

La gouvernance publique et sa transmission intergénérationnelle en Afrique subsaharienne¹

(Professeur Pierre Kipré, A.S.C.A.D.)

INTRODUCTION

Pourquoi interrogeons-nous la gouvernance publique en Afrique subsaharienne ? C'est dans les années 1970 que le mot apparaît dans l'analyse de la gestion des entreprises privées occidentales. A partir surtout des années 90, « *le vocabulaire des institutions monétaires internationales et des agences de développement nord-américaines va progressivement charger la gouvernance d'une mission collective dont elle était dépourvue... La gouvernance porte non seulement sur le bon fonctionnement de l'institution mais aussi sur la qualité de l'action de ces institutions dans l'espace social* »².

Cette formulation du concept dans les analyses des institutions de Bretton Woods impose-t-elle à l'Afrique subsaharienne de sacrifier à un rituel de bonne inscription dans une pensée universalisée à partir d'un ailleurs défini, *a priori*, comme « neutre » ? En fait, la prise en compte du concept dans la problématique africaine montre que ce recours n'est pas un luxe. La jeunesse de l'Etat moderne et la nécessité de passer d'un ordre ancien à un nouveau système étatique, longue transition où s'entrechoquent des éléments d'âge divers, imposent la redéfinition ou la reconceptualisation de l'Etat hérité de l'ère coloniale, à la fois dans son contenu et dans la dynamique de son fonctionnement.

Il s'agit, dans le présent propos, de dépasser l'horizon de la simple lutte contre la corruption ou de la lutte contre la pauvreté vers quoi l'essentiel de la littérature sur la gouvernance en Afrique tend à ramener la réflexion. Pour nous, aborder la question c'est réfléchir aux conditions de la pérennisation de nos communautés politiques et sociales, donc de l'Etat en Afrique. Recourir au concept de gouvernance publique offre ainsi l'occasion de prendre de la distance avec les réflexions à tout le moins réductrices.

Dans un propos sur le concept de pouvoir, Jean Bachler a considéré que « *Toute relation de pouvoir combine quatre moments : une volonté équipée d'un argument, l'obéissance, la désobéissance, la sanction. Dès lors, il s'agit de comprendre les ressorts de l'obéissance. Ils sont au nombre de trois : il y a la peur, qui instaure une relation de pouvoir de l'ordre de la puissance, la fascination qui établit une relation fondée sur l'autorité et, enfin, le calcul qui induit un troisième mode de pouvoir, celui de la direction* »³

D'une part, l'histoire contemporaine du continent, de l'autoritarisme des premières décennies aux expériences démocratiques des années 90 et aux temps actuels de remise en cause de ces expériences, d'autre part, le vécu citoyen et la part du citoyen dans le fonctionnement de

¹ Ce texte est la version abrégée du chapitre 13 d'un ouvrage collectif projeté par le C.A.F.R.A.D. sur « *La gouvernance publique responsable en Afrique* »

² John Pitseys (« Le concept de gouvernance » in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* » 2010/2, p. 216)

³ Jean Bachler, « Le concept de pouvoir » ; communication à l'Académie des sciences morales et politiques ; séance du 06 janvier 2020

l'Etat, imposent de s'interroger sur la nécessité ou non de la transmission de la bonne gouvernance publique, des modalités et instruments de cette transmission, de ses acteurs et bénéficiaires, des conditions de la pérennisation de ses résultats.

Nous émettons l'hypothèse que la gouvernance publique est un concept qui, par-delà les controverses qu'elle suscite, est un outil d'analyse moderne de l'Etat africain dans la manière dont il traduit les sources de l'obéissance au pouvoir.

Son ancrage dans la société globale, l'avenir probable de l'Etat selon que celui-ci, principal détenteur et régulateur du pouvoir comme de la violence politique et sociale, en joue ou non pour le progrès de la société globale, expliqueraient que l'objectif de la transmission intergénérationnelle ici serait donc de fonder l'obéissance du citoyen sur « *la fascination qui établit une relation de pouvoir fondée sur l'autorité* ».

Parce que nous entendons ici « le progrès de la société globale » comme processus de stabilisation et de consolidation de la société, cette « *fascination* » signifie la participation à la constitution et à l'exercice de l'autorité. Elle traduit la responsabilité de chacun dans l'homogénéité et la stabilité de la communauté politique et sociale. Elle est ainsi antinomique avec la désobéissance qui est en lien direct avec l'obéissance fondée sur la peur et l'exercice de la puissance, deux postures qui nient la responsabilité de celui qui obéit.

1 L'histoire contemporaine et la nécessité de transmission de la GPR.

Point n'est besoin de remonter loin dans l'histoire du continent pour y constater l'existence de communautés politiques et sociales, résultat d'une histoire longue et fonctionnant selon des logiques spécifiques (communautés lignagères avec ou sans initiation, cités-Etat ou royaumes, etc.), mais qui toutes ont placé la souveraineté au cœur de leur pérennisation. Le choc colonial a introduit en Afrique un processus de métissage et de domestication de la logique occidentale de l'État unitaire par les élites africaines, parfois dès la fin du XIXe siècle. Au fil de la relation coloniale, ce processus s'est traduit par l'énoncé d'une pensée afro-européenne de l'État et de sa souveraineté interne autant qu'externe. C'est cette pensée afro-européenne qui a porté l'apparition de la présente génération d'États africains ⁴.

