique de l'État de droit qui s'est produit au niveau mondial à partir des années 1980, l'État de droit avait alors acquis une portée nouvelle, en étant érigé à la hauteur d'un standard international auquel les États sont invités à se conformer. Désormais paré des attributs de l'universel, l'État de droit paraissait être dans les régimes démocratiques plus que jamais mis à l'abri de toute contestation.

Cette présentation n'était qu'en partie le reflet de la réalité. D'une part, l'approfondissement de l'État de droit ne se présente pas comme un processus linéaire : non seulement il a été assorti de mouvements conjoncturels de reflux, mais encore les garanties de l'État de droit ne se sont pas étendues uniformément : d'importantes failles subsistent dans le contenu et la protection des droits. D'autre part, et plus généralement, l'idée d'un pouvoir entièrement encadré et régi par le droit a toujours comporté une part d'illusion, aboutissant à prêter aux énoncés juridiques une efficacité de principe. Néanmoins, ces limites ne suffisaient pas à remettre en cause les croyances collectives concernant le bien-fondé de l'État de droit : celui-ci était posé comme une valeur en soi, s'imposant sur le mode de l'évidence. Le constat de failles était rapporté à son incomplétude et impliquait le renforcement de ses mécanismes.⁷³

Or, on assiste dorénavant au développement d'un discours critique de tonalité nouvelle, n'hésitant plus à s'attaquer à l'architecture du système, voire à s'interroger sur son existence ; s'il reste minoritaire, il n'en révèle pas moins un affaiblissement des croyances dans le bien-fondé de l'État de droit.

Le contexte international a changé : l'idée que l'État de droit avait accédé au rang de valeur universelle, qui s'était imposée à la faveur de l'effondrement des modèles alternatifs, n'a pas résisté à la transformation des équilibres internationaux depuis les années 2000. Cette hégémonie était en réalité plus apparente que réelle : la référence à l'État de droit était souvent rhétorique, recouvrant des conceptions et des pratiques d'inspiration très différente. Le concept d'État de droit se présentait fréquemment comme une coquille vide, dépourvu des significations dont il était ordinairement revêtu.

Non seulement l'État de droit ne s'impose plus comme une évidence, mais encore il subit la concurrence d'autres modèles qui entendent en prendre le contrepied. La crise que connaissent les démocraties libérales a porté par ailleurs des coups sévères à l'État de droit : la version « *illibérale* », qui en est la concrétisation, entend en effet réduire la démocratie aux processus électifs, en allégeant le poids des contraintes juridiques.

⁷¹ A.B FALL, « Brefs propos sur la Constitution face au temps dans les Etats d'Afrique francophone » in *Les actes du colloque international. L'administration publique tchadienne et le temps*, éd., Afrédit SA, 2023, p. 49

⁷² J. CHEVALLIER, L'Etat de droit controversé, *La Revue des Droits de l'Homme*, Juin 2024.

⁷³ Ibid.



Derrière la critique de l'État de droit se profile ainsi une quadruple critique de fond : celle de la nouvelle conception de la hiérarchie des normes résultant de l'intégration du droit international et des droits communautaires ; celle du pouvoir que les juges se seraient arrogé à tous les niveaux, en s'appuyant sur leur statut de garants de l'État de droit ; celle de la prolifération des droits consécutive à la promotion de la catégorie des droits fondamentaux ; celle de l'efficacité de principe prêtée au droit en tant que dispositif d'encadrement du jeu social.

En particulier, de garants de son respect, les juges seraient devenus les fossoyeurs de l'État de droit. « *L'irrésistible ascension des juges* » à tous les niveaux se paierait en effet d'un déficit démocratique. Tandis que l'expansion des juridictions internationales et communautaires porte atteinte à la souveraineté de l'État, le pouvoir des juges s'est étendu de façon démesurée dans l'ordre interne : exerçant une emprise toujours plus importante sur le processus de production du droit, ils disposeraient d'un « *ascendant croissant sur les autres pouvoirs* » ; l'*« imperium jurisdictionnel »* aurait pour effet de « *déposséder le peuple de sa souveraineté* ».⁷⁴

