

Réseau Dialogues sur la Gouvernance en Afrique

Cahier de propositions

POUR UNE REFONDATION DE L'ETAT EN AFRIQUE

Version provisoire – Juillet, 2003

Sommaire

Réseau Dialogues sur la Gouvernance en Afrique.....	1
Cahier de propositions.....	1
POUR UNE REFONDATION DE L'ETAT EN AFRIQUE.....	1
I. Préambule.....	4
II. Statut de ce document.....	5
III. Lignes directrices.....	5
IV. Domaines de propositions.....	6
A. Adaptation de l'Etat à nos réalités socioculturelles.....	6
B. Respect de la légalité et des valeurs républicaines	7
C. Renforcement des capacités (éducation des citoyens, formation).....	7
D. Qualité des prestations.....	8
E. Proximité des services et relations avec les acteurs.....	8
F. Relations Etat et partenaires extérieurs.....	8
V. Adapter l'Etat à nos réalités culturelles.....	9
A. Adaptation de l'Etat à la réalité de sociétés plurinationales.....	9
B. Constitutionnalisme inspiré des valeurs africaines.....	9
C. Prise en compte de l'héritage historique.....	10
D. Légitimation des principes électoraux et de représentativité.....	10
E. Prise en compte des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion des affaires publiques.....	11
F. Alliances positives avec les « élites locales ».....	11
G. Création d'espaces d'interpellation démocratique.....	11
H. Lutte contre l'instrumentalisation des particularismes.....	12
I. Promotion des langues nationales.....	12
J. Création d'espaces de co-gestion.....	12
VI. Respect de la légalité et des valeurs républicaines.....	13
A. Administration républicaine et non partisane.....	13
B. Promotion d'une culture républicaine.....	13
C. Création de codes d'éthique politique.....	14
D. Contrôle de l'Etat par des institutions indépendantes.....	14
E. Contrôle juridictionnel de l'action de l'Etat.....	14
F. Séparation des pouvoirs de l'Etat.....	15
G. Respect des textes législatifs.....	15
H. Indépendance de la justice.....	15
I. Lutte contre la corruption du système judiciaire.....	15
J. Transparence des procédures budgétaires.....	16
K. Criminalisation de la délinquance financière.....	16
L. Criminalisation des délits d'initiés et des détournements de fonds publics.....	16
M. Lutte contre les abus de pouvoir.....	16
VII. Renforcement des capacités (éducation des citoyens, formation).....	18
A. Appui à l'émergence de mouvements citoyens.....	18
B. Renforcement de la participation citoyenne.....	19
a. Contrôle citoyen de la gestion publique.....	19
C. Amélioration de la capacité de concertation.....	19
D. Education aux droits de la personne.....	20
E. Construction d'opinions publiques nationales.....	20
F. Participation des citoyens au débat politique.....	20
G. Bâtir le débat politique sur la confrontation de projets politiques.....	20

H. Assumer la fonction d'opposition politique.....	21
I. Financement public des partis politiques.....	21
J. Accès des femmes aux responsabilités politiques.....	21
K. Autonomie financière des médias.....	21
L. Respect de l'éthique du journalisme.....	22
M. Communication en langues nationales.....	22
VIII. Qualité des prestations.....	23
A. Ethique du service public.....	23
B. Amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'administration.....	24
C. Simplification des procédures administratives.....	24
D. « Dé-bureaucratization » de l'administration publique.....	24
E. Développement des capacités des agents de l'Etat.....	24
F. Transparence du recrutement et de la promotion dans la fonction publique.....	25
G. Introduction de normes et de critères de performance dans la fonction publique.....	25
H. Valorisation du statut des fonctionnaires.....	25
I. Sécurité des populations assurée par l'Etat.....	26
IX. Proximité des services et relations avec les acteurs.....	27
A. Vision stratégique de l'action publique.....	27
B. Transfert de compétences aux collectivités décentralisées.....	27
C. Transfert de moyens aux collectivités décentralisées.....	28
D. Accès de tous aux services de base garanti par l'Etat.....	28
E. Déconcentration des services publics.....	29
F. Déconcentration des ressources budgétaires.....	29
X. Relations Etat et partenaires extérieurs.....	30
A. Remise en discussion des conceptions du développement.....	30
B. Inscription des ajustements structurels dans une vision du développement.....	30
C. Redéfinition du partenariat entre bailleurs de fonds et Etat.....	31
D. Renégociation des termes de la dette.....	31
E. Refondation de l'aide au développement.....	31
F. Promotion de la coopération décentralisée.....	32
G. Développement de partenariats sur les phénomènes migratoires.....	32
H. Soutien aux agricultures.....	32

I. Préambule

Le continent africain se trouve plongé dans une sorte de chaos dont les signes les plus manifestes ont commencé à poindre avec le déclin de son économie, visible dès le début des années 80. En 20 ans, la part de l'Afrique subsaharienne dans les échanges mondiaux a ainsi diminué de moitié, ses importations de céréales ont été multipliées par trois, sa dette totale multipliée par plus de vingt. La crise se manifeste aussi par un constat de faillite de bon nombre des services publics de base. Les politiques agricoles mises en œuvre se sont révélées contreproductives et les campagnes se dépeuplent aggravant les problèmes d'urbanisation et de sécurité dans les villes. Tous les pays sont des poudrières en puissance et leur tissu social miné par la misère, le chômage, l'exode rural et l'émigration, le sida et d'autres pandémies. Un peu partout, des foyers de tension s'allument ou se réveillent, hypothéquant l'existence de dizaines de millions d'hommes, de femmes et d'enfants. L'acuité de ces crises, le sentiment communément partagé qu'elles sont sans issue, sont le reflet d'un système qui a atteint ses limites.

- ❑ Mais « de la même manière que la flamme d'une bougie brille de sa lumière la plus vive avant de s'éteindre », nous voulons croire que nous assistons aux derniers soubresauts d'une période historique qui se meurt, celle de l'Afrique post-coloniale. Vraisemblablement, les crises actuelles, mais aussi et surtout, le lent mais réel réveil des consciences sociales africaines, visible dans la demande accrue en démocratie, en mieux-être, en éducation, en information ...sont aussi les signes que les sociétés africaines sont en transition politique, sociale et culturelle. Tout porte à croire que nous sommes entrés dans une période de transformations profondes. Et les crises actuelles doivent nous aider à décrypter le sens et le dessein des évolutions en cours. Nous devons au moins développer une claire intuition des aboutissements vers lesquels ces processus de transformations sociales nous conduisent. Les progrès de l'humanité s'opèrent par transitions, plus que par des sauts qualitatifs. Maîtriser ces transformations, signifie élaborer un agenda. Mais nous devons le faire en intelligence avec le du reste monde.
- ❑ Car c'est une conjonction historique importante. La crise de l'Etat en Afrique est en résonance avec une demande mondiale plus englobante pour une autre gouvernance. Comme le reste du monde, nous sommes à la recherche de nouveaux rapports entre l'Etat et la société. C'est un contexte général d'incertitude. Les modes de régulation mondiale semblent inopérants, incapables de gérer l'équilibre d'un monde multipolaire. Les expériences de regroupements régionaux sont encore trop récentes pour renseigner sur la validité des modèles et leurs capacités à gérer, dans l'harmonie, la coexistence de plusieurs nationalités. La refondation de l'Etat en Afrique serait ainsi une contribution exceptionnelle à l'humanité. La génération actuelle d'intellectuels africains a donc l'inestimable honneur de pouvoir racheter « la trahison historique » des élites africaines qui ont participé à l'œuvre de dénigrement et de démolition des sociétés africaines, entreprise par le colonisateur pour asseoir son pouvoir sur la conscience africaine et ses richesses matérielles.
- ❑ L'humanité est riche de ses différences et la capacité des sociétés humaines à se réinventer est infinie. Entrant dans ce troisième millénaire, le continent africain veut reprendre l'initiative historique de construction de sa propre modernité, en acceptant d'abord d'assumer le lourd héritage de la *traite* et de la *colonisation*. Redécouvrant la valeur inestimable de tout ce que les ancêtres ont réussi à construire, l'Afrique n'en est pas moins consciente qu'elle doit inventer des réponses à des problèmes complexes

qui se posent *ici et maintenant*. C'est pour cela que nous appelons à un renouveau du politique, à la refondation de l'Etat et de la société en Afrique, mais sur des bases sociales et culturelles en accord avec *notre être propre* et *notre mode de relation au monde*.

II. Statut de ce document

Le document n'a pas la prétention de donner des réponses sur tous les sujets que ces questions complexes amènent nécessairement à aborder. Encore moins, le peu de réflexions et de propositions qu'il soumet ne prétendent pas à des certitudes. Tout au juste, la « conversation » dans laquelle nous avons été avec différents milieux sociaux en Afrique, avec des homologues d'autres continents, d'autres cultures, d'autres itinéraires et expériences, nous légitime à remonter un certain nombre de préoccupations récurrentes quant au futur de l'Etat et de la société en Afrique. Des souhaits se sont exprimés clairement sur ce qui pourrait surgir des ruines de l'Etat colonial, lorsque de plus en plus d'Africains, réconciliés avec leur histoire et leur présent, s'engageront à reconstruire leurs sociétés conformément à leur propre vision du monde.

- ❑ Les réflexions et les propositions exposées dans ce document sont d'abord le fruit de l'analyse d'une importante masse de matériaux collectés par le Réseau Dialogues sur la Gouvernance en Afrique, qui depuis trois années, travaille sur les questions de l'Etat et de la société en Afrique. Ces réflexions et ces propositions se sont ensuite enrichies des débats que mènent d'autres Africains et des non Africains pour tenter de comprendre la crise en Afrique et d'envisager des solutions de sortie de crise.
- ❑ L'élaboration de ce document se situe donc dans un processus dynamique et ouvert. Il participe d'un projet visant à l'élaboration d'une *charte pour une gouvernance légitime en Afrique*. Nous envisageons le contenu de cette future charte comme la somme de valeurs, de principes et de positions qui découleraient naturellement des propositions de refondation de la gouvernance en Afrique telles qu'elles s'expriment à travers les différents points de vues collectés en Afrique et confrontés avec d'autres expériences passées ou en cours dans le reste du monde. En plus de « la refondation de l'Etat » sur lequel porte ce présent cahier de propositions, deux autres axes de travail sont en chantier : l'un, sur « une gouvernance locale légitime » ; l'autre, sur « une gouvernance régionale efficace ».

III. Lignes directrices

Le souci d'exhaustivité et de fidélité à l'expression des points de vues collectés, n'exclut pas que nous devions, au moment d'entamer l'élaboration de ce document, partir de lignes directrices fortes qui, nécessairement, imposent une tonalité et un regard particuliers sur tous les autres sujets abordés.