Ce que l'évolution de la pensée politique africaine donne à voir, depuis ce « choc des civilisations » de la fin du XIXe siècle jusqu'à nos jours, met en lumière, entre autres éléments, l'importance d'un pouvoir théoriquement porté par le principe de représentation. C'était transposer ici, surtout après 1945, une logique occidentale. Dans ce cadre, l'institution représentative « *est ...un espace de discussion et de décision politique dont la caractéristique réside en ce qu'une instance élabore des normes « impersonnelles, générales, déterminées d'avance, et pensées pour la durée... ; par son caractère général et abstrait, [elle] maintient les citoyens égaux devant le pouvoir.* »⁵

En fait, à l'époque coloniale, des structures politiques à caractère autoritaire ont été greffées sur ce principe pour diviser, mieux gérer les populations soumises, mieux exploiter ces

⁴ Pierre Kipré, *Le concept de souveraineté en Afrique. Une histoire de la perception africaine de la souveraineté* ; Paris, L'harmattan, 260 p.

⁵ John Pitseys, « Le concept de gouvernance » in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* » 2010/2, p. 209

domaines coloniaux. Le colonisateur n'a jamais cherché à créer ou favoriser une identité ou une citoyenneté commune des colonisés. La diversité des statuts personnels (citoyens de statut métropolitain, « élites supérieures indigènes », masse des « sujets » colonisés) a été longtemps l'obstacle principal du principe de représentation. Le mode de gouvernance publique a été ainsi un mode de gouvernance autoritaire au bénéfice principal du pouvoir colonial.

Ce que la gouvernance autoritaire coloniale avait semé a survécu durant les premières décennies postcoloniales par divers mécanismes au centre desquels se situe la manipulation de l'idée de représentation par sa « dépolitisation » au profit d'une élite désignée comme techniquement excellente pour la construction du jeune Etat. Le ressort de l'obéissance est ici la peur, « *qui instaure une relation de pouvoir de l'ordre de la puissance* ».

En effet, favorisés ou promus par le système de gestion coloniale, les dirigeants de ces nouveaux Etats, engagés dans la construction de l'Etat, ont reproduit la logique du régime colonial totalitaire en recourant au système de parti unique et aux actions de construction autoritaire de la Nation. On étouffait ainsi la représentation démocratique et la gestion démocratique de la diversité des communautés, autrefois entretenue et aggravée par le système colonial. Le discours dominant ici, pour soutenir le processus, est alors celui de « la priorité du développement économique et technique » du jeune Etat qui doit faire l'économie des débats politiques. Se faisant, on « dépolitise » le principe de représentation et on le vide de toute substance.

La conséquence de cet état de choses est la déconnexion des élites politiques et sociales avec le peuple au nom duquel elles exercent le pouvoir d'Etat. Rapidement, les dérives diverses s'expriment par la violence et l'instabilité politique, la gabegie et la corruption, l'impunité au gré des changements de dirigeants, la perpétuation des replis identitaires renforcés par l'ancien système colonial, l'incapacité de promotion de la Nation espérée au moment de la décolonisation.

Sur le plan économique, la situation est de moins en moins reluisante, à la fois à cause de l'inadéquation des politiques publiques et à cause de la situation politique de plus en plus marquée par la violence politique. La paupérisation qui en découle accentue vite, sur le terrain social, la paupérisation globale et la montée des migrations de la pauvreté vers les villes notamment, pôles d'articulation avec le reste du monde.

La responsabilité publique est alors réduite à une responsabilité de groupuscules sans assises dans l'opinion publique, sans liens organiques avec le peuple citoyen, donc finalement sans légitimité. Mal conduite, elle débouche sur l'affaiblissement de l'Etat, voire, à terme, sur son éclatement comme communauté politique et sociale.

C'est dans ce contexte qu'apparaissent les remises en cause démocratiques des années 1990. Elles visent la mise à plat des fondements de la gestion de l'Etat, de la place du citoyen, donc du peuple, dans son renforcement et sa pérennisation. Les choix alors faits sont, partout, en faveur de la reconstruction de l'Etat sur une base véritablement démocratique. Le contexte international s'y prêtait aussi (chute du mur de Berlin ; théorie des institutions financières internationales en faveur d'une autre gouvernance publique dans le cadre du néolibéralisme, etc.).

Mais fondamentalement, il faut voir ici l'expression endogène d'une opinion populaire en faveur d'une gouvernance publique qui se donne de corriger ce que l'on reconnaît comme des dérives dangereuses pour le futur de la souveraineté obtenue lors des décolonisations. Pour certains analystes, c'est le temps d'une transition idéologique vers l'idéal occidental de la représentation citoyenne. Pour d'autres, c'est une nouvelle phase de la pensée politique africaine. Par-delà les obstacles et les richesses théoriques potentielles, c'est assurément un moment de rupture apparente.