Didier Mineur⁷⁵ nous rappelle, pour sa part, qu'il y a plus de vingt ans que le concept de démocratie *illibérale* a été forgé par le politologue américain Fareed Zakaria. Il s'agissait alors de donner un nom au désenchantement qui avait suivi l'écroulement du Bloc de l'Est et l'espoir de voir l'ensemble de la planète se rallier progressivement au régime dit de la démocratie libérale. La fin de l'histoire annoncée par Francis Fukuyama semblait d'ores et déjà une promesse trompeuse, et Zakaria pouvait écrire que « *les démocraties libérales occidentales pourraient s'avérer ne pas être le terminus de l'itinéraire démocratique, mais seulement une sortie parmi plusieurs autres possibles* ».⁷⁶

La démocratie libérale est taxée de n'être qu'une oligarchie aux mains de technocrates animés par une idéologie mondialiste et multiculturelle, tandis que la « *démocratie illibérale* » serait soutenue par le peuple réel, celui des laissés-pour-compte de la mondialisation attachés à leurs traditions et à leurs cultures. Au contraire de la démocratie libérale, où l'expression de la volonté populaire est encadrée par les gardes-fous de l'État de droit, et où elle peut le cas échéant être contredite par des juges constitutionnels qui ne sont pas élus, la démocratie *illibérale* prétend lui donner libre cours et œuvre à s'affranchir des entraves de l'État de droit.⁷⁷

Au fond, la critique interne de la démocratie est aussi vielle que la démocratie elle-même. Ses membres s'interrogent sur les écarts qu'ils observent entre les réalités sociales et les principes affichés. Ils jugent la démocratie au nom de ses propres valeurs, comme pas assez ou comme trop démocratique. L'idéal de citoyens libres et égaux traitant rationnellement des affaires communes n'est jamais et ne peut jamais être pleinement réalisé. Et l'aspiration à la liberté et à l'égalité risque en permanence d'être dévoyée par le refus des limites et du contrôle. On peut craindre, à ce titre, que les démocraties ne soient menacées de délitement.⁷⁸

B- Les défis liés à la gouvernance économique

A côté de la lutte contre la corruption (1), l'idéologie souverainiste (2) qui gagne du terrain en Afrique constitue un autre défi majeur de la gouvernance économique.

1. La lutte contre la corruption

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ D. MINEUR, « Qu'est-ce que la démocratie illibérale ? », *Cités*, PUF, n° 79, p. 105-117.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ D. SCHNAPPER, *Les désillusions de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2024.



La corruption est, sans conteste, l'un des problèmes majeurs du monde en développement. Les ravages économiques et sociaux entraînés par la corruption galopante ne peuvent plus être esquivés ou excusés.

La question qui paraît dès lors fondamentale est de savoir si les mécanismes de lutte contre la corruption sont efficaces ?

Dans la littérature, la corruption est perçue comme l'utilisation, le détournement, la perversion d'un pouvoir reçu par délégation à des fins privées comme l'enrichissement personnel ou celui d'un tiers. Elle consiste pour toute personne qui bénéficie d'un pouvoir de décision, à faire ou bien à faciliter quelque chose, du fait de sa fonction, en échange d'une promesse, d'un cadeau, d'une somme d'argent, d'avantages divers. Elle conduit en général à l'enrichissement personnel du corrompu ou à l'enrichissement de l'organisation corruptrice.

Plus précisément, elle peut être entendue comme un délit commis par un particulier qui propose, directement ou indirectement, offres, dons, présents ou avantages pour obtenir d'une autorité publique, d'une personne investie d'une mission de service public ou d'un élu, l'accomplissement ou non d'un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles. Cette définition limite la corruption à la sphère publique.

