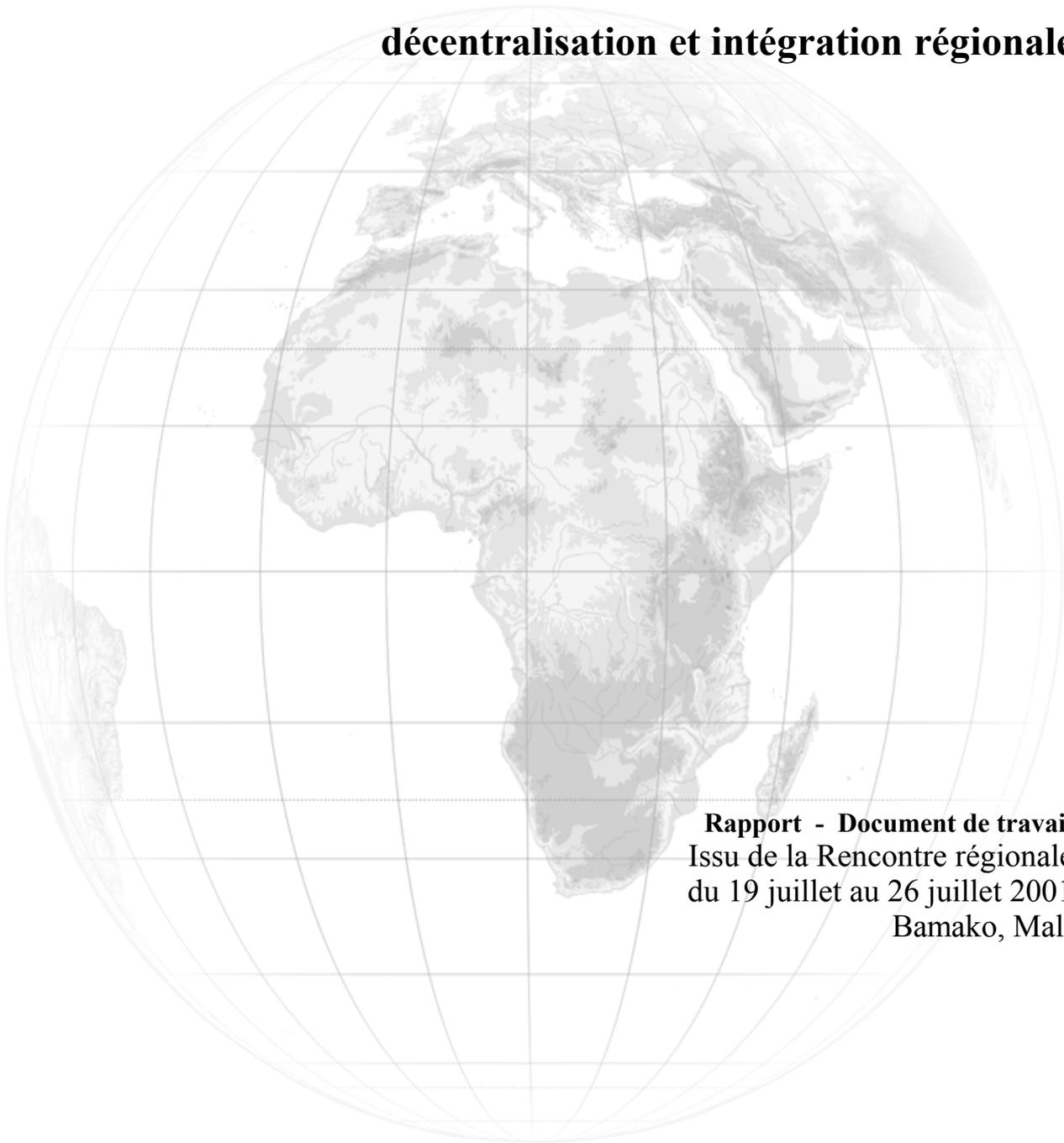


Dialogues sur la Gouvernance :
décentralisation et intégration régionale



Rapport - Document de travail
Issu de la Rencontre régionale
du 19 juillet au 26 juillet 2001
Bamako, Mali

Sommaire

Introduction.....	7
Allocutions de clôture du forum.....	9
- A - Gouvernance en Afrique.....	13
1 - Contexte.....	13
1.1 - Des sociétés africaines en crise.....	13
1.2 - Une gouvernance mondiale inadaptée	13
2 - Démarche de refondation de l'Etat en Afrique.....	14
2.1 - De l'exigence de refondation de la gouvernance en Afrique.....	14
2.2 - De la nécessité d'inventer des espaces publics interafricains de dialogue.....	15
2.3 - Enjeux pour l'Afrique.....	15
2.4 - Nature des problèmes.....	15
3 - Le réseau 'Gouvernance en Afrique'.....	17
3.1 - Objet du réseau.....	17
3.2 - Démarche.....	17
3.3 - Les premières phases du processus.....	17
3.4 - Réalisations du réseau.....	18
4 - Le forum de Bamako.....	19
5 - Les prochaines actions du réseau.....	20
Chantier 1. Rencontre régionale du collège média : le rôle des médias dans la facilitation des processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest	20
Chantier 2. Espaces locaux de délibération en Afrique : échange sur les expériences passées ou en cours ..	20
Chantier 3. Communicateurs traditionnels : quelle place dans des sociétés africaines qui se modernisent ?	21
Chantier 4. Rencontres transfrontalières : Zone 1 (Gambie, Guinée ; Guinée Bissau ; Sénégal) et Zone 2 (Togo ; Bénin ; Burkina).....	22
Chantier 5. Expériences de Décentralisation en Afrique : avancées et reculs.....	23
- B - Regards croisés d'Africains sur la gouvernance.....	25
1 - Analyse des acteurs.....	26
1.1 - Le local et l'inter-local.....	26
1.2 - Le national.....	27
1.3 - Le régional et l'international.....	29
B.1 La gouvernance en Afrique.....	31
1. La légalité des actions publiques : conformité des décisions publiques aux règles édictées.....	31
1.1 Corruption, statut socioéconomique des fonctionnaires et éthique de la chose publique.....	31
1.2 Contrôles : public (contrôle d'Etat, justice), social (média, partis, associations.....)	32
2. La légitimité des institutions et des acteurs publics : conformité aux besoins et attentes des populations.....	34
2.1 Construction de règles communes résultant de processus délibératifs	34
2.2 Intégration de modèles endogènes dans l'élaboration des règles, résister aux injonctions des bailleurs..	35
2.3 Participation citoyenne à la fixation des objectifs et priorités de l'action publique (démocratie participative)	35
2.4 Contrôle citoyen sur la mise en œuvre des actions déléguées (mandat) à la puissance publique (démocratie de représentation)	36
3. La politique dans la société.....	36
3.1 Rôle et place des partis politiques en démocratie	37
3.2 Fonder une véritable complémentarité entre l'exécutif et le législatif.....	38
3.3 L'accès des femmes au droit, aux responsabilités, aux décisions et au politique	38
4. Organiser l'articulation entre les différentes échelles de gouvernance : la subsidiarité active.....	39
4.1 Articulation entre le national et le local notamment la décentralisation.....	39
4.2 Articulation entre national et le régional (notamment l'intégration régionale).....	40
4.3 Gestion des conflits locaux.....	40

B.2 Les expériences de décentralisation en Afrique.....	43
Enjeux.....	43
.....	43
1. Territoires locaux : pertinence sociale et cohérence de ces territoires (entité communale / villages ; échelons intermédiaires)	45
1.1 Gestion des rapports entre élus locaux et habitants/paysans	45
1.2 Solidarités/conflits socio-politiques entre micro-communautés	46
1.3 Prise en compte de la notion de territoire telle qu'elle est vécue : recherche d'une harmonisation pays légal/pays réel	47
2. Services publics, ressources locales.....	48
2.1 Compétences des collectivités locales	49
2.2 Développement des échanges inter-communaux /Coopération décentralisée.....	51
2.3 Gestion participative des ressources naturelles (forêts, pêche, sols en particulier).....	51
3. Formation des élus et techniciens, apprentissage des acteurs locaux.....	51
B.3 l'intégration régionale en Afrique.....	53
1. Unification et élargissement des marchés : harmonisation juridique et fiscale.....	56
2. Libre circulation des personnes : passeport communautaire.....	57
3. Gestion des crises et construction de la paix, lutte contre la xénophobie et l'ethnicisme.....	57
4. Renforcement des acteurs régionaux.....	58
4.1 Renforcement des acteurs régionaux Institutionnels (politiques, économiques, monétaires).....	58
4.2 Renforcement des organisations sociales (économiques, culturelles, éducatives, expertises...).....	59

INTRODUCTION

Le présent document a été élaboré en préparation et à la suite du Forum de Bamako. Il fournit la substance de l'état des lieux des discussions menées par le réseau sur l'objet (gouvernance, décentralisation, intégration régionale), tel que révélé à travers les expériences rapportées et les points de vue exprimés à Bamako, par des acteurs en provenance de différents milieux sociaux des neuf pays ciblés par le réseau. Ainsi trouvera-t-on en annexe l'essentiel du matériau de réflexion ayant servi de base à l'élaboration du corps de ce document, selon une méthodologie qui a pour ambition de susciter et de produire de l'intelligence collective à partir de faits concrets dans la mesure du possible (et non à partir d'autres analyses déjà formulées). Selon la philosophie qui sous-tend cette méthodologie, chaque acteur est « expert » de sa propre réalité et mérite à ce titre d'être écouté.

Les annexes comprennent deux types de documents : d'une part, des fiches issues de la base de données d'échanges d'expériences et d'informations pour l'Afrique, partenaire du réseau ; d'autre part, divers documents ayant été produits dans le cadre des activités du programme.

Chacun des chapitres —à savoir la gouvernance, la décentralisation, l'intégration régionale— a été éclaté en plusieurs thèmes qui, globalement, permettent d'aborder une diversité de problématiques reliées à ce chapitre. Une présentation (enjeux, diagnostics) introduit succinctement chaque thème, en pose les questions centrales et révèle le regard croisé des acteurs sur ces questions, en termes d'échecs, de contraintes ou d'opportunités. Les diagnostics ainsi avancés sont illustrés par des fiches d'expériences collectées depuis le début du processus.

L'examen des diagnostics fera sans doute apparaître des lacunes dans l'analyse de certains thèmes, insuffisamment visités durant la première phase, et qu'il faudra retravailler en renforçant le regard croisé de plusieurs milieux sociaux particulièrement concernés. Par ailleurs, des situations originales seront révélées, pour lesquelles il y a un intérêt évident à approfondir la connaissance des sujets présentés.

Mais surtout, la rencontre de Bamako a fait émerger quelques pistes d'actions et de réflexion permettant de promouvoir des actions fondées sur des expériences déjà menées ou de susciter des innovations et des expérimentations pour une nouvelle gouvernance. La partie A5 "*Les prochaines actions du réseau*" traite de ces chantiers, présentés sous la forme de fiches descriptives de projets.

Mais il a paru nécessaire, au préalable, d'aborder une discussion sur l'objet de ce réseau. Qu'est-ce qui le justifie (cf. chap. A1 Contexte) ? Que cherche-t-il à atteindre (cf. chap. A2 Démarche de la refondation de l'Etat en Afrique) ? Comment veut-il y arriver (cf. A3 Le réseau "Gouvernance en Afrique") ?

ALLOCUTIONS DE CLÔTURE DU FORUM

M. Jean FREYSS, membre du comité d'initiative, fph

Pour rendre compte de mon point de vue sur tout ce qui s'est passé ici, j'ai fait le choix de partir de la première page de la brochure de présentation du Réseau et spécialement de la dernière phrase que je cite "*Le réseau dialogue sur la Gouvernance en Afrique est un processus qui est en lui-même contribue déjà au renouvellement de la Gouvernance*". L'exercice auquel je vous convie est de vérifier dans quelle mesure ce forum, comme les actions menées par notre réseau depuis plus d'une année, traduisent, pour nous-mêmes, une autre façon de pratiquer la gouvernance. En quoi ce que nous sommes, ce que nous avons fait est-il une contribution au renouvellement de la gouvernance ?

Première considération.

Si la Gouvernance est l'art de gouverner, plus précisément **d'articuler** la gestion de la chose publique à différentes échelles, si c'est l'art de concilier **l'unité** nécessaire à toute collectivité et la **diversité** dans un monde de plus en plus complexe, d'une certaine façon, notre réseau pratique cet « art ». Pourquoi ? Parce que notre réseau est effectivement ancré à trois échelles essentielles, et peut-être par ma présence à une quatrième. Il est ancré dans le local, parce que tous les participants de ce forum sont des gens qui ont les pieds sur le terrain. Ils ont les pieds dans la pratique, dans l'expérience. Mais nous nous situons aussi au plan national. Le réseau est structuré à travers des animateurs nationaux présents dans neuf pays. Au niveau de chacun de ces pays, des échanges sont organisés, des dialogues sont noués. Nous sommes aussi bien évidemment à l'échelle régionale, et ce qui vient de nous être dit sur l'unité culturelle profonde de cet espace, nous essayons de le traduire par un 'vivre ensemble' des personnes qui sont venues de ces neuf pays. Nous avons bien une ambition de travailler, d'exister, d'échanger au plan régional. Enfin, modestement, ma présence manifeste l'implication d'une Fondation du Nord ; ce qui lie le réseau aux expériences des autres continents, à celles du Monde.

Deuxième considération.

Parmi les traits de la Gouvernance, spécialement celle vers laquelle nous voulons aller, c'est à dire vers une gouvernance démocratique, il y a l'organisation d'espaces publics. Dans quelle mesure sommes-nous aussi un espace public ou des espaces publics ? Nous le sommes par la qualité des échanges, l'apport des expériences des uns et des autres, la diversité des acteurs par leur origine sociale, leurs milieux sociaux, leurs pays. La diversité des pays présents montre que nous constituons un espace public dans le quel peuvent être débattu, sans réserve, tout ce qui touche à la chose publique.

Troisième considération.

La gouvernance, l'art de gouverner, suppose, si l'on veut que cette gouvernance soit acceptable, de ne pas avancer les yeux bandés. Il faut un projet, un projet de société, des objectifs à atteindre. Et bien notre réseau, à sa façon, est guidé par du réalisme, mais aussi par des rêves et des espoirs qui sont à la mesure des défis et des difficultés que connaît le continent Africain et notamment cette région.

Quatrième considération.

Le quatrième aspect sous lequel nous pouvons l'examen de notre travail, est relatif à nos propres mécanismes de régulation : la Gouvernance, c'est aussi l'art de réguler les relations au sein d'une société. Nous faisons référence à la notion de règle, la règle qui est toujours la contrepartie de la liberté. D'une certaine façon nous sommes là aussi, un espace de gouvernance, par nos méthodologies, par les outils que nous forgeons progressivement. Les outils qui permettent le dialogue, qui permettent l'échange, qui

permettent la synthèse, qui permettent l'analyse. Nous forgeons des règles, des règles pour être ensemble, pour travailler ensemble. Et ces règles donnent à notre activité l'aspect d'un apprentissage de la gouvernance dans un espace, bien sûr particulier, qui est celui du cadre de nos échanges : le réseau.

Cinquième considération.

La gouvernance a enfin besoin d'une adaptation permanente des idées, parce que le monde change, parce qu'on ne peut pas se contenter d'importer des modèles venus de l'extérieur. Il faut les produire soi-même, et on a vu à plusieurs reprises dans les débats que nous avons eus, l'importance des idées, l'importance des élites pour le devenir de ces sociétés. Or, je crois fondamentalement que la qualité des travaux de ces deux jours de forum, atteste de la capacité de ce réseau naissant à devenir une sorte de laboratoire d'idées. Des idées qui ne sont pas le résultat de considérations générales, mais des idées qui sont fondées sur l'action et qui sont constamment tournées vers le retour à l'action. Je pense enfin que nous sommes aux premiers pas d'un long processus dans le quatrième de la gouvernance qui concerne le monde. Car je voudrais terminer mon propos par le constat que les problèmes de gouvernance ne sont pas une spécialité ou une spécificité des pays du Sud ; nous sommes confrontés au Nord, dans des termes certes différents, aux mêmes problèmes que les pays du Sud.

Le monde a quelque chose à apprendre de ce qui se fait ici.

M. Fadel DIAME, membre du comité d'initiative, FRAO

Je crois que ce que Jean vient de dire, donne une indication du défi : pourquoi organiser un dialogue sur la gouvernance aujourd'hui ? Je crois que nous allons essayer de poser honnêtement cette question. On parle beaucoup de gouvernance dans un contexte où la compréhension du terme reflète davantage les préoccupations et les anxiétés de chacun des protagonistes. Nos partenaires du Nord nous parlent beaucoup plus souvent de bonne gouvernance, de la manière dont les engagements sont respectés, pour parler avec nuance. Je crois que cet aspect du problème nous intéresse parce que l'Afrique fait partie du monde et sa place dans le monde n'est pas très bonne. Le sens de notre réflexion, dans le cadre de ce Réseau, part d'une préoccupation, disons différente, qui est de dire que peut être les déficiences politiques et économiques de l'Afrique résultent d'un problème de gouvernance, entendu au sens de la gestion des relations entre les différentes composantes de la société. Jean nous amène à réfléchir sur les échelles de gouvernance.

De manière très concrète, en descendant jusqu'à la cellule de base qu'est la famille, les fondements des rapports entre les hommes, les femmes et les enfants qui constituent cette famille, doivent tenir compte d'un monde de plus en plus ouvert. C'est aussi une des facettes de la mondialisation, du potentiel d'accès à l'information offert à toutes les catégories d'âge et de sexe. Il y a besoin de renouveler les rapports et c'est rassurant que des composantes de la société, ici représentées, gardent cette autonomie de réflexion et d'action. Nous évoluons, de même dans une région où la plupart des conflits résultent du statut des ressources et de leur mode d'utilisation. Je crois que là aussi il y a besoin d'inventer des modalités de discussion et de gestion des contradictions. Enfin, dans tous nos pays, il y a un mouvement de désengagement de l'Etat et de libéralisation de l'économie. Le Gouvernement n'a pas le monopole de l'action publique. Mais je rappellerai aussi que quand nous étions jeunes, nous allions à l'école publique. Aujourd'hui, de plus en plus de personnes paient pour que leurs enfants aillent à l'école. Il faut apprécier les conséquences possibles de ce genre d'évolution, si notre projet est de bâtir une société inclusive où ceux qui ne peuvent pas payer ont aussi leurs enfants qui vont à l'école. Tous ces phénomènes donnent une opportunité extraordinaire pour reconsidérer l'espace où l'on rediscute de notre projet. Qu'est-ce que nous voulons faire ? Quel est notre projet de modernité ? Et le faire dans des termes où Monsieur le Ministre peut s'asseoir dans cette assemblée diverse et discuter. Je crois que pour les gens de ma

génération, un des signes d'espoir est que nous pouvons parler honnêtement et ouvertement de nos problèmes.

