



# Changeons l'Afrique

*15 propositions pour commencer ...*

*Novembre 2003*



## **Avant propos**

*Le Réseau « Dialogues sur la gouvernance en Afrique » travaille dans la région ouest et centrale du continent depuis octobre 1999 à promouvoir une refondation de la gouvernance, afin de la rendre légitime et conforme aux valeurs et aux besoins des Africains. Ce Réseau est composé d'acteurs africains et non africains, engagés dans l'action, la réflexion et soucieux de promouvoir à la fois au niveau des citoyens africains et du monde un dialogue sur la gestion des affaires publiques en Afrique.*

### **L'ambition du Réseau est :**

- d'une part de créer un espace public interafricain de dialogue et de réflexion sur la gouvernance,*
- et d'autre part d'élaborer et de proposer les principes permettant d'enraciner les pratiques d'une gouvernance adaptée aux réalités africaines face aux défis du 21ème siècle.*

*Nous sommes convaincus dans le Réseau que l'Afrique doit trouver ses formes spécifiques de gouvernance, tout en répondant à des questions communes à toutes les sociétés du monde.*

*Le processus entamé est guidé par quelques principes simples que sont la mise en relation et la conjonction de la réflexion et de l'action.*

*Dans une première phase, le Réseau a mis l'accent sur la collecte d'expériences, le recueil des points de vue et des attentes des différents milieux (approche collégiale), dans les différents pays (approche territoriale), sur différents aspects de la gouvernance (approche thématique). Une masse importante de fiches d'expériences ou d'analyses a été progressivement rassemblée. En mai 2002, le Réseau a décidé d'engager une deuxième phase qui a consisté en la systématisation des matériaux recueillis pour dégager une vision africaine des questions de gouvernance et sa concrétisation sous la forme de propositions pour le changement.*

*Construits à partir de l'expérience et de l'analyse des réalités africaines, confrontés aux réflexions venant du reste du monde, le **projet de Charte africaine pour une gouvernance légitime** et les **cahiers de propositions** qui vous sont présentés ici permettent d'entamer une nouvelle étape, celle du retour sur le terrain.*

*Ces documents sont en effet des invitations aux dialogues dans tous les secteurs, institutionnels ou non, de la société de nos différents pays : dialogues sur la pertinence des principes de gouvernance mis en lumière, dialogues pour préciser, approfondir et développer les propositions de changement pour construire ensemble les stratégies de changement nécessaires à leur mise en œuvre.*

*Le Réseau continuera avec tous ses partenaires actuels ou à venir, à faciliter ces dialogues. Il mettra tous ses moyens au service de la construction d'une vision commune de la gouvernance pour changer l'Afrique.*

# Sommaire

<b>Contexte et enjeux.....</b>	<b>6</b>
La crise africaine participe de la crise mondiale de gouvernance.....	6
mais, elle prend des formes spécifiques en Afrique.....	7
qui appellent des réponses africaines à des défis communs.....	8
Le nouveau regard de la gouvernance légitime.....	9
<b>Projet de Charte africaine pour la gouvernance légitime.....</b>	<b>11</b>
<b>soutenue par 15 propositions pour changer l'Afrique et contribuer</b>	
<b>au débat mondial sur la gouvernance.....</b>	<b>13</b>
<b>Pour construire une gouvernance locale légitime.....</b>	<b>14</b>
1. Faire de la construction du consensus le fondement de la démocratie locale .....	15
2. Inverser l'approche de l'organisation des compétences en partant de la légitimité du local .....	16
3. Sortir les délibérations sur les affaires locales	
du cadre exclusif des assemblées des collectivités locales .....	17
4. Prémunir l'action publique contre les risques de dérive et d'abus de pouvoir.....	18
<b>Pour refonder des Etats capable de relever les défis du développement du continent.....</b>	<b>19</b>
5. Consacrer le principe de la pluralité juridique dans les constitutions.....	20
6. Créer un conseil national des communautés et des collectivités territoriales .....	21
7. Mettre la coopération au service du développement.....	22
8. Renforcer la légitimité des systèmes électoraux et de représentativité.....	23
9. Renforcer la légitimité de l'action publique en assurant la qualité des prestations des administrations.....	24
10. Promouvoir une culture républicaine ancrée dans les valeurs de l'Afrique.....	25
<b>Pour une gouvernance régionale efficace pour sortir l'Afrique de sa marginalité.....</b>	<b>26</b>
11. Gérer les territoires par des conventions entre les acteurs.....	27
12. Garantir la mobilité des personnes et des biens.....	28
13. Assurer la représentation des citoyens et des organisations socioprofessionnelles dans les	
institutions d'intégration.....	29
14. Gérer collectivement les biens communs, matériels et immatériels.....	30
15. Bâtir un système éducatif et de formation adapté aux besoins de l'intégration.....	31
<b>Annexe : cartographies des propositions.....</b>	<b>32</b>
<b>Membres du réseau.....</b>	<b>38</b>



### ***La crise africaine participe de la crise mondiale de gouvernance...***

La gouvernance est devenue depuis quelques années un thème à la mode que tout discours sur l'avenir de l'Afrique (et d'autres continents en développement) se doit d'inclure pour être recevable.

Souvent réduite à une liste de recettes universelles que tout Etat se doit de respecter comme fondement de sa *légalité*, **la gouvernance**, au sens où nous l'entendons, **est l'art de gouverner en articulant la gestion de la chose publique à différentes échelles de territoires, du local au mondial, l'art de réguler les relations au sein de chaque société.**

L'Afrique est certes en crise de gouvernance, mais elle n'est pas la seule dans cette situation. La crise est mondiale parce qu'elle est celle du principe de l'Etat nation comme forme d'organisation des sociétés. Elle a simplement des formes spécifiques en Afrique, liées à l'histoire et à la place actuelle de ce continent dans le monde.

Le dépassement des crises actuelles de la gouvernance ne résultera pas de l'application d'un « kit » prédéfini de règles uniformes. Les Africains doivent, dans le domaine de la gouvernance comme dans celui du développement, élaborer leur vision de l'avenir et entrer en dialogue avec le reste du monde pour répondre aux défis communs.

## ***...mais, elle prend des formes spécifiques en Afrique...***

Cette crise de la gouvernance mondiale prend des formes spécifiques en Afrique, en s'exprimant de manière particulière aux différentes échelles de régulation sociale et de gestion de la chose publique.

Car l'écrasante majorité de la population africaine vit dans des situations d'extrême pauvreté. Plus d'un quart des pays africains sont directement ou indirectement touchés par des conflits provoquant ainsi plus de 10 millions de réfugiés et de personnes déplacées. 150 à 200 millions d'africains vivent dans des Etats où les tensions internes pourraient évoluer vers des guerres civiles. Le continent africain est de plus en plus marginalisé sur la scène internationale car il représente moins de 3% dans le commerce mondial.