On peut, aussi, définir la corruption, comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions. Cette définition englobe le secteur privé.⁷⁹

L'Union Africaine a pris une position ferme et claire contre la corruption en raison de son impact négatif sur le développement des pays africains. L'éradication de la corruption a toujours figuré dans les agendas régionaux et internationaux. Plusieurs instruments régionaux et internationaux de lutte contre la corruption ont ainsi été adoptés. Il s'agit entre autres de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée dans le cadre l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption, de la Convention européenne contre la corruption impliquant des fonctionnaires, de la Convention interaméricaine contre la corruption, et de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée en décembre 2003.⁸⁰

La même préoccupation a conduit l'Union Africaine à adopter une Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique). Elle est entrée en vigueur le 5 août 2006. Les Etats africains reconnaissent ainsi non seulement le caractère inacceptable de la corruption mais aussi la nécessité d'adopter une politique pénale commune pour protéger les peuples africains des répercussions de la corruption.⁸¹

La Convention africaine vise à promouvoir et élaborer des mécanismes pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption dans les secteurs public et privé. Elle vise aussi à promouvoir, faciliter et organiser la coopération entre les Etats parties de telle sorte que ceux-ci adoptent des mesures et des actions pour prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption de façon efficace et effective. L'un des principaux buts de la Convention est la coordination et l'harmonisation des politiques et des législations entre les Etats parties en veillant à ce que les fonds publics aillent aux programmes et activités auxquels ils sont destinés.

⁷⁹R. KLITGAARD, *Combattre la corruption*, Nouveaux Horizons, Paris, 2019, p. XVI-XVII.

⁸⁰M. SINJELA, « La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption », in A.A. YUSUF et F. OUGUEROUZ (dir.), *L'Union Africaine, cadre juridique et institutionnel*, op. cit., p. 258.

⁸¹Ibid., p. 259.



Plus généralement, la Convention vise à favoriser la transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des affaires publiques.⁸²

Aux termes de la Convention, les Etats parties sont tenus de promulguer des lois qualifiant les actes de corruption de délits relevant du droit pénal. Ils sont également tenus de renforcer leurs mécanismes nationaux de contrôle pour s'assurer que les sociétés étrangères implantées sur leur territoire respectent les lois nationales. Les Etats parties sont notamment appelés à mettre sur pied des instances indépendantes de lutte contre la corruption et à renforcer leurs systèmes comptables et d'audit afin de faciliter l'investigation des actes de corruption et d'enrichissement illicite ainsi que la poursuite des auteurs de ces infractions.

La question de la mise en œuvre de tout instrument juridique international est cruciale pour la réalisation des objectifs assignés. Or, la Convention n'a été dotée que d'un Comité consultatif. Comme son nom l'indique, ce Comité n'est investi d'aucun pouvoir d'investigation ou de poursuites judiciaires. Il communique ses conclusions au Conseil exécutif de l'UA pour délibération et action.⁸³

2. La tentation souverainiste

« *Il est de l'essence de la puissance souveraine de ne pouvoir être limitée : elle peut tout ou elle n'est rien* ».⁸⁴

Le souverainisme est une doctrine politique prônant l'indépendance d'une nation, son autonomie ou un surcroît d'autonomie, à l'égard d'un échelon de pouvoir qui la surplombe.⁸⁵

Le concept de souveraineté de l'Etat est théorisé par Jean Bodin à la fin du XVIème siècle. Il la définit comme « *la puissance absolue et perpétuelle d'une République [...], c'est-à-dire la plus grande puissance de commander* »⁸⁶. Bien après lui, au début du XXe siècle, le juriste Georg Jellinek complètera cette définition en jugeant que « *la souveraineté est la capacité de se déterminer seul soi-même au point de vue juridique. L'Etat souverain seul peut, dans les limites qu'il a lui-même établies ou reconnues, régler en toute liberté le contenu de sa compétence* »⁸⁷. En d'autres termes, l'Etat souverain a « *la compétence de sa compétence* »⁸⁸ : il détermine lui-même et sans entraves les fonctions qu'il assume.

Raymond Carré de Malberg formalise quant à lui la distinction entre la souveraineté interne et la souveraineté externe de l'Etat. Il reprend le caractère absolu énoncé par Jean Bodin : « *la souveraineté, c'est le caractère suprême d'un pouvoir suprême : suprême, en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui ni en concurrence avec lui. Quand donc on dit que l'Etat est souverain, il faut entendre par là que, dans la sphère où son autorité est appelée à s'exercer, il détient une puissance qui ne relève d'aucun autre pouvoir et qui ne peut être égalée par aucun autre pouvoir* »⁸⁹.

