

*Le réseau*

**Dialogues sur la gouvernance en Afrique :  
décentralisation et intégration régionale**



**Vers une Charte africaine  
pour une gouvernance légitime**

---

Version provisoire

Juillet 2002



## Sommaire

<b>A – Préambule : Crise africaine, crise mondiale de gouvernance</b>	<b>5</b>
<b>1. La gouvernance en crise</b>	<b>5</b>
Une crise mondiale de la Gouvernance...	5
... qui prend des formes spécifiques en Afrique	6
... qui appelle des réponses africaines à des défis communs	7
<b>2. Gouvernance : de quoi parle-t-on ?</b>	<b>8</b>
Les rôles complémentaires du marché et de la gouvernance...	8
... aux différentes échelles	9
<b>3. Qui sommes-nous et que voulons-nous ?</b>	<b>10</b>
Les objectifs	11
Comment faire ?	12
<b>B - Chantiers de propositions</b>	<b>15</b>
<b>1. Pour une gouvernance locale légitime</b>	<b>15</b>
Chantier 1 : Comment favoriser la participation citoyenne aux affaires locales ?	16
Chantier 2 : Comment rendre plus efficace l'action publique locale ?	17
Chantier 3 : Comment développer les capacités de la population et des élus pour l'exercice de la citoyenneté locale ?	18
Chantier 4 : Comment mieux insérer chaque territoire local dans son contexte (régional, national, frontalier...) ?	19
<b>2. Une gouvernance régionale capable de "démarginaliser" l'Afrique</b>	<b>21</b>
Chantier 5 : Comment construire l'intégration régionale pour une plus grande participation de l'Afrique dans le monde ?	22
Chantier 6 : Comment promouvoir un développement global, maîtrisé et durable de l'Afrique par l'intégration régionale ?	23
Chantier 7 : Comment faire de l'intégration régionale un espace de prévention et de gestion des conflits qui sont en même temps un frein à cette intégration ?	25
Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?	26
Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?	28
<b>3. Fonder des Etats capables de relever les défis du sous-développement</b>	<b>29</b>
Chantier 10 : Comment construire un nouveau rapport au politique, au pouvoir ?	30
Chantier 11 : Comment renforcer la légitimité de l'Etat ?	32
Chantier 12 : Comment garantir la légalité de l'action publique ?	34
Chantier 13 : Comment améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat	35
Chantier 14 : Comment mettre la coopération internationale au service du pays	37



## A - Préambule

### Crise africaine, crise mondiale de gouvernance

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

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

L'Afrique est en crise de gouvernance. Mais elle n'est pas la seule dans cette situation : la crise est mondiale parce qu'elle est celle du principe d'Etat-nation comme forme d'organisation des sociétés. Elle a simplement des formes spécifiques en Afrique, liées à son histoire et à sa place dans le monde.

Le dépassement des crises actuelles de la gouvernance ne résultera pas de l'application d'un « kit » prédéfini (par qui ?) de règles uniformes. Les Africains doivent, dans le domaine de la gouvernance et du développement (notamment dans le cadre du NEPAD<sup>1</sup>), élaborer leur vision de l'avenir et entrer en dialogue avec le reste du monde pour répondre aux défis communs de la gouvernance.

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

Ce processus allant vers une *Charte africaine pour une gouvernance légitime* se veut une contribution à ce combat commun pour l'Afrique et le monde.

## 1. La gouvernance en crise

### Une crise mondiale de la Gouvernance...

L'entrée dans le troisième millénaire s'ouvre sur une crise majeure de la gouvernance : le modèle d'Etat-nation, fondement de la gouvernance actuelle, est maintenant dépassé, incapable d'organiser convenablement les relations internationales et la vie en société dans un monde globalisé. Les modes de pensée et d'action liés à ce modèle ne permettent plus de faire face aux nouveaux enjeux et de répondre aux défis stratégiques de notre époque.