Plus de 48 ans après les « indépendances », les discours sur la souveraineté nationale et sur l'unité semblent devenir une rhétorique pour des Etats devenus dépendants de l'aide internationale même pour leur fonctionnement courant. Des Etats qui sont à la fois trop distants pour gérer de façon intégrée les problèmes des sociétés et trop petits et faibles pour constituer une communauté de destin et un espace d'échanges dans un monde qui se globalise. La situation du continent reste enfin marquée par le décalage toujours plus grand entre « les pays légaux » et les « pays réels ».

La crise de la gouvernance en Afrique est aussi une crise multiforme de la société qui va bien au-delà de l'Etat et concerne les relations entre les individus, les espaces domestiques (la famille) et les espaces publics, qui fragilise les uns comme les autres. Ce qui est en cause, ce sont les formes de représentation, les structures, les processus, les institutions autour desquels les sociétés africaines contemporaines décident des modalités de gestion du pouvoir, de répartition des ressources publiques, d'arbitrage entre différents intérêts individuels et de groupes.



## ... qui appellent des réponses africaines à des défis communs

Les débats et propositions actuelles sur la place et le devenir du continent africain dans le monde insistent à la fois sur les processus de marginalisation qui résultent des modes actuels d'insertion dans l'économie mondiale et sur la nécessité d'y mettre un terme. Les propositions de rupture qui émergent de nos jours mettent l'accent sur la nécessité de promouvoir de nouveaux dispositifs partenariaux, compatibles avec l'avènement du continent africain à une position de plus grande responsabilité aux plans économique, politique et culturel.

Dans la phase actuelle de mondialisation et de globalisation économique, l'Afrique ne pourra faire entendre sa voix que si elle parvient à construire son propre projet. En effet, pour exister et compter l'Afrique devra inventer ou découvrir des modes de gouvernance appropriés et efficaces par rapport aux défis contemporains du XXI<sup>e</sup> siècle. La pertinence de ces nouveaux modes de gouvernance se mesurera par leur compatibilité avec les projets de modernité que les élites et les citoyens africains ambitionnent de promouvoir. En d'autres termes, il s'agit de formuler et faire émerger des codes de conduite, des modes de régulation et de gestion qui soient à la mesure des défis actuels des sociétés africaines : exister et compter avec des valeurs et des apports culturels propres, dans un monde globalisé.

Cette construction d'une nouvelle gouvernance africaine est-elle, pour autant, une aventure singulière à l'Afrique, entièrement déterminée par les spécificités du continent ? L'échange d'expériences et de réflexions entre régions du monde, au Nord comme au Sud, révèle qu'au travers des spécificités de chaque situation se dessinent des défis communs et qu'il est possible d'y répondre en partageant des problématiques et des modes d'action communs. Les Africains doivent se persuader que l'on ne répond pas à la pensée unique par le repli identitaire mais par l'échange et la mutualisation des expériences et des idées.

L'ambition de la *Charte africaine pour une gouvernance légitime*, que nous proposons à l'ensemble des acteurs africains, est de tracer des perspectives de refondation de la gouvernance, tant à l'échelle globale, qu'aux niveaux continental, régional et local, et de ce fait, contribuer à l'avènement d'une Afrique responsable de son avenir et de son apport au Monde.

Le débat actuel sur la gouvernance traduit un souci légitime, surtout de la part des Etats et de leurs partenaires, d'asseoir et de promouvoir des règles de gestion publique qui soient à la fois efficaces et soucieuses d'une utilisation appropriée des ressources engagées, mesurée par des indicateurs de bonnes pratiques.

Ce débat, fort opportun aujourd'hui en Afrique, traduit un souci légitime de gérer « en bon père de famille » des ressources nationales et internationales de plus en plus rares. Mais, le débat doit être remis à l'endroit ; la définition d'instruments de mesure et de suivi ne saurait se substituer à l'identification préalable des changements voulus par les protagonistes.

Une fois que les défis du changement d'attitudes et de pratiques sont identifiés et validés avec les intéressés, il est possible de définir des stratégies et des modalités pour les relever. Il devient alors crucial de se donner des indicateurs ou des marqueurs de progrès vers les changements voulus, et par là d'évaluer la pertinence et l'efficacité des stratégies déployées à cette fin.

Une nouvelle gouvernance en Afrique naîtra donc d'un processus de construction collective d'un système de valeurs, de structures et de mode de faire, qui trouvera sa légitimité dans sa capacité à concilier l'unité nécessaire à toute collectivité humaine et la diversité d'un monde de plus en plus complexe.

La question de la légitimité est de ce fait centrale dans le débat sur la définition de principes et de nouvelles modalités (les règles du jeu) de gestion de l'espace public ; d'où le concept de la gouvernance légitime.

Nous définissons **la gouvernance légitime comme l'art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs au service du BIEN COMMUN avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs**. Les valeurs fondamentales sur lesquelles s'appuie cette vision des questions de gouvernance sont : **l'équité** comme principe guidant l'action publique et **le respect de l'autre** comme modalité de mise en relation entre les acteurs de l'espace public.

L'approche de la gouvernance légitime se fonde aussi sur une triple nécessité :

- d'abord la nécessité de relier les initiatives, les expériences et les propositions faites à différentes échelles de gouvernance (du local au mondial) et de faire le lien entre débats africains et autres espaces internationaux de débat,
- ensuite, celle de lier l'action à la réflexion, c'est-à-dire d'ancrer les propositions dans l'expérience concrète des acteurs,
- et enfin celle de partir et de satisfaire les besoins et les aspirations (matérielles et immatérielles) des populations.

Enfin, les « modes de faire » de la gouvernance légitime doivent être :

- consensuels : la recherche du consensus (le consentement des parties) est la règle première pour la prise de décision ;
- inclusifs : ne laisser aucun groupe ni individu au bord de la route ;
- enracinés dans l'histoire et la mémoire collective des acteurs et de leurs sociétés.

Les acteurs de la gouvernance légitime doivent être **solidaires**, se mettre dans l'attitude d'assumer pleinement leurs **responsabilités** et enfin avoir une maîtrise, donc ne pas subir les changements que l'évolution de leurs sociétés et du monde exigent.

Ces différents éléments peuvent être réunis dans un "projet de charte africaine sur la gouvernance légitime".

# Projet de Charte africaine pour la gouvernance légitime

Cette charte énonce des "valeurs" et des "principes directeurs" qui doivent guider la démarche des différents acteurs dans la recherche de réponses légitimes aux problèmes concrets de la gouvernance.

## ***Objectif***

1- La gouvernance légitime est l'art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs au service du **bien commun** avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ses pouvoirs.

## ***Valeurs***

2- **L'équité** est au fondement de la légitimité de l'action publique car tout sentiment d'injustice suscite la méfiance, la résistance et finalement l'exclusion et le conflit.

3- **Le respect de l'autre** permet l'écoute, le dialogue, la reconnaissance de la différence sans lesquels le sens du bien commun ne peut être construit collectivement.

## ***Principes directeurs de l'action***

4- **L'enracinement** de la gouvernance, c'est la prise en compte des réalités culturelles, socio-économiques et politiques des sociétés africaines, dans leurs diversités, comme matrice de sa légitimité.

5- La **participation** de tous aux affaires publiques conditionne l'expression des besoins de chacun et la recherche collective de réponse dans l'intérêt commun.