Les diagnostics qui ont été faits, l'ont été sans complaisance, mais en même nous avons l'assurance et la garantie que nos sociétés recèlent des potentialités et des capacités qui nous permettent de réinventer un futur dans lequel on est pas dernier de la classe. Je crois que c'est là le défi politique et méthodologique de ce réseau. Ce que nous cherchons à partager, c'est cette ambition, cette tension qui nous tire au quotidien. De manière très simple, des milieux sociaux divers acceptent de mettre autour d'une même table, de discuter honnêtement des opportunités, des difficultés et ainsi créent des possibilités d'échange et de partage. C'est de cette manière que nous sommes en train de forger les instruments d'une émancipation intellectuelle et financière de l'Afrique.

M. Ousmane SY, membre du Comité d'Initiative, ministre de l'administration du territoire et des collectivités décentralisées

Je ne reviendrais pas sur tout ce que Jean et Fadel ont déjà dit et que je partage entièrement. Nous cheminons ensemble depuis un moment et nous avons souvent eu à confronter nos idées, nos visions.

Un jour, j'ai été invité par des jeunes pour parler de gouvernance. J'étais très embêté ; je me demandais comment j'allais m'y prendre pour aborder ce thème devant ce public. Alors, avant d'aller à cette conférence, je me suis rapproché de certains amis qui sont de divers milieux socioprofessionnels (des ouvriers, des tailleurs...). Quand j'ai essayé de voir quelle compréhension ils avaient du concept de gouvernance, j'ai été obligé de traduire cela dans un langage qui passe à leur niveau. Je leur ai demandé ce qu'ils pensaient du gouvernement. Qu'est-ce que vous pensez de la gestion de l'argent public ? Qu'est-ce que vous pensez de la corruption ? Alors là, on est parti sur de longs débats. Et j'ai eu les éléments pour ma conférence.

Je crois que c'est cela justement que nous essayons de réaliser, à travers ce réseau. Au-delà des concepts, des idées qui nous viennent des grandes institutions, nous devons aujourd'hui voir comment les affaires publiques sont gérées. Et ceci qui nous concerne tous les jours, là où nous vivons. Comment sont gérées les décisions qu'on prend à notre place ? Les gens auxquels nous avons délégué la responsabilité de décider à notre place, nous rendent-ils compte ? Est-ce qu'ils nous associent à la gestion des affaires publiques ? Je crois que ce sont ces questions, au sein des différents collèges dans lesquels nous évoluons, qui nous préoccupent de prime abord. Il est extrêmement important qu'on réfléchisse à ces questions, tout simplement parce que nous sommes dans un monde qui se joue suivant des règles dans l'élaboration desquelles nous devrions être partie prenante. Pour maîtriser ces règles, il faut être capable de les analyser, de bien comprendre les motivations qui sont derrière.

L'histoire de l'humanité se joue sur le flux des hommes et des biens. Aucun pays ne peut entraver cela. Les hommes créent des idées, et ce sont les idées qui créent les biens. Le Nord va essayer de tout faire pour traquer les "sans-papier", il ne pourra pas. Nous allons tout faire pour essayer de nous réfugier dans notre histoire, nous ne pourrons pas. Et je pense qu'il est important aujourd'hui, si l'on veut d'une Afrique qui est ouverte sur le monde, d'une Afrique qui est ouverte sur le troisième millénaire, que l'on comprenne que la richesse des nations se joue sur le flux des biens et des hommes et qu'on soit partie prenante de ce "deal". Le Réseau que nous tentons de faire émerger traduit déjà cette préoccupation. Je suis particulièrement heureux de voir ce réseau riche de sa diversité. Il faut que nous prenions conscience que c'est une force, une espérance. Chacun de nous est une tête de pont de son propre réseau, même si c'est simplement sa famille. Cette force doit nous donner l'énergie nécessaire pour avancer dans ce que nous sommes en train de faire. Et la substance de ce que nous sommes en train de faire réside dans notre capacité à faire émerger les idées, les concepts, les théories pour influencer et guider les politiques publiques dans les pays. Cet aspect est important si on veut un jour arrêter de pleurer sur notre sort pendant que le monde est en train de se faire sans nous. Il faut que nous nous donnions la capacité d'influencer les politiques et, sous ce rapport, ce Réseau est porteur d'une grande espérance.

Voilà ce que je voulais ajouter à ce que mes prédécesseurs ont dit, en vous remerciant tous : les partenaires qui se sont joints à nous, les animateurs, les représentants des différents collèges, la presse, bref tous ceux qui sont venus à cette rencontre, qui ont alimenté cette rencontre de leurs idées. Je l'ai dit à l'ouverture que nous étions en construction. Continuons à bâtir, à nous rencontrer régulièrement pour faire le point de nos avancées. Essayons de partir de ça pour alimenter les politiques publiques.

Je vous souhaite tous un bon retour dans vos foyers et dans vos pays respectifs, mais avec désormais l'idée que nous sommes tous une même région, un même pays.

- A - Gouvernance en Afrique

1 - Contexte

1.1 - Des sociétés africaines en crise

En Afrique, la décennie qui s'achève a vu de profondes modifications dans l'environnement économique, politique et social. Les Etats, presque dans leur ensemble, se sont orientés vers des processus de démocratisation plus ou moins soutenus et entretenus par des politiques, elles-aussi plus ou moins lisibles, de désengagement et décentralisation. Des expériences multipartisanes émergent çà et là, à côté d'une société civile qui cherche à s'affirmer comme un régulateur important des processus de transformation sociale. Au plan régional et sous-régional, des efforts d'intégration sont menés, même s'ils sont encore loin de rendre compte des complémentarités existantes entre les Etats et des relations séculaires d'échanges antérieures aux frontières héritées de la colonisation. De manière générale, les populations aspirent à plus de démocratie, plus de transparence, plus de justice et plus d'espace et de mobilité dans la gestion de leur développement.

Mais ces transformations jugées positives s'accompagnent, paradoxalement, d'évolutions contraires au renforcement des nations africaines et à la promotion économique, sociale et politique des populations. La pauvreté devient endémique et, inexorablement, détruit le tissu social par l'insécurité continue qu'elle entretient sur la situation économique des hommes, des femmes et des jeunes, parallèlement à ses effets amplificateurs sur l'exode et l'afflux des populations rurales dans les zones urbaines. La crise économique et les revendications identitaires font le lit de la résurgence des conflits, un peu partout en Afrique. L'Administration, partout, semble avoir démissionné devant sa mission de service public. La persistance, voire l'exacerbation de ces phénomènes, après près de quatre décennies d'indépendance, révèlent une crise profonde de l'action publique et interrogent les rapports de l'Etat à la société.

1.2 - Une gouvernance mondiale inadaptée

Les mécanismes actuels de régulation mondiale sont devenus obsolètes. Cette crise de la gouvernance en Afrique n'est pas isolée. Elle intervient dans un contexte où les dynamiques de recomposition politique, sociale et économique liées à la mondialisation ne sont pas compensées par de nouveaux mécanismes de régulation mondiale qui autorisent une gestion de la « conversation » non pas simplement fondée sur des critères économiques. Tout se passe comme si le monde était dans un train sans conducteur lâché sur les rails. Le monde évolue à grandes avancées sans vraiment décider de là où il va et à quel rythme.

La prédominance des relations économiques sur les relations sociopolitiques favorise l'exclusion et la marginalisation. Dans tous les domaines - scientifiques, technologiques, économiques -, l'homme n'avait jamais atteint un tel potentiel d'intervention sur lui-même. Mais aussi, jamais l'humanité n'a connu autant de misère et de souffrance. En dépit du démantèlement du bloc de l'Est, les foyers de tension se multiplient partout dans le monde. La pauvreté devient dramatique dans le sud et n'épargne même pas certaines catégories de population des pays riches. Le fossé entre les pays du sud et ceux du nord se creuse davantage. Malgré les graves atteintes à l'environnement, le monde est encore incapable de décider unanimement des mesures concrètes de réduction de la pollution. Le marché triomphe et, corollairement, les multinationales prennent le pas sur le politique, et exercent une emprise grandissante dans le mode d'allocation des ressources nationales et internationales. Partout, une minorité accapare ces ressources.

Les déséquilibres dans les relations internationales conduisent les pays du sud à toujours courir derrière le dernier modèle de développement « conseillé » par le nord. C'est la soumission au marché des idées mondiales. En 1960, on parlait d'émancipation ; durant les années 1970, on parlait encore de pays en voie de développement ; les politiques d'ajustement structurel sont intervenues à

partir de 1980. Ce qui est remarquable, c'est la continuelle révision à la baisse des ambitions politiques. Et aujourd'hui, on parle simplement de « lutter contre la pauvreté ».

2 - Démarche de refondation de l'Etat en Afrique

2.1 - De l'exigence de refondation de la gouvernance en Afrique

S'il est patent aujourd'hui que la crise de l'action publique est une crise mondiale, elle prend des formes spécifiques en Afrique. L'Etat-Nation est en crise en Afrique, aussi bien au niveau de ses bases sociologiques (territoire, population, système économique, système socioculturel) que de ses formes (structures et institutions). L'Etat post-colonial a contribué à affaiblir nos mécanismes de régulation traditionnels, sans en créer de nouvelles légitimités. L'Etat ne répond pas aux aspirations des populations et ne sait ni les écouter, ni les comprendre, ni les associer à la décision. Les élites publiques finissent par avoir pour seul but de se perpétuer elles-mêmes.

C'est une crise multiforme qui va au-delà de l'autorité de l'Etat et englobe un espace public plus large : l'Etat, la société civile, le secteur privé. Ce qui est en cause, ce sont les structures, les processus, les institutions autour desquels nos sociétés s'organisent et décident des modalités de gestion du pouvoir et de répartition des ressources publiques, d'arbitrage entre différents intérêts individuels et de groupe. C'est sous ce rapport, qu'il est permis de parler de crise de gouvernance en Afrique.

a) Pour une conception plus englobante que celle induite par les règles de "bonne gouvernance"

Le vocable de gouvernance — "de bonne gouvernance", en l'occurrence — émerge au début des années 80, dans le sillage des politiques d'ajustement structurel, et a d'abord servi à des institutions d'appui au développement, comme la Banque Mondiale, à interpeller des gouvernements sur des aspects de leur gestion des affaires publiques, à aborder avec ces Etats, certaines questions délicates relatives à la transparence de l'utilisation des ressources publiques, à la situation de la démocratie, au respect des droits de l'homme, etc.. Tout en laissant encore aux gouvernements des pays du tiers-monde, notamment de l'Afrique, l'illusion de leur "souveraineté nationale", des modèles de développement économique, politique et sociale leur ont été imposés, sans souci de la capacité des acteurs nationaux (l'Etat, le secteur privé, les partis politiques, les organisations de la société civile...) à s'approprier de ces modèles — qui leur sont imposés — et à les traduire en termes de changements positifs et durables dans le vécu quotidien des populations.

Le concept de gouvernance abordé dans le cadre de ce Réseau part d'une compréhension plus vaste, plus dynamique et surtout plus ancrée dans les dynamiques sociales nationales et régionales, que celle induite par l'ensemble de règles de "bonne gouvernance" prescrites par les institutions de Bretton Woods. Le but du jeu n'est pas de produire des modèles, mais de comprendre et de maîtriser les processus par lesquels une société développe des capacités de plus en plus accrues d'intervention sur elle-même, en parvenant à satisfaire les besoins de ses citoyens et en veillant à la sauvegarde des intérêts des générations futures. L'exigence implicite de participation et de responsabilisation des populations renvoie nécessairement à une vision décentralisée de la gestion du pouvoir qui redonne plus de légitimité au local dans le cadre d'espaces nationaux et régionaux où l'on réfléchirait davantage en terme d'articulation des territoires et de valorisation des continuités transfrontalières. Une telle perspective de la gouvernance, à la croisée de territoires et de groupes d'acteurs sociaux aussi divers, décrit un champ public qui va au-delà de l'Etat et interpelle l'ensemble des milieux sociaux (les paysans, les entrepreneurs privés, les organisations de jeunes ou de femmes, les responsables des médias, les artistes, etc..). C'est un mouvement mondial de transformations sociales, politiques et économiques dans lequel l'Afrique est entraînée sans véritablement se donner les moyens de le comprendre, de le maîtriser et de l'infléchir dans des chemins qui le sortent enfin du sous-développement, au-lieu de l'enfoncer encore plus dans la pauvreté et l'insécurité.

2.2 - De la nécessité d'inventer des espaces publics interafricains de dialogue

L'initiative du Réseau est née de l'analyse partagée entre des acteurs africains et du Nord, que le sous-développement en Afrique relève fondamentalement de l'inadéquation des options et des pratiques de gouvernance aux exigences de la société nationale et internationale et que, toute stratégie de sortie de crise sera nécessairement articulée à une démarche de refondation de l'Etat en Afrique. C'est une contribution à l'émergence et l'animation d'espaces publics interafricains de réflexion et de propositions pour élaborer et enraciner les principes et les pratiques d'une gouvernance adaptée à la réalité africaine et aux défis du XXI^e siècle.

C'est un acte de foi en la capacité africaine de retrouver des formes spécifiques de gouvernance, mais en réponse à des questions communes à toutes les sociétés. Loin de tout réflexe identitaire et de repli sur soi même, les partenaires qui participent à ce Réseau se veulent à la fois des citoyens locaux, enracinés dans leur culture et leur territoire, des citoyens africains et des citoyens du monde.

2.3 - Enjeux pour l'Afrique

Le Réseau Gouvernance fonde son action sur la méthodologie de terrain : celle qui intègre à la réflexion de tous les acteurs de la société. Il ne s'agit donc pas de mener un débat académique ou universitaire sur la gouvernance. C'est une construction à long terme mais qui répond au déficit immédiat, qui s'ancre dans les débats, conflits et les crises que connaissent nos sociétés. Il s'agit pour la société (à savoir les acteurs de l'espace public) de s'accepter, de s'écouter, de dialoguer avec elle-même pour dégager les fondements des problèmes, les formuler, et se donner les moyens de les résoudre. Or, la construction (ou la consolidation) d'espaces publics de régulation et d'interpellation citoyenne, à la croisée de territoires et de groupes d'acteurs aussi divers, pose nécessairement des séries de problèmes, au niveau des interfaces, parce que ce qui est en jeu, c'est un partage de pouvoirs et de ressources.

2.4 - Nature des problèmes

Globalement, ces problèmes peuvent être analysés à trois niveaux : entre gouvernants et gouvernés ; au plan des modalités de participation citoyenne ; dans la relation des acteurs aux différents échelons de territoires.

a) La gouvernance pose un problème de rapports entre gouvernants et gouvernés

Ce problème s'inscrit dans la logique de la légitimité des actions publiques. Il se présente comme la partie la plus visible de la gouvernance et s'articule en terme de crise de l'Etat. 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 société 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 sociétés africaines gérées par un parti-état.

b) La gouvernance pose un problème de participation des citoyens à l'élaboration des règles d'organisation de la société.

La participation suppose l'intégration du citoyen au processus de mise en place des organes de gestion du pouvoir. Elle suppose une consultation périodique et régulière du peuple sur le choix du type de société dont la construction est projetée. Cela doit s'analyser en terme de partage de compétences et d'apport d'expériences. Quels rôles les chefferies traditionnelles jouent-elles aujourd'hui dans nos sociétés modernes ? Quelle importance accorde t-on aujourd'hui à la jeunesse dans la re-construction de nos sociétés ? Les préoccupations des femmes sont-elles suffisamment prises en compte dans le processus de prise de décision à l'échelle locale, nationale et régionale ?

Dans bon nombre de pays, il n'existe aucune concertation, aucun mécanisme de participation et de surveillance du pouvoir par la population. Parfois, les individus eux-mêmes ne voient aucun mal à se servir des ressources publiques à des fins privées ou communautaires. C'est là une attitude courante dans bon nombre d'Etats africains, d'institutions nationales, d'associations, d'ONG etc. Il s'ensuit une gestion « clanique » du pouvoir. Or il est évident qu'un seul acteur ne peut pas avoir le monopole de la gestion du pouvoir en Afrique.

c) La gouvernance pose un problème de liens entre acteurs et entre échelles de territoire.

La gouvernance étant, en elle-même, un problème d'organisation de la société, l'aménagement du territoire s'ensuit logiquement, puisque le territoire constitue le point d'ancrage du développement. On ne peut parler du développement qu'à partir d'une entité territoriale. C'est en cela que la gouvernance pose un problème d'articulation entre le local, le national et le régional. Ainsi rentrent en jeu les politiques de déconcentration, de décentralisation et de l'intégration régionale comme support des politiques de développement.

Une autre dimension, aussi évidente, de cette articulation est la redistribution des richesses dans le sens de créer des pôles de développement avec des équipements locaux, nationaux et régionaux. Ce qui est recherché ici, c'est une répartition des responsabilités entre différents niveaux, d'une gestion concertée commune du pouvoir et du bien public. Cependant l'on ne peut perdre de vue que là où coexistent des intérêts, naissent des conflits. En cela la gouvernance est également interpellée pour installer les normes, les institutions et les mécanismes de régulations des intérêts et de gestion des conflits. Tout ceci transparaît dans les relations entre administration publique et citoyens, dans l'analyse du développement de nos société comme des difficultés.

d) La décentralisation et l'intégration régionale : deux échelons de refondation de la gouvernance en Afrique

Le débat sur la gouvernance en Afrique se situe dans un contexte de redistribution des rôles où l'Etat n'est plus considéré comme le seul agent du changement social et que s'affirment des dynamiques de déconcentration et de décentralisation des lieux de définition et d'impulsion des politiques ; un contexte aussi, où la connexion au marché mondial modifie la rationalité des systèmes de production et d'échange, et pousse vers des regroupements régionaux. La **décentralisation** et l'**intégration régionale** proposent, sous ce rapport, des modalités de refondation de l'espace public africain, capables de faire émerger de nouvelles formes de gouvernance, plus participatives et mieux adaptées à l'économie globale. Dans la démarche de refondation de l'Etat, la gouvernance apparaît ainsi comme le pivot autour duquel, des politiques de décentralisation et d'intégration régionale définissent les différents échelons de territoires et leurs modes d'interaction. **C'est dans ce champ que se situe le Réseau dialogues sur la gouvernance en Afrique : Décentralisation et Intégration régionale.**

3 - Le réseau 'Gouvernance en Afrique'

3.1 - Objet du réseau

- diagnostiquer des formes et effets actuels de la gouvernance dans ses diversités (différentes échelles, différents domaines, différentes catégories, différents pays) ;
- repenser les cadres conceptuels et analytiques de la gouvernance, des relations entre Etat et Société (changer les lunettes), rompre avec les concepts importés ;
- élaborer des propositions de changement ancrées sur les pratiques des acteurs, inscrites dans la vision africaine de la gouvernance ;
- pratiquer, à l'échelle du réseau, dans son organisation et son fonctionnement, les principes d'une autre gouvernance.

3.2 - Démarche

Redonner la parole aux acteurs réels et élaborer des propositions répondant aux contextes africains de la gouvernance.

Le programme prévoit des phases alternées de diagnostics et de propositions. L'activité du réseau est impulsée par un comité d'initiative et conduite par des animateurs nationaux dans les neuf (9) pays actuellement concernés : le Bénin, le Cameroun, le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Mali, le Sénégal et le Togo.