Malheureusement, vers la fin des années 1990, ces expériences tournent court. Les faits saillants des deux premières décennies du XXI^e siècle montrent que la lutte entre les forces de changement et celles qui ont profité des errements des débuts de l'ère post-coloniales connaît un tour singulier. On constate ainsi des restrictions nouvelles, les travestissements de la culture et du processus démocratique au nom d'une culture et d'impératifs « mondialisés » qui créent de nouvelles diversités et tendent à fonder un néo-autoritarisme ou néo-présidentialisme, retour évident à la gouvernance publique autoritaire.

Il faut donc une autre gouvernance publique qui implante durablement des contenus pertinents dans chaque Etat d'Afrique subsaharienne. Ces contenus doivent tirer leur sève des valeurs pérennes du « vivre ensemble » tel que conçu et vécu par nos peuples. Ils doivent aussi, impérativement, rendre compte des ruptures imaginées ou proposées à l'occasion de la remise en cause du schéma postcolonial d'avant 1990.

2 Les valeurs africaines et la gouvernance publique.

« *Défendons nos valeurs !* », « *Revenons à nos valeurs !* », entend-on souvent partout devant les difficultés de nos sociétés. En fait, les valeurs ne sont pas des entités transcendantes, figées en dehors du temps. Comme le remarque J. Ki Zerbo, « *productrices d'histoire, elles sont aussi produites, influencées et transformées par l'histoire.* »⁶

Que nous révèle la littérature africaine sur la question des valeurs africaines ?

Comme nous l'avons démontré ailleurs⁷, de son jeune âge jusqu'à l'âge adulte, chacun dans les sociétés précoloniales baigne dans un contexte intellectuel marqué par les proverbes, contes et légendes, l'histoire des guerres menées ou subies par la communauté, ses héros et ses grandes figures, les formes et contenus de la vie en société avec ses références, ses codes, ses jurisprudences.

De cela ressort un certain nombre de valeurs qu'on retrouve partout en Afrique subsaharienne avant la conquête coloniale. En interne, quelle que soit la forme de société, on a la recherche de la cohésion sociale par la volonté permanente de consensus, le respect de la séniorité, la prééminence du lien familial (ou lignager), le respect de la dignité familiale à travers la dignité personnelle. Face à l'extérieur, c'est la survie de la communauté, soit par l'échange social soit par la guerre soit par des alliances. Le héros des légendes africaines

⁶ Joseph Ki-Zerbo, Ali A. Mazrui et Christophe Wondji, A. A. Boahen, « Construction de la nation et évolution des valeurs politiques », in *L'Afrique depuis 1935- collection Histoire Générale de l'Afrique*, éditions UNESCO, 1998 ; tome 8, p.502

⁷ Pierre Kipré, 2019, op. cit.

connues n'est pas forcément, tant s'en faut, un chef de guerre ; c'est surtout un « homme de sagesse » qui a su préserver sa communauté de la disparition.

Avec les luttes anticoloniales, dès l'entre-deux-guerres, J. Ki Zerbo rappelle qu'« *on a vu les anciennes traditions de collectivisme entrer parfois en conflit avec les formes plus récentes d'individualisme et les principes du pluralisme interagir avec les valeurs du nationalisme*. Kwame Nkrumah défend pour cela ce qu'il a appelé le « *consciencisme* », qui est « *l'interaction entre la tradition autochtone, l'islam et la culture eurochrétienne* »⁸

C'est dans ce contexte qu'il faut inscrire les valeurs qui ont porté les luttes anticoloniales. Par le truchement de la mémoire historique, elles s'inscrivent dans un passé de mobilisation pour la liberté qui confère à celle-ci sa légitimité et sa nature de valeur. Ce « nationalisme », comme valeur, est indissociable de l'attachement aux langues africaines, à nos cultures, au territoire de la communauté, voire à la religion animiste traditionnelle ; bref, on a ici l'expression d'identités spécifiques autant que, sous la colonisation, la référence à l'unité africaine surtout dans sa dimension de combat culturel et politique contre l'abaissement africain.

Avec les décolonisations, d'autres valeurs ont été affichées pour rendre compte des ambitions nouvelles du jeune Etat. On les décèle à travers les devises et autres symboles publics de l'Etat (drapeaux, armoiries, hymnes). Ce sont des valeurs collectives d'affirmation d'une identité, de quête du développement, de désir d'unité, d'appel à la liberté et à la justice sociale. Bref, elles traduisent une exigence de liberté collective et témoignent d'une continuité avec les valeurs nées pendant la lutte anticoloniale.

Mais, ces valeurs affichées connaissent vite un dépérissement spectaculaire au fil du temps de l'arbitraire et de la gestion autoritaire. Toutefois, en même temps que la montée de la crise économique et financière autant que les préoccupations qui se font jour dans la gestion des entreprises privées, une nouvelle référence apparaît aussi, celle liée à l'objet même de la consommation des biens dans la société globale : contre la consommation ostentatoire de nos sociétés anciennes, apparaît l'idée que la richesse doit permettre de créer de nouvelles richesses et la réussite économique doit pouvoir être le résultat de l'esprit d'entreprise mieux implanté dans la société que sous la colonisation, sans privatisation autoritaire de l'économie globale comme cela s'est vu avec les plans d'ajustement structurel des années 1980.