---

<sup>1</sup> Nouveau partenariat Pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)

Cette crise se matérialise par un triple phénomène :

- L'obsolescence des mécanismes actuels de régulation : les recompositions économiques, technologiques et financiers ne sont pas compensées par des modes de régulations intégrant d'autres critères que des paramètres économiques ;
- Cette prédominance des relations économiques sur les relations socio-politique entraîne l'exclusion et la marginalisation de groupes entiers de la population, aussi bien au Nord qu'au Sud. Cette situation alimente la précarisation au Nord et renforce le fossé entre les pays du Nord et ceux du Sud ;
- Les déséquilibres dans les relations internationales renforcent les processus de dépendances de tous ordres des pays du Sud, réduits à courir derrière des modèles de développement « conseillés » par le Nord.

Ainsi, cette crise mondiale de la gouvernance reflète un double rejet de la complexité du monde s'exprimant par la domination de l'économique sur tous les autres domaines et par la domination d'une pensée unique, issue du Nord, prétendant imposer une uniformisation des idées et des normes.

### **... qui prend des formes spécifiques en Afrique**

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

- L'Etat-Nation post colonial est en crise, tant au niveau de ses bases sociologiques (territoire, population, système économique, système socioculturel) que de ses modes d'intervention (structures, institutions). Il ne répond pas aux aspirations des populations et ne sait ni les écouter, ni les comprendre, ni les associer à la décision.
- Les mécanismes de régulation traditionnelle sont disqualifiés à la fois par les évolutions contextuelles et par les actions des Etats-nations qui, en privilégiant des principes et des mécanismes étrangers au contexte et à la culture locale, contribue à leur affaiblissement.
- Au sein de la cellule familiale, espace historiquement privilégié de gestion des patrimoines culturel, économique et social, se manifestent et s'exacerbent les contradictions entre les impératifs de gestion de la cohésion du groupe social et les revendications d'autonomie exprimées notamment par les jeunes et les femmes.

Il s'agit donc d'une **crise multiforme de la société qui va bien au-delà de l'Etat**, qui concerne les relations entre espaces privés (la famille) et les espaces publics, qui fragilise les uns comme les autres. **Ce qui est en cause, ce sont les formes de représentation, les structures, les processus, les institutions autour desquels nos sociétés s'organisent et décident des modalités de gestion du pouvoir, 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.

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

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

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

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

Dans ce cadre, la question qui apparaît en filigrane renvoie à **une dialectique entre les spécificités historiques et culturelles de l'Afrique et la validité de principes universels de gouvernance** mis en lumière par l'analyse et le croisement d'expériences plurielles, collectées auprès de milieux sociaux opérant sur plusieurs continents<sup>2</sup>. Il en résulte une question de fond : même s'il n'y a pas de normes prédéfinies de « gestion de la chose publique », dérivées des expériences et représentations propres aux sociétés occidentales, serions-nous, pour autant, en marge des défis qui semblent se poser à toutes les échelles de la vie publique et dont la prise en charge semble obéir à des règles et principes énoncés par ailleurs ?

L'ambition de cette *Charte africaine de gouvernance* est de tracer des perspectives de re-fondation de la gouvernance, tant à l'échelle globale, qu'aux niveaux régional et local, et de ce fait, contribuer à l'avènement d'une Afrique responsable de son avenir et de son apport au Monde.

---

<sup>2</sup> Voir notamment les travaux sur la gouvernance de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire et de la Fondation Charles-Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme .

## 2. Gouvernance : de quoi parle-t-on ?

Si la gouvernance est bien l'art de gérer la chose publique, quel est son champ d'action ? **Où commence le domaine public, où se terminent les affaires privées ?** La gouvernance est-elle le problème des « gouvernements », c'est-à-dire de l'exécutif des Etats ou concerne-t-elle plus largement tous les niveaux de décision, de régulation des affaires publiques, du local au mondial ?

### Les rôles complémentaires du marché et de la gouvernance...

Le marché est devenu, au fil des siècles, l'instance dominante de la société, imprimant son mouvement à tous les autres domaines (politiques, sociaux, culturels, éthiques). Dans les cinquante dernières années, les progrès des sciences et des techniques ont donné à cette évolution une considérable accélération et une extension à toute la planète, obligeant à réaffirmer que « le monde n'est pas une marchandise ».

