

BONNE GOUVERNANCE ET PRINCIPES SOUS-JACENTS: L'EXPERIENCE DU CAMEROUN

Jean-Jacques Ndoudoumou

Coord. Nat. du Programme National de Gouvernance

Depuis la fin des années 80, un ouragan de libéralisme souffle sur le monde et balaie tout sur son passage: des murs de séparation se sont écroulés; des barrières érigées aux frontières des Etats pour des buts de protectionnisme, s'envolent. Aujourd'hui, le monde devient un. C'est ce que certains ont appelé, avec la révolution informationnelle de cette fin de siècle, le grand village planétaire et l'on parle alors de mondialisation avec ses avantages (les problèmes sont traités comme ils se posent réellement; l'instauration des systèmes démocratiques et le respect des droits de l'homme s'imposent à tous etc...), Mais aussi avec ses exigences.

En effet, avec la fin de l'époque des économies protégées dans le cadre national et l'abrogation de toutes les mesures spéciales de protection des économies faibles au niveau du commerce mondial, il s'établit une compétition planétaire où chaque pays doit améliorer la productivité de ses entreprises et activités pour devenir plus compétitif.

Dans ce nouveau contexte où seules les lois du marché doivent s'exercer librement pour réguler l'économie mondiale, qu'en sera-t-il des économies des pays en développement comme les nôtres? Qu'en sera-t-il du progrès social des populations de ces pays?

Quant on sait que les budgets de nos pays sont essentiellement alimentés par les recettes douanières et fiscales, une libéralisation trop rapide ne pourra aboutir, si l'on n'y prend garde, qu'à leur marginalisation, à leur asphyxie.

Pour gérer au mieux les effets de la mondialisation, les pays du Nord qui constituent 20 % de l'humanité mais qui détiennent 80 % des richesses du monde, se sont organisés en grands regroupements qui défendent leurs intérêts.

Qu'en est-il de nos pays?

Face aux multiples défis de la libéralisation, de la mondialisation et de la globalisation, nos pays ont intérêt à réfléchir sur leur avenir.

En effet, chaque pays doit, sur la base de sa situation actuelle réelle, de ses potentialités, de ses capacités, concevoir une nouvelle stratégie de développement adaptée au nouveau contexte mondial.

Chaque pays devrait partir de son état des lieux pour définir, par une approche holistique c'est-à-dire globale, la voie à suivre pour pouvoir relever les défis nouveaux et améliorer les conditions et le niveau de vie de ses citoyens.

Il s'agit pour chaque pays de se réapproprier la définition de son avenir pour un mieux-être de ses citoyens.

Dans nos pays en développement, l'émancipation progressive des populations, qui deviennent de plus en plus exigeantes, à la faveur des évolutions démocratiques opérées depuis le début des années 90, constitue une raison supplémentaire pour que ceux-ci se remettent en cause et s'organisent eux-mêmes pour améliorer leur compétitivité au plan international et promouvoir le mieux-être des citoyens au plan interne.

Se remettre en cause et s'organiser pour améliorer leurs performances économiques et promouvoir un mieux-être intégral des citoyens, me semble être pour nos pays en développement, la problématique de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la bonne gouvernance.

"Bonne gouvernance et principes sous-jacents: l'expérience du Cameroun", tel est le thème qui m'a été confié pour cet important atelier régional.

Les concepts de "gouvernance" et de "bonne gouvernance" étant relativement nouveaux et en vogue de nos jours, un essai de définition desdits concepts me paraît être un préalable nécessaire pour, d'une part en dégager les principes sous-jacents et d'autre part, faire mieux comprendre le programme national de gouvernance du Cameroun dans son contenu, son organisation, ses défis et son niveau actuel d'évolution.

I. Gouvernance et Bonne Gouvernance: Essai de définition et principes sous-jacents

Les concepts de "gouvernance" et de "bonne gouvernance" sont difficiles à cerner en raison du caractère fluctuant de leur contenu. Ainsi, certains analystes ont parlé de concepts - enjeux dans la mesure où leur contenu varie suivant les objectifs que les uns et les autres veulent atteindre.

En somme, la gouvernance apparaît comme étant un concept multidimensionnel qui intègre à la fois les préoccupations d'ordre politique, idéologique, économique, social, culturel et éthique.

Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur une définition terminologique de la gouvernance, il convient tout de même de reconnaître qu'elle s'apprécie à l'analyse d'un certain nombre d'éléments dont les principaux peuvent être regroupés en cinq (5) catégories, à savoir:

- la nature du régime politique et la manière dont l'autorité s'exerce dans la société;
- la qualité de la gestion des affaires publiques par l'Etat, directement ou indirectement, ainsi que celle des instruments de régulation et de leur mise en pratique;
- Les voies, moyens, mécanismes et processus à travers lesquels l'autorité de l'Etat s'exerce dans tous les domaines, surtout dans les domaines politique, économique, social et culturel, ainsi que le degré d'implication et de responsabilisation des citoyens;
- La capacité des gouvernements et des administrations publiques à exercer leurs fonctions de façon effective, efficace, efficiente si possible, ainsi que la qualité de leurs prestations. Cette qualité est généralement appréciée à travers la conception, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes;
- la place et le rôle du secteur privé, de la société civile et des citoyens des deux sexes.

C'est donc, à l'évidence, un concept englobant, fluide, dynamique. Outre la manière d'organiser l'exercice de l'autorité comme signalé ci-dessus, ce sont les processus décisionnels, les interrelations entre les différents partenaires, les mécanismes de négociations et de défense des divers intérêts, les voies et moyens utilisés pour

l'accomplissement du bien commun, ... ainsi que la place et le rôle de la personne humaine dans tout le processus qui fournissent les indications les plus significatives pour le qualifier. C'est à partir de cette qualification qu'intervient la notion de "bonne gouvernance".

Devant les nouvelles contraintes nées de l'évolution du monde, et forts de leurs propres expériences, les pays développés et les principales organisations internationales recommandent partout l'instauration de la bonne gouvernance. Non seulement parce que, *mutatis mutandis*, ils s'astreignent eux-mêmes au respect de ses principes, mais aussi parce qu'ils sont confortés par les résultats des pays en développement qui se sont déjà engagés dans cette voie.

De leur côté, prenant la mesure des conséquences, pour leurs activités, de ces contraintes nouvelles et impitoyables, de nombreux citoyens, le secteur privé ainsi que des pans entiers de la société civile, réclament à l'envie l'instauration rapide de la bonne gouvernance.

De l'avis de tous, celle-ci constitue un impératif catégorique. Non seulement pour améliorer la compétitivité, mais aussi pour que les états en développement, leurs peuples, leurs élus et leurs gouvernements puissent gérer avec efficacité le processus de développement, instituer un environnement propice à la créativité individuelle et une responsabilisation toujours croissante des citoyens, consolider la démocratie, stabiliser leurs sociétés, prévenir ou gérer pacifiquement les conflits, ... et soutenir l'édification de la paix, afin d'accélérer le progrès.

Mais qu'est-ce que la bonne gouvernance?

Des publications faites à ce sujet dans le cadre des organisations des nations unies (notamment par le service de la gouvernance et de l'administration publique de l'ONU et le PNUD), par la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le Commonwealth of Nations, la Francophonie, ... ainsi que des déclarations officielles des représentants de certains gouvernements occidentaux et africains ou des institutions telles que l'Union Européenne, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, le G7, donnent de forts utiles indications.

Même si elles comportent quelques nuances, et parfois des différences de degré en raison des centres d'intérêt privilégiés dans chaque cas, leur analyse permet d'en déduire un certain nombre d'éléments clés pouvant permettre de caractériser la bonne gouvernance de manière plus ou moins consensuelle.

Les critères de caractérisation de la bonne gouvernance peuvent être regroupés en quatre (4) rubriques, suivant qu'ils participent des sphères institutionnelle, politique, managériale et éthique. Il n'en sera fait qu'une énumération cursive.

