

**LES ARTICULATIONS ENTRE  
LES DIFFERENTS NIVEAUX D'INTEGRATION ET  
LA DECENTRALISATION :  
CONSTATS ET PERSPECTIVES**

**Lassané SAVADOGO**

*Juriste, député à l'Assemblée nationale du Burkina Faso*

Je voudrais ouvrir ma présentation par deux constats :

Le premier constat, c'est que dans les années 1960, au moment où les Etats africains, de l'espace francophone principalement accédaient à l'indépendance, l'un des thèmes dominants du débat politique à l'époque portait sur les questions de l'unité africaine et d'autres questions subséquentes.

Le deuxième constat est qu'en 2010, à l'occasion de la commémoration du cinquantenaire de ces indépendances, les thèmes émergents des débats portent toujours sur ces mêmes questions.

Est-ce à dire que rien n'a fondamentalement changé depuis 1960 à nos jours pour répondre à ces préoccupations ?

Où est-ce à dire que des défis nouveaux sont apparus entre temps renouvelant par eux-mêmes l'actualité de ces préoccupations ?

## **I. APERCU DE LA QUESTION DE L'UNITE DANS LES ANNEES 1960**

Au moment de l'accession à l'indépendance des Etats africains, la question de l'unité africaine se posait de manière récurrente. Deux types d'arguments étaient invoqués à l'appui de cette revendication unitaire. Il s'agissait d'une part de l'argument de la légitimité historique et d'autre part de l'argument de la nécessité.

Selon l'argument de la légitimité historique, l'unité consistait en la simple restauration d'une situation préexistante, celle de l'Afrique précoloniale. C'est cette conception qui a présidé au 5<sup>e</sup> congrès du panafricanisme, tenu à Manchester, aux lendemains de la 2<sup>e</sup> guerre mondiale. Dans une de ses résolutions, le congrès stigmatisait en effet « les divisions artificielles et les fictions territoriales créés par les puissances

impérialiste) (...) pour faire obstruction à l'unité politique des peuples ouest africains ». Quant à l'argument de la nécessité, il fut principalement le fait du Docteur NKROUMAH et aussi du mouvement panafricain. L'argument de la nécessité procédait d'une certaine analyse de la situation africaine et aboutissait à la conclusion de la non viabilité de l'Etat africain post colonial. L'unité était non seulement nécessaire mais devait en plus se faire immédiatement.

On savait pourtant que de nombreux obstacles s'opposaient à la réalisation de l'unité. Ces obstacles étaient ceux liés au contexte international, ceux liés au passé colonial, les options politiques, les rivalités et les nationalismes. Toutes les constructions interafricaines de l'époque étaient l'expression de ces obstacles tant à l'échelle régionale que sur le plan continental.

Il s'agit notamment de l'Union des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UEAO) créée le 23 novembre 1958 entre le Ghana et la Guinée, de l'Union des Etats africains (UEA) créée le 29 avril 1961 à Accra entre le Ghana, la Guinée et le Mali devenu disponible après la dislocation de la fédération du Mali, de la convention d'Union douanière du 9 juin 1959 passée entre la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, la fédération du Mali, la Mauritanie et le Niger ; le Conseil de l'Entente institué le 29 avril 1959 entre la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta et le Niger.

Il en était de même sur le plan continental. On peut citer l'exemple de l'Union africaine et malgache (UAM) créée le 7 septembre 1961 et qui regroupait 8 Etats francophones qualifiés de « modérés » qui deviendra OCAM en 1967, le groupe de Casablanca qui fut mis en place en janvier 1961 par 7 Etats en réplique à la création de l'UAM par les Etats du groupe de Brazzaville, le groupe de Monrovia formé en mai 1961, l'OUA instituée par la charte de l'Unité africaine adoptée le 23 mai 1963 à Addis-Abeba.

La création de l'OUA quoi qu'on dise a représenté un moment important dans le processus de la réalisation de l'Unité africaine car ce fut la première fois qu'une organisation est parvenue à regrouper l'ensemble des Etats africains en son sein. Elle a permis également d'enclencher le processus pour la construction des organisations d'intégration. Ce processus a été consacré avec l'adoption du Plan d'action de Lagos le 29 avril 1980 par la

conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA qui s'était réunie en session extraordinaire à Lagos au Nigeria. Le PAL, postulait d'une part la création de la Communauté économique africaine et la création de communautés économiques régionales correspondant aux cinq régions africaines à savoir l'Afrique du Nord, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est, l'Afrique Australe et l'Afrique de l'Ouest.