Ce double mouvement d'accélération de la marchandisation et de renforcement de la mondialisation, produit par l'économie de marché, est si rapide dans les faits que les instances de la société en charge des régulations nécessaires pour « vivre ensemble » et pour « vivre avec notre planète » sont de plus en plus impuissantes à jouer leur rôle. L'exclusion et la marginalisation fracturent les sociétés et le monde tandis que la planète est menacée par une exploitation incontrôlée des biens communs de l'humanité.

**L'idée que l'économie est régie par le marché et le politique par la "gouvernance" est fautive et dangereuse.**

Même les courants les plus libéraux admettent que les "imperfections du marché" justifient des interventions publiques dans certains domaines économiques, notamment celui des "biens publics mondiaux".

Pour plusieurs raisons, le marché n'est pas toujours en mesure d'assurer une répartition des richesses fondée sur l'équité et le respect de l'avenir :

- **lorsque les biens ou services sont reconnus d'utilité collective**, tels la santé ou l'éducation et plus généralement les "services publics", chacun doit y avoir un accès minimum ; cela fait partie des droits économiques, sociaux et culturels de chaque être humain ; c'est aussi une condition nécessaire du développement de chaque société. Seule une "gestion collective" peut assurer une répartition équitable de ces biens, ce qui n'exclut pas que la production de ces biens soit totalement ou partiellement privée;
- **lorsque la production de biens (ou la consommation) entraîne une détérioration des ressources naturelles**, de l'écosystème (l'air, les sols, la mer, la forêt, l'eau douce...), cette production doit être "encadrée" par des règles communes pour préserver le milieu local comme la planète toute entière ;
- **certains "biens"**, tels que le savoir, la culture, l'expérience, la vie..., **ont la particularité de se multiplier en se partageant**. Au lieu de se détruire, ils s'enrichissent en s'échangeant.



L'accès à ces différents types de "biens communs" (pas toujours "publics") ne peut être le fait des automatismes du marché, sous peine de renforcer l'injustice (biens collectifs), de menacer la planète (destruction des ressources naturelles) ou d'appauvrir l'humanité (biens partageables). La gestion collective des biens d'utilité collective, la régulation des relations entre l'homme et son milieu, l'encouragement des échanges des biens partageables, ne peuvent être régis que par des règles communes dont l'élaboration, le contrôle et le respect (sanction) sont un domaine majeur de la gouvernance, au niveau local, national, mondial.

Or, la transformation lente des idées, des institutions, du droit, ne parvient pas à suivre le rythme du changement imposé par les forces du marché. Le fossé qui se creuse ainsi menace l'avenir de chaque société et de l'humanité toute entière. La construction de régulations nouvelles entre le secteur privé et la société, entre les biens privés et les biens communs, entre espaces privés et espaces publics est une tâche complexe mais d'une extrême urgence. C'est l'enjeu de la gouvernance. **Le rôle irremplaçable de l'initiative privée dans le développement a pour corollaire le renouvellement de la gouvernance ; l'un ne peut pas aller sans l'autre.**

### **... aux différentes échelles**

La gouvernance n'est pas seulement l'affaire de l'Etat. La **gouvernance locale** concerne la gestion publique des affaires locales. A l'autre bout de l'échelle, la **gouvernance mondiale** constitue le vaste champ des régulations des relations internationales. Entre les deux, se situe la **gouvernance régionale**, au niveau de l'Afrique toute entière ou d'une sous-région comme la zone CEDEAO. **Si tous ces "niveaux" de gouvernance sont aujourd'hui plus ou moins reconnus, il y a un grand danger à les penser séparément.**