6- Les stratégies de changements nécessaires pour construire l'avenir de l'Afrique ne peuvent être impulsées de l'extérieur ou imposées par une minorité à toute la société. La gouvernance doit permettre la **maîtrise du changement** par l'ensemble des acteurs africains.

7- La **responsabilité**, c'est l'obligation de répondre de ses paroles, de ses décisions, de ses actes. Chacun est responsable en proportion du pouvoir qu'il détient.

8- La recherche de solutions doit privilégier le **consensus** si l'on veut aller dans le sens du bien commun.

9- La gestion des affaires publiques ne doit pas créer l'exclusion mais au contraire s'appuyer sur la **solidarité** et la renforcer.

10- Les acteurs de la scène publique, aux différents niveaux (du local au mondial) doivent coopérer pour résoudre des problèmes communs selon le principe de **subsidiarité** et non s'approprier des compétences exclusives pour justifier de leur existence.

L'intérêt d'une telle charte est de servir de référence dans la recherche de processus concrets de changement. En retour, sa pertinence se mesure à sa capacité à éclairer le sens des propositions de changement pour une gouvernance légitime.

## **...soutenue par 15 propositions pour changer l'Afrique et contribuer au débat mondial sur la gouvernance**

En s'appuyant sur la collecte d'expériences et d'analyses, réalisée dans les années 2000 - 2003, le réseau souhaite aujourd'hui mettre en débat un certain nombre de propositions de changement pour fonder une gouvernance légitime. Elles ne concernent pas tous les domaines où le changement est nécessaire. Mais elles couvrent les trois niveaux de gouvernance sur lesquels nous pouvons agir directement : la gouvernance locale, la refondation de l'Etat et l'intégration régionale. La contribution de l'Afrique au débat mondial sur la gouvernance trouvera là matière à sa propre légitimité.

L'énoncé de ces propositions est une invitation aux dialogues ; c'est dire qu'il ne s'agit pas de propositions achevées : elles doivent être débattues, approfondies, transformées et appropriées.

## Pour construire une gouvernance locale légitime

L'hypothèse sous-jacente à ce thème est que la proximité est un facteur de légitimation de la gouvernance puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par les acteurs et la décision publique qui lui répond. Il est certain que la gestion des affaires publiques au plus près de la population offre de grands avantages : meilleure connaissance des attentes, possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans les réponses, pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables public. **Le local est l'échelle où se bâtit la base du « vivre ensemble »**, mais, c'est aussi le lieu où les acteurs entrent dans des alliances ou des conflits d'intérêts complexes.

Le local est l'espace sur lequel se projette toute la complexité du monde, il subit ainsi les effets de décisions, d'actions venues d'ailleurs, hors de sa portée. Il en résulte que nombre de problèmes vécus au niveau local ont une ampleur et une portée qui vont bien au delà de l'échelle locale et exigent une compréhension des références à une échelle plus vaste. La gouvernance locale ne peut être efficace que si les relations avec les autres échelles de pouvoir sont prises en compte et donnent lieu à échanges, à négociation, à coopération. Les économies locales redynamisées et mises en relation avec les autres échelles, sont la base de la construction des économies nationales. La gouvernance locale efficace doit être capable de prendre en compte la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et avec les autres échelles, et de construire des réponses conformes aux valeurs partagées.

## **1. Faire de la construction du consensus le fondement de la démocratie locale**

La recherche de la majorité, comme modalité de prise de décision, devient une quête permanente et prioritaire au détriment de la négociation entre les protagonistes de la vie locale. Dans les instances délibérantes on cherche de moins en moins à réunir tous les groupes autour d'une vision partagée. On se contente de la réunion du plus grand nombre de voix pour l'adoption de son projet. Le recours au consensus n'est pas la règle, il est l'exception. Ce système de décision génère des malentendus, des frustrations et généralement des heurts et des tensions que l'usage exclusif de la majorité comme modalité de prise de décision alimente et perpétue. Les taux de non participation au vote et le rejet systématique par les minorités des décisions au sein des instances sont des signes révélateurs. Le consensus comme modalité de gestion négociée des enjeux et des aspirations permet à tous et à chacun de se reconnaître dans les décisions prises et le niveau local s'y prête. C'est probablement la rançon de la citoyenneté qui fait tant défaut aujourd'hui et est aussi une condition essentielle de la légitimation de l'action publique.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Retenir le consensus comme la règle dans la modalité de préparation des décisions dans les instances locale
- ➔ Ne recourir au vote que comme l'exception pour sortir des situations de blocage



## **2. Inverser l'approche de l'organisation des compétences en partant de la légitimité du local**

Dans toutes les expériences de décentralisation en cours le transfert des compétences et de ressources s'est confronté à des difficultés de mise en œuvre. Les acteurs locaux estiment que l'Etat ne veut leur transférer que des difficultés. L'Etat est aussi fortement soupçonné de profiter des réformes de décentralisation pour se décharger sur le local des missions sensibles pour lesquelles il a des difficultés. Or, dans les textes fondateurs, le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités de base n'est pas facultatif ; c'est une obligation à la fois légale et politique.

Cette situation est révélatrice d'un profond malaise qui trouve sa source dans l'approche actuelle de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités qu'il urge de revoir. Il faut inverser la démarche en donnant d'abord au niveau local le droit et la possibilité de se prononcer sur les missions qu'il peut et qu'il doit prendre en charge. De sorte que, de façon consensuelle, il puisse dans un dialogue avec l'Etat, déterminer de façon objective ce que l'Etat doit apporter comme appui aux collectivités locales. L'efficacité de l'action publique locale reste fortement liée à la libre détermination par le local de sa propre sphère de compétences et de la définition par défaut de celle qui revient alors à l'Etat.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Laisser en priorité le niveau local proposer les compétences qu'il veut partager avec les autres échelles, principalement avec l'Etat
  - ➔ Changer d'approche en passant de la notion de partage de compétences à la notion de coopération entre échelles sur les domaines de compétences
3. Sortir les délibérations sur les affaires locales  
du cadre exclusif des assemblées des collectivités locales

Généralement élues au suffrage universel direct, les assemblées des collectivités ont seules, l'exclusivité de la délibération sur les affaires locales. Ce choix, confronté à certains objectifs de la décentralisation, suscite à l'expérience des interrogations. Quelle articulation existe-t-il entre les dynamiques institutionnelles en cours et les dynamiques sociales ? Quelle est la validité de l'exclusivité de la voie du seul suffrage universel pour la constitution des assemblées délibérantes par rapport à la prise en charge de toutes les légitimités présentes au niveau local ? Le monopole des partis politiques pour la représentation locale dans certains pays n'exclut-il pas de plus en plus de nombreux acteurs de la vie publique locale ? Le système de la démocratie représentative donne-t-il de la visibilité à toutes les opinions et permet-il à chaque individu de se reconnaître dans les élus et dans les institutions locales actuelles ? Il importe, dans l'optique de la construction d'une démocratie locale légitime de consacrer des espaces et de définir des mécanismes, à la fois d'inclusion et de participation, de tous les acteurs locaux.

**Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Inclure les représentants de toutes les légitimités (traditionnelles, religieuses, et politiques) dans les assemblées chargées de délibérer sur les affaires locales
- ➔ Reconnaître et favoriser l'émergence de nouvelles modalités de délibération sur la vie locale tels que le référendum local et la consultation obligatoire de certains groupes sociaux ou professionnels pour certaines décisions

## **4. Prémunir l'action publique contre les risques de dérive et d'abus de pouvoir**

Les citoyens, dès lors, qu'ils ont choisi leurs élus, ne sont pas autorisés à s'immiscer dans la gestion quotidienne des affaires locales qui devient, alors, un espace d'exclusivité des instances délibératives locales. Dans les faits, les citoyens doivent attendre les prochaines élections pour évaluer, pour juger l'action des élus et décider ou non de renouveler leur mandat. Cette logique est d'autant plus dommageable que les élus rompent très vite avec l'obligation de rendre compte à leurs électeurs. En conséquence, ils faussent et décrédibilisent l'action publique locale. Les citoyens non informés, se détournent de la vie publique locale. Ce constat est caractéristique de la crise actuelle de gouvernance au niveau local. Un changement de méthode s'impose. Une dimension fondamentale du contrôle de l'action des élus entre deux élections serait la consécration de moments et d'espaces où, à l'initiative des citoyens, les élus seraient amenés à rendre compte de la mise en œuvre de l'action publique et du suivi des dossiers et des délibérations prises.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Rendre obligatoire l'accès des citoyens aux informations dans des délais, selon une qualité et une régularité qui assure une simultanéité entre l'action et le contrôle
- ➔ Définir aux élus des moments précis et obligatoires pendant lesquels s'exerce le devoir de rendre compte du mandat confié et des décisions prises et des choix opérés
- ➔ Prévoir et organiser les mécanismes généraux et spécifiques d'interpellation dans le fonctionnement régulier des institutions locales et de la vie publique locale

## **Pour refonder des Etats capable de relever les défis du développement du continent**

L'Etat-nation issu des indépendances continue encore à avoir mal à sa légitimité car il a de plus en plus du mal à assurer durablement le bien-être et la sécurité des populations. L'Etat, malgré les quatre décennies de construction, n'a aujourd'hui encore d'autres moyens d'emprise sur les populations que la violence, l'unilatéralisme et le clientélisme.

Il est donc resté un objet étranger aux sociétés africaines, d'où l'incapacité pour lui de trouver des réponses adéquates à ces questions pourtant anciennes qui interpellent la gouvernance en Afrique. Quel ancrage ces Etats ont dans la société ? Est-ce qu'ils œuvrent pour le bien de tous ?

Au-delà de la légitimité politique, que les élections au suffrage universel cherchent laborieusement à conférer, l'enjeu fondamental de la légitimation des états africains actuels, au sens voulu par la gouvernance légitime, appelle à l'élargissement de la sphère institutionnelle de gestion des affaires publiques.

Mais la légitimité ne peut se construire en ignorant les aspirations, les dynamiques ainsi que les contraintes des communautés locales. Pour que l'Etat soit une instance légitime, il doit d'abord connaître et reconnaître la diversité de ses composantes (territoriales, socio-économiques, culturelles, ethniques, politiques...). Il peut, à partir de ce moment, bâtir les facteurs d'unité de la communauté nationale : les règles communes, les grands programmes d'action, le projet de société. Il a aussi une responsabilité particulière dans une articulation toujours à réactualiser de la diversité et de l'unité. L'Etat doit, alors non seulement articuler son action avec celle des acteurs locaux, mais son efficacité est de plus en plus tributaire des relations régionales (intégration régionale) et internationales (mondialisation) dans lesquelles les pays sont impliqués.

## **5. Consacrer le principe de la pluralité juridique dans les constitutions**

La légitimation de l'Etat africain sur les bases d'une société plurielle, serait la reconnaissance d'une pluralité juridique conforme à l'appartenance simultanée de chaque individu en même temps à un Etat et à une ou des communautés. La reconnaissance constitutionnelle des communautés conduit nécessairement à accepter l'idée de l'existence et de la légitimité de droits particuliers propres aux différentes composantes sociologiques constitutives des nations plurielles. L'architecture institutionnelle de telles nations plurielles devra alors être conçue pour offrir des lieux de légitimation et de génération de droits particuliers à côté du droit général. Les droits particuliers, s'attachant à la vie des communautés, traiteront de questions à fortes charges identitaires (droits de succession, droits fonciers...) et seront produites au niveau d'instances au sein desquelles le mode de représentation permettra l'expression effective des autorités tirant leur légitimité de ces communautés (ex. Chefferies coutumières).

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Refonder les constitutions pour les ancrer dans le réel africain et en faire un acte instituant pour les sociétés africaines
- ➔ Organiser des consultations régionales et collégiales sur les projets de constitution
- ➔ Recenser et systématiser l'utilisation dans la vie publique des modes de régulation traditionnelle (utilisé par les communautés)
- ➔ Faire du droit coutumier le lieu vivant et permanent d'invention par les communautés de leurs propres règles

## **6. Créer un conseil national des communautés et des collectivités territoriales**

Les formes de représentation politique ont rarement tenu compte du caractère pluriel des sociétés africaines et de la nécessité de bâtir des nations qui se nourrissent de la diversité de ses territoires et de ses communautés. La refondation de l'Etat en Afrique, au sens voulu par la gouvernance légitime, appelle à l'élargissement de la sphère institutionnelle de gestion des affaires publiques. Dans cette perspective, la mise en place d'un Conseil National des Communautés et des Collectivités Territoires va dans le sens de l'approfondissement de la légitimité des lois et des règlements, par la reconnaissance qui est faite, dans les processus législatifs de l'organisation de la nation bâtie sur des collectivités territoriales, mais aussi sur des communautés. L'ancrage dans le réel se ferait dans trois directions : 1°) par la création d'un cadre national de prise en charge effective de toutes les composantes territoriales et sociales de la nation; 2°) par l'immersion dans le champ républicain de détenteurs de légitimité jusqu'ici ignorés ou marginalisés par les cadres institutionnels courants; 3°) par la mise en place d'un cadre unifié de concertation nationale, doté de pouvoirs étendus de proposition et d'interpellation.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Mettre en place dans les institutions similaires existantes (Conseil Economique et Social et Conseil des Collectivités) un système de représentation de chaque composante communautaire et définir un mode d'exercice des mandats
- ➔ Doter ce conseil national de compétences propositionnelles et consultatives
- ➔ Attribuer à ce conseil un pouvoir de saisine des hautes autorités juridiques et d'auto-saisine sur les affaires locales

## 7. Mettre la coopération au service du développement

Il est aujourd'hui possible d'établir entre tous les protagonistes de l'aide publique au développement un cadre de partenariat qui rationalise celui-ci et le rende plus efficace. Dans cette optique, l'on doit, accepter que ce soit les partenaires des pays bénéficiaires des dotations financières, qui définissent les orientations et fixent les objectifs et les priorités. Les organisations ou pays « bailleurs de fonds » doivent s'engager à appuyer ces choix en exigeant en retour des résultats. L'acceptation de ces principes du partenariat stratégique doit faire l'objet d'une codification et d'une organisation systématique, nécessitant l'élaboration d'une Charte pour le partenariat au développement et la mise en place de mécanismes institutionnels, nationaux et internationaux, de coordination de l'aide au développement.