- ❑ Pour le Réseau Dialogues sur la Gouvernance en Afrique, la première ligne de force se dessine naturellement autour du concept de « **gouvernance légitime** ». Sans entrer dans un débat idéologique entre « bonne gouvernance », « gouvernance

démocratique »... nous disons simplement, qu'en définitive, ce qui importe c'est la légitimité : des élus ; des institutions ; des lois. La légitimité, sans laquelle, tout système de gouvernement devient rapidement artificiel, déconnecté des réalités sociologiques de la société dont il prétend fonder les modes de régulation. Le système de gouvernance est-il adapté à la situation du pays, les citoyens le comprennent-ils, y adhèrent-ils ? Permet-il des mécanismes adaptés de consultation des populations et de validation sociale des choix politiques majeurs ? Voilà des questions qui nous semblent essentielles.

- ❑ La seconde ligne directrice, qui est étroitement liée à la première, découle du constat que la grande majorité des africains ne se reconnaît pas dans la conception occidentale de l'Etat, d'inspiration judéo-chrétienne, fondée essentiellement sur la recherche de l'uniformité de deux contraires : *l'idée d'hierarchie et celle d'égalité*¹. Nous pensons que la vision africaine du monde se situe davantage sur une quête de *complémentarité des différences*. C'est en ce sens que nous parlons de *sociétés plurinationales*, en parlant de l'Etat et de la société en Afrique. Nous exprimons cette idée que la conception de la société africaine est *multipolaire* et que tout le mode de régulation entre ses différentes composantes se construit sur des *articulations* et des *interactions* excluant, à priori, toute idée d'unitarisme et de centralisme.
- ❑ Toutes les constructions contenues dans ce document sont donc tirées par ces deux exigences : la refondation d'une gouvernance légitime en Afrique ; la reconnaissance de son caractère plurinational pour toute tentative de refondation de l'Etat en Afrique. L'étirement de ces concepts (légitimité et plurinationalité), nous conduit évidemment vers des perspectives de refondation de l'Etat assez profondes et en même temps, encore indéfinies. Ce ne sont encore que des esquisses, qui seront clarifiées, approfondies et complétées dans le cadre d'un atelier régional prévu à Ouagadougou, au Burkina, du 15 au 20 août 2003.

IV. Domaines de propositions

Le traitement des différents matériaux collectés permet de situer un certain nombre de propositions, dans différents domaines où des actions de refondation de l'Etat sont souhaitées. L'ensemble est encore loin de rendre compte de l'étendue et de la complexité des domaines traités, mais permettent d'esquisser des perspectives et, surtout, d'ouvrir un débat qui devra permettre de redresser et de compléter les propositions. En l'état actuel d'élaboration de ce cahier de propositions, nous avons situé six domaines de propositions.

A. Adaptation de l'Etat à nos réalités socioculturelles

1. Adaptation de l'Etat à la réalité de sociétés plurinationales.
2. Prise en compte de l'héritage historique.
3. Prise en compte des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion des affaires publiques.
4. Constitutionnalisme inspiré des valeurs africaines.
5. Alliances positives avec les « élites locales ».

¹ Ce que Louis Dumont décrit par le « principe de l'englobement du contraire (in Essais sur l'individualisme, une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne - Paris, Seuil, 1983).

6. Légitimation des principes électoraux et de représentativité.
7. Création d'espaces d'interpellation démocratique.
8. Lutte contre l'instrumentalisation des particularismes.
9. Promotion des langues nationales.
10. Création d'espaces de co-gestion.

B. Respect de la légalité et des valeurs républicaines

1. Administration républicaine et non partisane.
2. Promotion d'une culture républicaine.
3. Promotion de codes d'éthique politique.
4. Contrôle de l'Etat par des institutions indépendantes.
5. Contrôle juridictionnel de l'action de l'Etat.
6. Séparation des pouvoirs de l'Etat.
7. Respect des textes législatifs.
8. Transparence des procédures budgétaires.
9. Indépendance de la justice.
10. Lutte contre la corruption du système judiciaire.
11. Criminalisation de la délinquance financière.
12. Criminalisation des délits d'initiés et des détournements de fonds publics.
13. Lutte contre les abus de pouvoir.

C. Renforcement des capacités (éducation des citoyens, formation)

1. Appui à l'émergence de mouvements citoyens.
2. Amélioration de la capacité de concertation.
3. Construction d'opinions publiques nationales.
4. Renforcement de la participation citoyenne.
5. Accès des femmes aux responsabilités politiques.
6. Participation des citoyens au débat politique.
7. Bâtir le débat politique sur la confrontation de projets politiques.
8. Assumer la fonction d'opposition politique.
9. Financement public des partis politiques.
10. Autonomie financière des médias.
11. Communication en langues nationales.
12. Contrôle citoyen de la gestion publique.
13. Education aux droits de la personne.
14. Respect de l'éthique du journalisme.

D. Qualité des prestations

1. Ethique du service public.
2. Sécurité des populations assurée par l'Etat.
3. Amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'administration.
4. Simplification des procédures administratives.
5. « Dé-bureaucratization » de l'administration publique.
6. Développement des capacités des agents de l'Etat.
7. Transparence du recrutement et de la promotion dans la fonction publique.
8. Introduction de normes et de critères de performance dans la fonction publique.
9. Valorisation du statut des fonctionnaires.

E. Proximité des services et relations avec les acteurs

1. Vision stratégique de l'action publique.
2. Accès de tous aux services de base garanti par l'Etat.
3. Déconcentration des services publics.
4. Déconcentration des ressources budgétaires.
5. Transfert de compétences aux collectivités décentralisées.
6. Transfert de moyens aux collectivités décentralisées.

F. Relations Etat et partenaires extérieurs

1. Remise en discussion des conceptions du développement.
2. Inscription des ajustements structurels dans une vision du développement.
3. Redéfinition du partenariat entre bailleurs de fonds et Etat.
4. Renégociation des termes de la dette.
5. Refondation de l'aide au développement.
6. Promotion de la coopération décentralisée.
7. Développement de partenariats sur les phénomènes migratoires.
8. Soutien aux agricultures.

V. Adapter l'Etat à nos réalités culturelles

DÉFIS

Irenant conscience de son appartenance à un monde global et à une même humanité, le continent africain n'en considère pas moins avec lucidité l'échec des tentatives de construction au forceps des Etats-nations issus de la colonisation. Cette crise de l'Etat-Nation post-colonial est essentiellement une crise de sens et de dessein. Nous pensons que les sociétés africaines se sont trouvées face à un principe d'organisation contraire à leur mode naturel de régulation. Son essai de plaquage sur la société en Afrique, a abouti à des appareils d'Etat, véritables corps étrangers à la société. Tout en partageant avec le reste de l'humanité, les valeurs universelles de droits des hommes et des peuples, l'Afrique, aujourd'hui, revendique la liberté de penser différemment le monde, son organisation, ses principes vitaux. Reprenant confiance en elle-même et à son génie, l'Afrique veut reconquérir ses *expressions culturelles propres* et bâtir des sociétés qui réellement expriment le sens de son « *désir de vivre en commun* ».

PROPOSITIONS

A. Adaptation de l'Etat à la réalité de sociétés plurinationales

- ❑ En dépit de trois siècles d'esclavage et de colonisation, qui ont interrompu le processus historique de leur construction en tant qu'entités étatiques, les sociétés africaines sont demeurées essentiellement composites et plurinationales. L'éparpillement, entre plusieurs Etats, des empires (Mali, du Noupé, de Songhoï, de Ghana, d'Ifé, du Monomotapa...) ainsi que des royaumes et pays historiques (Bambara, Baol, Mossi, Tekrur, Bamiléké...) n'a pas empêché leur survivance, en tant que marqueurs identitaires d'autant de nations sociologiques qui ont survécu aux frontières héritées de la colonisation. Les efforts déployés (souvent par la violence) par l'Etat colonial, d'abord, l'Etat post colonial, par la suite, pour gommer les différences entre ces communautés sociologiques, uniformiser les consciences dans la même moule d'une conscience et d'un statut d'appartenance à un même Etat, n'ont pas empêché ces groupes de se référer d'abord et avant tout à leur communauté de caractère (diola, tutsi, hutti, touareg, banya mulengue, akan, bamiléké...).
- ❑ L'Etat plurinational doit permettre de prendre en compte la complexité des sociétés africaines, en reconnaissant que l'Etat est la somme de plusieurs nationalités sociologiques. La reconnaissance de ces nations sociologiques serait un premier vers le règlement durable des nombreux conflits à caractère identitaire qui sévissent en Afrique (au Rwanda, au Sénégal, en Côte d'Ivoire...). Parmi les implications de ce choix, la mise en place d'une constitution qui fédère ces différentes communautés sociologiques et leur reconnaît suffisamment d'espace d'expression de leurs caractères propres (en référence à leur langue, leur l'histoire commune, leurs références religieuses et coutumières...).

B. Constitutionnalisme inspiré des valeurs africaines

- ❑ L'implication immédiate de la construction d'un Etat plurinational serait la reconnaissance d'un double concept de nationalité et de citoyenneté respectivement autour de l'appartenance à une nation sociologique et à une nation juridique (l'Etat).

Le premier acte d'une constitution d'inspiration africaine, doit tendre à reconnaître et codifier le double statut d'appartenance des individus à une communauté et à la collectivité. Deux concepts que l'Etat moderne s'est jusqu'ici efforcés d'opposer, cherchant par tous les moyens à substituer le second au premier. Une telle constitution devrait reconnaître aux individus une **nationalité** en référence à leur statut et leur conscience d'appartenir à une nation sociologique. La **citoyenneté** se référant, elle, au statut et au « vouloir vivre ensemble » au sein d'une même communauté de nations.

- ❑ La reconnaissance du statut des nationalités sociologiques conduit nécessairement à accepter l'idée de l'existence et de la légitimité de droits particuliers (que l'arsenal juridique moderne a confiné en « droits coutumiers » pour lui dénier toute légitimité) propres aux différentes nations sociologiques constitutives de l'Etat plurinational. Un droit, dit général, serait alors rattaché à la citoyenneté et aux exigences du « commun vouloir vivre ensemble » de ces différentes nations sociologiques.
- ❑ L'architecture institutionnelle d'un tel Etat plurinational devra alors être conçue pour offrir des lieux de génération et de légitimation du droit, selon que l'on traite des droits particuliers ou du droit général. Les droits particuliers s'attachant aux communautés sociologiques, traiteront de questions relatives aux droits de succession, aux droits fonciers... et seront produites au niveau d'instances au sein desquelles le mode de représentation permettra l'expression effective des autorités (ex. Chefferies religieuses ou coutumières) auxquelles les communautés sociologiques ont conféré la légitimité de s'exprimer en leur nom.