Tout cela prouve que les valeurs de référence d'une gouvernance publique réussie ne manquent pas depuis les décolonisations. Mieux, elles sont endogènes, souvent à l'initiative de certains groupes influents (leaders politiques, élites intellectuelles ou religieuses, etc.). Elles ont fini par répondre aux aspirations des populations africaines et à celles auxquelles elles ont toujours adhéré.

Ce sont ces valeurs d'affirmation d'une identité, de quête du développement, de désir d'unité, d'appel à la liberté, donc de refus de l'autoritarisme, l'affirmation de la justice sociale à travers le refus de la richesse illicite autant que de l'ostentation individuelle, la promotion de la solidarité sociale. Elles servent de soubassement à la remise en cause de l'autoritarisme

⁸ Op.cit., page 499

postcolonial à partir des années 1990. Elles sont, en définitive, des réalités qui, par leur inébranlable force interne, s'imposent à tous, pour peu qu'elles soient systématiquement promues dans la société globale.

Aujourd'hui, toutes ces valeurs peuvent-elles être considérées comme partagées par tous les Etats africains au point d'avoir des références communes d'une gouvernance publique à l'échelle du continent ? Examinons ce qu'en dit, en 2019, l'Union Africaine (U.A.)⁹ dans le cadre de la formulation de son *Agenda 2063*.

L'organisation panafricaine considère que tous les Etats réaffirment la vision de parvenir à « *une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale* ». De nouvelles préoccupations viennent s'articuler et renforcer cette vision unitaire déjà ancienne au point d'être érigées en valeurs politiques sur le continent comme dans le reste du monde. Ce sont « *l'autonomisation des citoyens, la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, le refus des discriminations sociales* », notamment celles fondées sur le genre. C'est la consécration officielle des acquis politiques des années 1990.

Mais une lecture précise de ce texte en montre deux limites, outre le caractère général des recommandations, notamment en matière de « bonne gouvernance ». Il se réfère, d'une part, à une vision essentiellement géographique de l'africanité qui avait porté les luttes anticoloniales ; d'autre part, il fait l'impasse sur l'articulation entre l'économique, le social et le politique pour proposer ce qu'elle croit, à partir de nouvelles préoccupations, pouvoir ériger en valeurs de référence africaines. Sont-elles africaines parce qu'universelles ou bien sont-elles universelles parce que l'Afrique tire de ses valeurs endogènes une certaine universalité ? L'évaluation qui est faite de la gouvernance, malgré la modération évidente de ses critiques, laisse penser que c'est le premier terme de notre interrogation qu'il faudrait retenir.

Comme le relevait l'Institut sur la gouvernance démocratique du CODESRIA en 2018, « *Dans la majeure partie de l'Afrique, le paradoxe de la démocratie libérale depuis les années 1990 a été, d'une part, le rétrécissement de l'espace politique au niveau du développement et des modes de sécurisation du bien-être des citoyens et, d'autre part, la stabilisation des modes électoraux de gouvernance... Les 'bonnes politiques' prises en compte sont celles qui sont déterminées par une logique centrée sur le marché* »¹⁰ ; celle-ci est imposée sous forme de conditionnalités des 'donateurs/bailleurs de fonds.

Le survol que nous venons de faire du « stock » de valeurs susceptibles de fonder le contenu d'une transmission intergénérationnelle de la G.P.R. nous montre que ce qui peut être

⁹ Dans son *Rapport 2019 sur La gouvernance en Afrique -Promouvoir les valeurs communes de l'Union Africaine*, l'Union Africaine rappelle que « *le présent Rapport est une initiative de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine... ; [il] est élaboré par des Africains et destiné aux pays africains.*

¹⁰ Note de présentation du thème d'études 2018 sur *La gouvernance des politiques sociales en Afrique mine-telle le développement et la démocratie ?*

une activité fondatrice d'une nouvelle dynamique est possible. Selon quelles modalités ? Avec quels acteurs et où ?

3. Le processus de transmission de la gouvernance publique, ses acteurs, ses lieux et nos attentes

Nous nous inscrivons ici moins dans la réflexion sur la pertinence rationnelle de la gouvernance publique que dans son rôle comme facteur de pérennisation de la communauté politique soumise à toutes sortes de chocs évitables si le citoyen, conscient de sa responsabilité vis-à-vis de tous, fait siennes les valeurs de sa société et leur mise en œuvre dans la conduite des affaires publiques.

La transmission de savoirs ou de connaissances est un passage de relais qui s'inscrit dans la durée. Mais, au cœur de ce processus et pour son succès, se situe une responsabilité forte, individuelle ou collective. Elle est celle de celui qui transmet le savoir et, en même temps, elle est celle de celui qui en reçoit le contenu. C'est pourquoi dans la transmission des valeurs politiques, le citoyen n'est responsable qu'en étant conscient de ses insuffisances et instruit de son rôle social et des responsabilités qui en découlent.