### Ce qu'il faut faire :

- ➔ Se mettre d'accord avec nos partenaires sur une Charte du partenariat pour la coopération au développement
- ➔ Inverser la vision de la conditionnalité de l'aide au développement, la condition étant la mise en oeuvre de la Charte africaine pour une gouvernance légitime
- ➔ Assurer la transparence de l'aide aux yeux des populations
- ➔ Proposer dans les pays une stratégie de développement à long terme à laquelle on invite les différents bailleurs à coopérer
- ➔ Proposer une nouvelle ingénierie de l'aide permettant de sortir de l'approche par projet
- ➔ Créer des espaces d'apprentissage communs à l'échelle africaine pour améliorer la pertinence de l'aide

## **8. Renforcer la légitimité des systèmes électoraux et de représentativité**

La conception que l'Etat africain est pluriel et qu'il soit composé de plusieurs communautés amène à poser le problème des principes sur lesquels se fondent les systèmes électoraux et de représentation. La généralisation du suffrage universel bâti sur le principe du « une personne, une voix » participe du non enracinement des institutions actuelles de la république et de leur éloignement des véritables dynamiques sociales. Les processus démocratiques en construction doivent être approfondis dans le sens de les doter de plus de légitimité, en les conciliant avec les modes de représentation auxquels les communautés se réfèrent en priorité et qui leur « parlent ». Il est nécessaire que, dans les textes électoraux, les autres modes d'expression du suffrage, propres aux différentes communautés nationales et qui donnent un rôle transparent aux différents dépositaires de légitimité (traditionnelles, religieuses et socioprofessionnelles), soient reconnus.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Garantir la représentation des minorités dans les textes électoraux
- ➔ Introduire le principe des grands électeurs dans les lois électorales, afin de leur donner un rôle transparent
- ➔ Supprimer des textes électoraux le monopole de représentation qui est dévolu aux partis politiques



## **9. Renforcer la légitimité de l'action publique en assurant la qualité des prestations des administrations**

La discussion préalable sur le projet de société n'ayant pas été menée, l'entreprise de « démantèlement des Etats », conduite durant les années 1980 et 1990, a grandement contribué à affaiblir les administrations publiques. L'accroissement de la pauvreté et la multiplication des foyers de guerre qui s'allument un peu partout dans le continent témoignent de la nécessité d'un Etat crédible et respecté, capable d'organiser la redistribution des revenus et la solidarité nationale, de gérer la sécurité des biens et des personnes. Etroitement lié à la qualité de la gouvernance, le niveau de satisfaction des besoins économiques, sociaux, culturels et de sécurité nous dit long sur le chemin à parcourir pour refonder des Etats viables sur le continent. Dans cette perspective, la vision du service public doit être entièrement revue, notamment pour ce qui concerne les administrations publiques. Celles-ci doivent rompre avec la culture de « l'administration d'occupation et de colonisation », et revenir dans la société : grâce à une plus grande proximité des services publics, une plus grande attention aux besoins des usagers et à la qualité de ses prestations, la libération d'espaces d'initiatives et de décision au profit des autres acteurs. Acquerrant ainsi une légitimité, une assise sociale, une utilité sociale reconnues, l'action publique sera véritablement en mesure de conduire les transformations nécessaires au développement. Cela nécessite des interventions convergentes sur le renforcement des capacités des autres acteurs, l'amélioration du cadre réglementaire et éthique de l'action publique, la déconcentration et la décentralisation des services publics, le recentrage de l'administration centrale sur la conduite des missions régaliennes de l'Etat.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Remettre les problèmes communs au centre de la coopération entre institutions au lieu de mettre les institutions au centre de cette coopération
- ➔ Décentraliser et déconcentrer les services et les ressources publiques
- ➔ Soumettre publiquement et régulièrement les services publics à une évaluation de légitimité de leur action et de la qualité de leurs prestations
- ➔ Adapter le contenu des formations des agents de l'administration aux réalités des pays et aux besoins des usagers

## **10. Promouvoir une culture républicaine ancrée dans les valeurs de l'Afrique**

La culture républicaine s'attache à la conscience que les acteurs institutionnels, les individus et les communautés ont de leurs droits et de leurs obligations vis-à-vis de la collectivité et la volonté qu'ils manifestent de traduire effectivement cette conscience dans tous leurs actes publics. C'est une œuvre de longue haleine qui s'acquiert par un approfondissement de la démocratie, l'élargissement de l'espace public, l'éducation des citoyens, mais aussi par la mise en place de dispositifs de contrôle et de coercition qui assurent la conformation de tous les acteurs de l'espace public à l'ensemble des règles édictées et des mesures prises par les assemblées.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Passer d'une vision patrimoniale et solitaire du pouvoir à une vision collective et solidaire de l'exercice du pouvoir
- ➔ Renforcer le statut et la fonction des magistrats et des auxiliaires de justice pour conforter l'Etat de droit
- ➔ Officialiser les principales langues nationales et transcrire dans ces langues les lois et règlements
- ➔ Faire contribuer les différents espaces de transmission et d'évolution des valeurs à l'émergence d'une culture citoyenne
- ➔ Faire des fondements éthiques de la constitution la source d'inspiration des institutions, lois et règlements

## **Pour une gouvernance régionale efficace pour sortir l'Afrique de sa marginalité**

Historiquement, la sous région de l'Afrique de l'Ouest s'est forgée une réalité d'intégration sociale et culturelle parfois assez poussée. Cette intégration est attestée de nos jours encore par une identité et ou une grande parenté des langues parlées, des coutumes, la similarité des institutions endogènes et par les mouvements migratoires qui se déroulent sur de vastes espaces. Cette forme historique d'intégration est le fait des peuples et s'est forgée sur une longue période d'histoire commune. Cette longue tradition de brassage et d'intégration sociale et culturelle devrait constituer un modèle intéressant pour les tentatives d'intégration économiques et politiques, initiées par les acteurs étatiques et institutionnels.

La compétition qu'apportent la libéralisation et la mondialisation, dans les actuelles économies de pénurie de l'Afrique, sont surtout porteuses de différenciation et de crises sociales. Or, le marché régional constitue le plus fort gisement potentiel d'activités pour l'avenir. C'est aussi dans les perspectives des évolutions démographiques régionales que peut s'inscrire l'essor des échanges régionaux sur le moyen et long terme. Le jeu des complémentarités régionales et la compétition sur les marchés nationaux constituent un puissant stimulant du développement de l'économie régionale. L'espace régional doit pouvoir offrir à des Etats fragilisés, un cadre maîtrisé d'échange de biens et services, d'harmonisation des politiques, de règlement des conflits et d'alliance stratégique face au reste du monde.