C. Prise en compte de l'héritage historique

- ❑ Une démarche de refondation de l'Etat en Afrique, faisant table rase de tout l'héritage de la colonisation et de la période post coloniale, serait illusoire et contreproductive. Plus d'un siècle et demi de colonisation, plus de quarante ans d'indépendance ont laissé des empreintes indélébiles dans la conscience collective des populations et créé des situations (notamment, découpage des frontières) qu'il serait dangereux de vouloir effacer complètement trop rapidement. De cet héritage, tout n'est pas négatif et les Etats africains ont, dans plusieurs domaines, évolué différemment, même si globalement, la tendance est à l'échec de l'Etat colonial.
- ❑ Mais dans beaucoup de pays, un appareil d'Etat a commencé à émerger. Il s'agit de le corriger et de l'orienter dans le sens des exigences d'un Etat plurinational. De même, l'amorce de l'élargissement de l'espace public africain avec, d'abord, le développement (ou la prolifération) des partis politiques et, actuellement, l'émergence d'une société civile (en milieu rural et urbain) apparaissent comme des acquis que l'on doit faire évoluer dans le sens d'intégrer la nouvelle complexité sociale.

D. Légitimation des principes électoraux et de représentativité

- ❑ Le principe du gouvernement de la majorité doit être maintenu, moyennant des aménagements profonds du système de représentation. Il est nécessaire que dans les assemblées locales, échelle à laquelle sont gérées la plupart des affaires relevant des droits particuliers, le mode de dévolution du pouvoir permette l'expression des légitimités (traditionnelles et religieuses) propres aux différentes communautés. A cette échelle de la gestion des affaires locales, la présence des partis politiques doit être supprimée.
- ❑ Le pouvoir et son mode de dévolution doivent être codifiés dans le sens de garantir aux nations minoritaires, protection et participation à la gestion des choses publiques. La légitimité acquise par chacune des communautés constitutives de l'Etat plurinational, du fait du « droit de fondation » sera posée par les principes de l'égalité

et du droit à la différence. Pour cela, il est important que dans le cadre de l'Etat décentralisé, les communautés jouissent de pouvoirs réservés dans des domaines où la référence à des valeurs ethniques, religieuses, coutumières est particulièrement prégnante (notamment en matière de succession, de droit foncier, de code de la famille...).

- ❑ Par contre, au niveau des instances de gouvernement et de législation de l'Etat fédéral (i.e. l'Etat plurinational), le mode de désignation doit demeurer majoritaire, mais l'introduction du principe des grands électeurs, permettant aux minorités sociologiques, mais aussi aux groupes socioprofessionnels (organisés en corporations) de négocier à intervalles réguliers (au moment du vote) les termes de leur participation à la collectivité.

E. Prise en compte des autorités traditionnelles et religieuses dans la gestion des affaires publiques

- ❑ Les autorités traditionnelles et religieuses gardent une grande influence, surtout dans les campagnes. Elles agissent comme une puissante force sociale, alternative, capable de gérer des conflits, d'organiser la vie sociale selon des modalités de nature coutumière ou religieuse. Le dialogue entre cette légitimité traditionnelle et les modalités nouvelles d'organisation locale, exige une reconnaissance mutuelle. Celle-ci doit s'exprimer d'une façon organisée qui valorise les apports de chaque dépositaire de légitimité dans la gestion des problèmes de la communauté. La reconnaissance implicite des droits politiques conférées aux nationalités sociologiques, est la réhabilitation de la chefferie, qui devient alors la pierre de base de l'architecture institutionnelle, avec des compétences reconnues en matière de développement des communautés : développement rural, éducation de base, foncier, succession, état civil...

F. Alliances positives avec les « élites locales »

- ❑ Les élites « locales » (qu'elles émanent de la coutume, de la religion ou simplement d'un pouvoir économique) constituent des relais de médiation et de mobilisation sociale, du fait de leur crédit moral ou de leur poids économique. En Guinée-Bissau, aux périodes les plus sombres de la dernière rébellion militaire, les chefs religieux ont facilité des rencontres entre différents chefs de clans opposés, ce qui a contribué à réduire la gravité de la situation. Ces élites constituent, en raison de la structure sociale du pouvoir propre aux sociétés africaines, des pôles d'élaboration des opinions locales et d'impulsion des décisions à caractère communautaire. Cette légitimité déjà reconnue et acceptée par les populations doit aussi l'être par l'appareil d'Etat et codifiée dans le sens de réconcilier modernité et traditionalisme.

G. Création d'espaces d'interpellation démocratique

- ❑ Dans la démarche de refondation de l'Etat en Afrique, le processus devra s'intéresser de près à toutes les possibilités de reconversion moderne de tous les mécanismes de régulation qui assurément ont permis à des sociétés de traverser les siècles dans des situations de relative stabilité. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les expériences de mise en place d'espaces d'interpellation démocratique qui, dans l'expression des préceptes moraux et philosophiques qui fondent le mode d'organisation et les procédures de fonctionnement, sont un effort de lecture socioculturelle du milieu concerné et rappellent certaines formes de régulation traditionnelle. C'est par exemple, le cas de l'Espace d'Interpellation Démocratique au Mali (EID). Sur bien des aspects, ces expériences proposent des alternatives aux

institutions mécanismes modernes de régulation, pour la plupart décalés des réalités sociales.

H. Lutte contre l'instrumentalisation des particularismes

- La construction d'un Etat plurinational, par la reconnaissance de fait des différentes nations qui composent l'Etat, l'octroi à toutes ses composantes sociologiques des privilèges attachées au « droit de fondation », réduirait déjà considérablement la stigmatisation des consciences nationales et les nombreuses sources de conflits qui déstabilisent l'Afrique. De même, la nationalité reconnue aux citoyens en référence aux différentes composantes sociologiques de l'Etat, empêcherait l'utilisation de celle-ci à des fins politiques (par exemple en Côte d'Ivoire, avec Alhassane Ouattara). Dans le contexte de l'Etat plurinational, l'inopposabilité des droits des minorités aux droits de la majorité (principes de l'égalité et du droit à la différence) confère à toutes les composantes sociologiques, les mêmes droits et les mêmes devoirs.

I. Promotion des langues nationales

- L'avènement de l'Etat plurinational, composé de différentes communautés de caractères, oblige à redonner une place centrale aux langues nationales. Les communautés participent à ce qu'elles comprennent. La construction et la codification du « commun désir de vivre ensemble » doivent se faire dans les langues et dans les références culturelles que ces communautés comprennent. L'évocation des difficultés attachées à la réalisation d'un tel projet ne saurait justifier la grande déperdition de sens, de potentiel de mobilisation et de participation des communautés, due à l'utilisation des langues étrangères comme langue de travail. « Aucune nation ne s'est encore développée dans la langue d'autrui ».

J. Création d'espaces de co-gestion

- Le postulat de l'Etat plurinational est que « l'Etat est l'appareil de plusieurs nations », disséminées sur plusieurs territoires. Dans le contexte des dynamiques d'intégration régionale, la translation de l'Etat plurinational, de l'échelle nationale à l'échelle régionale, offre des solutions à la gestion des collectivités infra-étatiques, disséminées sur plusieurs territoires (notamment au niveau des pays frontières). La rationalité de l'octroi du pouvoir privilégiant la nation sociologique sur le territoire, des espaces politiques de co-gestion peuvent alors être créés entre ces différentes communautés, réduisant la logique des « purifications ethniques » (exemple du conflit entre le Sénégal et la Mauritanie).

VI. Respect de la légalité et des valeurs républicaines

DÉFIS

Lans un contexte africain globalement marqué par l'absence de culture démocratique, la corruption et l'insécurité, le droit est souvent noyé dans des jeux d'intérêts divergents. L'absence de règles transparentes et démocratiquement établies de gestion du pouvoir, mêlée à la gestion solitaire de l'Etat, n'est plus à démontrer. Tout ceci vient en concurrence avec le népotisme, les abus de toutes natures. Il n'en faut pas plus pour intensifier la corruption dans tous les secteurs de la sociétés avec la complicité silencieuse, ou parfois active, de la société civile qui, dans la plupart des pays, est encore mal structurée. Or la corruption affaiblit l'Etat de droit car elle constitue une violation des règles établies. Le multipartisme instauré ici et là n'a pas constitué un frein au phénomène. Au contraire, il a créé parfois d'autres formes de corruption jusque là absentes des société africaines gérées par un parti-état. Le mode de gouvernance souhaité doit réunir les conditions permissives à un jeu équilibré des acteurs, qui conduit aux résultats désirés en termes de type de société, de processus de génération et de partage des richesses, de régulation et de gestion non-violente des conflits. La nature donc de cet espace public, les règles du jeu, leur caractère transparent sont fortement corrélés à la conformité des décisions publiques aux règles édictées, ce qui pose fondamentalement l'établissement de l'Etat de droit.

PROPOSITIONS

A. Administration républicaine et non partisane.

- Le premier niveau de fondation d'un Etat de droit concerne l'ensemble des dispositifs d'intervention par lesquels, l'Etat agit (de manière violente et non violente) sur la société. Ce dispositif est organisé en une administration, qu'elle soit civile ou militaire. Dans le cadre de l'Etat plurinational, le caractère républicain des interventions de l'Etat et son impartialité, conditionnent évidemment la valeur du pacte social qui lie les différentes nations sociologiques. La sauvegarde de ces valeurs nécessite, qu'au de-là des actions d'éducation à la culture républicaine, soient mis en place des dispositifs qui assurent que le travail des administrations est contrôlé par des instances représentatives des différentes communautés. Aussi, le mode de recrutement dans ces administrations doit tendre vers un équilibre entre les nécessaires critères de compétences et le souci d'avoir une représentation équitable des différentes communautés.

B. Promotion d'une culture républicaine.

- La culture républicaine s'attache à la conscience que les individus et les communautés ont de leurs de 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. Dans le contexte de l'Etat plurinational, la réconciliation entre modernité et tradition, introduit cette dernière dans le champ républicain. Ce qui apparaissait jusqu'ici hors-la loi et au mieux toléré, du fait seulement de textes inadaptés, est réhabilité et institutionnalisé. Le premier niveau d'intervention pour des sociétés républicaines, s'attache ainsi d'abord à corriger les anomalies du système qui jusqu'ici

participaient à la production de comportements, de références et de modes de régulation en dehors du champ républicain.