Critères d'ordre institutionnel

Qu'il suffise d'en énumérer les quatre principaux, à savoir:

- une constitution démocratique, instituant une séparation et un équilibre des pouvoirs;
- une justice indépendante, accessible à tous, efficace, crédible, garante de l'Etat de droit et de la sécurité juridique et judiciaire;
- Un organe législatif pleinement responsable, disposant des pouvoirs étendus d'initiative, d'investigation, de gestion des informations; de contrôle, de sanction,... en même temps que des mécanismes efficaces de consultation et de concertation avec l'organe exécutif, les électeurs, les différents segments de la société civile, etc...;
- une presse libre, indépendante, plurielle, concurrentielle et crédible, capable de refréner la mauvaise gestion, la corruption, les abus... mais aussi de contribuer à l'éducation et au renforcement des capacités des citoyens.

Critères d'ordre politique

Ceux qui reviennent le plus souvent sont les suivants:

- un système politique, pluraliste et tolérant, marqué par des élections régulières, gérées de façon transparente et professionnelle, afin qu'elles soient, à chaque fois, libres, équitables, ouvertes;
- le libre exercice de leurs droits d'électeurs par tous ceux qui ont la capacité électorale;

- une participation ouverte et libre des citoyens à la conception comme à la mise en œuvre des politiques qui les affectent dans leur quotidienneté, ainsi qu'au contrôle des activités du personnel politique et des administrations publiques;
- la décentralisation de l'autorité, notamment par l'organisation d'une gouvernance locale performante, et une définition aussi claire que précise des pouvoirs et responsabilités à tous les échelons.

Critères d'ordre managérial

Figurent en bonne place:

- la qualité de la gestion publique, depuis la conception et la formulation des politiques dans tous les domaines (économique, financier, social, culturel, scientifique, technologique, administratif...), jusqu'à la phase du contrôle, en passant par celles de la mise en œuvre et du suivi-évaluation;
- la transparence dans la gestion et la lutte contre la corruption;
- l'"accountability" des décisions et actions du gouvernement et de tous ceux qui sont investis d'une parcelle de l'autorité de la puissance publique. Cet anglicisme signifie à la fois imputabilité, obligation de rendre compte, responsabilité. Ce dernier terme s'applique généralement à trois (3) domaines principaux: (i) Responsabilité politique, c'est-à-dire l'obligation pour toute autorité, de *répondre* des décisions qu'elle a prises, omis de prendre, ou prises au mauvais moment; (ii) Responsabilité administrative, vis-à-vis de la hiérarchie, des usagers, des organes chargés de veiller au respect de l'éthique professionnelle, etc; (iii) Responsabilité financière et budgétaire, se rapportant à l'affectation, à l'utilisation et au contrôle des fonds et actifs publics.
- Une fonction publique compétente, intègre, performante, politiquement neutre et objectivement impartiale, afin de rendre à tous des services de qualité, en tant que véhicule privilégié de la bonne gouvernance au sein de l'Etat;
- Un grand respect du bien public et de la propriété privée, ainsi que la recherche constante de la meilleure qualité aux meilleurs coûts.

Critères d'ordre éthique

On les dilue parfois dans les trois catégories qui précèdent. Il paraît néanmoins judicieux, en l'occurrence, d'en faire une catégorie à part. Il s'agit:

- du respect des droits de la personne humaine par tous et à l'égard de tous du respect de la déontologie et de l'éthique professionnelles par chaque corps et dans chaque cas, les écarts devant être sanctionnés;
- d'une grande confiance en l'homme, afin qu'il puisse s'épanouir et mettre en valeur toutes ses potentialités et avec intégrité, au bénéfice d'un mieux être collectif;
- d'une prise en compte permanente de la finalité de toute politique ou action publique, notamment la recherche constante de meilleures conditions de vie et d'un développement durable.

Il résulte des critères ainsi résumés que la bonne gouvernance est un processus multidimensionnel, capable de promouvoir un environnement incitatif au bénéfice de l'ensemble des partenaires.

Elle peut aussi constituer une force décisive dans la légitimation des projets de société, ou le succès des programmes de développement (par exemple: la promotion de la cohésion sociale, des valeurs familiales ou de l'éducation civique, la lutte contre la pauvreté, la promotion du bien-être économique, social, culturel et moral, etc...).