Le Réseau met en œuvre des processus d'élaboration d'une pluralité de «paroles» sur la gouvernance, sur les stratégies de décentralisation et d'intégration régionale. Il permet de les confronter pour la construction d'une vision novatrice de l'Etat et de la société en Afrique. La réflexion est menée au niveau de chaque pays à travers des collègues, représentatifs des différents milieux socioprofessionnels et politiques de la société. Au moyen de rencontres et d'autres modalités d'échange, chaque collègue construit progressivement sa propre 'parole'. Périodiquement, des rencontres régionales sont organisées entre les collègues des différents pays pour 'mutualiser' les différentes leçons et expériences tirées dans les pays et ainsi, progressivement, harmoniser des visions et des approches, notamment en matière de stratégies d'intégration régionale.

3.3 - Les premières phases du processus

- **CONVERGENCES ET IMPULSION.** Le Réseau Gouvernance est la convergence d'initiatives de réflexion et d'action sur l'Etat et la société en Afrique, menées depuis 1995. La rencontre en 1999 de la FPH (Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme), de la FRAO (Fondation Rurale d'Afrique de l'Ouest) et de personnalités politiques d'Afrique et du Nord, a permis de constater la convergence des points de vue et la volonté d'œuvrer ensemble à la mise en place de ce processus ambitieux de réflexion, de débat et de propositions.
- **MISE EN PLACE DES CONDITIONS DE CRÉDIBILITÉ POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU PROCESSUS.** Un Comité d'Initiative a donné le souffle, les orientations et la crédibilité à la dynamique naissante. Ce Comité est constitué de personnalités ayant en commun un engagement professionnel dans le renouvellement de la gouvernance en Afrique. Il s'agit de :
 - Ousmane Sy : Ministre des collectivités territoriales et de la décentralisation au Mali ;
 - Antoine Sawadogo, Président de la Commission de décentralisation du Burkina Faso ;
 - John Igué, ancien Ministre de l'industrie du Bénin ;
 - Alhassane Condé, ancien Ministre de la décentralisation et de l'intérieur de Guinée Conakry ;
 - Fadel Diamé, Directeur exécutif de la FRAO ;
 - Jean Freyss, membre du Conseil de fondation de la FPH, professeur d'économie du développement.

Parallèlement à la constitution du Comité d'initiative, la FPH et la FRAO mettaient en place les moyens humains et administratifs de coordination de ce processus dans neuf pays d'Afrique.

- MISE EN PLACE D'UN SECRETARIAT NATIONAL DANS CHAQUE PAYS. A partir de leurs réseaux respectifs, la FRAO et la FPH ont sélectionné dans chacun des pays (Sénégal, Guinée Conakry, Guinée Bissau, Bénin, Mali, Togo, Burkina Faso, Cameroun, Gambie), un animateur national capable de « faire voir le processus », mais sans exercer de tutelle intellectuelle ou institutionnelle.
- FORMATION DES ANIMATEURS NATIONAUX ET LA CONSTITUTION DU COLLECTIF DES ANIMATEURS. Ces animateurs nationaux ont reçu une formation à la comptabilité analytique (pour être capables de gérer les budgets décentralisés), à l'échange d'expériences ainsi qu'aux techniques d'animation lors de deux séminaires de formation (rencontre de Lomé, décembre 99 ; Forum régional de Cotonou, mai 2000) qui ont été l'occasion de constituer un collectif cohérent et motivé.
- PRISE DE CONTACT AU PLAN NATIONAL ET RÉGIONAL AVEC LES DIFFÉRENTS « MILIEUX ». La première phase de contacts a permis de valider la démarche en vérifiant l'intérêt qu'elle suscitait auprès de différents milieux sociaux des pays cibles. Elle a permis, en septembre 2000, au Comité d'Initiative de formuler ses orientations avec la certitude que le moment était opportun et qu'elles seraient bien reçues.
- CONSTITUTION DES « COLLÈGES » NATIONAUX ET TENUE DE RENCONTRES COLLÉGIALES NATIONALES. C'est un travail continu d'identification de réseaux émergents ou déjà actifs, dans tous les différents milieux. Les animateurs nationaux ont adopté des démarches adaptées à leur contexte national spécifique pour installer le débat dans des collèges dont la diversité est significative. Chaque collègue a pu, avec l'appui technique des animateurs nationaux, mettre en forme son expérience, formuler son point de vue et ses propositions.
- RECUEIL D'EXPÉRIENCES ET INITIATIVES DE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE EXISTANT À L'ÉCHELLE LOCALE, NATIONALE ET RÉGIONALE. Le processus est fondé sur une succession d'étapes. Etapes de constructions des points de vue puis de confrontation des points de vue ; étapes de recueil d'expériences puis de formulation de propositions. Cette méthode en cycles successifs (diversité – unité – diversité ; local – global – local ; thématique – systémique – thématique, action (expérience) – réflexion – action) a permis une première phase de recueil d'expériences a été menée. La rencontre des animateurs nationaux à Cotonou (mai 2000) avait déjà permis de vérifier que ce processus de recueil serait riche en contenu. Le Forum de Bamako confirme la richesse des expériences collectées à travers différents milieux sociaux en Afrique.

3.4 - Réalisations du réseau

- LA PRODUCTION DE MATÉRIAUX. Une masse importante de matériaux constitués de rapports d'ateliers, de fiches d'expériences, de notes de communication ainsi qu'un support de communication (une brochure) a été produite par le Réseau, en un peu plus d'une année d'existence. Ce présent document d'analyse transversale en est simplement une synthèse, une clé de lecture de ces différents matériaux dont les plus significatifs seront portés sur le site web que le Réseau envisage de mettre en place (voir Chantiers de Propositions).
- LA CONSTITUTION ET LE RENFORCEMENT D'UNE CULTURE INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE DE LA GOUVERNANCE. Le Réseau a d'emblée choisi de constituer par soi-même, son mode de fonctionnement et les valeurs partagées entre ses membres, un renouvellement de la gouvernance. Une gestion décentralisée a été mise en place aussi bien pour ce qui concerne les finances et l'administration, que l'animation régulière du processus. Le principe de subsidiarité interactive a été testé. Différents niveaux de pilotage du Réseau ont été mis en place (comité d'initiative, secrétariat régional, secrétariat national et animation collégiale) qui ont chacun une réelle autonomie tout en étant fortement tributaire dans leurs processus de prise de décision de l'agenda des autres entités. Pour concrétiser cette option de principe, le Réseau s'est donné les moyens, par la formation, les rencontres intercollégiales et l'acquisition d'un certain nombre d'instruments communs de travail, de renforcer les capacités de ces membres et de leur donner des occasions de s'enrichir mutuellement.
- LE MAILLAGE DANS DIFFÉRENTS MILIEUX SOCIAUX DE NEUF PAYS D'AFRIQUE. Ce sont environ une cinquantaine de collèges qui aujourd'hui adhèrent au Réseau Gouvernance en Afrique. Et ce sont près d'un millier

de personnes appartenant à des catégories socioprofessionnelles et politiques diverses, qui participent plus ou moins activement aux activités du Réseau. Des personnalités politiques y côtoient des paysans, des artisans, des journalistes, des syndicalistes. Les mécanismes d'un dialogue ouvert, démocratique sur l'Etat et la société se mettent en place progressivement.

- L'ESQUISSE DES PREMIÈRES ANALYSES TRANSVERSALES SUR L'OBJET « GOUVERNANCE, DÉCENTRALISATION, INTÉGRATION RÉGIONALE ». Les premières collectes d'expériences donnent permettent de capturer des regards croisés africains sur le mode de fonctionnement de l'Etat et de la société dans quelques domaines critiques en matière de gouvernance, de décentralisation et d'intégration régionale. Ce document en rend largement compte, dans le même temps qu'il pose beaucoup plus clairement le débat sur la gouvernance en Afrique.

4 - Le forum de Bamako

Statut du forum

La rencontre régionale de Bamako, est la seconde rencontre de cette envergure organisée par le réseau, après celle de Cotonou (mai, 2000). Bamako est une étape dans le processus de diagnostic – analyse – propositions. Une première analyse transversale a été élaborée et discutée; quelques chantiers de propositions ont été esquissés, sur lesquels le réseau va particulièrement mener des activités d'expérimentation, de capitalisation, de communication et de plaidoyer, tout en continuant de « capturer » les regards croisés des différents milieux sociaux, sur leur vision de l'Etat et de la société. Les termes de références de Bamako recoupaient globalement trois domaines génériques :

- les expériences collectées dans les neuf pays ainsi que les principaux « faits éducatifs » qui en découlent ;
- les chantiers que le Réseau devra entreprendre, pour davantage ancrer son action dans les processus de transformations en cours en Afrique ;
- le schéma organisationnel nouveau qui tient compte des nouvelles dimensions prises par le Réseau et des besoins nouveaux induits par les chantiers nouveaux

5 - Les prochaines actions du réseau

Le Réseau s'est défini un agenda de travail en formulant un certain nombre de chantiers autour desquels des actions de recherche, d'échanges et de propositions seront menées dans les différents collèges, au niveau de certains espaces transfrontaliers et à l'échelle régionale.

Les descriptions ci-après prétendent simplement introduire ces chantiers, dont les modalités de mise en œuvre font l'objet de traitements plus systématiques sous la forme de fiches de projets.

CHANTIER 1. Rencontre régionale du collège média : le rôle des médias dans la facilitation des processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Si, comparativement aux médias occidentaux, les médias africains ont encore beaucoup de chemin à faire pour arriver au même niveau de technicité et pour disposer de la même qualité de liberté d'expression, il n'en demeure pas moins que leur rôle apparaît de plus en plus prégnant dans l'accompagnement (et de plus en plus, l'impulsion) des transformations sociales, politiques et économiques majeures en Afrique. Les médias africains occupent une position centrale dans le processus de construction des opinions publiques en Afrique dans le sillage des mêmes dynamique de renforcement des forces sociales émergentes globalement désignées sous le vocable de société civile. L'explosion de la presse écrite et des radios, la libéralisation progressive de l'espace audiovisuel à la compétition des chaînes privées offrent de formidables de caisses de résonance à l'expression des volontés individuelles et collectives. Sous ce rapport, les médias ont une mission naturelle d'appui à la renaissance des dynamiques d'intégration régionale en tant que celles-ci correspondent aux réalités sociales et historiques africaines pendant longtemps brimées par la logique de constitution des Etats-nations post-coloniaux.

CHANTIER 2. Espaces locaux de délibération en Afrique : échange sur les expériences passées ou en cours

Durant les deux dernières écoulées, les pays africains se sont plus ou moins engagés dans des processus de démocratisation. Globalement, sous la contrainte extérieure mais aussi intérieure, du fait de l'émergence de forces sociales porteuses de revendications et du dépérissement des moyens d'intervention de l'Etat sur la société. Pour la plupart, ces processus de démocratisation se sont largement inspirés des modèles occidentaux ; en particulier, on a observé des tentatives de plaquage de la culture démocratique et du mode de construction de l'Etat de droit propre à l'ancien colonisateur. A l'expérience, ces essais de 'tropicalisation' ont plus souvent montré leurs limites, les rares cas de réussite relative devant tenir lieu de l'exception qui confirme la règle. La démocratie ne se décrète pas. Certes, les valeurs de liberté, de démocratie, de droit humain sont universelles et sont un patrimoine de l'humanité, mais les chemins qui balisent ces valeurs sont étroitement corrélés aux réalités sociologiques locales, à l'ensemble de représentations symboliques et de règles d'éthique profondément ancrés dans la culture locale et par lequel une société développe des mécanismes spécifiques de concertation et de décision collective.

Dans la démarche de refondation de l'Etat en Afrique, il est important que le processus s'intéresse de près à toutes les possibilités de reconversion moderne de ces mécanismes 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 locaux de délibération 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 des populations concernées et rappellent certaines formes de régulation traditionnelle. C'est par exemple, le cas de l'Espace d'Interpellation Démocratique au Mali (EID). De telles expériences présentent un intérêt évident dans un processus de refondation de la gouvernance en Afrique. Mais ces cas font exception et sont au mieux encore conçus comme des gadgets le plus souvent destinés à appâter le bailleur de fonds en mal d'exotisme. Or, sur bien des aspects, ces expériences proposent des alternatives pour une stratégie de décentralisation plus ancrée dans les dynamiques sociales. Il y a probablement une réflexion à mener sur ses expériences pour arriver à systématiser des approches qui soient reproductibles, qui soient compatibles aux exigences d'une société moderne et qui soient surtout plus productives de résultats.

CHANTIER 3. Communicateurs traditionnels : quelle place dans des sociétés africaines qui se modernisent ?

La culture, qui est un facteur de rapprochement entre les peuples, fonde dans une grande mesure les règles de participation des différents acteurs au processus de développement.. Aussi, à l'heure de la mondialisation, les peuples africains se doivent de reconstruire leurs systèmes de gouvernance en s'appuyant davantage sur leurs valeurs culturelles positives favorables à l'intégration des hommes et des peuples. De multiples exemples (rencontres de la communauté peuhl, rencontre de la communauté sonrhāï...) confortent la thèse selon laquelle chaque fois que des initiatives de regroupement de différents espaces culturels ont été tentés, elles ont réussi à mobiliser du monde.

Cependant, les dépositaires de cette riche culture africaine que sont les communicateurs traditionnels sont de plus en plus marginalisés dans les systèmes de gouvernance en Afrique. Au final, l'Afrique perd inexorablement ses repères culturels, donc de développement. Ainsi, il ressort du diagnostic réalisé sur les problématiques de décentralisation et d'intégration régionale en Afrique, que beaucoup de difficultés rencontrées sont dues à la faible participation des populations. Beaucoup d'acteurs ne se reconnaissent pas dans la façon dont ces processus sont conduits au plan local, régional et national. Aussi, il s'avère aujourd'hui plus que jamais nécessaire de procéder à des ajustements profonds en terme de démarche pour véritablement mobiliser les peuples dans ces dynamiques. Dans une telle démarche, les communicateurs traditionnels ont une mission importante à jouer dans l'affirmation des bases d'un développement véritablement durable en Afrique.

CHANTIER 4. Rencontres transfrontalières : Zone 1 (Gambie, Guinée ; Guinée Bissau ; Sénégal) et Zone 2 (Togo ; Bénin ; Burkina).

Les pays constitutifs de la zone d'intervention principale du Réseau gouvernance, à l'exception du Cameroun, sont tous membres de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine). La CEDEAO regroupe 15 pays de l'Afrique de l'Ouest et prône la libre circulation des personnes, des biens et des marchandises au sein de la communauté. Tous les pays membres de l'UEMOA ont en commun la monnaie: CFA. Ces tentatives de regroupements à travers la création de ces institutions montrent que la problématique de l'intégration est au centre des préoccupations de ces Etats dans ce contexte de mondialisation. Dans la pratique, on constate l'existence de dynamiques portées par le secteur privé et la société civile, dynamiques marquées par: la communauté de langues et de culture; l'existence de socles culturels communs, puissant levier pour la construction d'une intégration basée sur la construction d'une communauté d'intérêts; l'existence de ressources partagées (interconnexion de réseaux électriques, voies de communication, fleuves...); des marchés transfrontaliers dynamiques; etc....

Ces acquis ne doivent cependant pas masquer les difficultés réelles rencontrées dans le processus de l'intégration à savoir: l'implication insuffisante des acteurs de la société civile et du secteur privé dans la définition des mécanismes institutionnels d'intégration et les réalités vécues par les populations; le manque d'informations des populations sur les politiques d'intégration; la non préparation des agents de l'administration dans l'application des politiques communautaires; la différence de perception sur l'intégration; les conflits ethniques, les conflits liés à la gestion des ressources partagées; les conflits fonciers.

Par ailleurs, avant les institutions communautaires, les peuples ont développé des mécanismes d'échanges qui transcendent les frontières; ils sont souvent en avance sur les Etats dans le processus d'intégration. Ce décalage crée bien entendu des distorsions, ravive des situations latentes de conflits en superposant aux mécanismes traditionnels de régulation, des lois et des règlements réducteurs des dynamiques d'intégration et davantage orientés vers la sauvegarde de souverainetés nationales.

Mais ces problèmes ne se posent pas dans les mêmes termes partout. Les traditions d'échanges sont forcément plus solides et plus étendues entre des pays partageant des espaces frontaliers. Une analyse compréhensive de la nature des contraintes qui s'opposent aux dynamiques d'intégration régionale, nécessite ainsi une approche par les zones transfrontalières qui permette d'appréhender la spécificité de la dynamique des acteurs et les opportunités et contraintes particulières rencontrées sur le chemin de l'intégration régionale. Or, dans la zone d'intervention principale du Réseau gouvernance, deux espaces transfrontaliers existent d'une part, entre *la Gambie, la Guinée ; la Guinée Bissau et Sénégal*; d'autre part, entre *le Togo, le Bénin et le Burkina*.

CHANTIER 5. Expériences de Décentralisation en Afrique : avancées et reculs

Les années 90 ont vu un peu partout en Afrique, les gouvernements initier un vaste mouvement de décentralisation pour donner à l'Etat une nouvelle légitimité, par l'implication de tous les acteurs institutionnels et le citoyen dans la gestion des affaires publiques. Toutefois, héritiers de traditions politiques et administratives différentes, mais aussi confrontés à des contraintes de toute nature dans l'application des ces politiques de décentralisation, les Etats n'avancent pas d'un pas égal et constant dans la voie des réformes. Le forum de Bamako a identifié trois situations caractéristiques de l'état de la décentralisation en Afrique :

- . Les pays dans lesquels le processus en est encore au stade théorique, en ce sens que les cadres juridiques et institutionnels ont été posés sans qu'il y ait eu un début d'application. C'est le cas du Togo et du Bénin par exemple.
- . Dans des pays comme la Gambie, la Guinée Bissau, la république de Guinée et le Burkina Faso, des actes concrets ont été posés en terme d'application de la réforme de décentralisation. Seulement, il semble qu'au fur et à mesure, la volonté politique s'effrite et s'amenuise créant du coup des blocages et des périls pour les politiques de décentralisation. Tout se passe comme si les gouvernements nourrissaient des appréhensions à l'encontre de cette réforme.
- . Enfin, le Mali et le Sénégal qui ont une certaine tradition de décentralisation et une volonté politique réelle. Au Sénégal, le gouvernement de l'alternance semble ne pas se reconnaître dans le schéma de décentralisation mis en place par l'ancien, sans pour autant donner l'impression de disposer d'un projet alternatif convaincant. Le Mali, qui se dirige vers des prochaines échéances électorales pour le moins incertaines, court le même risque.