- ❑ Dès lors que les anomalies du système sont corrigées, il s'agit de s'attacher à ancrer fondamentalement les valeurs de la république dans la culture individuelle et collective. C'est une œuvre de longue haleine qui s'acquiert par l'éducation. Cette éducation devra s'appuyer sur les lieux principaux de production des valeurs et des croyances : la famille, l'entourage, le lieu de culte, la communauté, l'école, le lieu de travail. Au niveau de ces différents lieux de production et d'intériorisation des valeurs et des croyances, des leaders d'opinion naturels sont identifiables (les parents, les chefs religieux, l'enseignant, le patron...) sur lesquels la société devra investir pour servir de repères et de passeurs de messages positifs.

C. Création de codes d'éthique politique.

- ❑ Traditionnellement, toute l'architecture sociale et institutionnellement en Afrique est fondée et assise sur des codes, des règles d'éthique dont collectivement, l'ensemble de la communauté garantit la reconnaissance et le respect par chaque individu et par groupe social. La démarche de refondation politique en Afrique devra faire l'effort de comprendre l'alchimie de ces codes d'éthique, qui n'étaient jamais transcrits, mais que tout un chacun comprenait et s'y conformait. Les référentiels moraux, philosophiques et l'arsenal de mesures dispositionnelles constitutifs de ce code doivent être bâtis en harmonie avec les référentiels et mesures dispositionnelles de même nature qui fondent les modes de régulation des communautés sociologiques.
- ❑ Ce processus de réappropriation sociale du politique devra, pour aboutir à un code d'éthique authentiquement africain, s'intéresser à la fois à la forme (les mots, les expressions), le sens (ce que l'on met dans les mots) et le rituel (le mode d'administration du code). Ce qui justifie encore la nécessité de réhabiliter les langues nationale et surtout, de développer des concepts dans des langues qui rendent fidèlement compte de ce que nous y mettons, sans équivoque possible.

D. Contrôle de l'Etat par des institutions indépendantes.

- ❑ Dans le cadre d'un Etat plurinational, l'ensemble du système de contrôle et de contre-pouvoir doit être conçu sur des bases qui assurent que la majorité gouverne, mais que la minorité accède aux instruments de contrôle des actes des gouvernés et est en mesure de l'exercer effectivement. L'existence d'assemblées bicamérales, au niveau communal, régional et national, doit être envisagée, au sein desquelles, les chefs traditionnels et religieux, les représentants des corps de métiers représenteraient les communautés sociologiques. Ces assemblées devront être dotées de pouvoirs étendus en matière de contrôle de l'action de l'Etat à tous les échelons du territoire. Le mode de désignation à ces assemblées doit être élaboré de sorte à permettre une participation équitable de toutes les composantes de la société.

E. Contrôle juridictionnel de l'action de l'Etat.

- ❑ En plus du contrôle politique exercé sur l'Etat par les différentes assemblées constituées au niveau des différents échelons de territoire, le contrôle juridictionnel des interventions de l'Etat est nécessaire et sera assuré par des institutions spécialisées relevant du pouvoir juridique. La reconnaissance de deux droits de natures différentes, implique la mise en place de deux instruments de contrôle, l'un émanant de l'appareil d'Etat, l'autre des communautés, rattachés respectivement au droit général et aux droits particuliers. Chacun de ses instruments ayant compétence pour contrôler l'action de l'Etat, selon qu'il s'agit d'actions dont la nature relève de l'un ou de l'autre

droit. C'est un principe de « pluralité juridique » conforme au concept d'Etat plurinational.

F. Séparation des pouvoirs de l'Etat.

- ❑ L'exigence de séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire demeure fondamentale dans le cadre de l'Etat plurinational. Il doit même être renforcé dans le sens de mieux assurer l'équilibre entre les communautés et, surtout, garantir le caractère multipolaire de la société. Le mode de désignation dans les instances constitutives de ces trois pouvoirs doit différer, pour éviter qu'une communauté ou un groupe de communautés ne s'accapare de tous les pouvoirs. Autant, la dévolution du pouvoir exécutif sera fondée sur la règle du gouvernement de la majorité, autant le mode de désignation au niveau des assemblées législatives et dans les juridictions doit avoir pour souci principal de garantir l'équilibre entre les communautés et d'assurer que celles-ci sont en mesure de contrôler effectivement l'action des gouvernants.

G. Respect des textes législatifs.

- ❑ Ce qu'il faut améliorer ici, spécifiquement, c'est le niveau de conformation de tous les acteurs de l'espace public à l'ensemble des règles édictées et des mesures prises par les assemblées. Cela est aussi valable pour l'Etat central, les collectivités locales, les communautés sociologiques et socioprofessionnelles, les individus. Dans l'esprit de l'Etat plurinational, la validité du pacte social qui lie les différents protagonistes nécessite ici, plus qu'ailleurs, un strict respect des règles du jeu par les différentes parties. Au-delà des interventions visant le renforcement de la culture citoyenne et républicaine, le pouvoir juridictionnel doit être renforcé dans tous les domaines (droit général et droits particuliers).
- ❑ Néanmoins, une condition à la réalisation d'un Etat de droit, est la transcription des textes législatifs dans des langues et des supports accessibles à l'ensemble des populations. Le principe du « nul n'est censé ignorer la loi » n'a aucun sens et est inopérant, si la loi est exprimée dans une langue et dans un alphabet que les 90 % de la population ne comprennent pas.

H. Indépendance de la justice.

- ❑ La séparation des différents pouvoirs ainsi que le mode de désignation aux instances juridictionnelles réalisent une bonne partie de cet objectif. L'amélioration devra porter sur le lien organique, notamment entre le pouvoir exécutif et le pouvoir juridique. La tutelle administrative exercée par le pouvoir exécutif sur la justice doit être supprimée pour assurer l'indépendance totale de cette dernière.

I. Lutte contre la corruption du système judiciaire.

- ❑ Le phénomène de la corruption du système judiciaire se nourrit de trois facteurs : 1°) la dépendance du personnel judiciaire à l'autorité exécutive, pour leur nomination et leur avancement ; 2°) la faible rémunération de la fonction publique en Afrique ; 3°) la pression sociale, particulièrement pesante sur l'individu en Afrique. Les dispositifs proposés pour assurer une plus grande indépendance de la justice règlent une partie du problème. Mais il va falloir que le statut et la fonction des magistrats et de tous les auxiliaires de justice soient revalorisés, afin de leur conférer plus de confort et de sécurité. En contrepartie à cette revalorisation, le principe de la déclaration de patrimoine doit être institué au niveau des magistrats. Enfin, à défaut de pouvoir réduire la pression sociale qui pèse sur les magistrats (ce qui relève de questions complexes de culture et de liens sociaux), des garde-fous doivent être mis en place. Au niveau du domaine juridictionnel relevant des droits particuliers, le contrôle

communautaire exercé sur cette juridiction, de même que les dispositifs traditionnels de conciliation, réduisent considérablement ces risques. Par contre, au niveau des juridictions relevant du droit général, les mécanismes de contrôle de conformité des actes rendus par les magistrats doivent être renforcés. Aussi, les citoyens doivent disposer de voies de recours accessibles et flexibles qui leur permettent de contester plus efficacement les jugements rendus.

J. Transparence des procédures budgétaires.

- ❑ Le premier niveau d'amélioration de la transparence des procédures budgétaires, concerne le processus d'élaboration de la loi d'orientation budgétaire et le mode de présentation du rapport d'exécution de celle-ci. Dans l'esprit du budget participatif, le processus de budgétisation doit être congruent avec un Etat décentralisé et mettre en place un mécanisme participatif de consultation des différents groupes sociaux et socioprofessionnels organisés. Dans ce cadre, les différentes assemblées constituées au niveau communal, régional et national joueraient davantage un rôle d'arbitrage et de mise en cohérence des propositions d'allocations de ressources. Enfin, il est important que le rapport d'exécution des budgets qui ont été votés, soit au niveau communal, régional ou national, soient portés à la connaissance du public, que celui-ci puisse apprécier la manière dont son argent a été utilisé.

K. Criminalisation de la délinquance financière.

- ❑ Fraudes, pillages, trafics, économie de pillage, la criminalisation de l'Etat, pour des économies naissantes et encore très fragiles, est préoccupante. Par les pertes sèches et le manque à gagner qu'elle occasionne pour l'ensemble de l'économie nationale. Surtout par le fait qu'elle contribue à saper deux piliers du jeu économique : la confiance dans le système ; le respect de règles acceptées par tous. Toute attaque ou transgression menée contre ces deux règles doit être considérée comme un crime contre l'ensemble de la société. Pour des Etats dont l'appareil d'administration et de contrôle est encore faible, la pénalisation doit être suffisamment dissuasive pour, d'abord, contenir cette forme de délinquance dans des limites supportables, ensuite, agir par l'éducation et l'information sur les causes entropiques de ce phénomène.

L. Criminalisation des délits d'initiés et des détournements de fonds publics.

- ❑ La criminalité liée à la gestion des fonds publics est probablement l'une des conséquences les plus manifestes de la « mal-gouvernance » et de l'état de déliquescence des administrations africaines. Différents facteurs concourent à cette situation. L'absence de démocratie qui favorise l'impunité, le népotisme et le clientélisme. La déficience des moyens de contrôle des administrations publiques qui installe le flou et l'irresponsabilité. La faible rémunération des fonctionnaires, ce qui les fragilise. Et, généralement, un déficit de culture citoyenne et républicaine. Ce sont des questions de fonds qui questionnent la nature du système tout entier et qui demandent un renouveau du sens du bien public. Cela n'est possible que par une refondation complète des administrations, dans le cadre d'un Etat légitime, capable de fédérer la société autour de valeurs et de codes d'éthique de la chose publique.

M. Lutte contre les abus de pouvoir.

- ❑ En plaquant le modèle d'Etat occidental sur les sociétés africaines, le colon, mais aussi, les élites africaines de l'après indépendance l'ont utilisé dans ses manifestations les plus autocratiques. L'abus de pouvoir est la conséquence d'une représentation de poussée à l'extrême du culte de l'omniscience de l'Etat. L'Etat au-dessus de tout

conduit logiquement à la perception que : les serviteurs de l'Etat (gouvernants et fonctionnaires) sont aussi au-dessus de tout. La lutte contre les abus de pouvoir passe par l'inversion de cette perception. C'est ce que la démocratie permet en principe de régler. Mais pour que cela fonctionne et ne contribue pas à légitimer le système qu'elle était censée combattre (comme c'est le cas un peu partout en Afrique), l'Afrique doit en réinventer le sens et le rituel, selon ses conceptions propres de la société et des liens entre les individus et les communautés. Une démocratie africaine et non pas à l'africaine. Nous devons le faire en refondant le concept avec nos propres mots et notre propre imaginaire. Accordons-nous d'abord sur le sens et le dessein, sur les valeurs avant de réfléchir aux « technicalités ».