Sur le plan politique, les valeurs véhiculées partent toutes de l'idée que l'État ou la communauté politique est un bien commun à défendre. Qu'il s'agisse de transparence dans son information ou de reddition des comptes ou de processus plus inclusif de la prise de décision, la formation du citoyen fonde sa plus grande responsabilité face aux risques d'implosion de l'État qui, contrairement à certaines thèses, n'est jamais neutre. Elle accroît sa responsabilité en ce sens que, par son statut de citoyen libre ayant des droits et des devoirs, la transmission des valeurs liées à la culture démocratique lui donne une plus grande liberté dans ses choix, dans ses actes, notamment pour la pérennisation du bien commun qu'est l'État.

La nécessité de transmission des valeurs, qui vise cette pérennisation de l'État, implique un engagement plus explicite du citoyen. Ce processus n'est donc pas technique mais fondamentalement politique ; car s'y retrouvent la connaissance de l'État et sa nature principale, ses insuffisances et la responsabilité du citoyen dans cet état des choses et leur résolution. Il est aussi social en cela qu'il vise le refus des effets dirimants de la diversité sociale et de sa manipulation, soit au nom de la technicité des questions soit au nom de la reproduction des inégalités et injustices sociales dont naissent les crises de la communauté.

Le choix de l'Afrique contemporaine d'exprimer sa totale adhésion à la culture démocratique et à ses déclinaisons dans tous les domaines de la vie en communauté (droits humains, refus des discriminations et de la reproduction des inégalités) en vue de la défense de sa propre liberté et pour assurer le bien-être individuel et collectif, impose donc que, jusque dans le moindre hameau de ce continent, la culture démocratique soit une réalité tangible. Il faut pour ce faire que la gouvernance publique en rende compte et que, pour y parvenir, chacun soit instruit au moins de ses modalités et formulations pertinentes. Il y va de la nature des ressorts essentiels de l'obéissance à l'autorité de l'État. Il y va aussi de la pérennité de l'État dans sa forme et sa nature démocratique.

Ce que suggère la transmission intergénérationnelle revient ainsi à en préciser d'abord les acteurs qui la portent et la mettent en œuvre. S'agit-il d'une transmission des seniors aux juniors lorsqu'est évoquée l'idée de générations ? S'agit-il d'un processus interactif entre les générations pour parler de « transmission intergénérationnelle » ? Quelles pourraient être les institutions qui en font la promotion, l'organisent ou la rendent possible ?

Examinons d'abord la question des acteurs.

En nous plaçant dans la continuité historique de nos sociétés, on pourrait imaginer qu'ici, comme continuent d'y recourir certaines de nos communautés régionales selon des rites et des codes précis, avec parfois une division de la communauté en classes d'âge, il s'agit d'abord d'une initiation et d'une formation à la gestion de la chose publique. Une telle initiation est aussi remarquée dans nos sociétés contemporaines lorsque, prenant une personne sous sa coupe, des personnalités politiques se donnent pour objectif de « former le jeune aux affaires publiques pour plus tard ».

Dans les deux cas, la relation de transmission est soit marquée par une sujétion du cadet social au sénior initiateur (les sociétés à initiation ou à classes d'âge) soit par une relation de clientèle (société contemporaine). Or, non seulement les valeurs politiques ont changé ou ont été approfondies par rapport au passé en introduisant le principe du libre arbitre individuel, mais aussi, dans les cas de clientèle politique, le « tuteur » n'accorde de marge de manœuvre qu'en fonction de ses propres stratégies et de ses seules analyses du contexte. Le « client » n'est pas un citoyen libre, en dehors de son seul statut civique.

Dans un cas comme dans l'autre, la transmission des valeurs liées à la gouvernance publique ne peut être que de faible intensité, sinon pire. Car, relation de maître à élève dans un domaine où l'objectif essentiel est de forger le facteur principal de l'obéissance à l'autorité démocratiquement légitimée, l'information est réduite à ses plus strictes limites, juste pour entretenir la relation de sujétion.

Or, si nous ne prenons que les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication, nous constatons qu'aujourd'hui sont grandement ouvertes les vannes d'une plus forte circulation des informations politiques ou sociales pour tous. L'internet est devenu un outil qui, surtout maîtrisé par les jeunes, place ces derniers au même niveau de connaissance – et non d'appréciation – que les seniors des sociétés d'initiation.

Dans les rapports de clientèle politique contemporaine, cet outil exige de tous une redéfinition des termes de la culture démocratique. Car, les médias et les faiseurs d'opinions en profitent pour subvertir ou promouvoir éventuellement cette dernière. Il se crée ainsi un véritable « marché » des réseaux de clientèle politique dont chaque « jeune client » peut tirer parti.

Dans ce processus, il faut avoir aussi à l'esprit, en Afrique particulièrement, qu'il y a opposition entre des élites plus ou moins « mondialisées » et citoyens qui ne sortent pas de leur terroir. Comme l'a relevé P. Manent pour les sociétés occidentales aussi, on a aujourd'hui « *une division sociale et morale de grande ampleur entre d'une part une classe instruite qui désire participer*

au mouvement du monde et une classe ou des couches sociales peu ou mal formées pour lesquelles le mouvement du monde recèle surtout des menaces. »¹¹

Malgré l'énoncé de l'égalité citoyenne, il apparaît donc que les horizons et les enjeux des acteurs de la transmission de gouvernance publique peuvent être opposés si on ne fait pas intervenir un élément important, la conscience de la responsabilité de chacun et de tous. Les données et le poids des technologies de l'information et de la communication dans la gouvernance publique imposent ainsi de relativiser le thème de la simple relation intergénérationnelle au profit de celui de la citoyenneté responsable. C'est cette citoyenneté responsable qui met en mouvement des citoyens volontaires, à l'intérieur d'institutions spécifiques, pour accroître les capacités de jugement et de choix libre des autres citoyens.