Les expériences de décentralisation qui apparaissent ainsi très contrastées, mais sont révélatrices de la difficulté à ancrer durablement les transformations politiques définies dans le cadre des textes de lois sur la décentralisation. Ce qui semble en cause, c'est abord l'effritement des volontés politiques initiales devant l'incapacité des acteurs à trouver des réponses efficaces au financement des collectivités décentralisées et au renforcement de leurs capacités. Mais c'est ensuite, le processus par lequel les forces sociales sont consultées et associées dans la mise en œuvre de ces politiques qui n'apparaît pas suffisamment inclusif, d'où un déficit de légitimité qui hypothèque la durabilité des mutations institutionnelles ainsi engagées. Et, tout cela se passe dans un contexte où les stratégies des partenaires au développement (bailleurs de fonds et autres organismes d'appui au développement) ne sont pas concertées et sont insuffisamment intégrées dans le sillage des dynamiques de décentralisation en cours, ajoutant à la confusion et à la duplication des initiatives sur le terrain.

- B - Regards croisés d'Africains sur la gouvernance

Cette partie restitue d'abord les analyses menées, lors du forum de Bamako, selon une approche par **acteurs**. A chaque niveau de gouvernance (local, national, régional), quels sont les acteurs principaux, quels rapports entretiennent-ils avec les autres ?

La suite est consacrée aux diagnostics de l'état actuel de la gouvernance en Afrique de l'Ouest.

Ces diagnostics découlent de **l'analyse transversale d'expériences** et de points de vues collectés par le Réseau, dans différents milieux sociaux des neuf pays où des activités de réflexion et d'échanges ont été menées pendant plus d'une année.

Les expériences rapportées soulèvent, dans certains grands domaines constitutifs de la gouvernance, de la décentralisation et de l'intégration régionale, des questions récurrentes qui signalent des dysfonctionnements structurels. Le Réseau se propose de les analyser et d'élaborer des propositions de changement.

Au plan de la gouvernance, les expériences et points de vue exprimés se rapportent globalement à quatre grandes thématiques :

- la légalité des actions publiques : conformité des décisions aux règles édictées ;
- la légitimité des institutions et des acteurs publics : conformité aux besoins et attentes des populations ;
- la politique dans la société ;
- l'articulation entre les différentes échelles de gouvernance : la subsidiarité active.

Les discussions sur la décentralisation recourent généralement trois domaines :

- territoires locaux : pertinence sociale et cohérence de ces territoires (entité communale / villages ; échelons intermédiaires) ;
- services publics, ressources locales ;
- formation des élus et techniciens, apprentissage des acteurs locaux.

Enfin, en matière d'**intégration régionale**, les sujets les plus abordés se rapportent aux domaines suivants :

- unification et élargissement des marchés : harmonisation juridique et fiscale ;
- libre circulation des personnes : passeport communautaire ;
- gestion des crises et construction de la paix, lutte contre la xénophobie et l'ethnicisme ;
- renforcement des acteurs régionaux.

Les domaines thématiques ont été éclatés en sous-thèmes pour affiner l'analyse et rendre compte plus fidèlement des expériences et des points de vue qui ont été rapportés. L'ensemble est encore loin de couvrir toute l'étendue et la complexité des problèmes de gouvernance, mais en donne déjà une vision concrète.

1 - Analyse des acteurs

Aux différentes échelles de territoire (locale, nationale et régionale) les acteurs sont différents et n'entretiennent pas avec les autres des relations identiques. En effet, un territoire n'est jamais autonome : il a ses caractéristiques propres, mais est relié à d'autres par de multiples relations (horizontalement et verticalement). De là résulte la nécessité de privilégier les interfaces, les articulations entre les différentes échelles. Les territoires ont également des significations différentes selon le contexte. Par exemple le local ne signifie pas la même chose selon les pays. Enfin, la relation entre les acteurs est marquée par trois types de légitimité (légitimité traditionnelle, religieuse et moderne) qui se combinent différemment selon les niveaux de gouvernance.

Il est possible de caractériser la dynamique de ces relations, en les rapportant à chacune des catégories d'acteurs en lice.

1.1 - Le local et l'inter-local

Le local apparaît comme l'espace de gouvernance le plus petit, le plus proche de la population. Cette proximité n'en fait pas pour autant un royaume du consensus. Le local est le champ de relations complexes, parfois conflictuelles. Si en soi, le local constitue généralement une entité homogène, dans ce sens que ses limites sont assez clairement définies et correspondent souvent à une légitimité historique généralement admise des populations limitrophes, la communauté qui l'habite est en elle-même très hétérogène. Des catégories sociales différenciées du point de vue des revenus, du pouvoir et de la position sociale ... y cohabitent ; ont des intérêts quelque part divergents par rapport aux ressources et à leur mode de gestion. De même, le local n'est pas seulement relié verticalement aux échelons supérieurs. Il peut entretenir des relations de proximité avec des communautés de même niveau (intercommunalité...). Enfin dans les villes et les campagnes, il y a à la fois une similitude et une différence entre les acteurs et les problèmes ; ce qui interdit de penser le local de la même façon dans ces deux types d'espace.

- Les **organisations communautaires** (association de paysans, de femmes, de pêcheurs, association de développement) nouent avec la population des relations riches et complexes, du fait de la base sociologique de ces types d'organisations.
- Les **ONG d'appui**, fournissent quant à elles, de l'assistance aux populations, grâce aux liens qu'elles sont en mesure d'établir avec l'extérieur (national, international) ; lorsqu'elles développent des programmes sectoriels, elles poussent à l'émergence de groupes spécialisés qui introduisent une segmentation dans la communauté locale. Dans certains cas, les ONG se substituent aux acteurs publics dans la prise en charge des préoccupations des populations, ce qui peut entraîner un affaiblissement de la sphère publique.
- La relation entre la **collectivité locale** (élus et techniciens) et la population est parfois rendue difficile, lorsque la légitimité des élus est contestée, lorsque la cohésion du territoire est fragile, lorsque les espaces publics de concertation entre les acteurs fait défaut. Par ailleurs, la relation entre élus et citoyen repose sur un lien qui n'est souvent pas politique, au sens occidental du terme, mais se fonde sur des liens religieux, familiaux ou clientélistes. Dans la recherche de revenus pour financer le développement local, les collectivités établissent des relations qui enjambent souvent l'Etat et passent par le relais des ONG qui travaillent avec l'argent du Nord, par la coopération décentralisée, par la diaspora. La multiplicité des intervenants induite par cette diversité des sources de financement, pose souvent des problèmes de cohérence dans les interventions et sont sources de conflits entre des intérêts quelquefois divergents.
- Les rapports entre l'Etat et les administrés sont en général distendus. L'Etat déjà fragile du point de vue de sa base sociologique, perd davantage de sa légitimité en se désengageant progressivement de certains services qu'il fournissait traditionnellement aux populations. La

relation de l'Etat aux populations est unilatérale et se résume à une relation verticale de tutelle, de contrôle. En retour, la population et la collectivité locale ne trouvent pas suffisamment auprès de l'Etat l'appui nécessaire pour faire face à leur mission. Cela amène les collectivités locales à contourner l'Etat et à chercher des appuis à l'extérieur (coopération décentralisées, ONG, diaspora...).

- Les autorités traditionnelles (coutumières et religieuses) gardent une grande influence, surtout dans les campagnes. Elles agissent comme une puissante force sociale, alternative, capables 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.
- Le **secteur privé**, du fait de sa très forte concentration dans le secteur primaire (mines, agriculture, élevage et pêche) exerce indéniablement une action structurante au niveau local. Mais cette influence a encore du mal à aller au-delà du domaine purement économique. Les entrepreneurs privés n'ont pas encore développé une culture globale du développement économique, ce qui fait qu'ils ne s'investissent que très faiblement dans la vie politique, sociale et culturelle locale. La philanthropie, comme principe de solidarité locale utile dans une stratégie de marketing social, est très peu ancrée dans les modalités d'intervention des privés. Néanmoins, la décentralisation, en conférant davantage de responsabilités aux collectivités locales dans la gestion des ressources, renforce l'attrait de celles-ci pour le privé, ce qui devra progressivement modifier le comportement des acteurs privés vers plus de proximité et d'engagement dans le développement local.
- Durant les trois décennies écoulées, l'un des phénomènes de population le plus significatif, en termes de mobilité, est sans conteste le développement des **diasporas**. Diaspora, désignant ici les émigrés hors de leur espace d'origine au sens large. En Afrique, la particularité de ces émigrés est le lien très fort qu'ils continuent d'entretenir avec leurs terroirs d'origine. Ils y ont maintenu tout ou partie de leur famille et, généralement, ont un objectif explicite de retour au pays. Cela a naturellement conduit au développement de flux financiers importants, des métropoles d'émigration (national et international) vers les territoires locaux. Dans les campagnes, notamment, l'importance de ces flux financiers confère à la diaspora un poids social et politique immense qui oblige à une perception plus dynamique du territoire local. Dans les zones à forte flux migratoire, la diaspora pèse fortement sur beaucoup de décisions communautaires. Au-delà des apports positifs indéniables de ces citoyens de l'extérieur, le risque est l'exacerbation des facteurs d'extraversion des économies locale, déjà bien malmenées par les dynamiques de libéralisation des filières de production et de désengagement de l'Etat. Sous ce rapport, la diaspora amplifie dépendance du local envers l'extérieur et, plus grave, modifie les systèmes locaux de production par des apports de ressources non fondées sur la productivité locale.

1.2 - Le national

Les dynamiques qui s'opèrent au plan national, apparaissent globalement, comme une translation des réalités locales. Les mêmes catégories d'institutions cherchent des recompositions au plan national pour agir sur les facteurs macro-économiques réglementant leurs actions, pour renforcer leurs positions dans leur secteur d'intervention. Le national apparaît ainsi comme une zone d'influence politique, de positionnement stratégique, de transformation à long terme.

- Au niveau national sont organisés des **fédérations d'ONG**, des **syndicats** de paysans, d'artisans, des **organisations socio-professionnelles** (corporations, chambres de commerce...), des **groupes de pression**. Ces acteurs intervenant au niveau national sont des regroupements, des fédérations d'acteurs locaux. En quelque sorte, le local se projette dans le national. Les ONG et groupements d'ONG au plan national sont fortement reliés aux bailleurs et se présentent face à l'Etat forts de ce lien. Les relations avec les pouvoirs publics s'en trouvent d'autant plus difficiles qu'il n'existe

pas d'espaces de concertation véritablement organisés. Mais même si le rôle de médiation des ONG se trouve ainsi quelque peu déformé, celles-ci contribuent tout de même à projeter au niveau de l'Etat certaines préoccupations du local. Les organisations représentant les intérêts socio-professionnels, notamment le mouvement paysan, renforcent les possibilités de dialogue entre l'Etat et la société et contribuent à une meilleure prise en compte des différents intérêts des acteurs locaux.

- L'action du **gouvernement**, de l'**Assemblée nationale** est spécifique du niveau national, même s'ils agissent sur le local ; c'est alors le national qui se projette dans le local. Les relations de ces institutions à la société sont caractéristiques de l'état de la démocratisation et du niveau de construction de l'Etat de droit dans le pays. Mais le constat général, est que la vie politique est fondée moins sur des débats d'idées, sur les projets de société, que sur les personnes avec lesquelles on entretient des relations d'allégeances (ethnique, familiaux, régionaux, clientélistes...). Dans certains pays, l'engagement des citoyens dans la vie politique est contrarié par un manque de légitimité des gouvernants, lié aux manques d'efficacité de l'action publique, à la difficulté de se faire entendre, à la faiblesse de l'esprit d'intérêt public de beaucoup de gouvernants (corruption, arbitraire...). De nombreuses personnes ne se retrouvent pas dans les partis politiques même si certains sont capables de se mobiliser pour susciter des changements lorsque la situation est insupportable. La sphère politique repose sur un espace public de délibération dont la construction est inégale selon les pays. Cette construction prend souvent mal en compte les dynamiques réelles qui existent au plan local. Le problème, en fait, est la capacité du local à se projeter sur le national. Cet espace de délibération conditionne la capacité de l'Etat à définir et à mettre en œuvre les régulations nécessaires à la société.
- La culture du service public est généralement déficiente au niveau de l'**administration**. Etre fonctionnaire est alors souvent perçu comme une position sociale de supériorité et le fonctionnaire a parfois tendance à développer une attitude de mépris à l'égard des usagers du service public. Les services qu'ils rendent 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 de l'Etat 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.
- Bien qu'un peu partout, en Afrique, on observe à une éclosion des médias privés, dans beaucoup de pays encore, les **médias** demeurent instrumentalisés. Les médias d'Etat sont encore fortement présents, et sont utilisés comme des outils de propagande d'autant qu'ils sont répertoriés comme des services publics. La presse privée a du mal à se situer dans des positions non partisans, dans des contextes politiques où la frontière est encore très tenue entre l'appartenance politique et l'appartenance ethnique. Néanmoins, dans certains pays, les médias acquièrent peu à peu une liberté d'exercice de leur métier et sont de plus en plus professionnels dans le traitement de l'information. De fait, ils s'impliquent dans la lutte contre la corruption, dans la promotion d'un espace public d'interpellation et favorisent le développement de la démocratie.
- Les **élites** (intellectuelles, religieuses, coutumières, économiques) et les **diasporas** jouent un grand rôle dans la légitimation ou la contestation de l'Etat. On a observé des situations de crise, par exemple au Bénin, où les gouvernants ont cherché l'appui d'une élite qui a posé comme condition à son implication la libéralisation du régime.

Dans le champ politique, la co-existence de ces élites entraîne plusieurs types de relation :

- des relations de **conflits** ; en effet, il n'est pas rare que le contrôle du pouvoir local débouche sur des conflits ouverts entre élites. La perte de légitimité de l'Etat a largement contribué à créer et à renforcer des pouvoirs intermédiaires.

- des relations de **coopération** : il arrive également dans un contexte d'apaisement, qu'un pouvoir recherche l'alliance ou le soutien d'autres pouvoirs. En principe tous les pouvoirs souhaitent officiellement une coopération.
 - des relations de **contournement** : c'est la situation dans laquelle, les pouvoirs s'ignorent ou s'évitent.
 - des relations de « **phagocytage** » : chaque élite ou pouvoir nourrit l'ambition, généralement inavouée, de dominer et de contrôler les autres. La stratégie peut consister à réduire les autres soit en les soumettant par des privilèges, soit en les investissant par des infiltrations.
- L'intervention des « **partenaires au développement** » dans la conduite des affaires de l'Etat, est souvent orientée par le souci de garantir leurs intérêts (investissements privés, utilisation de l'aide internationale, ouverture à la mondialisation...). Leur défiance vis-à-vis de l'Etat les conduit souvent à le contourner et à traiter directement avec les ONG et les acteurs locaux, ce qui affaiblit encore l'Etat.

1.3 - Le régional et l'international

Les niveaux régional et international sont par excellence le lieu de confrontation et de conciliation entre diverses souverainetés nationales. La caractéristique des institutions en présence est leur prétention à agir sur des déterminants infra régionaux. Sur la scène africaine, le paradoxe de ces institutions, qu'elles relèvent des Etats ou de la société civile, est leur évolution dans des sphères orientées davantage vers le politique et prenant insuffisamment en compte les initiatives d'intégration menées par les peuples. On observe alors une certaine distanciation de ces institutions avec les populations, un décalage entre les décisions politiques et les dynamiques sociales en cours.

Les acteurs intervenant au niveau régional et international sont essentiellement institutionnels. Ils ont des liens avec le national mais pénètrent très peu le local. Pourtant, on observe d'importants mécanismes d'intégration régionale « par le bas » que les processus institutionnels ne prennent pas véritablement en compte. Pour leur part, les relations avec le Nord passent à la fois par la voie bilatérale et multilatérale. Alors que les institutions multilatérales (Union Européenne...) préconisent un renforcement du niveau régional, les interventions bilatérales (diplomatie française...) introduisent souvent des distorsions qui fragilisent la construction d'espaces régionaux. Il est souvent dit qu'il faut substituer une coopération de partenariat à une politique de l'offre d'aides par le Nord. La réalisation de cette intention est parfois rendue difficile par la persistance au Nord d'une culture ancienne de l'aide. Elle se heurte aussi à l'insuffisance de capacité de nos pays à présenter aux partenaires du Nord des propositions structurées et cohérentes. Cette situation perpétue la conduite des actions d'aide par les organisations internationales, d'où une concentration de l'expertise au Nord et la perte de maîtrise des expériences capitalisées. Il n'est pas alors étonnant que les acteurs du Nord gardent une longueur d'avance sur nos pays, dans la maîtrise des modèles, des stratégies des actions à mener.

B.1 LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

1. La légalité des actions publiques : conformité des décisions publiques aux règles édictées

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, en termes 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. Or, dans 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. Cette situation est aggravée par la propension à l'exercice solitaire du pouvoir, duquel dérivent népotisme et abus de toutes sortes, dans un contexte où le faible revenu des fonctionnaires et la faiblesse des moyens de contrôle de l'Etat, favorisent la corruption et les abus de biens sociaux de toutes sortes.

1.1 Corruption, statut socioéconomique des fonctionnaires et éthique de la chose publique

Enjeux

Les nations africaines sont gangrenées par une maladie grave, la corruption. Si le phénomène est mondial, visible notamment dans l'inflation des "affaires" qui secouent le monde occidental, en Afrique, du fait justement de la faiblesse, du discrédit chronique des institutions et de la culture ambiante globale de la "débrouillardise" celui-ci prend les allures d'une véritable pandémie. La corruption mine les fondements même de l'économie en ce qu'elle corrompt les règles qui l'organisent. La corruption affaiblit l'Etat de droit, parce que par essence elle va à l'encontre des règles et des normes qui régissent les relations entre les individus, les ressources et les activités.

Diagnostics

Une des causes premières de la corruption est le déficit de démocratie. Pendant longtemps, le monopartisme, l'absence de liberté d'expression et de presse ont favorisé une culture de l'impunité. Tous les problèmes sont gérés à l'intérieur d'un seul Parti-Etat, au service d'un seul homme : le Guide Eclairé, le Père de la Nation.

Les expériences de multipartisme n'ont ensuite que très peu réduit ce phénomène. En fait, très souvent, par le jeu de la transhumance politique, les rares situations où l'alternance a été possible par le jeu d'élections plus ou moins libres, la victoire du peuple a été très vite détournée au profit d'un groupuscule d'individus. Au Sénégal, les vaincus du Parti Socialiste (parti de l'ex-président Abdou Diouf) ont tôt fait de rejoindre le camp des vainqueurs, toute honte bue, contribuant à recréer dans les faits, une situation de Parti-Etat que l'on pensait révolue.

Le fonctionnaire a lui très vite fini de faire la part des choses entre les textes de loi, et ceux qui régissent la vie réelle. Il a tôt fait de choisir ses responsables politiques, de se trouver des "protecteurs" auxquels il s'efforcera avant tout de rendre service, de satisfaire les besoins, d'obéir aux injonctions, quitte très souvent à tordre les procédures, à puiser dans les caisses de l'Etat. Ainsi, chaque semaine, Directeurs de la douane, du trésor et autres responsables de sociétés nationales doivent verser "la dote" hebdomadaire pour permettre aux responsables du parti d'agrémenter leur week-end ou de financer leurs obligations politiques et sociales.