VII. Renforcement des capacités (éducation des citoyens, formation)

DÉFIS

Ies sociétés humaines se développent lorsqu'elles acquièrent de plus en plus de capacités propres d'intervention sur elles-mêmes dans un sens qui améliore durablement le cadre et la qualité de vie de ses populations, sans distinction. Deux dimensions de ce renforcement des capacités concourent particulièrement à l'édification d'un Etat nation : l'éducation à l'exercice de la citoyenneté ; la formation, ou l'acquisition des connaissances (scientifique, technique...).

La perspective de l'Etat plurinational définit la collectivité en tant que champ d'expression de la citoyenneté. C'est-à-dire cet espace public, commun aux différentes nations composantes de l'Etat pluriel, dans lequel l'individu exprime, par son être et par ses actes, son statut et son désir d'appartenir à cette communauté de nations. Et ce qui fonde cette citoyenneté, naît d'abord de la conscience et du statut d'appartenance de l'individu à une communauté. La citoyenneté matérialise le pacte social par lequel différentes nations sociologiques adhèrent au sein d'un même Etat. Dans cette perspective, l'articulation de fait, entre la nationalité et la citoyenneté, exclut les cristallisations ethniques, religieuses ou régionalistes. Les difficultés rencontrées par l'Etat colonial et, par la suite, par l'Etat post colonial, pour promouvoir une véritable culture citoyenne résident dans son approche conflictuelle de ces deux dimensions de l'appartenance sociale, et son incapacité à utiliser l'une pour nourrir l'autre. La citoyenneté se nourrit des solidarités communautaires, des solidarités de groupes fondées sur des valeurs affectives, sur les valeurs du terroir, de culture et inversement.

La relèvement des capacités scientifiques, techniques nationales, constitue l'autre défi au développement des sociétés africaines. Cela suppose de revoir en profondeur l'enseignement et le système d'enseignement. L'école, depuis longtemps sortie de la société, du fait de l'extraversion de l'Etat, doit réinsérer les communautés. L'enseignement ne peut plus continuer d'être déconnecté des réalités du milieu. Mais le défi du renforcement des capacités comporte des aspects qui dépassent le simple cadre de l'école. La configuration actuelle de l'exécution des programmes de développement en Afrique, est telle que la capitalisation profite d'avantage aux expatriés qu'aux nationaux. Ils occupent les créneaux essentiels de la conception et de l'évaluation... Dans ce contexte, l'assistance technique, au lieu de libérer, contribue à asservir. Pour des sociétés en « apprentissage », le niveau « d'internalisation » de la conduite des projets et programmes de développement constitue l'autre challenge.

PROPOSITIONS

A. Appui à l'émergence de mouvements citoyens.

- L'émergence de mouvements citoyens, quelque soit par ailleurs l'acuité des problèmes que traversent les sociétés africaines, sont la preuve du potentiel de dynamisme existant ou latent chez les populations. La participation des individus et des organisations de la société civile, aux processus de prise de décision politique à l'échelle des quartiers, des villes et des villages, réinvente de nouvelles formes de

solidarité, redonne plus d'espaces de liberté d'initiative aux citoyens. Ces nouvelles formes de solidarité sont soutenues par de nouvelles expressions culturelles propres, des « cultures communes » qui, peut-être, présagent une capacité citoyenne authentique en construction. Il s'agit d'appuyer ce mouvement sans l'étouffer. Les dynamiques de décentralisation sont en mesure de créer un environnement incubateur plus productif d'initiatives individuelles et collectives, de solidarité et d'implication citoyenne.

B. Renforcement de la participation citoyenne.

- ❑ Dès lors que des mouvements citoyens émergent et se mettent en place, l'entretien de cette dynamique nécessite que des espaces de participation à la gestion des affaires publiques leur soient ouverts. Cela nécessite de la part de tous les dépositaires de pouvoirs (au plan local, régional, national) une culture d'ouverture et de collaboration. Celle-ci, partout où cette participation citoyenne est de fait devenue institutionnelle, doit être soutenue par une codification et une législation qui lui confère légitimité et légalité. Il est de la responsabilité de l'Etat et des collectivités locales de fournir des appuis aux associations de citoyens en tant que celles-ci correspondent à une demande sociale et offrent des services reconnus d'utilité publique. Dans ce cadre, le caractère d'utilité publique ne saurait être simplement laissé à l'appréciation des autorités (locales, régionales ou nationales), mais aussi des mécanismes de consultation et de validation par les populations bénéficiaires doivent être établis.

a. Contrôle citoyen de la gestion publique.

- ❑ Le devoir de responsabilité, celui de devoir rendre compte devant les citoyens de ses actes, de fournir une qualité de service public à la mesure des moyens consentis par le contribuable, est une conquête à la fois culturelle et institutionnelle à laquelle parviennent des sociétés engagées dans des processus résolus de démocratisation, d'éducation de leurs peuples et de modernisation de leur administration publique. Le devoir rendre de compte interpelle les individus et les institutions dans l'exercice des fonctions et des missions particulières qui leur sont confiées au nom de l'intérêt général. Se prêter aux critiques et répondre aux interpellations du public participe autant de la volonté individuelle et collective que des mécanismes infrastructurels et institutionnels que les sociétés mettent en œuvre pour s'assurer que les actes posés sont contrôlables et sont effectivement contrôlés; que les populations accèdent facilement et sans entrave aux données d'information, dans des conditions satisfaisantes de délai, de qualité et de régularité.

C. Amélioration de la capacité de concertation.

- ❑ Pour des sociétés engagées dans un processus de refondation de l'Etat sur une base plurale, le développement de capacités de concertation est crucial. C'est l'instrument par lequel, les ajustements entre des intérêts souvent contradictoires et divergents, s'opèrent. C'est aussi, le moyen le plus approprié pour élaborer des perspectives et s'entendre sur des projets de transformations sociales, de développement économique. Cette capacité de concertation doit à la fois concerner aussi bien les hommes que les structures. Au niveau des hommes, des actions d'éducation et de formation à la conduite de négociations doivent cibler les leaders et tous les responsables que leurs fonctions amènent nécessairement à prendre des décisions qui engagent des populations. Les structures de concertation seront créées ou encouragées, partout où, du fait de la nature des problèmes traités et/ou de la diversité des acteurs en lice, des arbitrages sont nécessaires.

D. Education aux droits de la personne.

- ❑ Les violations des droits de la personne relèvent fondamentalement de l'absence d'un Etat de droit et de la pauvreté et l'insécurité dans lesquelles sont plongées nos sociétés. L'Etat ne protège pas assez les citoyens, pire il use souvent de la violence pour régler les conflits sociaux. La pauvreté et l'insécurité cristallisent les conflits latents pour l'accès aux ressources, ce qui conduit à des drames comme celui du Rwanda. Dans un tel contexte, il est primordial que les populations soient mieux éduquées et sensibilisées. Cette éducation doit viser en premier ceux qui détiennent, de par leurs fonctions, directement ou indirectement, des instruments de violence (corps militaire et paramilitaire, magistrats...). Tout en considérant que certaines valeurs sont universelles, la reconnaissance du « droit des peuples » doit par extension, justifier que nous parlions, dans la perspective de l'Etat plurinational, des « droits de la communauté ». Nous estimons que les sociétés africaines doivent définir elles-mêmes les termes par lesquels ces deux droits doivent exister et se soutenir mutuellement.

E. Construction d'opinions publiques nationales.

- ❑ La capacité dont disposent les individus ou les groupes d'individus, à exprimer un point de vue personnel ou de groupe, et à le faire entendre par les tenants du pouvoir, est un baromètre de la vitalité du jeu démocratique. Dans le cadre d'un Etat plurinational africain, la primauté du groupe sur l'individu, la prise en compte des spécificités attachées à chaque de la société, amènent considérer que les communautés sont les lieux de production des opinions publiques. Et que les leaders de ces communautés (leaders traditionnels et religieux) sont aussi les leaders d'opinion. Cette position occupée par ces leaders et déjà par les populations, doit être officialisée et reflétée dans l'architecture politique et institutionnelle. Notamment, des mécanismes appropriés de consultation de ces leaders d'opinion doivent être créés. La capacité d'influence dont disposent ces leaders d'opinion, justifie que l'Etat, les collectivités mettent en œuvre des actions ciblées d'information et de sensibilisation envers ces dépositaires de la conscience collective.

F. Participation des citoyens au débat politique.

- ❑ La désaffection pour le politique est probablement l'une des manifestations de la crise de l'Etat dans le monde, la plus communément partagée. Les populations croient de moins en moins en l'Etat et ceux qui prétendent les gouverner. Elles recherchent d'autres alternatives (comme les réseaux en occident, ou le secteur informel en Afrique). Pour autant, l'existence de débats politiques est nécessaire au développement d'une société, à son harmonie en elle-même et avec les autres sociétés. Ce débat politique doit emprunter un espace et un rituel auxquels adhèrent les populations. La nature de cet espace et de ce rituel ne peut en conséquence être décalée des formes de régulation sociale les plus profondément ancrées dans la société. Enfin, les populations participent à ce qu'elles comprennent : les hommes politiques doivent l'effort de s'exprimer plus souvent en langues nationales (et pas seulement lors des meetings électoraux).

G. Bâtir le débat politique sur la confrontation de projets politiques.

- ❑ L'éclatement du bloc soviétique et concomitamment le triomphe de l'idéologie libérale, durant les dernières années, a plus ou moins estompé les grandes confrontations d'idées et considérablement appauvri le débat politique, dans le monde et en Afrique. Sur le continent, du fait de l'artificialité de ces idéologies par rapport au vécu historique, culturel et politique, de ces sociétés, la référence idéologique n'a souvent été que de façade, ce qui explique la pléthore des partis politiques dans les

pays où l'expérience multipartisane a été tentée. C'est un problème qui n'est pas isolé, qui découle de l'artificialité du système de représentation démocratique lorsqu'il est ainsi transposé à nos sociétés. A l'évidence, les partis politiques ne sont pas des lieux de génération de progrès social en Afrique. Or, ce sont les partis politiques qui sont censés concourir au suffrage universel. C'est toute la logique et la de ce système dans le contexte africain qu'il faut réinterroger. Il ne s'agit pas de dire si la démocratie est bonne ou non pour l'Afrique, mais de réfléchir à une démocratie africaine et non à l'africaine.