En principe, la supposée neutralité de l'État aurait pu conduire cette transmission intergénérationnelle. Mais parce qu'il est toujours contrôlé par des classes dominantes, on ne peut simplement attendre de lui que la mise en place des conditions d'une large et approfondie transmission des modalités et formes de son intervention efficiente dans la vie collective, cela pour réduire les nœuds de conflits susceptibles de délégitimer son pouvoir, voire son existence.

Abordons maintenant le cas des institutions. Ce peut être l'école, les partis politiques, les associations de la société civile.

Il vient souvent à l'esprit que l'école pourrait être l'institution idoine de la transmission intergénérationnelle de la gouvernance publique. Institution de l'État ou encouragée par l'État, l'école est, par sa nature, un cadre de reproduction des codes et connaissances de la communauté autant que le creuset de leur dépassement pour le progrès de tous. Au-delà de la faiblesse numérique de cette institution en Afrique, son handicap principal se trouve dans la relation maître/élève qu'elle impose.

En effet, seul peut ici être retenue l'exposé des institutions de l'État, leur fonctionnement de base, la définition générale du citoyen, de ses droits et devoirs. Mais rarement apparaissent la logique dominante de l'État, ses dépendances sociales internes et externes, la véritable logique ou le sens de ses décisions, au-delà d'une vague référence à « l'intérêt commun ». On y apprend moins encore l'état de la société, ses inégalités et injustices du présent, les enjeux de pouvoir qui s'y nouent et dénouent ; bref, toute chose qui, en principe devrait éclairer le citoyen pour la mise en œuvre pratique de sa liberté de choix et d'action dans la communauté s'il désirait y jouer un rôle significatif, au moins dans son espace civique, politique et social.

Finalement, qu'est-ce qu'enseigne l'école ? Selon le philosophe ivoirien Niamkey Koffi, « *la science des clercs crée la caste des savants dépositaires d'un secret* »¹². Il reprend ainsi une thèse pertinente du théoricien allemand, Ivan Illich, qui critiquait le déficit d'acquisition de la culture de responsabilité, principalement chez le citoyen.

Il faut donc interroger d'autres institutions, principalement celles qui, hors du contrôle des pouvoirs institués et donc qui relèvent de la société civile, veulent rendre explicitement

¹¹ Pierre Manent, « Pouvoir et légitimité : le déclin de la légitimité politique », comptes-rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, Paris, 2020

¹² Niamkey Koffi, *Révolution et liberté*, Paris L'harmattan, 2019 ; pp. 49-51

compte de l'état de l'opinion publique, de ses attentes, de ses choix. Les partis, les syndicats, les organisations non gouvernementales (O.N.G.) sont, en fonction de leur implantation et de leur dynamisme, des institutions qui, utilement, doivent se donner aussi pour mission la transmission des valeurs qui permettent l'acceptation de l'autorité de l'État par « fascination » plutôt que par « peur » dans la culture démocratique, parce que, à des niveaux différents, on participe à la formulation de tout ce qui relève de la gouvernance publique.

Développant l'idée que la véritable culture démocratique implique nécessairement l'égalité formelle et l'égalité de fait, l'émergence du rôle décisif de la société civile est ainsi apparue à travers la multiplication d'O.N.G. dans les années quatre-vingt-dix. Certaines se définissent encore très nettement comme « mouvements citoyens », marquant bien leurs distances avec les partis classiques et se posant en observatrices exigeantes de la conduite des affaires publiques, voire en groupes de pression, pour le respect des droits citoyens. Leur parole libérée s'exprime ainsi à travers des manifestations publiques et par la transformation de la rue en espace politique public où les débats sont ouverts sur tous les sujets de société ou sujets politiques (agoras, grins, etc.). Il y a donc ici une volonté manifeste d'impliquer tous dans le contrôle et l'action de la gouvernance publique.

Mais en même temps, regroupements parfois spontanés et mal structurés, souvent sans grands moyens, plusieurs de ces O.N.G. ont peu à peu changé d'objectifs : de l'expression d'une opinion qui se veut expression de la souveraineté populaire, beaucoup sont apparues comme des filiales O.N.G. à vocation internationale, qui parfois ont suscité la création ou assuré le financement de certaines, en se gardant d'être en prise avec le rôle de médiation entre la société civile et l'État. D'autres, apparemment caisse de résonance de l'opinion populaire, sont en fait, par la bande, des soutiens de politiques publiques conduites par une alliance d'acteurs nationaux et extérieurs.