Ce caractère absolu « *implique pour l'Etat souverain l'exclusion de toute subordination, de toute dépendance vis-à-vis des Etats étrangers. Grâce à la souveraineté externe, l'Etat a donc une puissance suprême, en ce sens que sa puissance est dégagée de toute sujexion ou limitation envers une puissance extérieure* ». Aussi estime-t-il que dans l'expression « *souveraineté*

⁸² Ibid., p. 260.

⁸³ Ibid., p. 264.

⁸⁴ J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre II, Chapitre II, 1762.

⁸⁵ T. GUENOLE, *Le souverainisme*, Que-sais-je ?;Humensis, 2022, p. 3.

⁸⁶ J. BODIN, *Les six livres de la République*, I, 8.

⁸⁷ G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, Paris, Panthéon-Assas, 2002, t.1, p. 155.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ R. CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, op.cit., p. 70-72.



externe », le mot souveraineté est au fond synonyme d'indépendance. « *Sans doute la notion de souveraineté s'analyse en indépendance au dehors, supériorité au-dedans de l'Etat* »⁹⁰.

De nos jours, « *le souverainisme économique* » considère la « *mondialisation malheureuse* » comme une force politique qui domine et surplombe les nations. Il préconise de reconstituer les moyens de l'indépendance économique d'une nation ou *a minima* un surcroît d'autonomie, à l'égard de ce système économique planétaire.⁹¹

En Afrique, une telle aspiration est légitime à la condition de veiller à préserver l'objectif de l'intégration économique du continent, seule voie de salut dans la configuration actuelle de la gouvernance mondiale. Seulement un défi technique lié à la méthode pèse sur le continent.

Cette difficulté se rattache à l'absence d'une claire définition des voies et moyens pour réaliser l'intégration. Elle est donc *d'ordre méthodologique*. Si les fins visées sont bien spécifiées, la démarche pour les atteindre n'est pas toujours claire.

Une première ambiguïté était : comment articuler l'exigence d'une unité africaine et l'évidence des faits sous-régionaux ?

Une seconde indétermination est consécutive au manque de clarté sur l'ampleur des transferts de souverainetés. Coopération ou intégration ? Organisations inter-étatiques ou organisations supranationales ?

Cette dernière question est cruciale et interpelle les Etats membres sur le degré de leurs ambitions dans la nouvelle gouvernance mondiale.⁹²

Conclusion

Si le potentiel de l'Afrique est réel tant du point de vue de la gouvernance politique qu'en termes de gouvernance économique, les défis auxquels elle doit encore faire face sont tout aussi redoutables.

La solution qui s'offre à elle, dans la nouvelle gouvernance mondiale, est d'accélérer son intégration politique et économique pour parler d'une seule voix et prendre sa place sur l'échiquier international. A la condition toutefois de ne pas renoncer à l'ambition démocratique et de mettre un terme à la recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernements.

« *Devons-nous rappeler ce que la doctrine n'a cessé de dénoncer et sous diverses formes : si en Afrique les Etats sont souvent en crise et la démocratie affaiblie, c'est parce que la Constitution qui en est le support fondamental et la condition sine qua non d'existence, de leur fonctionnement et de leur stabilité, est constamment malmenée par ceux-là mêmes qui y tirent le fondement démocratique de leur pouvoir et attribution. Le pouvoir personnalisé est privilégié au détriment de l'institutionnalisation qui est la norme constitutionnelle : la « mal gouvernance » est au cœur de l'exercice du pouvoir »?*⁹³

⁹⁰ R. CARRE de MALBERG, op. cit.

⁹¹ T. GUENOLE, *Le souverainisme*, op.cit., p. 82.

⁹² V. A. SALL, *Les mutations de l'intégration en Afrique de l'Ouest, une approche institutionnelle*, l'Harmattan, 2006, p. 13-55.

⁹³ A.B. FALL, « Brefs propos sur la Constitution face au temps dans les Etats d'Afrique francophone », op. cit, p. 29.