H. Assumer la fonction d'opposition politique.

- ❑ Dans un contexte où l'adhésion à un parti politique ne renvoie à aucune conviction idéologique et un choix clair de projet de société, le seul attrait demeure le pouvoir et les avantages y attachés. Cela explique que les termes «nomadisme», «transhumance» soient apparus dans le vocabulaire politique en Afrique. Dans beaucoup de pays, le multipartisme est redevenu un monopartisme de fait, avec cet inconvénient qu'il endort les populations et dénature l'esprit de la démocratie. Au-delà de ces phénomènes, ce qu'il faut discuter dans nos pays, c'est du statut de l'opposition. Quels sont ses droits ? Quelles sont ses obligations ? Quelle est sa place dans le schéma institutionnel ? Quel code d'éthique ? Dans le cadre d'un futur Etat plurinational, si l'on conçoit que la majorité gouverne, la nature et l'esprit du pacte social obligent que l'opposition ait un accès privilégié aux moyens de contrôle des actions de l'Etat.

I. Financement public des partis politiques.

- ❑ La solution au financement public des partis politiques doit être envisagée dans le cadre du règlement du statut de l'opposition. C'est la mission, sa nature, son utilité sociale qui justifient l'utilisation des ressources du contribuable. Globalement, on doit rediscuter, dans le cadre d'un projet de refondation politique, du rôle des partis, de leur utilité sociale. Par ailleurs, la mise en place du mécanisme de financement doit veiller à ce que les précautions soient prises pour éviter que le parti au pouvoir puisse l'utiliser comme arme politique.

J. Accès des femmes aux responsabilités politiques.

- ❑ Cette question s'inscrit dans un débat plus englobant sur la marginalité des femmes. Il faut y apporter une réponse politique et sociale, détachée du débat conflictuel et fortement entaché « d'occidentalisme » dans lequel il est plongé actuellement. Le projet africain de modernité doit nécessairement apporter des réponses sur le statut des différentes composantes de la société. Comme il a été exposé plus haut, la conception africaine de la société n'est pas uniformisante, elle est faite de différences et de complémentarités. Les finalités sont recherchées dans le groupe et non dans l'individu. L'idée du développement en Afrique est communautaire, pas individualiste. La refondation du rôle et de la place de la femme dans un futur Etat africain authentique, doit tendre vers l'octroi à celle-ci de privilèges réels dans tous les domaines de la société, mais toujours en complémentarité avec les autres catégories sociales (hommes, enfants, vieillards...).

K. Autonomie financière des médias.

- ❑ La précarité dans laquelle vivent, généralement, les agences de presse et les journalistes ne permettent pas à ce contre-pouvoir d'exprimer son potentiel dans la constitution d'une conscience de responsabilité et de « redevabilité » individuelle et collective. Le faible pouvoir d'achat des clients potentiels, la cherté des intrants,

l'environnement technologique déficient (en moyens techniques de production et d'information) mais aussi la menace constante de saisie exercée sur elle par l'autorité publique, font que le taux de faillite dans le secteur est très important. Or les évolutions politiques observées ces dernières années, dans plusieurs pays (exemple du Sénégal), montrent l'intérêt pour la démocratie, pour l'établissement de l'Etat de droit, pour l'éducation citoyenne, de disposer d'une presse indépendante et professionnelle. Si le principe du financement public direct de la presse est à écarter, une alternative doit être recherchée dans la fourniture d'appuis publics indirects comme : le renoncement de certaines taxes fiscales sur les intrants, l'exonération d'impôts sur les entreprises, la mise en place d'un fonds de développement. Parallèlement à ces mesures d'appui institutionnel, la législation devrait être réorientée dans un sens qui protège davantage les organes de presse, notamment vis-à-vis de la puissance publique.

L. Respect de l'éthique du journalisme.

- ❑ L'importance des responsabilités confiées au journaliste nécessite que la société exige de lui, plus qu'à tout autre citoyen, un code de déontologie strict et le respect de celui-ci. Pour des sociétés émergentes et encore fragiles, ce code doit être un équilibre entre l'obligation d'informer la société et celle de la protéger. Ce code d'éthique et les mécanismes de contrôle qui lui sont associés doivent être administrés par une instance «neutre», un observatoire composé de représentants de la presse, des communautés et de l'autorité publique et de tout autre entité pertinente. L'observatoire est garant du code d'éthique du journalisme et de la gestion de son évolution ; il doit être en mesure de proposer des sanctions positives ou négatives à l'encontre d'un journaliste ou d'un organe de presse ; il qualifie aux facilités et privilèges accordés par la puissance publique.

M. Communication en langues nationales

- ❑ Si tout l'effort mis en œuvre pour éduquer les populations et les former, ne l'est pas dans des langues et des symbolismes qu'elles comprennent et auxquels elles accèdent facilement, les capacités acquises seront toujours faibles, marginales, incapables, incapables de tirer la société vers les finalités recherchées. Au contraire, elles contribuent au creusement des inégalités, entre une élite alphabétisée dans la langue étrangère et la grande masse de la population dont le seul tort aura été de ne parler que bambara, ouolof, bamiléké...La refondation de l'Etat en Afrique ne peut contourner cette question dont la solution nous semblera moins complexe, lorsque nous cesserons de raisonner en terme de modèle occidental de l'Etat, 'uniformisant' et centralisé. La perspective plurinationale de la refondation de l'Etat en Afrique s'accommode bien d'une pluralité linguistique.

VIII. Qualité des prestations

DÉFIS

L'accroissement exponentiel de la pauvreté et les foyers de guerre qui s'allument un peu partout témoignent de l'incapacité des Etats à assumer leur mission fondamentale de promotion du bien-être des populations. Sous le diktat des PAS, les politiques du « mieux d'Etat » n'auront en fait abouti qu'à accélérer l'effondrement des appareils d'Etat. Dans un contexte où l'extrême pauvreté de la majorité des populations justifie plutôt un Etat fort, capable d'organiser la redistribution des revenus, d'organiser la solidarité nationale. de plus en plus comme l'un des facteurs essentiels dans le domaine du développement humain durable en Afrique. Etroitement liée 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 faire pour refonder des Etats viables sur le continent.

La culture du service public est généralement déficiente, que ce soit au niveau de l'administration civile, ou militaire et paramilitaire. Les services rendus par le fonctionnaire prennent plus la forme d'une faveur que d'un dû à la population. Cela se traduit par une attitude « revendicative » des populations à l'égard de l'administration et entraîne une contestation se manifestant par la résistance à payer les impôts ou les taxes. Le recrutement des fonctionnaires est plus souvent déterminé par les rapports de clientélisme avec le politique ; il se fonde moins sur les compétences et l'efficacité des postulants. Les changements politiques, avec leurs cortèges de changements de fonctionnaires, désorganisent bien souvent la continuité de l'Etat, l'affaiblissant d'autant. La faiblesse du contrôle des actes administratifs et la fragilité de l'Etat de droit laissent un large champ à l'arbitraire, source de rejet des Etats par les populations. L'inégale répartition des services administratifs de l'Etat sur les différents territoires crée une méconnaissance des rôles et parfois de l'utilité de ces services.

Les propositions ci-dessous exposent et précisent certains principes et règles de conduite des services publics et des agents de l'Etat qui doivent favoriser un environnement neutre et stable susceptible de renforcer les valeurs éthiques et l'image du service public ainsi que le professionnalisme de ses agents.

PROPOSITIONS

A. Ethique du service public.

- L'un des piliers de la refondation de l'administration en Afrique, devra être la renégociation du pacte social entre le fonctionnaire et l'utilisateur du service public. Ce pacte devra se fonder sur un code d'éthique du service public qui fixe des repères sur les droits et les obligations de l'administration, mais aussi des usagers de l'administration. Ce code d'éthique du service public doit s'inscrire dans une démarche visant à faire revenir l'administration dans la société, que le fonctionnaire cesse d'être un administrateur et les populations, des administrées. Dans cette perspective, le contenu de ce code, ses motivations doivent être tirées essentiellement par la volonté de satisfaire aux besoins de la collectivité. La prise en charge des préoccupations des partenaires extérieurs ne saurait continuer de prévaloir sur celles des citoyens. Le contrôle du respect de ce code doit faire l'objet d'une législation

adaptée dans la mesure où l'acte administratif engage souvent des transactions mettant en jeu des intérêts divers et divergents et que ses décisions sont souvent de nature arbitrale.

B. Amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'administration.

- ❑ L'élaboration et la négociation d'un code d'éthique, pour être crédible et opératoire, nécessitent que l'administration se dote des capacités de conduire sa mission, conformément à la lettre et l'esprit de ce code. Cela exige l'amélioration des ressources humaines et techniques, des mécanismes et procédures de travail, en plus évidemment, de l'appropriation d'une culture positive du service public. En Afrique, compte tenu du faible niveau de performance de l'offre de services publics et de la rareté des ressources, l'investissement peut-être important et les changements souhaités nécessiter beaucoup de temps. Les mutations institutionnelles ont un coût. L'Etat doit en financer une part, mais négocier auprès des partenaires internationaux un appui à la restructuration, mais cette fois dans des termes et pour un projet de changement négociés avec tous les acteurs sociaux.

C. Simplification des procédures administratives.

- ❑ Une des critiques souvent faite à l'administration, porte sur sa lourdeur. Elle est lente, procédurale et nébuleuse. Elle décourage le citoyen et fait fuir l'investisseur. Mais, surtout, elle utilise un langage et un code inconnu et inaccessible à la grande majorité des populations. La simplification de ces procédures, pour être équitable, doit ainsi tenir compte de la situation et des besoins de différentes catégories d'utilisateurs. Le retour de l'administration dans la société oblige à rompre avec le sacro-saint principe de « langue de travail officielle », qui est souvent étrangère, qui a beaucoup contribué à l'éloignement de l'administration de ses « clients ». Si l'administration est au service des utilisateurs du service public, elle doit faire de communiquer avec eux dans leur langue.

D. « Dé-bureaucratization » de l'administration publique.

- ❑ Dans sa démarche de proximité et d'amélioration des services offerts aux utilisateurs, l'administration doit rompre avec une certaine image du fonctionnaire-bureaucrate, qui sous une forme caricaturale, ne fait qu'exprimer la perception que le fonctionnaire, il faut aller le trouver dans son bureau. Les exigences de la décentralisation, de l'administration de proximité, de gestion de relations sociales complexes, doivent obliger le fonctionnaire à descendre plus souvent sur le terrain, à aller vers les populations plutôt que de les attendre. C'est le moyen le plus sûr de comprendre la réalité et de prendre les décisions les meilleures.

E. Développement des capacités des agents de l'Etat.

- ❑ Le nombre d'agents de l'Etat compétents, déjà très peu élevé et insuffisamment réparti sur le territoire national, a subi une saignée importante, durant les sombres années de l'ajustement structurel. Le gel du recrutement dans la fonction publique, l'incitation aux départs volontaires, ont contribué à appauvrir la qualité des ressources humaines publiques. Mais c'est toute la politique de formation et d'entretien de la formation des agents de l'Etat qu'il va falloir reprendre, au regard des enjeux internes, régionaux et internationaux.