Si l'on demande aux Etats africains de se réformer (la "bonne gouvernance") mais que, dans le même temps, les contraintes imposées par les relations internationales ne sont pas modifiées, les réformes ne verront pas le jour ou n'auront pas les effets attendus. Ce fut le cas avec les politiques d'ajustement structurel. Aujourd'hui, les négociations de l'OMC, **la construction d'une stratégie de développement durable avec ses conditionnalités environnementales et sociales**, la gestion de la dette, la "lutte contre la pauvreté" **appellent des régulations internationales nouvelles.** Mais ces changements ont-ils un "sens" s'ils ne sont pas mis en relations avec les règles que chaque pays africain (ou le continent dans son ensemble) tente de construire pour mieux organiser la société (décentralisation, réforme de l'Etat, intégration régionale) ? Sans cette mise en relations, les grandes stratégies mondiales promues par les pays du Nord ne reflètent pas les véritables dynamiques africaines, elles peuvent même les contredire, elles ne sont que des greffes suscitant le rejet. Par exemple, le soutien du G8 au NEPAD ne sera cohérent que s'il est accompagné des transformations nécessaires de la gouvernance mondiale.

**La décentralisation** ce n'est pas moins d'Etat. C'est **un autre rapport entre l'Etat et les sociétés locales d'une part, et avec le niveau mondial d'autre part.**

La mise en oeuvre, dans de nombreux pays africains, de politiques de décentralisation a suscité souvent la crainte que cela s'accompagne d'un désengagement de l'Etat, ce qui témoigne d'une double attente des populations : plus de pouvoir local et un autre Etat.

La décentralisation, tout comme l'intégration régionale et mondiale, obligent en effet l'Etat à redéfinir son rôle, appelle une réforme, une refondation prenant en compte comme un élément central l'existence de pouvoirs locaux et s'articulant avec eux. **Cette mise en cohérence des gouvernances nationale et locale est la condition de la légitimité et de l'efficacité des institutions publiques à ces deux niveaux. La refondation de l'Etat et la décentralisation doivent procéder d'un même mouvement de changement**, sous peine d'échouer dans les deux domaines.

Les interdépendances entre les différentes échelles de gouvernance ont une conséquence majeure : un problème, dans un domaine économique, social, institutionnel..., ne peut être traité à un seul niveau de territoire (par exemple local ou national) mais appelle la coopération entre acteurs de différents niveaux pour mettre en cohérence leurs approches et leurs démarches dans ce domaine. En d'autres termes, **il ne suffit pas de partager les compétences**, selon une organisation hiérarchisée verticalement, comme le principe habituel de subsidiarité y invite. **Il faut mettre en relations les acteurs locaux, nationaux, supranationaux autour de compétences partagées**, chacun apportant sa contribution à la solution des problèmes posés. La subsidiarité devient alors « active » ou « coopérative ».

**Il en résulte quatre idées forces :**

- la gouvernance doit développer les régulations, fondées sur l'équité et les exigences du développement durable, menacées lorsque le marché règne en maître,
- le domaine de la gouvernance englobe simultanément toutes les échelles de territoire, du local au mondial,
- la construction d'une nouvelle gouvernance n'est pas l'addition de réformes à chaque niveau, pensées séparément, mais un processus unique de changement,
- l'objet du changement ne se limite pas aux institutions, aux règles, aux compétences de chaque niveau ; il concerne bien plus encore les relations, les articulations, les « interfaces » entre les différents niveaux de gouvernance et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité pour organiser des compétences partagées.

### **3. Qui sommes-nous et que voulons-nous ?**

Nous sommes un groupe d'acteurs africains et non africains, engagés dans l'action et soucieux de promouvoir, au travers de notre réseau, des dialogues sur la Gouvernance en Afrique. Nous sommes à la fois citoyens locaux, enracinés dans nos cultures, des citoyens africains et des citoyens du monde. Nous voulons à travers les dialogues et les échanges recevoir les expériences du monde ; nous voulons aussi leur apporter notre contribution et nous sommes prêts à être des partenaires actifs d'une coalition mondiale sur ces sujets.