En fin de compte et dans une perspective historique, après avoir épousé les contours d'une définition étroite d'essence technico-gestionnaire qui met l'accent sur les missions d'efficacité et d'opérationnalité des modes de gestion économique sans privilégier ou considérer les dimensions politiques et sociales, le concept de bonne gouvernance a par la suite intégré dans son contenu les valeurs démocratiques et politiques pour enfin déboucher sur un contenu qui intègre la dimension de la justice sociale pour garantir un véritable développement humain. En effet, "une simple croissance économique qui laisse entier l'épineux problème social, qui aggrave le douloureux phénomène de la pauvreté ne saurait traduire l'exigence de bonne gouvernance. Restituée dans son vrai sens, celle-ci s'analyse essentiellement comme une éthique de développement plus qu'une

simple exigence de croissance économique" (Babacar Sine dans bonne gouvernance et développement en Afrique, édition "démocraties africaines" (IAD)

Face à ce caractère multidimensionnel de la bonne gouvernance, il appartient à chaque Etat de définir sa propre gouvernance compte tenu de ses réalités, de ses spécificités et de ses priorités.

Il est réconfortant de constater qu'en Afrique, beaucoup de pays ont engagé des programmes de gouvernance et parmi eux, le Cameroun.

Qu'en est-il du Programme National de Gouvernance?

II. Le Programme National de Gouvernance du Cameroun

Une complète présentation de ce programme nécessite que soient présentés (a) son historique et son contenu, (b) son organisation et sa méthodologie, (c) ses défis et son niveau actuel d'évolution.

A. Historique et contenu

Parce que, comme tous les peuples du monde, les Camerounaises et les Camerounais aspirent eux aussi à la dignité humaine, au progrès et au bien-être, le Gouvernement de la République a décidé de mettre en œuvre un Programme National de Gouvernance destiné à réaliser ces idéaux auxquels aspire le peuple camerounais.

A cet égard, sur hautes instructions du Président de la République, Chef de l'Etat, le gouvernement a, au début de l'année 1996 et sur la base du programme de réforme de la fonction publique qui était alors en cours, mis en place un comité ad hoc de réflexion sur le programme de la réforme administrative et de la gouvernance.

Les travaux de ce comité ad hoc ont abouti à l'élaboration d'un rapport intitulé "programme national de réforme de l'administration publique et de la gouvernance".

L'analyse du bilan diagnostic réalisé par ce comité ad hoc tel que exposé dans son rapport, a permis au gouvernement d'identifier cinq (5) secteurs auxquels il fallait s'attaquer en priorité pour améliorer la gouvernance au Cameroun, à savoir:

- l'administration publique; la décentralisation;
- la justice;
- la gestion économique, financière et sociale;
- et enfin la participation des citoyens et de la société civile à la gestion des affaires publiques.

Le Programme National de Gouvernance porte donc prioritairement sur ces cinq secteurs et repose sur une philosophie de participation de toutes les composantes de la communauté nationale.

Ce programme doit permettre essentiellement:

- une claire définition des rôles des différents acteurs de la communauté nationale: Etat, secteur privé, secteur associatif, citoyens notamment. Il est indispensable que chaque acteur de la communauté nationale connaisse son rôle pour une participation efficace à la gestion des affaires publiques et au développement;
- un renforcement des capacités des différentes composantes de la communauté nationale: la desétatisation suppose la capacité des autres acteurs à se substituer à l'Etat dans des domaines bien précisés;
- l'instauration d'un partenariat fructueux entre l'Etat, les acteurs de l'économie de marche, ceux de l'économie sociale et les citoyens.

En réalité et pour le Cameroun, la gouvernance ou plutôt la bonne gouvernance se veut avant tout une nouvelle stratégie de développement économique et social dans laquelle il faut mettre en place:

- une administration publique performante, citoyenne et véritablement au service de l'usager;
- une décentralisation qui permette de briser la structure hiérarchique en diffusant le pouvoir au niveau des collectivités locales pour une meilleure participation des autres acteurs de la société;
- une infrastructure juridique et judiciaire qui garantit la sécurité des citoyens, de leurs biens et, au plan économique, la sécurité des investissements; bref, il faut promouvoir un Etat de droit;
- une gestion saine des dépenses publiques qui permette de mettre un terme à l'utilisation des ressources économiques nationales à

des fins autres que la satisfaction des besoins essentiels des citoyens;

- une société civile citoyenne et participante.

Une telle stratégie est de nature à restaurer la confiance du corps social et des partenaires économiques en l'Etat qui, dans ce contexte, est appelé à jouer un rôle de facilitateur et de régulateur.