Mais la réussite d'un tel processus, long, coûteux et surtout exigeant en renoncement et en pertes de souveraineté, nécessite, au-delà des mécanismes techniques et institutionnels un projet politique suffisamment explicite. Ce projet politique doit être largement discuté et progressivement validé avec tous les acteurs. C'est en cela que les politiques d'intégration régionale doivent s'inscrire dans une problématique plus globale de gouvernance régionale, qui ne se limite pas aux seules dimensions institutionnelles, financières et économiques.

## 11. Gérer les territoires par des conventions entre les acteurs

L'aménagement du territoire régional est l'un des aspects fondamentaux de l'intégration. Le continent est marqué par un double mouvement : l'hypertrophie des villes et de leurs environs et un déplacement des populations vers les zones côtières. Les déséquilibres qui en résultent de ce phénomène sont importants : pression sur les ressources, atteintes à l'environnement, problèmes de cohabitation, de sécurité, etc. La gestion concertée des territoires au delà des frontières actuelles est un moyen pertinent de gestion de ces difficultés que les Etats pris isolément sont incapables de résoudre. La réalisation de grands projets régionaux structurants comme le prévoit le NEPAD se heurte aussi à un manque de moyens qui ne peut être compensé que par la mise en commun des moyens disponibles dans le cadre d'une politique régionale concertée.

La démarche proposée est caractérisée par la contractualisation de la gestion des territoires par l'intervention des acteurs publics et privés, institutionnels et non institutionnels qui peuvent conclure des conventions du type contrats de développement territorial ou contrats de solidarité territoriale.

L'approche des « pays frontières » peut constituer un point de départ intéressant. Les « pays –frontière » étant des territoires au confluent de deux ou plusieurs pays et où se polarisent des relations entre des hommes, des activités et des ressources de part et d'autre des frontières, leur gestion peut privilégier une concertation entre autorités nationales, locales (décentralisées), régionales et acteurs privés. Cette concertation doit aboutir à la mise en commun et à la gestion commune de certaines infrastructures (écoles, centre de santé marchés) et de certains services (actes administratifs, environnement, sécurité)

### Ce qu'il faut faire :

- ➔ Cartographier chaque territoire avec ses spécificités : richesse, environnement, risques, démographie
- ➔ Instaurer une démarche inclusive des acteurs publics, privés, institutionnels, non institutionnels dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des projets
- ➔ Elaborer des projets de développement spécifiques à chaque territoire
- ➔ Reconnaître la complémentarité et la solidarité comme fondement de la coopération entre les territoires par des conventions fondées sur une démarche inclusive

## 12. Garantir la mobilité des personnes et des biens

La mobilité est l'un des enjeux majeurs de l'intégration en raison des potentialités qu'elle offre sur le plan des échanges humains et économiques. Elle s'inscrit dans un large processus d'échanges séculaires et de brassage entre les peuples du continent. Reconnu comme un des droits fondamentaux des citoyens des différentes régions, le droit à la mobilité est dans les faits constamment remise en cause par les Etats et leurs démembrements. La liberté de circulation des personnes et des biens ne peut être effective que si l'on supprime les contrôles aux frontières intérieures ou à tout le moins s'ils deviennent exceptionnels. Pour ce faire, il peut être opportun d'instituer des mécanismes de contrôle par les organisations socio-professionnelles régionales avec l'élaboration d'un rapport annuel constatant : le nombre de violations du droit à la mobilité, identifiant les auteurs et proposant des sanctions contre les Etat défaillant. Les actions en manquement devront être déférées devant les juridictions communautaires.

### Ce qu'il faut faire :

- ➔ supprimer les contrôles aux frontières
- ➔ Ouvrir les actions en justice aux citoyens en cas de non respect du droit à la mobilité
- ➔ Instituer un système de contrôle des écarts par la revue des pairs
- ➔ Instituer un contrôle citoyen sur la revue des pairs proposée par le NEPAD

### **13. Assurer la représentation des citoyens et des organisations socioprofessionnelles dans les institutions d'intégration**

Les processus d'intégration régionale sont caractérisés par une approche purement gouvernementale qui ne prend pas suffisamment en compte les autres acteurs. Il en résulte un déficit de légitimité de l'action institutionnelle qui ne peut être comblée que par l'appropriation du processus d'intégration par les peuples. Une des voies de la légitimation des actions organisations d'intégration est de les ouvrir à la participation des citoyens et de leurs organisations socio-professionnelles ; tant en ce qui concerne les mécanismes de prise de décision que la mise en œuvre et le contrôle de ces dernières. La responsabilité des institutions régionales d'intégration doit aussi pouvoir être engagée en cas de manquement à leurs obligations.

#### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Mettre en place une représentation des organisations non étatiques dans l'architecture institutionnelle des organisations d'intégration régionale
- ➔ Prévoir et organiser des moments obligatoires de compte rendu des organisations d'intégration régionale aux citoyens
- ➔ Permettre aux organisations d'intégration régionale d'engager leur responsabilité devant les citoyens

## 14. Gérer collectivement les biens communs, matériels et immatériels

Certains biens sont naturellement des biens partagés. On pourrait les définir à partir de deux catégories : les ressources naturelles (cours d'eau, forêt, etc..) et certaines infrastructures publiques notamment dans les régions transfrontalières (transport, éducation, santé, et marché). Leur immatriculation au titre de biens communs régionaux peut constituer un moyen de prévention de la plupart des conflits fondés sur la question de l'accès aux richesses et aux services.

Il faut garantir une gestion partagée des biens régionaux à partir de la mise en place de conventions entre tous les acteurs publics et privés en faisant intervenir non seulement les Etats mais aussi et surtout les collectivités locales et les organisations professionnelles. Les exemples des réalisations de l'OMVS et des marchés transfrontaliers peuvent servir de point de départ à une mise en commun des moyens et à un partage des ressources et des prérogatives.

### **Ce qu'il faut faire :**

- ➔ Inventorier les ressources disponibles et leur condition de renouvellement
- ➔ Négocier et définir des modes d'utilisation des ressources naturelles
- ➔ Co-gérer les biens publics régionaux et les ressources naturelles

## 15. Bâtir un système éducatif et de formation adapté aux besoins de l'intégration

L'école est le lieu d'acquisition des savoirs et des compétences. En Afrique, les faiblesses majeures du système éducatif sont le taux élevé d'analphabétisme, les moyens financiers limités, la perte d'image de l'école quant à son utilité, son inadaptation aux besoins. Au-delà de la question d'un accès universel à l'éducation et à la formation, le défi du continent est de construire son autonomie intellectuelle et former les ressources humaines capables d'impulser le développement du continent. La définition de contenus véritablement africains et l'harmonisation de ce contenu au niveau régional sont une garantie de l'adaptation de l'enseignement aux besoins mais surtout aux réalités de l'Afrique. Les deux repères devront être : l'enracinement nécessaire à la valorisation des savoirs et des principes africains de vie et l'ouverture suffisante à la compréhension du monde et de ses réalités. Le développement des ressources humaines du continent et leur utilisation optimale sont les facteurs déterminants du développement économique et social.