Les partis politiques sont-ils plus à même de rendre viable et systématique cette transmission ? En principe oui, au moins parce qu'ils se déclarent porteurs de projets de société et ambitionnent de conquérir le pouvoir en s'appuyant aussi sur la formation idoine de ses adhérents. Quelques-uns s'y essayent.

Mais, l'analyse des structures et du fonctionnement de la plupart des partis permet de constater qu'ils ne se distinguent pas particulièrement par le jeu de la démocratie interne et encore moins pour la promotion de la culture démocratique. Les enjeux de pouvoir, les difficultés de financement et même l'influence implicite du présidentielisme constitutionnel dans la plupart des Etats ont fortement réduit la culture démocratique ici. Pire encore ; depuis la montée du néo-présidentielisme au cours de ces décennies du XXI^e siècle, les partis politiques ont été la proie des « entrepreneurs politiques ».

En effet, l'adhésion à un parti naît souvent d'une rencontre (publique ou privée) au cours de laquelle les propositions entendues vont dans le droit fil de vos souhaits ou bien touchent directement ce qui vous semble important dans la vie de votre société. L'inscription au parti implique non seulement d'aller plus loin dans la compréhension des actions et de la philosophie du parti, mais aussi de faire de cette compréhension le ferment de votre propre action dans et à travers le parti.

Si le parti ne met pas la formation idéologique de ses militants au cœur de ses principales préoccupations, il est à la merci de toutes les dérives de « l'entreprise politique ». La faible popularisation des objectifs et buts de l'action publique des partis nés pour la plupart autour de 1990, le faible niveau d'encadrement et de formation politique des adhérents, n'a pas permis de donner à ces derniers les fondements idéologiques de leur action publique. Cette situation n'a pas non plus permis aux partis de former leurs militants à la citoyenneté, à la connaissance des rouages essentiels de l'État, les rapports avec celui-ci étant perçu par beaucoup comme « *le domaine du Président* ». C'est dans ce contexte qu'apparaissent les « entrepreneurs politiques ».

Qui est « l'entrepreneur politique » ? C'est une personne qui, à travers une formation politique sous son contrôle, poursuit son rêve individuel d'être le maître du pays à tout prix, au besoin sans se préoccuper des lois ou des institutions qu'il veut manipuler ou instrumentaliser. Même la constitution n'échappe pas à cette tactique ; s'il le faut, il ne recule pas devant l'organisation d'un coup de force (coup d'État ou rébellion) pour accéder au pouvoir d'État. Nous voyons ici ce qu'on pourrait appeler le « syndrome de Catilina »¹³. Ses relations extérieures montrent qu'il est « en mission » pour le compte de forces de l'extérieur dont il est l'obligé et qui ont leur propre agenda de domination internationale. En raison de la fragilité financière du parti, son contrôle par l'entrepreneur politique s'apparente à une O.P.A. boursière.

Ainsi, simple instrument d'un projet individuel, ce type de partis politiques peut difficilement être le creuset d'une propédeutique à l'acquisition des bases minimales de la gestion des affaires publiques dans le sens du bien commun et du bien-être collectif. Ces cas sont aujourd'hui légion sur le continent et aggravent les insuffisances de la gouvernance publique.

L'artificialité suspecte des élections aujourd'hui en Afrique subsaharienne depuis la fin du monolithisme politique en 1990 rajoute à ces insuffisances si on ne prend pas en compte la responsabilité personnelle du citoyen, quel que soit son rang social.

Comme le relèvent tous les rapports sur la gouvernance publique depuis ces dix dernières années, les Africains sont appelés périodiquement à voter aux présidentielles, législatives et municipales. Il s'agit, pour chacun, de participer au renouvellement du personnel politique et de faire changer les politiques publiques dans le sens des aspirations du plus grand nombre. Mais, à y voir de plus près, il est commun de relever que les « *dés sont pipés* » en interne comme en externe. En interne, les textes sont contournés ou volontairement interprétés au profit d'intérêts partisans. Ainsi, le médiocre établissement des documents électoraux (listes, bulletins, cartes d'électeurs, etc.) et leur falsification interpellent sur les responsabilités de l'État et des principaux acteurs du champ politique (leaders et partis politiques, institution chargée des élections, etc.).

À ces maux internes s'ajoute la question du financement extérieur des opérations, là où le pouvoir régalien de l'État devait s'afficher totalement pour garantir le jeu démocratique

¹³ Cette expression fait référence à Lucius S. Catilina (108 av. J.-C.- 62 av. J.-C.), homme politique romain connu pour deux conjurations visant à renverser le Sénat de la République romaine ; il a été combattu et vaincu par Marcus T. Ciceron, consul, écrivain et orateur célèbre de la Rome du 1^e siècle av. J.-C.

comme composante essentielle de la souveraineté politique, donc comme véritable source de légitimité. Or, qui paye contrôle aussi et dicte sa loi. Plus que la recherche de la sincérité du choix citoyen, les coulisses des élections sont ainsi un marché de dupes qui se traduit par la course à la tricherie, à la falsification des listes électorales et des résultats, au bourrage d'urnes, au besoin avec la kalachnikov dans les bureaux de vote. Même la pratique vertueuse des missions d'observateurs est aujourd'hui suspecte : les observateurs du principal bailleur de fonds sont, par principe, « plus crédibles », et tout le monde fait partie de la « société civile.