- ❑ Il nous semble que le premier niveau d'amélioration doit viser les écoles de formation, du point de vue des contenus de l'enseignement et de son mode de délivrance. Le retour de l'administration dans la société suppose qu'elle apprenne à l'étudier, non plus à travers le prisme des autres (surtout des catégories sociologiques, politiques et institutionnelles occidentales), mais avec un regard d'africain. Les chercheurs africains en sciences sociales ont une responsabilité historique, de théoriser le fonctionnement des sociétés africaines et d'élaborer des référentiels conceptuels, méthodologiques capables d'appréhender les réalités sociales propres à l'Afrique.

F. Transparence du recrutement et de la promotion dans la fonction publique.

- ❑ L'objectif de relèvement des capacités des agents de l'Etat, ne peut être atteint et entretenu, si parallèlement on ne combat pas le favoritisme et le clientélisme dans la gestion des carrières des agents de l'Etat.
- ❑ Au niveau du recrutement, les mécanismes de contrôle doivent être développés à plusieurs niveaux. D'abord une définition plus claire et moins sujette à interprétation des profils de postes ainsi que des critères de sélection attachés à cette poste. Ensuite, une composition des commissions de recrutement, plus équilibrée et ouverte aux organisations de la société civile. Enfin, la publication, non seulement des appels de candidature, mais aussi la publication systématique des PV sanctionnant les travaux des commissions de recrutement.
- ❑ Les promotions internes doivent faire l'objet de compétition entre tous les agents réunissant les critères requis pour le poste (ancienneté, compétences...). Aussi, des commissions indépendantes doivent être formées à cet effet. Et les PV des travaux de sélection devront systématiquement être rendus publics..

G. Introduction de normes et de critères de performance dans la fonction publique.

- ❑ Le bon fonctionnement d'un service, nécessite que l'équipe s'accorde sur des normes et des critères de performance. La détermination de ces normes doit être tirée par les critères de qualités attachés aux produits attendus de ce service. La détermination de ces critères de qualité doivent faire l'objet de consultation avec les usagers de ces produits. Dès lors, le système, pour fonctionner, a besoin de l'existence d'associations de consommateurs qui interpellent les administrations. Dès lors que ce système est mis en place, il est possible de s'entendre avec les agents sur les normes, les critères en deçà desquels, il est jugé que la prestation de l'agent n'a pas été performante. Mais il ne suffit pas d'apprécier dans un sens ou dans un autre. Le système prévoit des mécanismes transparents de sanctions positives ou négatives.

H. Valorisation du statut des fonctionnaires.

- ❑ Parachevant tout ce système mis en place, pour assainir et redynamiser la fonction publique, la valorisation du statut de fonctionnaire doit permettre d'attirer des compétences dans le métier, de motiver et d'entretenir le dynamisme des travailleurs. Les formes de valorisation doivent être diverses et concerner l'ensemble des besoins matériels et psychiques de l'individu. Le fonctionnaire doit être persuadé qu'il est en mesure de se réaliser par son travail.

I. Sécurité des populations assurée par l'Etat.

- L'une des missions de l'Etat qui fonde sa légitimité, est de garantir la sécurité des populations, dans l'entendement le plus large : garantir l'accès de tous aux besoins vitaux (se nourrir, se loger, se vêtir, se soigner) ; assurer la sécurité physique des biens et des personnes. Dans la perspective de l'Etat plurinational, le principe de la protection des populations ne suffit pas ; il doit être étendu aux nationalités, en veillant particulièrement sur la sécurité des minorités. La sécurité économique suppose que l'Etat conserve et développe des capacités de régulation et ne laisse pas tout au marché. La gestion de la sécurité physique des personnes et des biens doit faire l'objet de mesures convergentes : sur les forces de sécurité, pour accroître leur professionnalisme et leur culture républicaine ; sur la politique extérieure, pour développer des rapports de bon voisinage et d'entente avec les Etats limitrophes ; sur les capacités nationales de concertation, pour garantir la paix sociale.

IX. Proximité des services et relations avec les acteurs

DÉFIS

L'esprit de la refondation des Etats africains, doit amener à reformuler le cadre de réforme de son administration. La discussion préalable sur le projet de société n'a pas été menée, le résultat du « moins d'Etat », « mieux d'Etat », aura été de négliger les fonctions vitales de l'Etat, ce qui a érodé les capacités d'intervention de l'Etat dans tous les domaines, notamment la protection sociale, l'environnement, l'éducation et même la régulation des marchés. Le revirement de la Banque Mondiale sur son message simpliste de « démantèlement des Etats », dans lequel elle a pourtant engagé, durant toutes les années 80, la communauté des Etats africains, est symptomatique de l'errance dans laquelle se trouvent les politiques de réforme publique en Afrique. Les dynamiques, en cours de décentralisation et d'intégration régionale, donnent au moins quelques indications sur le sens souhaité de la réforme des services publics en Afrique. Les politiques de décentralisation en cours dans les pays d'Afrique esquissent le cadre (bien qu'encore très imparfaitement) de ces réformes publiques. L'Etat accompagne ces réformes en déconcentrant ses services et en quittant un certain nombre de missions et de fonctions au profit des collectivités locales. La décentralisation doit permettre d'asseoir une gouvernance locale qui, par l'effet de la proximité et de la légitimité directe des autorités élues, est capable de mettre en œuvre des mécanismes institutionnels, législatifs et opérationnels qui garantissent la transparence, l'équité et la participation de tous à la vie de l'espace local et la résolution de ses problèmes de développement.

PROPOSITIONS

A. Vision stratégique de l'action publique.

- Le décalage entre les dynamiques institutionnelles et les dynamiques sociales posent fondamentalement un problème d'orientation et de définition de l'action de services publics. Le souhait d'un Etat plurinational nécessite que l'administration réintègre la société. La perspective de refondation de la société africaine, fondée sur des principes de pluralité, de différence et d'autonomie, suppose que l'appareil d'Etat, surtout ses moyens d'intervention, épouse les mêmes contours, en termes de valeurs et de mode d'organisation. Le retour de l'Administration dans la société doit se traduire par une plus grande proximité des services publics, une plus grande attention aux besoins des populations, la libération d'espaces d'initiatives et de décision au profit des populations, d'où des opportunités et des capacités nouvelles de création de richesses et finalement une plus grande cohésion sociale. Acquerrant ainsi une légitimité, une assise sociale, une utilité sociale reconnue, l'action publique sera véritablement en mesure de conduire les transformations nécessaires au développement de la société.

B. Transfert de compétences aux collectivités décentralisées.

- La décentralisation concrétise, quelque part, ce retour de l'administration vers la société. Le principe qui sous-tend la décentralisation veut que les autorités locales et régionales plus proches de leurs concitoyens, aient la responsabilité de conduire le développement local. Dans cet optique un certain nombre de compétences sont transférées aux collectivités locales. Ce sont des missions de planification, de développement économique, social et culturel des collectivités locales, et constitue de ce fait, une étape décisive dans la libre administration des collectivités locales. Les

corrections à apporter dans ce processus, dans le cadre d'une refondation authentique de l'Etat en Afrique, est de régler, sur un plan institutionnel, la question des légitimités traditionnelles et religieuses, la question du droit coutumier (mis hors la loi de façon arbitraire), la question du croisement légitimité/territoire. Toute démarche visant à rebâtir les collectivités locales sur les mêmes présupposés idéologiques et politiques est vouée à perte. Les collectivités décentralisées doivent épouser les contours des communautés sociologiques et non le contraire. La démarche actuelle de reproduction uniforme des institutions et des échelles de territoire est en contradiction avec l'idée fondamentale d'autodétermination des populations, de gouvernance locale. Et le concept de terroir, lieu historique et sociologique de production des légitimités locales doit être réhabilité dans les schémas de décentralisation.

C. Transfert de moyens aux collectivités décentralisées.

- La conduite et la réussite des politiques de décentralisation requièrent des moyens au nombre desquels les services publics (services d'appuis-conseils fournis par les structures déconcentrées) et les moyens financiers de différentes origines et nature. Dès lors que l'Etat joue le jeu et met en place une politique résolue de déconcentration de ses services, la question pendante est le financement du développement local. Le constat est que, pour des Etats déjà très démunis, le transfert de ressources vers les collectivités continuera d'être un sujet de frictions, d'autant qu'on le connaît maintenant les limites du « moins d'Etat ». Mais la décentralisation est un choix de société, en tant que tel, il a un coût, il exige des sacrifices, des reniements.
- L'une des hypothèses de la décentralisation se fonde sur l'idée que le transfert de responsabilités vers les collectivités améliore le cadre et les opportunités de valorisation des ressources locales et, surtout leur réinvestissement au niveau local. Cette hypothèse théoriquement cohérente, se heurte à différentes contraintes, dont le moindre n'est pas la faiblesse de l'environnement économique et technologique local et, généralement, national. La réalisation des nouvelles opportunités économiques imputable à la décentralisation suppose un investissement conséquent dans les infrastructures locales et les systèmes et voies de communication que l'Etat a la responsabilité de mobiliser directement ou par le biais de la coopération internationale.
- Ce n'est que dans cette perspective que les collectivités locales seront capables d'attirer cette autre source importante de revenus : le privé. Il est fondamental, au sens de la décentralisation, que progressivement l'investissement public puisse être suppléé par des initiatives individuelles ou collectives, locales ou non locales. Cela est nécessaire pour amorcer un développement local durable.

D. Accès de tous aux services de base garanti par l'Etat.

- L'accès des populations aux services socioéconomiques de base (éducation, santé, transport...) est une exigence morale et une nécessité pour chaque société qui aspire à un développement harmonieux. Les effets désastreux des PAS sur les indicateurs de la pauvreté ont fait la preuve que l'Etat ne pouvait se dégager de sa responsabilité de fournir de tels services. Aussi, il est probable que l'Etat, dans les pays où des expériences de décentralisation sont menées, devra continuer d'appuyer les collectivités locales pour réunir les moyens de fournir aux populations des services aussi vitaux. Mais en même temps, la maîtrise d'ouvrage doit être transférée aux collectivités. Pour des collectivités locales en apprentissage, la réalisation de travaux d'envergure et leur gestion constituent des cadres de renforcement des capacités qui contribuent au renforcement des capacités de gouvernance locale.