Dans le même registre d'expérience, le multipartisme a, paradoxalement, contribué à l'"institutionnalisation" de la pratique de corruption, de la fraude et du détournement des consciences. Le parti au pouvoir s'empresse, après une chasse aux sorcières systématique, de nommer son propre personnel politique à tous les postes de responsabilité administratives. Chaque cadre placé à un poste

de responsabilité est traduit en source de revenus et fait le lit du financement occulte des partis politiques, de l'achat des consciences et de la fraude lors des consultations électorales.

Une des autres causes de la corruption est la pauvreté qui, objectivement, fragilise le sens moral de la grande majorité de populations qui a dépassé le seuil acceptable de pauvreté. Dans certains pays, comme la Guinée Bissau, la situation de démunition des agents de la fonction publique, plus grave encore des forces de maintien de l'ordre, est si dramatique qu'il faut se demander si la pratique du Bacchus n'est pas finalement salutaire, un moyen de redistribution des richesses, d'aide d'urgence à fonctionnaire en détresse.

Exemples de fiches d'expériences

"Clair-Obscur" : La corruption à visage découvert. Une émission de la télévision béninoise pour dénoncer la corruption

Détournement de fonds publics au Cameroun. Plus de 300 millions CFA détournés au ministère de l'Education nationale

La Commission nationale de lutte contre la corruption au Mali. L'initiative malienne pour l'éradication de la corruption et de l'enrichissement illicite

Perception et gestion de la chose publique par le citoyen au Togo: bien et service public

Une fonction publique laxiste. Le bon fonctionnaire, ce n'est pas celui qui travaille plus que les autres, mais comme le autres.

Le chef de l'état lance une campagne contre la mauvaise gestion et la corruption

Les procédures "occultes" d'octroi des marchés publics mènent à des infrastructures chères et inutilisables

Avec la bénédiction du maire, un commerçant s'improvise entrepreneur et gagne le marché de construction d'un terrain de hand-ball

1.2 Contrôles : public (contrôle d'Etat, justice), social (média, partis, associations...)

Enjeux

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 acquièrent ou 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 à l'intérieur des limites au-delà desquelles la liberté d'autrui ne serait plus garantie.

Diagnostics

Une telle perspective permet de comprendre aisément la situation de déliquescence des moyens de contrôle des entités publiques et privées en Afrique. Certes, des initiatives visant à conférer une plus grande capacité de lecture et d'interpellation aux organisations de la société civile se mettent ici et là en place. Dans le même sens, des espaces de concertation entre l'Etat et les organisations de la société civile émergent, pour ensemble inventer des mécanismes concertés de surveillance la qualité des services délivrés par les différentes parties. Au Burkina, par exemple...Ce sont des initiatives intéressantes, mais qui risqueraient d'être l'arbre qui cache la forêt si l'on devait se satisfaire de telles actions localisées et rarement sans prise réelle sur le quotidien des individus et des institutions.

Le muselage de la presse et, généralement la précarité dans laquelle vivent les journalistes ne permettent pas à ce contre-pouvoir d'exprimer son potentiel dans la constitution d'une conscience de redevabilité individuelle et collective. La culture du travail et surtout, du travail bien fait, procure rarement des satisfactions en l'absence de mécanismes attractifs de sanction positive ou négative. Le peuple, qui s'est fait son opinion de la plupart des personnes en vue dans le pays, observe avec

indifférence les cérémonies de remise de décoration (ordre du mérite et autres distinctions...) et pense, sans avoir souvent tort, que les médailles sont pour les copains et que pour prouver sa vertu point n'est réellement besoin de prouver sa bonne foi.

Par ailleurs, l'école qui devrait, sous ce rapport, participer à la construction des mécanismes psychiques d'autocontrôle des individus, est déphasée. Les cours d'éducation civique ont, pendant ces dernières années, rétréci comme peau de chagrin, lorsqu'elles n'ont pas disparu complètement dans certaines écoles. Lorsqu'ils sont néanmoins dispensés, ces cours sont si déphasés par rapport à la psychologie des enfants d'aujourd'hui, qu'ils en deviennent ridicules et barbants à leurs yeux.

Pendant ce temps, les mécanismes de contrôle social sont dévoyés. Le héros n'est plus celui qui travaille. "Le bon fonctionnaire, ce n'est pas celui qui travaille plus que les autres, mais comme les autres". Une culture ambiante de la facilité et du moindre effort, s'insère insidieusement dans le système de représentation morale et éthique. Au Sénégal, on vous dit que "l'argent ne se gagne pas à la sueur de son front, mais par la ruse".

L'Etat a certes essayé de mettre en place différents corps de contrôle et diverses lois ont été votées pour renforcer les moyens coercitifs contre l'absentéisme, notamment celui des fonctionnaires. Un président de la république (M. Konare, du Mali) a même pendant un temps pris sur lui d'aller contrôler lui-même, à l'improviste, le fonctionnement des administrations. Le résultat fut immédiat, mais s'estompa aussitôt que les contrôles cessèrent. Le problème de l'absentéisme des fonctionnaires relève d'un malaise général du service public africain, que de simples gadgets ne sauraient régler. C'est une oeuvre collective de transformation culturelle et d'innovation institutionnelle, fondée sur un contrat social à redéfinir entre le fonctionnaire et l'utilisateur du service public.

L'existence de mécanismes de contrôle dans un système politique non démocratique, contribue, au renforcement des moyens d'oppression des régimes autoritaires en place. Leur fonction de contrôle des entités publiques et privées est dévoyée dans des actions d'intimidation des opposants politiques potentiels ou déclarés. Il est remarquable d'ailleurs de remarquer que, sous les régimes totalitaires les instruments de contrôle qui fonctionnent le mieux sont ceux de la police (de la police politique et de la police des frontières bien souvent). Dans un tel contexte, la délation constitue l'instrument essentiel de contrôle des administrations publiques.

Dans le même registre, l'utilisation à des fins politiciennes, d'instrument de contrôle, peut dans des systèmes reconnus démocratiques, fausser le jeu politique. Le nouveau pouvoir établi au Sénégal, a attendu la veille des élections législatives, pour curieusement sortir des tiroirs, des dossiers d'audit qui y dormaient depuis des mois et qui impliquent la gestion de membres influents du Parti Socialiste. L'arrestation d'un membre de ce parti, principal rival du partisan de maître Wade dans la région de Thiès, a paru à plus d'un pour le moins suspicieux. Le nouveau pouvoir a-t-il ainsi mis à la touche un adversaire politique gênant? Le fait est troublant si l'on sait par ailleurs que pendant ce temps, d'autres personnalités du PS, suspectés de malversations mais qui avaient rejoint la formation de Me Wade, n'ont pas été inquiétés.

Exemples de fiches d'expériences

Société civile et démocratisation au Burkina Faso. L'exemple du Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples -MBDHP

L'administration publique africaine malade de l'absentéisme. Opération de choc : le Président de la République fait des contrôles inopinés dans les services publics

Patrouille- contrôle dans un quartier de Yaoundé au Cameroun : aubaine en or pour les forces de l'ordre pour se faire de l'argent.

Gestion du personnel au Ministère de l'éducation nationale (Mineduc) camerounais. Le calvaire des instituteurs vacataires

L'Espace d'Interpellation Démocratique au Mali -EID. Le gouvernement à l'écoute du peuple

Le Collectif de lutte contre l'impunité au Burkina Faso. La société civile se mobilise contre les assassinats orchestrés par l'appareil d'Etat

2. La légitimité des institutions et des acteurs publics : conformité aux besoins et attentes des populations

La question fondamentale de la légitimité des acteurs publics est fortement rattachée à la crédibilité des institutions et à la qualité des services qu'elles offrent aux populations. Le problème réside dans l'écart entre la légalité de l'exercice du pouvoir et la légitimité qui s'attache à l'exercice de ce pouvoir public. Le citoyen ne se reconnaît pas dans les institutions publiques, qu'elle ignore la plupart du temps, qui ne correspondent pas à ses représentations culturelles et sociales passées et présentes, qui en définitive, n'ont que très peu d'emprise sur sa vie quotidienne. Des ensembles de règles édictés sans aucun effort de compréhension des réalités sociologiques locales, par des institutions peu visibles, sont simplement ignorés par le peuple qui à la place, développe ses propres mécanismes d'arbitrage, de régulation. L'informel se développe et se renforce pendant que l'Etat, se vidant de sa base sociologique, est de plus en plus incapable d'agir sur la société, sinon par la violence.

2.1 Construction de règles communes résultant de processus délibératifs

Enjeux

La participation, la concertation balisent le cheminement par lequel des groupes d'acteurs individuels et collectifs intègrent des changements qui sont qualitativement voulus et soutenables dans la durée. Comment amener les populations à se reconnaître dans l'Etat ? Le projet de Lénine était probablement excellent, en termes de finalités. Mais il avait des conceptions non démocratiques de sa mise en oeuvre. Malgré le formidable développement industriel, l'économie soviétique est finalement tombée dans un processus d'appauvrissement, parce que les populations ne se reconnaissaient pas dans le modèle de société qui leur a été imposé. C'est une des règles de la gouvernance : le processus qui permet d'engager différents protagonistes pour que collectivement ils identifient des finalités, se répartissent des rôles, mettent en place des mécanismes pour atteindre leurs objectifs.

Diagnostics

Redécouvrir les vertus de dialogue qui avaient permis à nos sociétés de traverser les siècles dans la stabilité sociale et politique.

Accepter de se concerter pour repenser l'héritage colonial, décider de ce qu'il faut conserver, ce qu'il faut rejeter. Au Cameroun, la concertation entre tous les acteurs de tous les milieux sociaux, a permis le changement sans heurts, de l'archaïque législation sur le code de la famille, en fait une pâle copie de codes de loi de l'ancien colonisateur, remontant de l'époque de Bonaparte.

Exemples de fiches d'expériences

Refonte du code de la famille camerounaise: Le gouvernement compte sur la participation du peuple

2.2 Intégration de modèles endogènes dans l'élaboration des règles, résister aux injonctions des bailleurs

Enjeux

Pour poser le problème ouvertement et politiquement : quelle place pour les chefferies dans le nouveau contexte démocratique. Le débat sur la place à accorder à la tradition dans la société moderne, est souvent très polémique. La vision des élites traditionnelles reste pourtant fondamentale dans la démarche de refondation africaine, dans l'élaboration de la structure sociale du pouvoir moderne. Or, l'on continue de raisonner comme si chaque système excluait l'autre, bien qu'au quotidien ceux-ci cohabitent. Les tenants du pouvoir moderne ont toujours eu besoin d'aller voir les tenants du pouvoir traditionnel et religieux. Parce que l'Etat républicain ne correspond réellement à aucune conscience effective du peuple, nous devons inventer des mécanismes de gouvernance enracinés dans nos cultures. Mais quelle marge d'architecture avons-nous, en tant qu'africains d'aujourd'hui, qui avons une mémoire de ce qui s'est passé dans nos sociétés mais qui prétendons vivre dans la société d'aujourd'hui ?

Diagnostics

L'enseignement en Afrique est encore sous colonisation. A la fois dans son organisation et dans le contenu des matières qu'il dispense, le système éducatif a du mal à prendre de la distance vis-à-vis de la métropole.

Le peuple est rarement et très insuffisamment associé dans le choix du type de système éducatif qu'on propose à ses enfants.

Il y a nécessité de rompre avec la logique coloniale de centralisation du système éducatif (pour mieux faciliter l'assimilation) et opérer une stratégie de décentralisation qui rapproche l'enseignement des bénéficiaires, dans les milieux où ils vivent.

L'Afrique a un riche héritage de sagesse, de règles d'administration de la vie, plusieurs fois séculaire que toute stratégie de refondation de l'Etat devrait chercher à redécouvrir. Au Mali, en 1236, le Royaume Mandingue, qui s'étendait jusqu'au rivage de l'Atlantique, avait déjà à l'époque élaboré une constitution : la Charte de Kurukan Fuga, qui a résisté aux siècles.

Exemples de fiches d'expériences

*Pré-conditions pour une décentralisation de l'éducation en Afrique
Le SANANKUNYA ou Plaisanter pour éviter les conflits*

2.3 Participation citoyenne à la fixation des objectifs et priorités de l'action publique (démocratie participative)

Enjeux

La démocratie est un projet d'autonomie collective et individuelle. Elle exige que les solidarités communautaires, les solidarités de groupes fondées sur des valeurs affectives, sur les valeurs du terroir, sur les alliances s'articulent au principe fondamental de la citoyenneté. Dans le processus de démocratisation, l'Etat devra prendre appui sur des individus et sur des communautés de base ouvertes, il ne peut s'édifier sur la base de cristallisations ethniques, religieuses ou régionalistes. 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. Globalement, le contexte est favorable pour un partage plus équilibré des responsabilités du développement entre la société civile et l'Etat. Après de longues périodes de suspicion, d'incompréhension et souvent de confrontations sur fonds de compétition pour les ressources, l'Etat et les organisations de la société civile, semblent redécouvrir les vertus du dialogue et du partenariat; un peu partout des espaces de concertation et de négociation 'Etat et société civile' se mettent en place.

Diagnostics

La participation citoyenne suppose le désintéressement, l'esprit de militantisme. Sous ce rapport les initiatives de promotion d'actions citoyennes gagneraient à être plus explicites et plus fermes sur ces principes.

Sous prétexte d'aider les populations, souvent on leur fournit des biens et des services qu'ils ne souhaitent pas, qui ne correspondent pas à leurs besoins. Ce qui met en cause la continuité des actions post-projet.

Exemples de fiches d'expériences

L'expérience de 'l'action conjointe' dans le district de Samé en Tanzanie : Un outil au service de la coopération décentralisée

Contribution volontaire pour la viabilisation des infrastructures routières de la ville de Sikasso, Mali

2.4 Contrôle citoyen sur la mise en œuvre des actions déléguées (mandat) à la puissance publique (démocratie de représentation)

Enjeux

Un des principes fondateurs des systèmes démocratiques est la délégation de pouvoir par laquelle le citoyen décide souverainement de confier à un acteur public (individus ou institutions) la responsabilité de prendre des décisions en son nom. Ce transfert de responsabilité s'opère suivant des modes (vote, désignation...) et des modalités dont l'une des exigences premières doit être la faculté qui est donnée au citoyen d'interpeller, à tout moment, le mandaté sur l'utilisation qu'il fait des pouvoirs qui lui ont été confiés. A l'échelle d'une société, ce pouvoir de contrôle doit être organisé en mécanismes et procédures également accessibles à toutes les catégories de populations.

Diagnostics

Le sentiment d'impuissance face à l'impunité dont semblent bénéficier certaines personnes, finit par décourager certains citoyens de s'opposer aux abus de toutes sortes qu'ils subissent ou auxquels ils assistent. Pire la tentation est forte de se dire : pourquoi pas lui et pas moi ?

Exemples de fiches d'expériences

Décentralisation, corruption et légalité au Sénégal. Un conseiller municipal saisit la justice pour obliger le maire à respecter les lois régissant les collectivités locales

Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. L'expérience du budget participatif de Porto Allègre au Brésil vue du Sénégal

3. La politique dans la société

Le continent africain présente une cartographie politique contrastée du point de vue de trois critères essentiels dans un système démocratique : le multipartisme politique; l'organisation régulière d'élections calmes; la sécurité des biens et des personnes. Au début des années 80, un vent de démocratisation avait soufflé sur le continent et semblait pouvoir balayer tous les régimes totalitaires.

Et de fait, la plupart des pays se sont mis au régime multipartisan. Et même, des expériences d'alternance démocratique réussies (Bénin) apparaissaient comme les lignes de crête d'une vague de changements pacifiques aux commandes des gouvernements. A l'expérience, le multipartisme a été instauré sans que soit supprimés les réflexes et les pratiques du Parti Unique; des présidents chassés du pouvoir sont revenus aux affaires par la force des armes (Congo Brazzaville); des foyers de tension se sont allumés comme une traînée de poudre, d'Est en Ouest. Sous ce ciel sombre de la politique africaine, quelques éclaircies permettent encore d'espérer, si elles ne sont là simplement pour donner le change (Afrique du sud, Sénégal, Cap Vert...).

3.1 Rôle et place des partis politiques en démocratie

Enjeux

"Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage politique". C'est là une phrase que l'on retrouverait sûrement dans toutes les constitutions qui reconnaissent le régime multipartisan. C'est une responsabilité énorme qui devrait conférer aux partis politiques des droits et des devoirs importants dans la gestion de la stabilité politique du pays; dans l'éducation à la citoyenneté; dans la surveillance de l'état de la démocratie. Les partis politiques doivent être des creusets où s'élaborent de nouvelles pensées politiques, économiques et sociales.

Diagnostics

En Afrique, en raison particulièrement de la mosaïque d'ethnies et de cultures qui composent ses sociétés, la conciliation entre ce qui ressort des intérêts de groupe et ce qui relève de l'intérêt général devient particulièrement ardue. Le régime multipartisan devait constituer le cadre politique dans lequel les citoyens pouvaient exercer un libre jeu démocratique, dans le respect des diversités et de l'exigence de cohésion nationale. Mais à l'expérience, on s'est rendu compte que très souvent les partis politiques ont épousé les contours des fractures sociales ethniques et religieuses, au lieu de concourir au renforcement de la citoyenneté, du sentiment d'appartenance à une même nation.

Le foisonnement des partis politiques n'est pas nécessairement un signe de la vitalité du multipartisme en Afrique. Au Burkina, entre les "partis de création électorale" et ceux de "création extérieure", il y a à se demander la consistance de telles formations politiques. Au Sénégal, c'est un émiettement des partis beaucoup plus lié à des stratégies individuelles ou collectives de transhumance politiques et d'alliance post-électorales : des partis se forment le temps d'une élection; se fondent rapidement dans le camp des gagnants moyennant un poste de responsabilité.

Le citoyen n'est pas suffisamment éduqué sur le sens de la carte d'électeur qu'il détient. Il n'appréhende pas la totalité du pouvoir que celui-ci lui confère et les conséquences que la manière dont il use de ce pouvoir peuvent entraîner. Le multipartisme sans conscience politique contribue au recul de la démocratie.

L'image rattachée à la politique est négativement chargée. "...La politique est par définition le domaine du faux, du mensonge, de la tromperie et de la trahison... de l'enrichissement illicite impuni."

Exemples de fiches d'expériences

*Quand la politique joue contre le développement. Fondée sur le clientélisme, la corruption, le chantage et le mensonge, la politique est en soi un facteur de mal gouvernance au Sénégal
Les Ong, médiateurs dans les conflits entre partis politiques.*

3.2 Fonder une véritable complémentarité entre l'exécutif et le législatif

Enjeux

Le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif fonde une des règles essentielles du système démocratique. Mais cette nécessaire séparation ne signifie pas que ces deux institutions doivent s'ignorer, ou ne doivent pas collaborer. Il est au contraire indispensable qu'un dialogue permanent s'installe entre ces deux dépositaires de la gestion de l'Etat. Dans le respect des sensibilités qui les unit ou qui les opposent, ces deux pouvoirs doivent être capables de mettre en avant les intérêts supérieurs de la Nation avant leurs intérêts de parti.

Diagnostics

Les pouvoirs conférés à l'Exécutif, en vertu de la constitution, sont souvent si vastes que les gouvernements fonctionnent comme s'ils relevaient d'un Parti Unique.