La recherche scientifique africaine a du mal à suivre la rapidité des innovations et la multiplication exponentielle des connaissances. Les Etats africains seuls ne peuvent pas mobiliser les moyens suffisants pour suivre le rythme du changement dans ce domaine. L'intégration régionale peut agir à un triple niveau. D'une part, elle peut permettre une spécialisation de la recherche et de la formation en fonction des spécificités de chaque zone (Exemple : le coton au Mali et au Burkina ; l'arachide au Sénégal ; le café et le cacao en Côte-d'Ivoire, etc.). D'autre part elle permettrait une meilleure allocation des ressources destinées à l'innovation par le regroupement des ressources financières et humaines et faciliterait le partage des résultats et leur utilisation régionale. Enfin la mise en place de mécanismes particuliers de captage des compétences de la diaspora pourrait optimiser le rôle des ressources humaines expatriées sans que leur retour ne soit nécessaire.

### **Ce qu'il faut faire :**

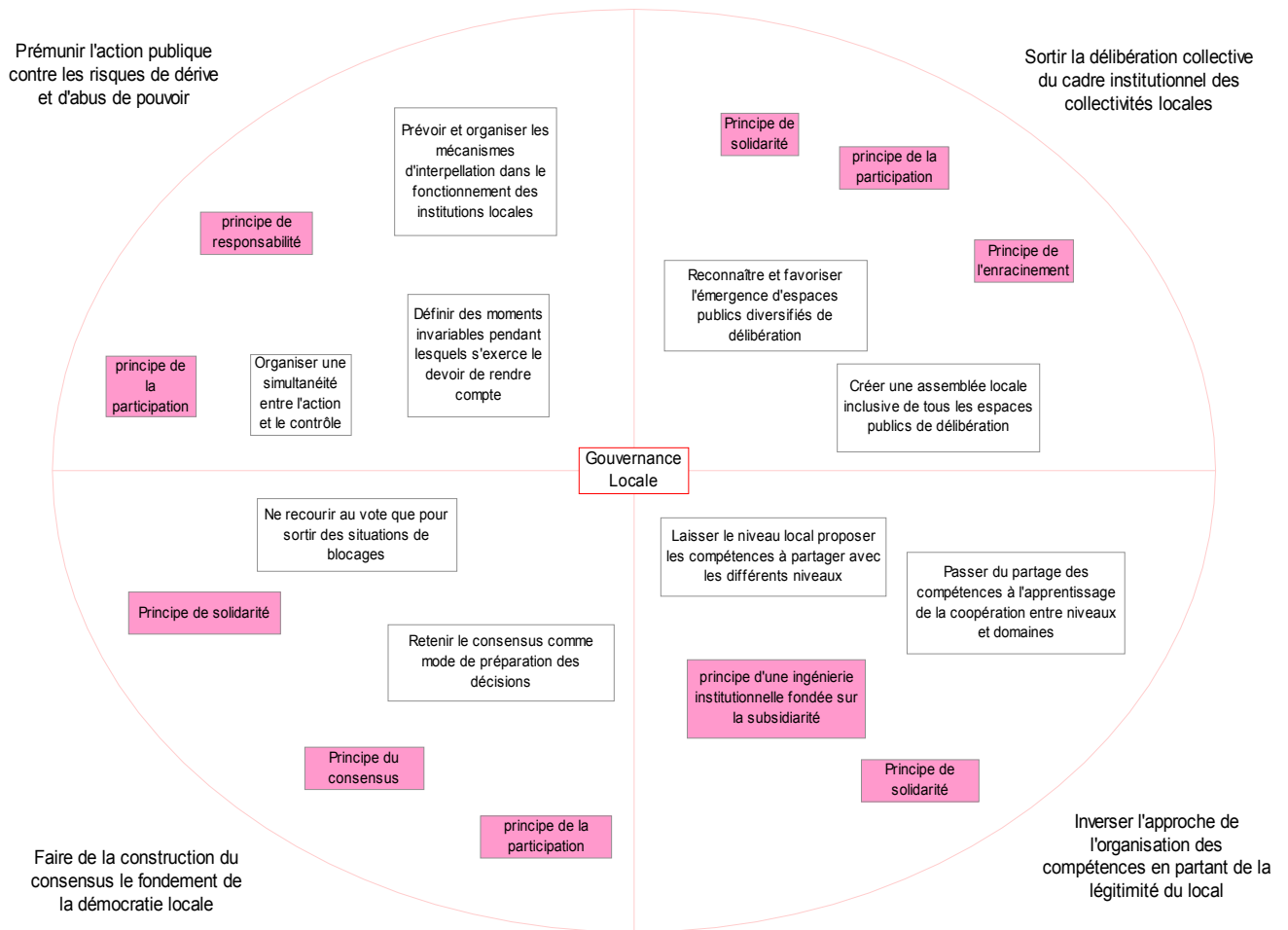
- ➔ Définir les contenus des formations en fonction des besoins et des réalités de l'Afrique
- ➔ Spécialiser la recherche et la formation en fonction de la spécificité de chaque région
- ➔ Mutualiser et partager les moyens et les résultats de la recherche et de l'innovation
- ➔ Capitaliser et valoriser les compétences de la diaspora