En fait, il s'agit pour l'Etat de substituer à l'approche hiérarchique une approche gestionnaire de la société et, en ce qui concerne la société civile, il est question de faire évoluer le corps social d'une culture de sujétion et de passivité à une culture de participation. Il s'agit de promouvoir une nouvelle culture civique, citoyenne et responsable.

A ce niveau, qu'il me soit permis de faire connaître que le Cameroun a opté de privilégier l'aspect éthique de sa gouvernance.

En effet, dans son message à la Nation, le 31 décembre 1998, le Président de la République, Chef de l'Etat a déclaré ce qui suit: "Dans le cadre du programme de gouvernance, nous allons mener une vaste campagne de moralisation et de lutte contre la corruption..."

Les faits et réalités locales expliquent clairement et justifient amplement cette option:

1. Au plan politico-institutionnel, les bases d'une société démocratique et d'un Etat de droit sont posées: la gouvernance du Cameroun sur ce plan est enviable même si elle est perfectible; le vrai problème à résoudre reste celui de l'éthique démocratique à inculquer au peuple camerounais (cf. Discours d'investiture du Chef de l'Etat du 3 novembre 1997);
2. Au plan technico-gestionnaire, le système de gouvernance du Cameroun est fort avancé. Il dispose d'un bon ordonnancement juridique, structurel et procédural. Il faudrait certes le perfectionner et beaucoup de propositions ont été faites à cet effet;
3. En matière économique, la libéralisation se fait avec méthode et la croissance économique revient. Mais le problème à ce niveau reste celui de l'engagement et de la conscience civiques et du respect des règles et des devoirs; encore un problème d'éthique;

4. Mais tous ces progrès démocratiques et économiques ne suffisent pas: il faut instaurer l'éthique dans la société camerounaise pour promouvoir le progrès social de tous les citoyens. Aucune justice sociale n'est possible dans une société sans éthique, sans valeurs, d'où l'interpellation faite par le Président de la République dans le message susmentionné aux corps d'Etat chargés de sanctionner les comportements anormaux décriés dans la société camerounaise (magistrature et police).

C'est partant de toutes ces réalités que le Président de la République, Chef de l'Etat, a fait du Programme National de Gouvernance, le cadre privilégié de réflexion puis d'instauration de l'éthique dans la société camerounaise.

Du reste, tout un volet du Programme National de Gouvernance porte sur les voies et moyens d'instauration de l'éthique dans la société camerounaise par le biais d'une bonne communication et d'une éducation appropriée, qui inculque les vertus et valeurs de société.

B. Organisation et Méthodologie

Par un arrêté daté du 11 août 1998, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement a institué et organisé le Programme National de Gouvernance du Cameroun en deux phases successives: une phase de conception et de formulation qui devait durer neuf mois et une phase de mise en œuvre du programme après son approbation.

Le même arrêté a organisé le cadre institutionnel de la première phase:

- cinq (5) comités sectoriels étaient chargés de réaliser les études dans les cinq (5) secteurs prioritaires susmentionnés avec une possibilité de recourir à des consultants nationaux et internationaux;
- un coordonnateur national a été chargé d'animer, de suivre et de coordonner les travaux des différents comités sectoriels en vue de l'élaboration d'un document unique et cohérent du programme;
- un comité de pilotage, organe suprême, présidé par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement était chargé de piloter les travaux du programme et d'approuver les résultats desdits travaux.

- Au plan de la méthodologie, l'objectif visé était de parvenir à un programme de gouvernance qui repose sur un consensus national.

A cet effet, après la mise en place des équipes de travail le 11 Août 1998, chacun des comités sectoriels chargés de mener les études dans les cinq (5) secteurs du programme a organisé des missions d'imprégnation, de consultation et d'échange dans les dix (10) provinces du pays. De même, des séminaires d'évaluation et de validation auxquels ont été associées de nombreuses personnes ressources de qualité ont été organisés. Les résultats de ces larges consultations et de ces séminaires de validation ont permis à chaque comité de produire un rapport. C'est à partir de ces rapports et de l'ensemble des documents validés que, conformément à l'une de ses missions, la coordination nationale a formulé les différentes composantes du programme dans un document unique qui a été soumis à l'approbation du comité de pilotage.