Plus théorique que réelle, la prétention hégémonique de l'Etat, en raison de sa faiblesse structurelle et institutionnelle, a dégénéré en un centralisme exacerbé, porteur de monisme institutionnel et négateur du pluralisme qui caractérise les sociétés africaines.

L'échec de l'Etat ne doit pas conduire à son reniement total. Le développement ne saurait se concevoir sans encadrement de l'Etat, sans que celui-ci ne joue son rôle d'impulsion et de régulation de l'activité économique. Le discours très critique des organisations de la société civile sur l'Etat, doit être nuancé. Prétendre substituer le spontanéisme et le communautaire à l'action organisatrice de l'Etat relève de l'utopie.

Exemples de fiches d'expériences

*Rôle et Attribution du Parlement en Démocratie: vers la consolidation de la démocratie
De la crise au besoin d'Etat : Quid des Droits Economiques Sociaux et Culturels (DESC) ?*

3.3 L'accès des femmes au droit, aux responsabilités, aux décisions et au politique

Enjeu

Le continent africain est vraisemblablement l'un des continents où les questions de marginalité —de marginalité des femmes, surtout —sont les plus vivaces et aussi les plus complexes. Des siècles durant, des lois discriminatoires ont relégué la femme au statut de possession. En raison particulièrement de la situation de violence qui prévaut beaucoup de régions d'Afrique, et des processus de déstructuration de la cellule familiale imputable aux processus de paupérisation, les femmes vivent généralement des situations dramatiques. Or, l'observation est faite que la femme demeure globalement la plus grande productrice de cultures vivrières en milieu rural. Pour une population encore à plus de 70 % rurale, c'est une injustice supplémentaire et un agenda urgent pour la gouvernance démocratique en Afrique.

Diagnostics

Le discours sur la promotion de la femme ne doit pas contribuer à masquer le fait que les femmes, autant que les hommes, sont susceptibles de drainer les mêmes tares dans l'exercice de leur fonction : corruption, absentéisme... Ces maux ne sont l'apanage d'aucun sexe.

Au Burkina, comme dans la plupart d'autres sociétés africaines, des femmes subissent une forme odieuse de violence du fait de l'ignorance et des croyances superstitieuses des populations. De vieilles femmes sont accusées de sorcières, bannies de chez elles et sont condamnées à errer indéfiniment dans la brousse, si elles ne sont simplement pourchassées et tuées.

Exemples de fiches d'expériences

Les tribulations d'une femme dans un lieu destiné à la promotion des droits de la femme
Violence faite aux femmes. Des femmes chassées de leur famille et de leur village pour sorcellerie
- *Les femmes africaines et le pouvoir politique*

4. Organiser l'articulation entre les différentes échelles de gouvernance : la subsidiarité active

Rapporté à l'articulation entre le national et le local, le principe de subsidiarité active a pour objet essentiellement, la mise en cohérence positive de différents niveaux de gouvernement d'un Etat. L'intuition fondamentale du concept de subsidiarité active réside dans l'effort délibéré, qui est implicite, de penser et de construire des passerelles à tous les échelons de l'action publique. Ce qui est recherché ici, c'est une répartition des responsabilités entre différents niveaux qui incite et oblige à des interventions communes et concertées.

4.1 Articulation entre le national et le local notamment la décentralisation

Enjeu

L'objet 'gouvernance, décentralisation' requiert des mécanismes actifs de recomposition des territoires locaux autour de dynamiques d'échanges de toutes sortes, du local au national. Ce qui est ici en jeu, ce sont les conditions de succès des politiques de décentralisation. La décentralisation appuie l'idée de développement local pour amorcer une base d'accumulation communautaire fondée sur la participation des populations. Globalement, on attend de ce processus de déconcentration des pouvoirs de l'Etat et de désengagement de l'encadrement économique, davantage d'espace d'initiative et de décision des populations, davantage d'opportunités et de capacités de création de richesses, une plus grande cohésion sociale.

Diagnostics

Une vertu de la décentralisation est qu'elle redonne l'initiative aux acteurs à la base, aux bénéficiaires directs. Ceci est de nature à favoriser l'appropriation des projets de développement qu'ils ont eux-même décidé de mener. Responsabilisés, plutôt qu'éternels assistés, des paysans d'un village de Burkina, ont décidé la construction d'un barrage. Ils ont financé sur fonds propres les études techniques de faisabilité, ont conçu leur projet qu'ils sont allés soumettre aux autorités régionales qui ont intégré leur projet dans le plan de développement de la zone.

La décentralisation, réduite au transfert de pouvoir de l'Etat vers les collectivités locales, ne présente d'intérêt réel que si elle s'accompagne de nouvelles formes de relations entre les pouvoirs publics et la société.

Exemples de fiches d'expériences

*Insérer le développement du village dans celui de toute la région. Une Association villageoise, mène l'étude de faisabilité d'un pont-barrage et en confie la réalisation à l'état
Décentraliser pour sauvegarder l'unité et l'intégrité du territoire national. L'expérience de la rébellion du Nord Mali*

4.2 Articulation entre national et le régional (notamment l'intégration régionale)

Enjeux

L'intégration régionale part de l'analyse que le développement national, isolé est suicidaire. Le jeu des complémentarités régionales et la compétition sur les marchés nationaux constituent un puissant stimulant du développement de l'économie régionale. L'espace régional doit pouvoir offrir à des sociétés encore fragiles, un cadre maîtrisé d'échange de biens et services, d'harmonisation des politiques, de règlement des conflits et d'alliance stratégique face au reste du monde. Cela nécessite naturellement une réelle volonté politique des gouvernements de se départir de certaines souverainetés, afin que les nécessaires mesures d'harmonisation (fiscale, législative, tarifaire...) puissent se réaliser. Cela nécessite aussi beaucoup d'investissement dans les infrastructures de communication (routes, rails, ports, téléphone...).

Diagnostics

L'émigration, au-delà des problèmes réels qu'elle pose, n'est pas totalement négative, et sous certains cieux elle participe à la mobilisation des ressources nécessaires au financement local, donc à la réussite des dynamiques de décentralisation.

Exemples de fiches d'expériences

Mobiliser les diasporas au service du développement du pays. Le rôle des émigrés dans le processus de décentralisation au Mali : le cas de Touba

Expérience de Timbo Madina en République de Guinée. Une expérience de gestion communale participative en milieu rural

- *Décentralisation et intégration régionale, des dynamiques complémentaires : La fondation Charles Léopold Mayer peut-elle peser sur la très vaste question de la réforme de l'action publique ?*

4.3 Gestion des conflits locaux

Enjeux

L'Afrique apparaît globalement comme une région en déséquilibre durable et un espace de tensions et de disparités. C'est une terre en voie de peuplement accéléré. La compétition pour les ressources prend des allures dramatiques dans un contexte de paupérisation continue des populations. Le principe de l'intégrité territoriale est rudement compromis par la pénurie des ressources. Les problèmes très sensibles de frontières et de gestion des espaces frontaliers se posent sur le chemin de l'intégration régionale. Les Etats-nations issus des indépendances sont en perte de légitimité et incapables de produire des mécanismes appropriés de médiation et d'arbitrage entre des intérêts pressants et souvent contradictoires. L'incapacité à trouver des réponses adéquates à ces questions anciennes interpelle la gouvernance en Afrique. L'Etat et la société n'ont pas institutionnalisé des capacités appropriées de gestion non violente des conflits ou des conflits potentiels. Les menaces de tensions sont dangereuses en l'absence d'une société politiquement organisée, ancrée dans des valeurs culturelles séculaires positives et dotée d'institutions modernes fiables et démocratiques.

Diagnostics

Les normes, les institutions et les mécanismes qui fondent la capacité d'une société à faire évoluer de manière positive et non violente des situations de conflits ou de conflits latents, constituent un sujet majeur de recherche et de débat qui intéresse le monde entier. En particulier l'Afrique, en raison de la prolifération des foyers de tensions et de l'extrême précarité des conditions de vie des populations.

S'il est unanimement admis qu'il s'agit là fondamentalement d'un problème de gouvernance, par contre la complexité des phénomènes observés rend difficile l'analyse des relations de causes à effet, d'où la difficulté d'énoncer clairement des principes et des démarches de gestion démocratique des conflits qui soient universels.

Si traditionnellement, les conflits entre groupes sociaux trouvaient plus d'issues de négociation et d'arbitrage dans les affinités et les alliances ethniques et culturelles, la culture urbaine populaire en émergence tend à rendre inefficaces ces formes de médiation. Or, nos mécanismes modernes d'arbitrage et de gestion préventive des conflits semblent généralement incapables d'alternatives viables et surtout, acceptées par les populations.

L'expérience de gestion du conflit touareg au Mali, démontre qu'un conflit ne peut durablement être réglé par la force, seul le dialogue permet d'aboutir à des solutions non porteuses d'autres lendemains de conflit. Ce dialogue doit, pour réussir, associer des garants, notamment les voisins. Dans cette démarche de concertation, la société civile a un rôle essentiel, en ce qu'elle peut déjà entrevoir les actions de mobilisation de l'après-conflit.

La recherche de la justice et de la vérité, sont indispensables à l'apaisement social et la réconciliation nationale. C'est un exercice qui s'il est mené avec bonne foi par les autorités peut contribuer à l'arsenal des mécanismes de médiation sociale en Afrique.

Les autorités traditionnelles et religieuses constituent des relais de médiation dans les conflits internes, du fait de leur crédit moral. 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.

Exemples de fiches d'expériences

La journée nationale de pardon au Burkina Faso

Rôle des leaders d'opinion dans la gestion du conflit politico-militaire de juin 1998 en Guinée Bissau

Expérience du Mali en matière de gestion des conflits : la rébellion touareg

B.2 LES EXPÉRIENCES DE DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

Dans le milieu des années 90, et sous la pression internationale, l'Afrique s'est engagée dans un mouvement quasi-général de décentralisation. Cette redistribution des pouvoirs au sein des pays est perçue comme le moyen de remettre ou, tout simplement, de mettre le citoyen dans le circuit étatique en l'associant à la formulation et à la conduite des politiques publiques. Au plan institutionnel, il s'est agi de consacrer et de renforcer les démembrements de l'Etat que sont les collectivités locales. Contrairement aux conditions de son avènement, le contexte de la décentralisation fonde et justifie tout l'intérêt et toute la pertinence de cette politique.

En effet, la décentralisation est initiée à un moment de double perte de vitesse de l'Etat africain. D'abord au plan interne, la perte de légitimité de l'Etat atteint son paroxysme pourtant, elle ne se mesure plus à l'aune de l'indifférence des citoyens vis à vis des affaires publiques. Au contraire, avec l'ouverture démocratique observée un peu partout sur le continent, s'expriment le besoin et la volonté de participation des acteurs de base, conscients de leur prédisposition à la prise en charge partielle de l'action publique.

Ensuite au plan externe, l'Etat africain nourrit de sérieuses inquiétudes sur son devenir face à la mondialisation. C'est que son existence et son avenir dans ce vaste mouvement de globalisation étaient d'autant plus incertains que l'Etat africain n'avait ni fondements légitimes à l'intérieur, ni ensembles cohérents et harmonieux pour le renforcer. Au surplus, cette globalisation de l'économie le trouve dans une crise économique aiguë qui fait se succéder plans d'ajustement et programmes de lutte contre la pauvreté.

A cette situation, fait écho une double prise de conscience. D'une part, il apparaît une exigence incontournable : définir et valoriser le local comme l'échelon territorial de renouvellement et d'impulsion de la gouvernance. D'autre part, cet échelon territorial s'est révélé le lieu réel des dynamiques et des initiatives citoyennes, comme institutionnelles pour un développement durable. De ce point de vue, la problématique de la définition de territoires cohérents et pertinents reste posée et légitime, dans son sillage, les réflexions sur les moyens financiers et institutionnels pour promouvoir le développement et satisfaire l'intérêt général à travers le service public.

Mais, l'Etat africain semble s'orienter vers des modèles importés qui ignorent les réalités, les objectifs et la personnalité de l'Afrique et des africains. Par ailleurs, si dans le sens de la légitimation de l'Etat, la décentralisation propose que tous et chacun soient intéressés à la chose publique, il reste que la formulation et la mise en œuvre des politiques de décentralisation semblent avoir été très souvent le seul fait des Etats. Pourtant, il importe, conformément aux ambitions déclarées, que soient identifiés, reconnus, valorisés et mis en lien tous les acteurs, ainsi que leurs missions.

Enjeux

La refondation de l'Etat ou sa légitimation est attendue de la redistribution interne du pouvoir. Ce partage du pouvoir, en même temps qu'il permet le désengagement de l'Etat, le renforce en créant les conditions de l'acceptation et de l'adhésion des gouvernés.

En principe, cette redistribution du pouvoir touche l'Etat lui-même, les pouvoirs locaux et le citoyen de façon générale. Elle est rendue d'autant plus difficile que ce pouvoir est généralement réduit et faible. Il s'ensuit que, contrairement aux déclarations de principe, l'Etat développe des résistances quant à la cession de parcelles de pouvoir, l'appropriation du pouvoir par le citoyen est menacée par les groupes sociaux et politiques "dominants", l'avènement du pouvoir local semble compromis par la coexistence des élites, intellectuelle, religieuse, coutumière et économique.

Par la décentralisation, le local peut être le niveau de promotion d'un développement harmonieux à dimension humaine. Valorisé comme unité de production et de consommation, mais aussi comme échelle pertinente de planification, le local a certainement un rôle essentiel et irremplaçable dans le développement national. Tout au moins, l'échec de la planification nationale en atteste.

En réalité, l'insuffisance des ressources économiques et financières, l'absence de politique d'aménagement du territoire et de solidarité entre les terroirs, l'insuffisante prise en compte des nécessités d'articulation entre le local, le national et le global sont autant d'obstacles à une mobilisation, à une valorisation et à une gestion optimale durable du potentiel économique local.

L'expression des valeurs culturelles locales, si elle doit être promue, doit aussi être garantie à chaque groupe, à chaque communauté, et davantage aux minorités. Le local n'est pas nécessairement un milieu homogène ou uniforme. L'affirmation identitaire s'y précise de plus en plus. Ainsi l'existence ou la co-existence de plusieurs communautés sur un territoire rend nécessaire une réglementation harmonieuse et une mise en cohérence des intérêts en présence. Cette régulation sociale indispensable est compromise par l'absence d'espaces locaux de délibération et la non définition de mécanismes participatifs à l'élaboration des règles communautaires.

Les ressources économiques et financières locales sont rares ; le local est parfaitement démuné. L'Etat a des difficultés à assurer la redistribution des ressources soit par le transfert des dotations, soit par la péréquation ou solidarité entre territoires. En conséquence, les diasporas se mobilisent dans des actions de solidarité pour assurer le financement de certains investissements au niveau local et la réalisation de projets communautaires.

A ces opportunités, s'ajoutent celles qu'offrent les bailleurs de fonds et les partenaires au développement mais pour lesquelles, collectivités locales, ONG et associations de la société civile entrent en compétition. Il en résulte non seulement une absence de coordination des financements locaux mais aussi des conflits entre acteurs du développement local.

Ces conflits se retrouvent aussi dans le secteur privé où les entrepreneurs locaux restent soumis à la menace et à la toute puissance des grands groupes économiques.

On le voit, la décentralisation n'est pas exempte de risques sociaux. Bien au contraire. Autant elle peut être un moyen de consolidation et de cohésion sociale, autant elle peut donner naissance à des tensions ou exacerber celles déjà existantes. De ce point de vue, la décentralisation doit être appropriée et adaptée aux réalités locales et à l'état des mentalités en présence. Pour ce faire, il est attendu des pouvoirs publics une réelle capacité de régulation.

Acquis et limites de la décentralisation

Acquis	Limites
Cadre juridique et institutionnel <ul style="list-style-type: none"> - Amorces des transferts : - Emergences de : conscience citoyenne, de compétences et d'initiative locales, de services publics décentralisés - renforcement de la démocratie participative 	Cadre juridique et politique <ul style="list-style-type: none"> - inadaptation du cadre juridique et institutionnel aux réalités - absence de cadre de concertation entre acteurs locaux - inaccessibilité et non maîtrise du cadre juridique et institutionnel - incohérence et flou des textes
Découpage territorial <ul style="list-style-type: none"> - Existence des collectivités locales - inter-communalité/coopération décentralisée 	Découpage territorial <ul style="list-style-type: none"> - incohérence entre le pays réel et le pays légal - absence de politique d'aménagement du territoire - problème d'attachement des populations et villages au territoire communal
Gestion partagée des ressources locales <ul style="list-style-type: none"> - planification participative au développement 	Ressources <ul style="list-style-type: none"> - insuffisance des ressources (humaine, financière, patrimoniale) - non mobilisation et non valorisation des ressources - problème posé par l'unicité des caisses - transparence dans la gestion

Exemples de fiches d'expériences sur la décentralisation

Réflexions sur la décentralisation au Burkina Faso

Le processus de construction de la décentralisation au Mali

Le processus de décentralisation au Togo

Gouvernance et stratégies de changement Exemple de la politique sénégalaise de décentralisation

Evolution de la décentralisation au Bénin : de la conférence des forces vives à nos jours.

1. Territoires locaux : pertinence sociale et cohérence de ces territoires (entité communale / villages ; échelons intermédiaires)

Le mouvement de décentralisation du pouvoir s'observe dans le monde entier. Les principales innovations en matière de gouvernance se situent au niveau local. L'approche de "développement durable" y est plus concrète et plus active qu'au niveau national. Les Etats sont souvent à la traîne, ont du mal à se reformer, à développer des pratiques partenariales. Autant d'illustration de ce rôle capital du local dans un contexte mondialisé. Mais les nouveaux pôles de développement ne sont pas repliés sur eux-mêmes. Ils sont au contraire largement ouverts sur le monde et s'inscrivent dans des réseaux internationaux où les diasporas jouent souvent un rôle important.

1.1 Gestion des rapports entre élus locaux et habitants/paysans

Enjeux

Loin de l'image idyllique d'une "communauté" homogène, le local se révèle en définitive un espace social, politique, économique et culturel souvent très complexe. Des groupes socio-professionnels aux intérêts parfois divergents y cohabitent ; il est un champ de rivalité entre les partis politiques et, souvent, entre les partenaires au développement. Dans un tel contexte, l'insuffisante prise en compte des enjeux créés par chacun des acteurs, par les importants transferts de compétences réalisés à son profit, conduit à alimenter les facteurs d'exclusion et de conflits, à renforcer des groupes d'acteurs au détriment d'autres. Le lien entre décentralisation et participation communautaire n'est pas automatique. Au-delà de la légitimité politique, électorale, l'enjeu fondamental de la relégitimation de l'Etat, au sens voulu par la décentralisation, appelle à l'élargissement de la sphère politique à toutes les institutions, à la reconnaissance des intérêts divergents. Le processus de refondation de la gouvernance locale doit être défini en ayant le souci de limiter les phénomènes d'exclusion et les facteurs de conflit.

Diagnostics

Deux logiques semblent régir les rapports entre les divers acteurs d'un territoire : l'affirmation d'une citoyenneté de plus en plus active et un certain « hermétisme » des acteurs institutionnels à travers les élus et les techniciens.