E. Déconcentration des services publics.

- Dès lors que l'administration réintègre la société, que les collectivités locales exercent davantage de responsabilités dans la gestion des affaires publiques locales, il est nécessaire, que l'Etat suive cette dynamique, en déconcentrant ses services, en développant des réponses appropriées (en qualité et en temps de réponse) aux exigences nouvelles du service public. Cette déconcentration pour être réelle et efficace, doit consister en des responsabilités effectives et étendues accordées aux structures décentralisées, à la mesure de la nature des interpellations qui leur proviennent des collectivités locales. Il ne sert à rien de déconcentrer si les décisions essentielles continuent à être prises au niveau central. Cela exige une autre culture administrative.

F. Déconcentration des ressources budgétaires.

- L'autre condition à la viabilité des structures décentralisées, est la déconcentration des ressources budgétaires. Les ressources doivent être gérées en des lieux les plus proches possibles de leur utilisation. Sous ce rapport, le principe de l'unicité des caisses doit être réexaminé. La déconcentration des services publics, ne peut se justifier que si elle se traduit en gains de productivité, ce qui suppose que tous les moyens d'intervention soient mobilisables dans des délais acceptables.

X. Relations Etat et partenaires extérieurs

DÉFIS

La coopération internationale prétend aider les pays du sud à surmonter les obstacles à leur développement. Aujourd'hui son mot d'ordre est la lutte contre la pauvreté, reflétant ainsi l'échec des politiques antérieures qui avaient l'ambition d'agir pour le développement. En fait la coopération internationale est elle-même en crise. Non seulement les moyens disponibles sont en baisse, mais aussi les objectifs et les modalités de l'aide sont contestés. C'est le symptôme d'une inadéquation des stratégies de coopération ancienne avec la nouvelle donne de la mondialisation.

La coopération internationale est, de multiples façons, conditionnelle, ouvertement ou de façon implicite. S'il est légitime, dans son principe, d'assortir l'aide du respect par les bénéficiaires de certaines règles, la question posée est : quelles règles, décidées par qui et comment? Actuellement, malgré les discours sur le partenariat, il y a une totale dissymétrie entre les bailleurs et le pays bénéficiaire de l'aide dans la fixation des conditionnalités : les valeurs de référence, les politiques, les méthodes, les agendas sont fixés par les grandes organisations multilatérales. Les pays africains n'ont pas d'autre choix que d'essayer de prendre le train en marche. Comment inverser cette conditionnalité? Comment réformer les mécanismes de décision stratégique à l'échelle internationale pour y associer véritablement chaque pays africain?

PROPOSITIONS

A. Remise en discussion des conceptions du développement.

- ❑ Au lendemain des indépendances, l'ambition des pays africains était de lutte pour le développement. Cela correspondait à un projet clair, même si on peut, après coup douter de sa pertinence dans la plupart des pays. Après quarante ans d'indépendance et après avoir à peu près expérimenté tous les modèles de développement formulés durant ces années, les dirigeants africains ne veulent plus lutter que contre la pauvreté. Au-delà de cet effritement, triste, des ambitions, affleure un problème plus grave : il semble que la valse des programmes, des options et des reniements, ait fini de brouiller tous les repères. Dans un contexte où, l'idéologie dominante, le capitalisme, a montré ces limites. Qu'est-ce que le développement ? La réponse africaine à cette question, devra d'abord être fondées sur le type de société dans lequel nous voulons vivre ? Sur ce que nous estimons comme valeur ? Sur tout ce que nous mettons de plus essentiel dans le mot « progrès ». La réponse à ces questions, nous conduira à définir le chemin par lequel nous pouvons et nous voulons y aller. Nous pourrions alors ensuite déterminer nos indicateurs.

B. Inscription des ajustements structurels dans une vision du développement.

- ❑ Le problème de l'ajustement structurel, c'est qu'il prétend régler les problèmes d'un secteur en ignorant les interrelations complexes entre l'économique, le politique, le social et le culturel. En oubliant que les problèmes économiques ne sont peut-être que la manifestation la plus visible d'un dysfonctionnement plus complexe. Tout le monde a reconnu les méfaits sur le social et même sur la régulation des marchés, des effets

des politiques d'ajustement structurel. Alors que c'est tout le système qu'il fallait penser réajuster (sur le plan économique, mais aussi culturel, économique, social et politique) on a tenté de soigner une partie du corps, mais c'est au détriment des autres parties. L'ajustement structurel est un concept opératoire, il n'est pas une finalité. La finalité, c'est le développement. Vu sous ce rapport, l'ajustement structurel doit être conçu comme un élément d'un paquet technologique destiné à intervenir globalement sur une société, en ayant le souci d'harmonie entre les différentes composantes. La prédétermination des équilibres relatifs à préserver pour l'ensemble du système n'est pas neutre. Cela relève du choix de type de société que l'on veut promouvoir.

C. Redéfinition du partenariat entre bailleurs de fonds et Etat.

- ❑ L'un des domaines où des ruptures profondes sont nécessaires pour qu'on puisse réellement commencer de parler d'Etat africain ou de politiques africaines, concerne la nature de ses relations avec les bailleurs de fonds et ces Etats. Le premier niveau de rupture devra s'intéresser aux modes de formulation des politiques nationales, dans tous les secteurs de la vie économique. La mainmise de l'étranger (à travers les institutions financières internationales et d'autres organisations de développement), sur un domaine de souveraineté d'Etat telle que la détermination de la politique nationale, est simplement scandaleuse et inacceptable pour des sociétés libres. Le manque de souveraineté que nous avons sur ces fonctions essentielles qui conditionnent tout notre futur est le signe de la démission de nos gouvernants. Nous devons reprendre l'initiative, quelque soient nos carences présentes, dans les processus de formulation de nos propres orientations politiques. C'est le rôle de l'Etat, en synergie avec tous partenaires nationaux d'élaborer, d'abord, les documents de programmes et de les négocier, ensuite, avec les partenaires extérieurs.

D. Renégociation des termes de la dette.

- ❑ La question de la dette n'est pas simplement économique et financière. Elle est aussi d'ordre moral et humain, social, politique. La dette a contribué à financer les processus de paupérisation en Afrique, à renforcer des régimes corrompus, à enrichir des castes politiques. La responsabilité des créanciers est autant engagée, sinon plus, que celle des gouvernements débiteurs. Les populations africaines ne peuvent continuer de payer pour ces crimes.
- ❑ Nous proposons que les termes de la dette soient revus dans le sens de permettre aux populations qui, en définitive vont la payer, de participer aux négociations, à travers une sorte d'Observatoire de la dette nationale (à créer) dans lequel siègeraient des organisations de la société civile (association, ong, patronat, syndicat...). Cet observatoire serait notamment de surveiller les conditionnalités de la dette, son affectation et son utilisation effective.
- ❑ Nous proposons aussi que l'on reparte sur des bases nouvelles, en annulant toute la dette actuelle. Une partie de la dette annulée pourrait servir à encourager des secteurs qui souffrent particulièrement de la pauvreté (exemple du secteur agricole), dans le cadre de programmes de rachat de la dette.

E. Refondation de l'aide au développement.

- ❑ Tant que les pays riches continueront de faire de l'aide au développement un de leurs instruments de politique et d'influence dans le domaine diplomatique et commercial,

l'esprit de cette aide continuera d'être dévoyé, corrompu par des considérations qui n'ont rien à voir avec les motivations exprimées et les finalités déclarées. Dès lors que ce triangle est rompu, il est possible d'établir entre tous les partenaires des cadres et des mécanismes de convergence de l'aide au développement, qui rationalisent celui-ci et le rendent plus efficaces. Dans ce cadre, l'on doit accepter que ce soient les partenaires nationaux, bénéficiaires de cette aide qui définissent les orientations et fixent les priorités et non l'inverse.

F. Promotion de la coopération décentralisée.

- ❑ La coopération décentralisée est un instrument capable de réinventer les solidarités humaines, dans le contexte de la mondialisation, de mobilité des hommes, des valeurs et des cultures, d'émergence d'une culture mondiale des réseaux. Par sa flexibilité, son anti-conformisme, ses présupposés moraux et philosophiques fondés sur l'humanisme et la quête de l'autre, c'est un formidable creuset de production et de revivification des valeurs positives universelles. La coopération décentralisée est en résonance avec les dynamiques de décentralisation. Dans le package des instruments de renforcement des capacités des élus locaux, il faut d'intégrer des sessions d'orientation en vue d'aider les élus locaux à développer une vision plus stratégique des opportunités offertes par ce type de partenariat.

G. Développement de partenariats sur les phénomènes migratoires.

- ❑ Les phénomènes migratoires sont très complexes. Parce qu'ils relèvent de phénomènes multiples relevant aussi bien de réflexe de survie, que simplement d'un mode de vie. Ces dernières décennies, ce phénomène a été exacerbé par la combinaison du déclin économique des Etats africains et des forces centrifuges liées à la mondialisation, la médiatisation des modes de vie et de pensée. Jusqu'ici son approche du point de vue de l'occident a été de criminaliser ce phénomène, en oubliant qu'il a largement contribué au boum économique des années 50 à 60. Une approche partenariale est nécessaire pour contenir ces phénomènes dans des proportions socialement acceptables. Ce qui a été encore expérimenté ressemble davantage à des gadgets destinés à donner l'impression aux opinions occidentales que les gouvernements agissent vraiment sur le phénomène, du saupoudrage au regard de l'ampleur du chantier. Nous pensons qu'un partenariat honnête et efficace dans ce domaine doit viser, non pas d'arrêter les flux, mais d'arriver à l'organiser, à l'utiliser comme un instrument de développement des zones sources, sans l'entacher d'une quelconque conditionnalité au retour qui ne ferait que susciter la méfiance.

H. Soutien aux agricultures.

- ❑ La problématique du devenir de l'agriculture africaine, essentiellement vivrière et familiale, est cruciale dans l'ordre actuel des relations internationales. Si l'on s'en tient aux accord de l'OMC, de l'UE-ACP et que les nations européennes et les Etats-Unis continuent de subventionner leur agriculture en exigeant que nous ouvrons nos frontières, la mort de l'agriculture africaine est programmée. La catastrophe

humanitaire et sociale d'une hypothèse, pour un continent qui compte près de 80 % d'agriculteurs, est comparable à un génocide. Les gouvernants, doivent s'exprimer sur cette question, sans ambiguïté en refusant catégoriquement cette éventualité et les peuples doivent les y contraindre.

- ❑ La solution, à terme, réside l'intégration régionale, la création d'espaces régionaux d'échanges de produits agricoles et de coopération sur les marchés internationaux.
- ❑ D'autres mesures doivent viser le développement d'un environnement technologique (routes, systèmes de communication...) performant au niveau régional, de sorte à faciliter les échanges et, surtout renforcer la compétitivités des producteurs africains.
- ❑ Enfin, les exploitants agricoles africains doivent tendre vers plus de professionnalisme, aussi bien au niveau de leur exploitation que dans le cadre de l'animation des organisations qui les représentent.