La création de la Communauté économique africaine en 1991 qui est fondée sur la philosophie du PAL. La CEA avait également pour mission d'assurer une articulation entre elle et les Communautés économiques régionales (CER). A cet effet, les Etats se sont engagés à prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les incompatibilités entre la CEA et les CER tandis qu'à la conférence, il a été conféré le pouvoir de prendre des décisions et des directives à l'endroit des CER en vue de la réalisation des objectifs de la CEA.

Il convient également de relever que les peuples n'ont pas été oubliés dans ce traité dans la mesure où l'article 3-8 fait état de la participation populaire au développement après l'adoption de la Charte africaine de la participation populaire en 1990. C'est dans cette optique que sera créé le PAP et qu'il sera procédé à l'établissement de relations avec les ONG africaines ainsi que les associations socio-économiques.

La même dynamique se retrouve dans toutes les CER à l'exception de l'UMA qui éprouve de sérieuses difficultés de fonctionnement. Il convient également de relever la transformation de l'OUA en UA qui constitue une évolution qualitative. Cette mutation s'est opérée avec l'adoption de l'Acte constitutif le 11 juillet 2000 à Lomé au Togo. Il y a enfin l'adoption du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) adopté par le sommet de Lusaka en tant que programme de l'UA.

Au total, il y a lieu de reconnaître que la question de l'Unité africaine, a connu quelques évolutions et peut-être même des avancées. Mais celles-ci demeurent assez timides et limitées et si l'on peut dire que le continent s'est engagé dans la bonne voie, il convient également de reconnaître que beaucoup reste encore à faire pour parvenir à un continent intégré et prenant en main la charge de son destin. A maints égards, le continent reste figé dans les méandres des années 1960. Au même moment, des défis nouveaux ont fait leur apparition auxquels il faut trouver des réponses.

## II. LES DEFIS NOUVEAUX

Aux anciens défis que l'Unité du continent devait permettre de prendre en charge à savoir les défis politiques, diplomatiques et économiques, sont venus s'ajouter de nouveaux défis. Je me contenterai de ne retenir que quelques-uns. Il s'agit du défi de la démocratie, de celui de l'environnement, du défi de l'émigration et enfin de celui de la formation et de l'emploi.

A l'heure actuelle, la plupart des Etats africains, à quelques rares exceptions près, se sont engagés sur la voie de la démocratie. Mais, il s'agit, la plupart du temps, de démocraties mécaniques car sans culture démocratique qui doit constituer le socle de tout système démocratique véritable. La principale « activité démocratique » consiste en l'organisation d'élections, généralement contestées et débouchant parfois sur des alternances sans alternatives.

Les processus de décentralisation entrepris par la plupart des Etats offrent des opportunités de légitimation de l'Etat et de la démocratie. Il pourrait contribuer à juguler la crise dont souffre l'Etat africain à travers une refondation. Mais l'on constate que les collectivités locales elles-mêmes, passées les euphories des premiers moments, ont des difficultés pour jouer leur rôle et sont minées par les mêmes maux dont souffre l'Etat-central.

Il se pose également le défi de l'environnement qui est aggravé par les conséquences des changements climatiques. Les effets de la désertification, les sécheresses qui engendrent les famines et des reculs sociaux, les catastrophes naturelles sont des dangers permanents auxquels les Etats sont exposés.

Il en est de même des flux migratoires qui engendrent la fuite des cerveaux et des bras valides et qui suscitent la haine dans les pays d'accueil.

Il y a enfin le défi de la formation et de l'emploi du fait que le chômage, notamment celui des jeunes plane comme une épée de Damoclès sur la tête des Etats.

L'ensemble de ces défis se posent dans un contexte international qui a lui-même fondamentalement évolué avec notamment l'émergence de la

Chine comme une puissance diplomatique et économique mondiale. Cette nouvelle donne comporte elle-même de nombreux défis mais engendre également de nombreuses opportunités.

Il faut donc arriver à la conclusion que le développement de l'Afrique ne se pose plus dans les mêmes termes que dans les années 1960. Les Africains ont changé, l'Afrique a changé, l'environnement international a fondamentalement évolué. Il faut donc renouveler la réflexion sur le développement du continent à l'aune de ces réalités. Il faut également renouveler la réflexion sur le processus d'intégration.

### **III. LES NOUVEAUX ENJEUX DU PROCESSUS D'INTEGRATION**

A la lumière de la présentation qui vient d'être faite sur l'évolution du processus d'intégration du continent, on dénote qu'il y a des acquis qu'il faut préserver et consolider et des insuffisances qu'il faut travailler à corriger.

Au nombre des acquis, il y a la philosophie du développement du continent qui reste fondamentalement celle du Plan d'action de Lagos laquelle est fondée sur le principe de l'autonomie du continent dans ses choix de développement et dans leur mise en œuvre.