C. Défis et niveau actuel d'évolution

En définitive et à l'analyse, le Programme National de Gouvernance du Cameroun a cinq (5) grands défis à relever:

1. le défi de l'appropriation par le Cameroun de son propre développement: l'occasion est donnée à l'intelligence nationale de se mettre au service de son pays pour participer à la définition de son propre devenir, un avenir partagé;
2. le défi de la concertation: les personnalités du secteur public, du secteur privé et de la société civile ont été sollicitées pour réfléchir ensemble sur des réformes qui les concernent tous;
3. le défi de l'internationalisation des réformes: tous les principaux acteurs et concernés des secteurs à étudier ont été appelés à réfléchir eux-mêmes sur les actions qu'ils auront à mener pour améliorer la gouvernance dans leurs secteurs respectifs;
4. le défi de la cohérence des réformes: il s'est agi de bien conduire les travaux dans les cinq secteurs retenus en gérant toutes les interfaces et en intégrant toutes les réformes en cours afin d'arriver à des propositions cohérentes;
5. le défi de la participation de tous à la gestion des affaires publiques et au développement économique et social du pays: il

s'agit de jeter les ponts entre l'Etat et les autres composantes de la communauté nationale que sont le secteur privé et la société civile notamment pour une synergie d'actions de nature à promouvoir le développement du pays et le bien-être de-tous.

En ce qui concerne son niveau d'évolution, le Programme National de Gouvernance a été élaboré et, le 31 Août 1999, il a été approuvé par le comité de pilotage. A ce jour, il a été soumis à la haute approbation du Président de la République, Chef de l'Etat pour sa mise en œuvre.

Puisse cet effort national restaurer la confiance entre toutes les composantes de la communauté nationale et ouvrir les portes d'une coopération fructueuse entre le Cameroun et ses partenaires pour une action convergente en vue d'améliorer de façon durable les conditions et le niveau de vie de toutes les Camerounaises et de tous les Camerounais.

En conclusion générale, il faut reconnaître avec Charles Bowao et Moussa Samb que, si la bonne gouvernance tant recherchée et tant recommandée apparaît comme l'horizon normatif et procédural du dépassement historique de la "mal gouvernance" tant décriée, elle ne doit pas être une vue conjoncturelle de l'esprit mais, elle doit être vécue par les acteurs sociaux comme une exigence vis-à-vis d'eux-mêmes, comme la conscience claire que le citoyen a de son devenir sociétal, des impératifs vitaux de son existence communautaire.

De même, mettre l'accent sur la bonne gouvernance à l'échelle nationale en faisant l'économie de celle-ci à l'échelle planétaire serait laisser courir une mondialisation qui marginalise au lieu d'harmoniser solidairement.

PROGRAMME DE GOUVERNANCE EN COURS EN AFRIQUE

N°	PAYS	COMPOSANTES
1	Afrique du Sud	* Décentralisation
2	Botswana	* Réformes constitutionnelles * Réformes judiciaires * Droits de l'Homme
3	Cameroun	* Gestion socio-économique * Administration publique * Réforme Judiciaire * Renforcement des moyens d'action de la société civile * Décentralisation
4	Ethiopie	* Réformes électorales et parlementaires
5	Ghana	* Renforcement des moyens d'action et participation
6	Madagascar	* Réformes constitutionnelles * Réformes judiciaires * Droits de l'Homme
7	Malawi(*)	* Réformes constitutionnelles * Réformes judiciaires * Droits de l'Homme
8	Mali	* Décentralisation
9	Maurice	* Gestion socio-économique * Administration publique
10	Mozambique	* Réformes électorales et parlementaires
11	Ouganda	* Décentralisation
12	Togo	* Gestion socio-économique * Administration publique
13	Senegal	* Gestion socio-économique * Administration publique
14	Swaziland	* Renforcement des moyens d'action et de Participation

(*) **Malawi:** (Education civique et Doits de l'Homme, Décentralisation et Gouvernance Locale, Elections, réforme Juridique et Administration de la Justice, Mécanismes Parlementaires, Relations Industrielles, Médias, Promotion de la Transparence et de la Responsabilité dans le Secteur Public).