Il ressort de ce qui précède que la responsabilité citoyenne et celle de l'État sont mises sous le boisseau. Or, sans conscience de la responsabilité individuelle et collective, surtout face au futur du bien commun qu'est l'État, il n'y a pas d'affaires publiques viables ou pérennes. La conflictualité est ainsi inscrite dans cet état de choses. On est donc bien ainsi dans « le syndrome de Catilina » qui est le fait d'avoir une gouvernance publique ne s'accompagnant pas et ne rendant pas compte de la responsabilité citoyenne.

CONCLUSION

Au total, la transmission intergénérationnelle de la gouvernance publique n'est pas une question en simple lien avec les rapports de générations. Elle est plutôt une question de rapport de force entre, d'une part, les acteurs porteurs de changements destinés à renforcer la communauté politique nationale, régionale ou continentale, d'autre part, les forces de liquidation ou de fort affaiblissement de ladite communauté pour mettre celle-ci au service d'intérêts particuliers et dissolvants. Sa conception et sa mise en œuvre répondent fondamentalement à des préoccupations politiques.

Nous avons tenté de montrer que la transmission de la gouvernance politique visait à approfondir, en Afrique, les valeurs politiques qui ont forgé ce continent et qui ont permis l'apparition d'une nouvelle génération d'Etats. À la faveur de l'approfondissement de leur compréhension des valeurs de liberté, de solidarité autant que de dignité, les communautés politiques et sociales africaines ont choisi de s'engager dans la culture démocratique, la promotion des droits humains pour tous, sans distinction de genre ou d'opinions religieuses et philosophiques, et dans la bonne gouvernance publique. Ce faisant, elles veulent renforcer leur présence souveraine interne et externe.

Pour y parvenir, la thématique principale de la transmission de la gouvernance réside dans la responsabilité du citoyen, celui-ci jouissant de sa liberté certes juridique mais aussi effective. Elle exige, pour son succès, une refonte des objectifs de formation à l'école dans le sens de la citoyenneté responsable, une véritable indépendance des organisations de la société civile, l'obligation de formation dans le cadre du financement public des activités des partis politiques.

Enfin, quels que soient ses acteurs et les institutions qui la porteraient, la transmission de la gouvernance n'a de validité que si elle gagne tous les lieux et est intériorisée par chacun et tous, jeunes et moins jeunes. Prenons-nous actuellement cette voie en Afrique ? Les évaluations actuelles de la gouvernance publique ne nous rassurent pas encore totalement sur ce point.

Brève orientation bibliographique

2019, AGA – MAEP- UA, *Rapport sur la gouvernance Afrique – promouvoir les valeurs communes de l'Union Africaine* ; 94 p.

Comptes rendus des séances ordinaires de l'Académie des sciences morales et politiques – Institut de France, 2 010 à 2020 <https://academiesciencesmoralesetpolitiques.fr> :

2020, Devèze Erwan, *Le pouvoir rend-il fou ? Enquête au cœur du cerveau de nos dirigeants* ; Paris, Larousse ; 221 p.

2016, Helmer Etienne (sous la direction), *Richesse et pauvreté chez les philosophes de l'antiquité*, Paris, Vrin, 320 p.

Institut de la gouvernance démocratique du Codesria, *La gouvernance des politiques sociales en Afrique mine-t-elle le développement et la démocratie ?* Session 2018 ; Dakar, CODESRIA

2016, Jourde Cédric, Ricard Maxime et Kane Ismaila, « *Élections, légitimité et violence en Afrique de l'Ouest*, Centre Franco Paix en résolution des conflits et missions de paix, Québec ; 52 p.

2019, Kipré Pierre, *Le concept de souveraineté en Afrique – histoire de la perception africaine de la souveraineté*, Paris, L'harmattan ; 286 p.

1998, Mazrui A., Wondji Chr. (Sous la direction), *L'Afrique depuis 1935*, Paris, Éditions UNESCO, collection *Histoire Générale de l'Afrique*, tome VIII ; 1 068 p.

2019, Niamkey Koffi, *Révolution et liberté*, Paris, L'harmattan ; 120 p.

2019, Piketty Thomas, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil ; 1 209 p.

2010, Pitseys John, « Le concept de gouvernance », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* ; Université Saint-Louis – Bruxelles ; n° 2 ; pp. 207-228

2013, *Rapport sur la gouvernance en Afrique III -Elections et gestion de la diversité* ; Nations-Unies/Commission Economique pour l'Afrique ; 290 p.

2016, *Rapport sur la gouvernance en Afrique IV, C.E.A. – Mesurer la corruption en Afrique – prendre en compte la dimension internationale* ; Nations-Unies/Commission Economique pour l'Afrique ; 126p.

1998, Terdjman Élise. « L'école a-t-elle des valeurs à transmettre aujourd'hui ? », in *Spirale. Revue de recherches en éducation*, n°21 ; pp. 91-101

2011, Villeneuve Claude (sous la direction), *La gouvernance du développement durable dans la Francophonie*, IEEP/OIF, Québec ; 109 p.

Marseille, le 02 mars 2023