Il y a également le cadre institutionnel de l'intégration qui repose sur l'approche des cercles concentriques. Cette idée était déjà présente en 1963 à Addis Abeba lors de la création de l'OUA. Elle a été réaffirmée lors de la création de l'UA. Cette idée a été combattue et est toujours combattue par ceux qui prônent l'autre idée de l'Unité politique immédiate à l'échelle continentale ou la création de cinq Etats sur l'ensemble du continent qui seraient l'Egypte, le Congo, le Kenya, l'Afrique du Sud et le Nigeria. Mais elle demeure un concept largement partagé par les Etats et permet d'aboutir, certes plus lentement, au même résultat.

Au nombre des insuffisances, on dénote l'insuffisante prise en compte des peuples et des citoyens dans les processus d'intégration. Certes, dans l'acte constitutif de l'UA, il est mentionné « la nécessité d'instaurer un partenariat entre les gouvernements et toutes les composantes de la société civile, en particulier les femmes, les jeunes et le secteur privé... ». Certes également, il a été créé des Parlements tant au niveau de l'UA que des CER.

Mais cela ne permet pas d'impliquer suffisamment les peuples dans la vie des organisations.

Il me semble qu'il faut créer des mécanismes appropriés à cet effet et renforcer le fondement démocratique des Parlements à travers une élection au suffrage universel direct et en leur conférant un pouvoir législatif.

La société civile est également insuffisamment impliquée dans les processus d'intégration. Certes, dans l'acte constitutif de l'UA, il a été créé un conseil économique, social et culturel. Il faudra veiller à ce que ce conseil soit un cadre d'expression organisé de la société civile africaine.

Une autre insuffisance, est le problème d'articulation entre le local, le national, le sous-régional et le continental dans le processus d'intégration. Généralement, l'articulation est déjà bien faite entre le niveau local et le niveau national.

En revanche, tel n'est pas le cas entre le niveau national, le niveau sous-régional et le niveau continental. En effet, des dispositions sont prévues pour éliminer les incompatibilités. Mais dans la pratique, celles-ci existent. En outre, il s'agit de créer des synergies, des dynamiques, des complémentarités collectives bien orchestrées. Les exemples sont nombreux qui montrent le manque de synergie. On les constate dans la gestion des conflits, dans l'observation des élections et même dans les conventions.

Il convient également de relever qu'une organisation d'intégration à la différence de l'organisation de coopération, repose sur le principe de la supranationalité. Cela revient à dire que l'organisation d'intégration, à la manière des Etats, agit directement sur des citoyens. Ceux-ci sont titulaires de droits et d'obligations vis-à-vis de l'organisation supranationale. Mais généralement, les citoyens ne sont pas informés sur leur statut. Par conséquent, ils n'accomplissent pas leurs devoirs et n'exercent pas les droits y afférents.

Il apparaît de cette présentation que la société civile dont ACE-RECIT a un rôle important à jouer dans la conception et la mise en œuvre des processus d'intégration. D'abord, il convient de souligner qu'il existe une complémentarité entre intégration et décentralisation. C'est une construction d'ensemble du bas vers le haut en transitant par le niveau

intermédiaire qui est l'échelle nationale. Le tout doit être harmonieusement articulé dans un partage de rôle cohérent pour atteindre le maximum d'efficacité.

Ensuite, il faut relever que l'intégration, tout comme la décentralisation n'est pas la seule affaire de l'Etat ou des collectivités publiques. L'intégration et la décentralisation au-delà de ses dimensions territoriales sont aussi de l'intégration et de la décentralisation pour les citoyens pris individuellement et à travers leur regroupement dont la société civile. Il faut donc développer des initiatives hardies dans ce domaine de façon sectorielle et de façon globale. C'est à ce prix qu'on pourra agrandir ses espaces d'intervention et ses capacités d'influence et d'interface.

Il me semble également que la société civile doit beaucoup investir dans les formations et la sensibilisation des citoyens sur leurs droits et leurs devoirs en relation principalement avec les organisations d'intégration. Elle devrait également pouvoir les aider, de façon pratique dans l'accomplissement de leurs devoirs et l'exercice de leurs droits communautaires. Des services interactifs légers et adaptés pourraient être développés à cet effet.

Enfin, il me semble qu'il faut travailler à empêcher l'instrumentalisation de certaines composantes de la société civile à des fins théâtrales et personnelles. Nous avons tous en mémoire l'utilisation ridicule qu'un certain Chef d'Etat d'Afrique du Nord a voulu faire de certains Chefs traditionnels et leaders religieux dans le cadre du débat politique sur la transformation de l'Union africaine.