On note en effet une forte demande des populations organisées à être associées à la gestion des affaires publiques, convaincus que là est la voie du salut, pour deux raisons au moins. D'une part, elles ont souvent et avec succès, par des initiatives à la base, agi en lieu et place de l'Etat. De ce fait, elles ont pris conscience de leur capacité effective à relever les défis du réel. D'autre part, elles sont convaincues que leur présence et leur rôle dans l'espace public est une condition et un gage pour une autre gouvernance.

Les acteurs de base, ressortissants comme résidents, semblent d'autant plus fondés dans leurs prétentions que la dynamique de participation a donné un coup de pouce indéniable au développement local et à une affirmation identitaire saine.

A l'opposé, les élus, dans une logique et des contradictions « politiciennes » ne semblent pas toujours accorder aux acteurs non institutionnels et à leurs initiatives un grand intérêt. Avec une faible conscience et une connaissance tout aussi faible des enjeux de la décentralisation, les élus se prévalent de la démocratie représentative dont ils ignorent manifestement les limites.

Les techniciens, à travers l'administration ou les organisations non gouvernementales, développent aussi une approche exclusive de la participation. Ils semblent éprouver les mêmes difficultés de reconnaissance et de valorisation des acteurs de base et de leurs initiatives, convaincus qu'il n'y a pas d'alternative à leur expertise. Entre eux, chaque expert se limite à son domaine de compétence créant ainsi un cloisonnement générateur de conflits et de dysfonctionnements.

Exemples de fiches d'expériences

L'expérience de la municipalité de Dakar Yoff au Sénégal dans le développement local de la pêche

Communautés rurales et décentralisation : les organisations paysannes prises en tenailles entre les intellectuels et l'Etat

Quand les "profanes" ont raison sur les experts : victimes de leur arrogance, des ingénieurs inondent un quartier pour avoir ignoré les remarques des populations

L'occupation anarchique des chaussées : les autorités de l'administration territoriale et les commerçants trouvent un compromis

1.2 Solidarités/conflits socio-politiques entre micro-communautés

Enjeux

La définition et la gestion des territoires locaux cohérents et pertinents sont une condition nécessaire pour une légitimation et un renouveau de la gouvernance. D'abord parce que le territoire est l'échelle

privilegiée pour l'apprentissage de la citoyenneté et pour la pratique de la démocratie participative. Ensuite parce qu'elle est la brique de base de la gouvernance dans un contexte de mondialisation. Le territoire légal doit donc correspondre au territoire réel en même temps qu'il doit être un pôle de développement durable. C'est aussi le lieu où se construisent de nouvelles solidarités fondées sur des valeurs qui transcendent les clivages ethniques, claniques etc.

Diagnostics

Les territoires, dans leur découpage et leur mode de gestion, sont porteurs d'une double dynamique : l'une faite de solidarité, l'autre conflictuelle. Le local est devenu le vivier d'acteurs « résidents » comme de la « diaspora » conscients des enjeux d'une nouvelle gouvernance et soucieux d'y jouer un rôle. Il y a en effet une réelle prise de conscience et une forte volonté de leur part d'affirmer leur appartenance à cette échelle territoriale tout en la valorisant par des actions concrètes de développement.

En même temps, ce local est un lieu de conflits à tous les niveaux. Entre communautés d'un même territoire s'élèvent des tensions du fait de l'impertinence du tracé territorial ou du fait de l'absence de politique de prise en charge des différentes sensibilités et de leur mise en cohérence.

Entre acteurs locaux, la prééminence de la politique sur toutes autres considérations ainsi que l'absence d'une culture et d'un cadre de dialogue et de concertation sont autant de faits générateurs de conflits.

L'absence de limites territoriales précises et de solidarité entre collectivités locales les poussent parfois dans une logique de confrontation, pendant que la non prise en compte des réalités sociales et historiques au moment de la définition des territoires menacent la cohésion et la solidarité au sein de certaines collectivités locales.

Exemples de fiches d'expériences

Un émiettement territorial politique quand la commune de Sébikotane naquit d'un croisement entre un enjeu politique local et des complications à la tête de l'Etat.

Crise de la décentralisation : Quand les antagonismes politiques entravent le développement de la ville de Baham.

les jeunes s'impliquent dans la gestion des conflits

Problématique de développement de la commune de Mafouné : des conflits pour déterminer le siège de la mairie

- Les jeunes s'impliquent dans la gestion des conflits

1.3 Prise en compte de la notion de territoire telle qu'elle est vécue : recherche d'une harmonisation pays légal/pays réel

Enjeux

Le territoire est l'échelle où s'inventent les réponses aux crises des modèles actuels de développement : en consolidant les liens sociaux, en recréant le lien entre l'économie et la société, en permettant une approche intégrée des relations entre la société et son environnement. C'est à partir du local que peuvent se définir d'autres modalités de relation entre le local et le global.

Diagnostics

Il semble que la définition des territoires locaux est affectée par deux faits : une configuration ou aménagement du territoire défavorable au local et à l'arrière pays au profit des capitales et des villes ; un découpage territorial très souvent sous-tendu par des calculs politiques et électoralistes. Il en résulte que le pays légal ne coïncide pas toujours avec le pays réel. Ce constat débouche sur un émiettement territorial excessif sans prise sur le réel et qui remet en cause la pertinence et la viabilité des territoires, des collectivités locales et des dynamiques de tous ordres.

Cette méprise est accentuée d'une part par un déficit d'information et de participation des acteurs réels dans le tracé des territoires, et d'autre part par l'absence de projets collectifs sur le territoire et entre les différentes communautés.

Dans ces conditions, il est illusoire de fonder sur le local l'espoir d'un renouvellement de la gouvernance et celui d'un développement durable. C'est pourquoi, l'Afrique doit s'engager dans une réflexion profonde sur la problématique des territoires.

Exemples de fiches d'expériences

Les défis de la décentralisation en Afrique: Chassé-croisé entre le centre et la périphérie

Le groupe de réflexion de la commune rurale de Bancoumana : les ressortissants de la commune s'impliquent dans la résolution des conflits

2. Services publics, ressources locales

Enjeux

La décentralisation n'est pas une fin en soi. C'est un mode d'organisation politico - administratif, mais aussi socio-économique dont la mise en œuvre doit conduire à une certaine cohésion sociale et à un développement global harmonieux. Dans une démarche de proximité, la décentralisation s'appuie sur des entités infra-étatiques dites collectivités locales et sur les organisations de base. Les lois de décentralisation assignent à ces collectivités de base la mission de promouvoir le développement économique, social, éducatif et culturel au niveau du territoire local.

Or, la conduite et la réussite des politiques de décentralisation requièrent des moyens au nombre desquels les services publics et les moyens financiers figurent en bonne place. Par delà l'appui financier extérieur et les fonds de dotation versés par l'Etat, il est essentiel que les impôts locaux soient mobilisés pour deux raisons au moins : d'une part pour créer et maintenir ce « cordon ombilical » entre les collectivités locales et leurs citoyens ; d'autre part, pour financer les programmes de développement des terroirs.

Diagnostics

Il apparaît de manière évidente un paradoxe entre les capacités financières et économiques de ces "promoteurs" et l'ampleur de la mission qui leur revient au plan économique et social.

Les territoires locaux sont caractérisés par leur faiblesse économique. Démunis et sans ressources, les collectivités de base n'ont ni les moyens de leur organisation et de leur fonctionnement en tant que structures, ni les moyens d'assumer leur mission d'animation et de développement de la vie économique au plan local. Le fait qu'elles soient dans un pays sous-développé y est certainement pour quelque chose.

Par contre, il semble que le découpage de la carte des territoires amplifie et pérennise, pour ne pas dire institutionnalise, cette faiblesse économique et financière. Les moyens de la gouvernance que sont les biens publics, le service public et les ressources locales ont véritablement un lien avec la problématique des territoires. La « balkanisation » locale fait que les territoires ne correspondent pas toujours à des pôles de développement. Sans pertinence, ces territoires sont dans une certaine mesure le théâtre d'institutions qui s'ajustent structurellement et de populations qui luttent contre la pauvreté sans résultats probants. En effet, l'état de pauvreté des contribuables est aussi un facteur non moins important. Les populations manquent jusqu'à l'essentiel. Il s'ensuit qu'elles s'acquittent très difficilement de leurs charges fiscales.

Beaucoup de pays africains expérimentent la décentralisation. Malheureusement il s'agit trop souvent, une fois de plus, d'un mouvement imposé de l'extérieur par les bailleurs de fonds et selon des modèles eux-mêmes importés. Parfois la décentralisation ressemble plutôt à une simple déconcentration administrative. Et il n'est pas rare que l'Etat ait décentralisé les responsabilités sans

décentraliser les moyens fiscaux correspondants. De ce fait, les territoires locaux ont peu de ressources propres et dépendent, pour leur fonctionnement et plus encore pour leurs investissements, de l'Etat ou de l'aide internationale.

Ce fait est assurément accentué par une certaine conception des biens et des services publics. Cette conception est révélatrice de la césure entre des populations qui se sont pendant longtemps détournées de l'Etat et de tout ce qu'il contrôlait, et des agents publics qui profitaient de l'Etat. Donc au manque d'appropriation des biens publics par les citoyens, fait face la gestion patrimoniale et clientéliste de ces mêmes biens par les responsables.

Il n'existe pas de mécanismes sécurisés de collecte des ressources. Les cas de détournement des maigres ressources font légion et sont impunis. Le système de recouvrement archaïque et inefficace ne permet pas une mobilisation optimale du potentiel fiscal. Il est mis en œuvre à travers des mécanismes et par des agents qui ne sont pas irréprochables.

Le peu d'impôts collectés fait l'objet d'une utilisation douteuse. Il est vrai que le principe de non-affectation régit la matière, il ne demeure pas moins vrai que les populations doivent ressentir les retombées de leur participation à l'effort public de financement. Généralement, l'argent public est utilisé à des dépenses de prestige ou à faire de la politique, dans le cas où il ne serait pas tout simplement détourné.

Dans la foulée, les services publics sont tombés dans une logique similaire. Ici, la culture du service public se ramène à une perception politicienne et clientéliste de l'intérêt général. Le service public est ici encore inadapté, inarticulé à la société et contre-performant comme l'attestent une centralisation excessive, des lourdeurs administratives, un manque de cohérence et de rationalité dans les politiques administratives et un personnel qui manque de motivation, de volonté et de conscience professionnelle.

Il semble que le mode de recrutement et de gestion de la carrière des agents des administrations locales est un facteur déterminant dans la conception que l'on se fait en Afrique du service et des biens publics. A partir du moment où les agents sont recrutés et révoqués du simple fait de la volonté d'un élu, qu'ils sont " évalués et traités " en fonction d'une allégeance personnelle à l'élu, il y a fort à parier que ne se développe point une culture citoyenne du service et du bien public.

Cette situation est renforcée par l'impunité des agents lorsque, avec la complicité des élus, ils développent dans le service où à l'encontre des biens publics des comportements et des pratiques contraires à ce que le droit et le civisme eussent voulu.

Exemples de fiches d'expériences

Pot pourri sur les impôts locaux : détournement corruption, impunité

Le projet de registres urbains fonciers simplifiés (RFUS)

Un émiettement territorial excessif : maladie congénitale des collectivités locales sénégalaises : la contradiction insoluble des collectivités locales pauvres et démunies

La contradiction insoluble des collectivités locales pauvres et démunies pour fonctionner et promouvoir prestement un développement économique et social à la base

2.1 Compétences des collectivités locales

Enjeux

En tant que mode de redistribution des pouvoirs de et dans l'Etat, la décentralisation consacre le principe de libre administration des collectivités de base tout en leur attribuant des compétences

précises. Le transfert réalisé sur la base des « blocs » de compétences pose lui-même un problème de prise en charge optimale de celles-ci. Dès lors, il faut apprendre à articuler les différents niveaux de gouvernance pour qu'il y ait à la fois prise en compte des besoins à une échelle proche de la population et prise en compte des responsabilités qui doivent s'exercer à d'autres niveaux. C'est en apprenant à mettre en œuvre un tel principe de subsidiarité active à l'intérieur de leur commune que les élus locaux pourront promouvoir le même principe dans leurs relations avec les autorités supérieures.

Diagnostics

Dans l'analyse des résistances en matière de décentralisation, il a été souvent évoqué, à la charge de l'Etat central, un déficit démocratique nourri par une volonté de tout contrôler dans des mesures qui frisent la paranoïa. Selon l'adage, " la centralisation est contre la décentralisation ". Mais dans le fond, les collectivités locales, principales bénéficiaires de transfert de compétences et de pouvoirs, ne semblent pas toujours prêtes à assumer leurs charges avec responsabilité et davantage d'efficacité que l'Etat central. Très souvent, elles n'ont pas véritablement conscience de leur rôle et responsabilité dans le renouvellement des mentalités et des comportements des citoyens dans la perspective d'un Etat de droit prospère et performant. Sans chercher à corriger cet état de fait, les agents du pouvoir central s'en saisissent pour évoquer avec nostalgie la centralisation initiale. Au surplus, ils renforcent cet état de fait en renforçant volontairement les conditions de l'échec des actions décentralisées.

Aussi, la répartition des compétences est porteuse de conflits entre acteurs surtout institutionnels du fait de son caractère incohérent et flou. Il s'ensuit, en l'absence d'intelligence entre ces acteurs, des blocages et des dysfonctionnements qui paralysent les promesses de la décentralisation.

Exemples de fiches d'expériences

Les collectivités locales sont-elles toujours capables de relayer l'Etat ? Un agent municipal sénégalais paralyse une mairie en sabotant l'ordinateur central

2.2 Développement des échanges inter-communaux /Coopération décentralisée

Exemples de fiches d'expériences

Deux programmes inscrits dans la ligne coopération décentralisée de l'Union Européenne. Un partenariat très satisfaisant

Les facteurs de résistance à la pénétration de la notion de coopération décentralisée dans les relations internationales entre l'Union Européenne et les pays ACP

Blocage institutionnel et trafic d'influence dans la mise en place d'un projet Annulation d'un projet d'installation de bornes fontaines dans le cadre du programme FOURMI au Cameroun : qui sont les vrais acteurs de la coopération décentralisée ?

2.3 Gestion participative des ressources naturelles (forêts, pêche, sols en particulier)

Enjeux

Pour la majorité des populations africaines dont le bien-être et les conditions de vies dépendent encore en grande partie du travail de la terre, la gestion durable des ressources occupe une place centrale. En conséquence, la garantie de conditions d'accès aux ressources viables et équitables pour les groupes vulnérables tels que les femmes, les jeunes, les éleveurs et les agriculteurs constitue une grande priorité.

Diagnostics

Au cours des dernières années, il y a eu des changements importants dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de gestion des ressources naturelles en Afrique, avec un accent particulier sur le transfert des responsabilités et des droits du gouvernement central aux organisations de base et aux collectivités locales.

Les gouvernements centraux et les bailleurs de fonds prennent de plus en plus d'engagement pour appuyer ce processus de transformation, en particulier à travers la mise en place de politiques de décentralisation que la plupart des pays ont adoptées aujourd'hui. Cet intérêt manifeste envers ces axes est sous-tendu par un souci de renforcement de la participation des différents acteurs, comme gage d'une durabilité des actions qui seront initiées.

Malgré cette conviction, il apparaît souvent que les processus empruntés dans la formulation des politiques de gestion des ressources naturelles, s'inspirent très peu des pratiques locales qui offrent pourtant assez souvent des exemples novateurs qui méritent d'être reconnus et institutionnalisés.

Une telle situation a souvent conduit à une certaine inadéquation entre le contenu et le processus de mise en œuvre des politiques et les exigences locales. En outre, il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour que les engagements pris par les Etats se transforment en programmes effectifs de dévolution de pouvoir aux communautés locales avec un transfert conséquent des moyens.

Exemples de fiches d'expériences

Environnement et développement : pour protéger la forêt, exploitons-la

Le capitalisme détruit l'environnement : comment les populations de Fotouni à l'ouest du Cameroun s'organisent pour défendre leurs droits.

Les organisations de la société civile et la gestion décentralisée des ressources naturelles Une alliance -pour le développement de la commune.

3. Formation des élus et techniciens, apprentissage des acteurs locaux

Enjeux

La décentralisation commande que des acteurs tout aussi multiples que divers se mettent en lien dans un projet collectif, sur un territoire pertinent et cohérent. La réussite du projet est cependant largement tributaire de la qualité des acteurs en présence. Ceux-ci doivent se distinguer par leur morale et leur dignité, leur claire conscience des enjeux, leur sens des responsabilités, leur compétence et leur expérience.

Diagnostics

A l'analyse, il ressort que ni les conditions de l'avènement de la décentralisation, ni la façon dont cette politique a été conçue n'ont permis un choix d'acteurs porteurs, encore moins la préparation par l'information et la formation de ceux existant. Dans la précipitation des réformes, l'Etat lui-même n'a ni informé, ni préparé ses propres agents.

Pire, la conception et la pratique politique africaines ont davantage contribué à écarter des affaires publiques les citoyens vertueux et compétents au profit d'un personnel politique de qualité douteuse. Souvent analphabètes et sans formation initiale, les élus n'ont pas toujours saisi les enjeux de la gouvernance, du développement, si ce n'est de la vie en société tout simplement.

Il s'ensuit que le recrutement de leurs techniciens s'est souvent effectué sur la base d'un clientélisme politique au mépris de la compétence et de la conscience professionnelle. En l'absence d'un statut qui le valorise et le protège de l'arbitraire, le technicien est jugé sur son degré de soumission et la force de son allégeance aux politiques.

Quant aux acteurs de base, mus par leur instinct de survie qui les oblige à prendre directement en charge des préoccupations urgentes et incompressibles, ils sont parfois parvenus à des succès réels. Cela ne doit pas faire oublier que les initiatives et les alternatives populaires doivent être améliorées en termes de qualité et d'efficacité.

Ces quelques vérités mettent en relief la nécessité et l'urgence de promouvoir et de renforcer les capacités de gouvernance de tous les acteurs de la décentralisation.

En réponse à ce besoin d'information et de formation, s'inventent des initiatives originales mais aux effets malheureusement limités. Ces initiatives mettent l'accent sur une information et une formation pratiques et adaptées. Par-là même, elles contribuent à «populariser» la gouvernance qui n'est plus l'apanage de politiques professionnels et d'intellectuels experts.

Exemples de fiches d'expériences

Informier et former les ruraux au Mali : une expérience originale sur le thème de la décentralisation

Des agents de l'Etat se cotisent pour se former à la décentralisation

Renforcer les capacités de documentation et d'information des collectivités locales : un exemple de partenariat Nord-Sud pour renforcer le processus de décentralisation du Bénin

B.3 L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AFRIQUE

La question de l'intégration régionale est un thème récurrent dans la mesure où l'idéal régional ne date pas d'aujourd'hui. Déjà, au moment des indépendances certains leaders politiques comme Nkwamé Nkrumah, pour ne citer que ce dernier, en avaient fait leur credo porté au sommet fondateur de l'OUA par le groupe dit de Casablanca.