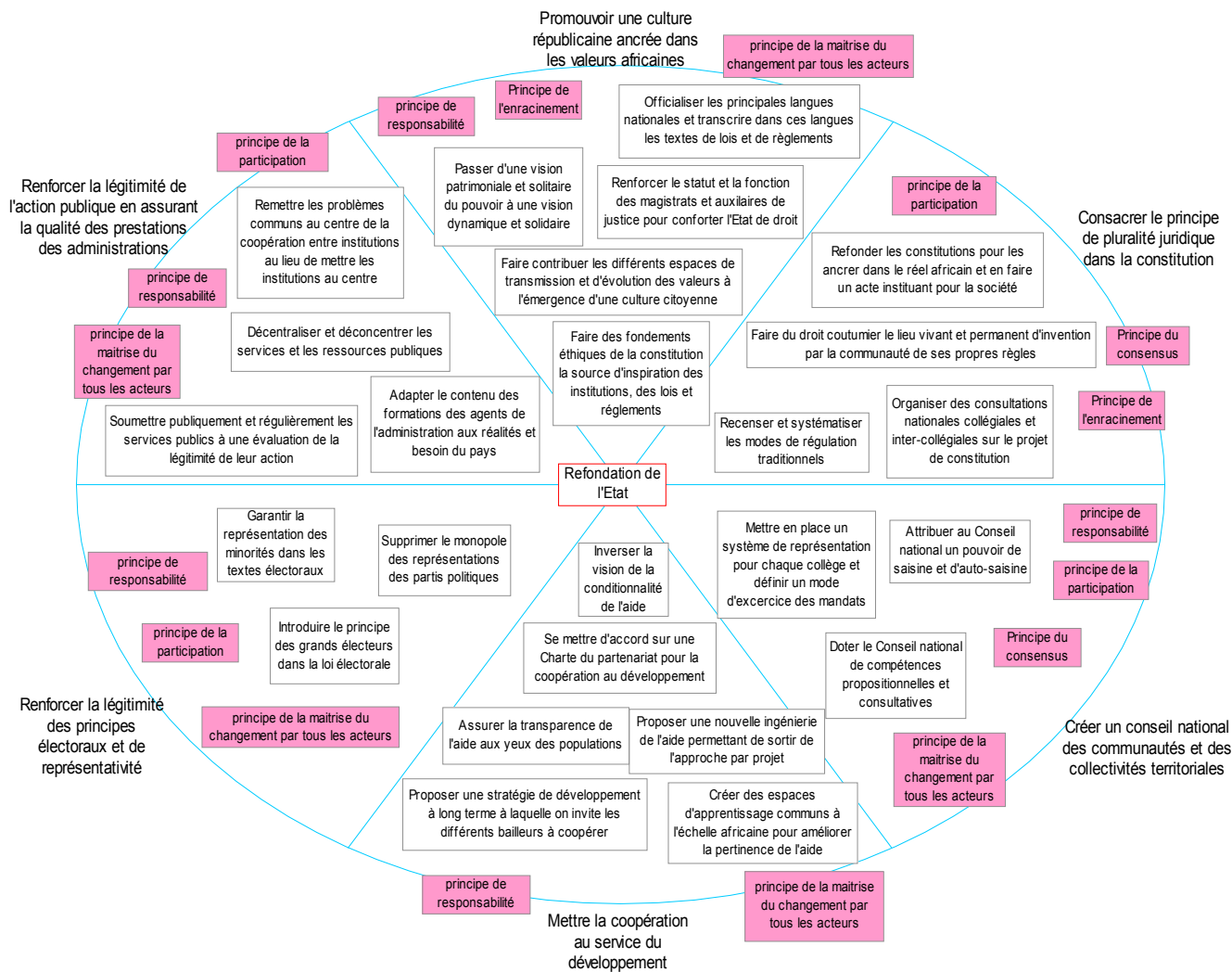
## Cartographies des propositions



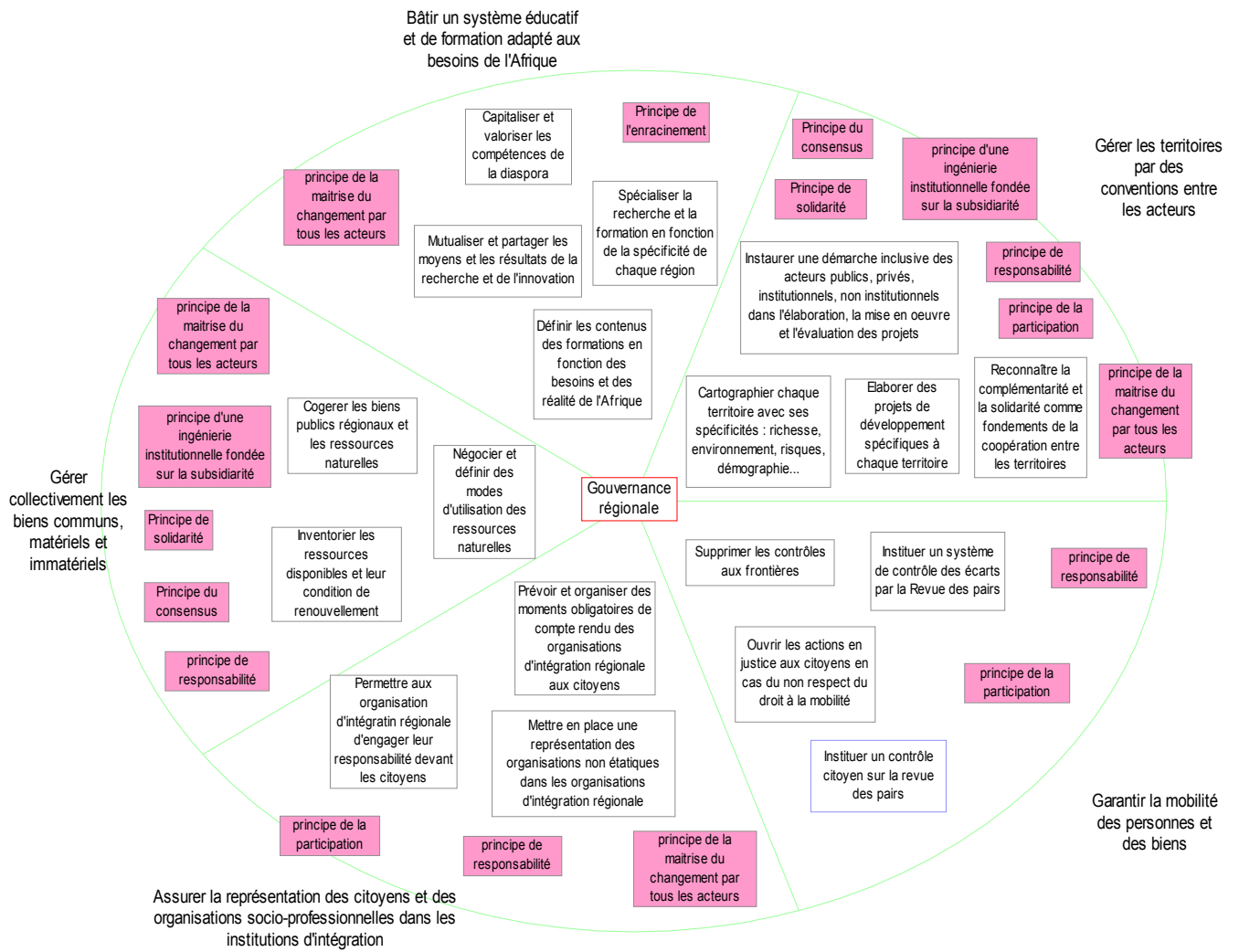
# Cartographie des propositions pour la gouvernance locale



# Cartographie des propositions pour une refondation des Etats



# Cartographie des propositions pour une gouvernance régionale





## Membres du réseau

### *Comité d'Initiative*

Ousmane Sy - Coordinateur du réseau

Fadel Diamé - directeur de le FRAO

Antoine Sawadogo

John Igué

Alhassane Condé

Jean Freyss - FPH

### *Appui méthodologique et technique*

Momar Dieng - FRAO

Sidiki Abdoul Daff

Cheikh Ba

Falilou Mbacké Cissé

Karine Goasmat - FPH

Au niveau national, les travaux du réseau ont été conduits par des animateurs nationaux avec l'appui de personnes ressources dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gambie, Guinée Conakry, Guinée Bisau, Mali, Sénégal, Togo.

## Le réseau



Site web : <http://www.afrique-gouvernance.net>

Prendre contact avec le Centre de ressources :

Momar Dieng : [mldieng@frao.org](mailto:mldieng@frao.org)

Karine Goasmat : [karine.goasmat@exemole.fr](mailto:karine.goasmat@exemole.fr)

Soutenu par :

La Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC) (<http://www.deza.admin.ch>)

La Fondation Rurale d'Afrique de l'Ouest (FRAO) (<http://www.frao.org>)

La Fondation Charles Léopold Mayer (FPH) (<http://www.fph.ch>)