La notion d'intégration est perçue différemment par les acteurs (hommes politiques, opérateurs économiques, organisation de la société, populations). Toutefois il existe dans plusieurs régions des socles culturels communs qui sont encore visibles et qui demeurent un puissant levier pour le processus d'intégration. En effet ces peuples, à travers des valeurs culturelles communes, présentent des dispositions favorables à l'intégration, dispositions renforcées davantage par une similitude de conditions socio-économiques caractérisées par la multiplicité des difficultés. Les états ne sont pas demeurés en reste car plusieurs tentatives de regroupement ont émergé mais la plupart se sont soldées par des échecs. Aujourd'hui, la problématique de l'intégration est au cœur du débat quelque soient les acteurs (état, société civile, secteur privé etc.). L'intégration suppose la convergence et la prise en compte des intérêts et des perceptions des différents acteurs, mais aussi elle doit être ancrée sur un socle socio-économique/culturel endogène, l'extérieur ne constituant qu'un apport et non un déterminant.

Dès lors, l'intégration ne saurait être pensée en terme simple d'abolition des frontières nationales et l'Afrique ne saurait se réduire en appendice du marché mondial. Le processus d'intégration régionale vise plutôt la construction d'une communauté d'intérêts. Elle doit faciliter la promotion d'une agriculture capable de satisfaire les besoins élémentaires et de dégager un surplus sans oublier la création d'une industrie de base, d'une technologie et d'infrastructures de communication qui n'auraient pas été possibles au niveau d'Etats nationaux isolés du fait de leurs faibles ressources financières et de leur insolvabilité. Ces quelques constats préliminaires fondent et justifient la construction communautaire. Il apparaît, néanmoins, que l'idéal régional que poursuivent les efforts d'intégration jusqu'ici menés, s'est soldé par un échec et cela soulève quelques questions.

La première interrogation consiste à se demander ce que l'on entend par intégration et la discussion sur ce point n'est pas que sémantique et théorique? En effet, s'agit-il d'une union, d'un marché commun, d'une simple coopération ponctuelle, conjoncturelle et sectorielle?

La deuxième question est relative à la problématique de l'intégration. Le problème fondamental sur lequel repose le débat est celui de savoir si l'intégration doit être un moyen ou une finalité. Le constat que l'on peut faire de ce point de vue est que toutes les expériences qui existent à ce jour font de l'intégration un moyen pour atteindre une finalité précise : le développement. La conséquence en est très simple : une instrumentalisation et un volontarisme sans prise sur la réalité; des chefs d'Etat qui sortent de sommets interminables avec beaucoup d'optimisme suivi de peu d'effets ; un étatisme et un mimétisme excessifs. Si l'on s'accorde sur ce constat, il faut alors reposer le problème en terme de finalité et l'on pourra s'interroger sur les conséquences de ce choix.

L'étatisme excessif découlant du volontarisme entraîne que les Etats sont pratiquement les seuls acteurs actuels, alors qu'assurément il est irréaliste de vouloir ignorer les peuples. Que peut-être le rôle des populations? Les démembrements de l'Etat ne devraient-ils pas y participer? Les organisations intergouvernementales actuelles ne devraient-elles pas être revues?

Le processus de construction de l'intégration soulève un certain nombre d'enjeux.

a) L'unification et l'élargissement des marchés

Pour se développer et participer au nouveau système mondial en faisant preuve d'une compétitivité économique globale, le continent africain n'a pas d'autre alternative que de créer des regroupements économiques, à l'instar des autres parties du Monde. Cela signifie une harmonisation et une mise à plat des législations dans plusieurs domaines : le droit d'établissement, la circulation des capitaux, la fiscalité relative à l'épargne, aux valeurs mobilières, d'un code commun des investissements et autres instruments financiers etc.. C'est la base pour organiser les convergences des politiques macro-économiques. Cela signifie que les Etats engagés dans ce processus soient par ailleurs et, concomitamment, aussi résolument engagés dans un processus de démocratisation globale de leurs sociétés.

b) La libre circulation des personnes et des biens

La CEDEAO offre un cadre favorable à l'intégration à travers des dispositifs mis en place pour la libre circulation des personnes et des biens notamment le passeport, la suppression du visa, la carte brune, le carnet de voyage, le traveller chèque, etc. Force est de constater la résurgence des nationalismes et de l'esprit souverainiste qui affaiblissent le processus d'intégration.

c) La gestion des crises et construction de la paix ce qui pose le problème de la sécurité régionale

La conscience et la volonté de vie commune ne sont pas toujours évidentes au vu des conflits traditionnels, des préjugés et des compétitions pour l'accès aux ressources. En effet nos peuples n'ont pas toujours vécu que dans la cordialité. L'histoire est faite d'échanges pacifiques, de complémentarité mais par moment de conflits. C'est cet aspect qui alimente les crises xénophobes (« l'ivoirité »), les rivalités politiques et la concurrence pour l'accès aux ressources.

Malgré l'existence de système de régulation institutionnelle (ECOMOG, ANAD), les conflits restent vivaces dans la région ouest africaine. Par ailleurs des mécanismes de gestion traditionnelle des crises ont fait leur preuve comme lors des conflits Mali- Burkina (avec l'intervention des griots et des artistes), le conflit touareg avec le rappel de l'histoire partagée par les peuples de la région et l'implication du pouvoir traditionnel etc. Un des défis majeurs demeure l'identification et la réappropriation de ces mécanismes dans le cas des conflits actuels.

d) Le renforcement des acteurs régionaux

Pour la réalisation de l'idéal d'intégration, les États africains se sont dotés d'institutions régionales auxquelles ils ont confié la responsabilité des initiatives d'intégration. Ces institutions supranationales doivent trouver leurs places et leurs articulations avec les Etats nationaux d'une part, avec les sociétés civiles des différents pays d'autre part. Elles doivent aussi, pour être efficaces, se doter de structures d'organisation, d'outils et de procédures permettant à la fois de reconnaître la diversité des pays et de contribuer à renforcer l'unité de la Région.

Ce qui est patent, c'est l'existence d'une double dynamique d'intégration : une par le bas et une autre par le haut. Ces deux fonctionnent parallèlement, c'est à dire sans synergie. Par ailleurs, il urge d'informer et de former les acteurs à la base pour qu'ils soient capables d'investir les espaces libérés par les institutions. La diffusion des textes de la CEDEAO et de l'UEMOA participe de cette formation et information. C'est déjà un premier niveau de jonction entre les deux acteurs. Un espace de concertation et d'échange entre les acteurs à la base s'avère aussi nécessaire pour amener ces derniers à confronter leurs expériences mais surtout à construire une vision commune sur les problèmes d'intégration, base sur laquelle pourra se construire des compromis aptes à écarter les conflits.

Acquis et limites de l'intégration régionale

Acquis	Limites
<p>Malgré les difficultés, l'intégration régionale a réalisé des percées significatives tant dans la pensée sociale que dans la pratique avec la mise sur pied de plus d'une quarantaine d'organisations sous régionales et l'émergence de dynamiques portées par la société et le secteur privé marquées par :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la communauté de langues et de culture, ▪ des marchés transfrontaliers dynamiques ▪ l'existence de ressources partagées (fleuves, interconnexion de réseau électrique, voies de communication etc.) avec comme effet l'exigence de cadres de concertation et de co-gestion (Mano River Union, OMVG, OMVS etc.) ▪ l'existence de pôles naturels de division régionale du travail qui restent à valoriser ▪ l'existence d'organisations communautaires opérationnelles (CEDEAO, UEMOA) ▪ l'émergence d'une culture de réseautage au sein des filières (Colas, Sel, Céréales, bétail ...) avec comme effet la mobilité des personnes et le brassage : RESAO (Réseau des opérateurs économiques d'Afrique de l'Ouest) ROPA (Réseau des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest) etc.... ▪ l'émergence d'organisations et d'associations nationales de promotion de l'intégration africaine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La forte dépendance économique des pays ▪ L'existence d'un égoïsme national qui est un frein à l'application des décisions communautaires ▪ l'implication insuffisante des acteurs de la société civile et du secteur privé dans la définition des mécanismes institutionnels d'intégration ce qui a comme conséquence un décalage entre les décisions politiques d'intégration et les réalités vécues par les populations ▪ Le manque d'informations des populations sur les politiques d'intégration ▪ La non harmonisation des législations héritées des systèmes coloniaux différents ▪ La non préparation des agents de l'administration dans l'application des politiques communautaires ▪ Les différences de perception sur l'intégration ▪ Les conflits ethniques, les conflits liés à la gestion des ressources partagées

1. Unification et élargissement des marchés : harmonisation juridique et fiscale

Enjeux

Face aux défis posés par la mondialisation, le continent africain n'a pas d'autre alternative que de créer des regroupements économiques, à l'instar des autres parties du monde, pour se développer et participer au nouveau système mondial en faisant preuve d'une compétitivité économique globale. C'est un processus complexe durant lequel des espaces protégés libres seront construits, en ajustant certains grands déterminismes de nature juridique et fiscale, notamment. Au plan des législations, les domaines ciblés sont vastes : le droit d'établissement, la circulation des capitaux, la fiscalité relative à l'épargne, aux valeurs mobilières et autres instruments financiers..., l'adoption d'un code commun des investissements, la fiscalité intérieure indirecte. Par ailleurs, l'organisation de la convergence des performances et des politiques macro-économiques nationales, va nécessiter l'adoption de directives de politique économique et de critères normatifs, en plus d'une politique monétaire commune et des cadres comptables et statistiques harmonisés. Ce sont des mesures contraignantes dont le coût social est évident qui nécessite que soient réunies les conditions minimales de participation et de mobilisation des populations, de stabilité politique et institutionnelle. Cela signifie que les Etats engagés dans ce processus soient par ailleurs et, concomitamment, aussi résolument engagés dans un processus de démocratisation globale de leurs sociétés.

Diagnostics

Tout d'abord, la situation actuelle de l'Afrique offre le spectacle d'un continent morcelé et pauvre. Les Etats ont révélé leur incapacité à générer le développement ; le tissu social est écartelé de tous bords et les valeurs culturelles sont en passe d'exploser alors que les conflits ethno-politiques se multiplient face à des dirigeants étatiques incapables de les résoudre.

D'un autre côté, la mondialisation sape les bases de l'Etat et son emprise sur les politiques économiques. Dans ces conditions, le marché pourrait être l'élément déclencheur de l'intégration. Dans cette logique, les organisations intergouvernementales se multiplient sans que leur création, leur fonctionnement et leurs objectifs ne soient rationalisés et ne mènent aux résultats escomptés : CEDEAO - CEAO- puis UEMOA – CEA - etc.

Les libéralisations politiques et économiques pourraient entraîner des dynamiques qui transforment la logique d'intégration en réduisant l'hégémonie des acteurs institutionnels nationaux. On peut considérer qu'elles permettent l'intensification des flux transterritoriaux : humains, immatériels (communication, information) et matériels, créant ainsi des bassins d'échange que les organisations professionnelles et de la société civile investissent de plus en plus.

Exemples de fiches d'expériences

Intégration en marche : les opérateurs économiques du secteur de l'Agro-Alimentaire de l'Afrique de l'Ouest s'organisent

Apprentissages collectifs en Afrique de l'Ouest: les opérateurs nigériens en visite au Nigéria

2. Libre circulation des personnes : passeport communautaire

Enjeux

Dès lors que les Etats s'engagent dans des processus d'élargissement et d'harmonisation de leurs marchés, il devient primordial de s'attaquer aux différents facteurs qui limitent la circulation des biens et des personnes. D'abord, parce que l'intégration n'est viable dans la durée que lorsque les peuples se l'approprient. Pour cela, les Etats doivent certes impulser le mouvement mais, l'initiative doit très rapidement revenir aux dynamiques sociales et privées commerciales. Cela suppose une circulation fluide des biens et des personnes. En plus des grands efforts d'amélioration des moyens d'information et de communication, des avancées importantes seront réalisées en intervenant sur des facteurs limitatifs liés à la réglementation administrative et policière. Une mesure immédiate et relativement peu coûteuse, serait l'établissement d'un passeport communautaire. Le sésame qui permettrait à tout ressortissant membre de l'espace communautaire de franchir toutes les frontières internes, sans tracasseries administratives et financières.

Diagnostics

Selon le droit communautaire tout citoyen de la Communauté, excepté celui entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes des lois et règlements en vigueur dans le pays, désirant séjourner dans un Etat membre pour une durée maximum de quatre vingt dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet Etat membre sans avoir à présenter un visa. Il suffit au citoyen de la CEDEAO de posséder un document de voyage et de certificats internationaux de vaccination en cours de validité.

Tous les Etats membres de la CEDEAO ont aboli les visas et permis d'entrée. Toutefois, dans presque tous les pays, il existe de nombreux postes de contrôle de police et/ou de douane, les citoyens de la Communauté sont victimes de tracasseries administratives qui se manifestent le plus souvent par des extorsions de fonds.

Exemples de fiches d'expériences

*Les 'tracasseries administratives' ordinaires d'un voyageur gambien devant se rendre en Guinée Bissau
Passer une frontière expose au racket des hommes de loi : la désillusion d'un jeune malien qui croyait en la libre circulation des personnes et des biens dans la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
Des frères séparés par les frontières nationales : une dynamique d'intégration atténuée par deux postes de police en interface sur la frontière sénégal-mauritanienne*

3. Gestion des crises et construction de la paix, lutte contre la xénophobie et l'ethnicisme

Enjeux

Il ne suffit certainement pas que soit proclamé le principe de libre circulation des personnes et des biens, tout comme la suppression des contrôles de différentes sortes. Encore faudrait-il que les peuples aient une conscience et une volonté de vie commune. Ces conscience et volonté ne sont pas évidentes au vu des conflits traditionnels, des préjugés et des compétitions pour l'accès aux ressources. Ces facteurs ont été entretenus et exacerbés par les rivalités politiques et la crise économique. Même s'il y a des facteurs favorables à l'intégration, celle-ci n'est pas une donnée acquise car quelques soubresauts de l'histoire viennent parfois remettre en cause certains équilibres et harmonies. Ces épisodes malheureux finissent par s'effacer dans le temps, pendant que d'autres, tout aussi terribles et regrettables, sont en germination.

Diagnostics

Les facteurs de conflits, pouvant dégénérer en crise ouverte, sont nombreux et variables selon les pays :

- la lutte pour le contrôle de la rente des matières premières ;
- les conflits politico- ethniques ;
- le maintien au pouvoir par la violence et en attisant les divisions ;
- la perte de cohésion sociale, la faiblesse des services publics et la violence urbaine ;
- les révoltes de pauvreté et de désespérance ;
- les conflits frontaliers, découlant souvent des autres facteurs cités.

En Afrique, les facteurs d'intégration et de désintégration sont aussi présents les uns que les autres, et s'alternent dans un cycle pernicieux que les Etats et les peuples n'ont toujours pas réussi à briser.

Même si certains efforts sont consentis. Par exemple, la CEDEAO s'est dotée le 10 décembre 1999 à Lomé d'un mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Ce mécanisme réaffirme les engagements pris au titre du protocole de non agression signé à Lagos le 22 avril 1978 et le protocole d'assistance mutuelle en matière de défense signé à Freetown le 29 mai 1981 et les dispositions de la déclaration des principes politiques de la CEDEAO adopté à ABUDJA le 06 juillet 1991 sur la liberté, les droits des peuples et la démocratisation. Par ailleurs la société n'est pas dans les questions de gestion de la paix (rapport Dadjou)

Exemples de fiches d'expériences

L'espace maritime : un espace de solidarité mais de conflits quand les migrations fragilisent l'intégration ouest africaine

Cohabitation entre communautés de pêcheurs ghanéenne et neyo à Sassandra en Côte d'Ivoire

La xénophobie en Libye : les noirs victimes du racisme

4. Renforcement des acteurs régionaux

4.1 Renforcement des acteurs régionaux Institutionnels (politiques, économiques, monétaires)

Enjeux

Pour la réalisation de l'idéal d'intégration, les États africains se sont dotés d'institutions régionales auxquelles ils ont confié la responsabilité des initiatives d'intégration.

Ces institutions supranationales doivent trouver leurs places et leurs articulations avec les Etats nationaux d'une part, avec les sociétés civiles des différents pays d'autre part.

Elles doivent aussi, pour être efficaces, se doter de structures d'organisation, d'outils et de procédures permettant à la fois de reconnaître la diversité des pays et de contribuer à renforcer l'unité de la Région.

Diagnostics

Cependant, cette multiplication des structures, au regard de l'impact sur le terrain, n'est pas allée de pair avec les résultats escomptés.

Cette situation se traduit par l'inertie des dirigeants de ces institutions et des responsables politiques de prendre les décisions et mettre en œuvre les mesures appropriées, issues des recommandations des fora régionaux et internationaux. Le défi actuel pour l'avènement d'une véritable intégration régionale consiste à renforcer institutionnellement et en terme de ressources, les organisations intergouvernementales opérant dans l'harmonisation des politiques économiques, monétaires, culturelles et humanitaires exerçant aux niveaux régionaux. On peut citer, entre autres, les Commissions sous-régionales mais aussi au Système de Comptabilité Ouest-Africain (SYSCOA); à la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA); à la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (CIPRES); aux deux Commissions Bancaires sous-régionales; aux Bourses de valeurs sous-régionales, à AFRISTAT...

Exemples de fiches d'expériences

4.2 Renforcement des organisations sociales (économiques, culturelles, éducatives, expertises...)

Enjeux

L'intégration régionale ne saurait être seulement l'affaire des institutions.

Les acteurs de la société civile (entreprises, médias, organisations culturelles et éducatives, organisations paysannes et plus largement monde associatif...) ont un rôle essentiel à jouer pour une construction « par le bas » de l'unité africaine, complémentaire des démarches institutionnelles.

Diagnostics

Les activités sociales, économiques, culturelles, éducatives... sont de plus en plus conduites par des acteurs organisés dans des espaces formels et non formels. Elles sont le fait des ONG, des réseaux de pêcheur, paysans, chasseurs, chercheurs, universitaires, experts...occupant une place de plus en plus en plus importante.

Mais cette structuration de la société civile a bien du mal à accéder aux espaces de décision touchant à la construction de l'intégration régionale.

Cela pose le problème des capacités de ces organisations à construire une position et des propositions dans des domaines où prévalent des approches souvent bureaucratiques.

Au premier rang de ces capacités se place l'acquisition de l'expertise nécessaire pour exister dans le dialogue avec les institutions.

Le renforcement des réseaux au niveau régional et leurs décloisonnements sectoriels (paysans, pêcheurs, journalistes, entrepreneurs...) sont indispensable à la fois pour l'élaboration des propositions répondant aux besoins de l'intégration et pour acquérir le poids nécessaire pour se faire entendre.

Exemples de fiches d'expériences

Réseau des Coopératives des tradi-thérapeutes et Herboristes thérapeutes Sans Frontières (TSF)

L'intégration par la formation : les formateurs de parajuristes échangent leurs expériences

Intégration régionale : un bel exemple de coopération décentralisée

FICHE D'EXPERIENCES