Le réseau : « Gouvernance en Afrique : dialogues sur la décentralisation et l'intégration régionale », participe globalement de cet effort de mobilisation des africains dans la détermination des grandes orientations politiques nationales et régionales. Convaincu, face à l'ampleur de la crise, qu'il faut changer de système de pensée et d'actions et inventer de

nouveaux paradigmes, le réseau ose explorer des voies nouvelles, proposer une alternative pour un changement qualitatif durable. 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.

## Les objectifs

Le Réseau Gouvernance en Afrique est persuadé que les transformations nécessaires à l'avènement de sociétés africaines politiquement stables et économiquement viables, doivent se fonder d'abord sur un **projet explicite de gouvernance renouvelant les relations entre l'Etat et la société, entre les nations et le monde**. Le Réseau reconnaît, dans cette perspective, que le continent africain est tributaire d'un héritage historique, politique, social et culturel qu'il faut comprendre et dont il faut tenir compte dans l'élaboration de tout projet alternatif. Le Réseau Gouvernance en Afrique, de par sa capacité d'approche des différents milieux sociaux et de conduite de processus itératifs d'action et de réflexion, est persuadé qu'il est en mesure d'aider à formuler un ensemble de principes (d'ordre philosophique, moral et méthodologique) capables de poser les fondements d'une Charte africaine de gouvernance qui, notamment, rompt avec le « dogmatisme » et la perspective réductrice de la « bonne gouvernance ».

Le Réseau ne prétend pas, à lui-seul, produire une charte qui serait la référence reconnue par les acteurs institutionnels et de la société civile en Afrique.

Il s'agit d'un processus par étapes.

Au stade actuel, il s'agit de rassembler, dans un document de travail bien élaboré, les diagnostics et les propositions que le réseau et ses partenaires (africains ou d'autres continents) peuvent élaborer, sur la base des pratiques, dans les différents domaines de la gouvernance.

Son premier apport devrait être la capacité à articuler ce qui est souvent abordé séparément. Le second réside dans l'ouverture de la démarche aux expériences et aux réflexions venant du reste du monde. Ce document sera alors le point de départ d'une nouvelle étape : son enrichissement par de nouveaux dialogues avec tous les secteurs, institutionnels ou non, de la société.

### Le projet de Charte devra contribuer ainsi à :

1. Définir et expliciter des valeurs et des principes d'une gouvernance fondateurs d'un projet de modernité des sociétés africaines.
2. Formuler des recommandations d'ordre stratégique et méthodologique sur les politiques de décentralisation et d'intégration régionale.
3. Constituer une capacité africaine de proposition et d'influence sur les initiatives majeures de politiques de développement en Afrique.

## Comment faire ?

### ➤ *Les chantiers thématiques*

Le projet de Charte va s'intéresser aux trois échelles de gouvernance : le local, le national, le régional. Ces échelles correspondent à trois chapitres thématiques : la gouvernance locale ; la gouvernance régionale ; la refondation de l'Etat. Les *chantiers thématiques* correspondent à des thèmes de réflexion qui permettent d'aborder ces différents chapitres, de les analyser suivant différentes perspectives d'acteurs et de groupes sociaux, afin d'en déduire des propositions concrètes d'amélioration des modes de gouvernance.

A ce stade de construction initiale de la Charte, il a été identifié une quinzaine de chantiers concernant la gouvernance locale, nationale et régionale.

### ➤ *Les partenaires des chantiers*

Ainsi décrit, un chantier concerne différents milieux sociaux, dont il est possible de saisir et de signifier la parole, en les approchant par le biais de collègues, de réseaux associés et d'individus porteurs d'expériences particulières.

- Le **collège** a constitué jusqu'ici l'un des cadres de mobilisation et d'implication des acteurs, utilisé par le Réseau. Du point de vue du Réseau Gouvernance en Afrique, un collège correspond à un groupe d'acteurs appartenant à une catégorie socioprofessionnelle donnée susceptible de formuler le point de vue sur un ensemble de sujets en rapport avec les questions de gouvernance, de décentralisation et d'intégration régionale. Le réseau a pu jusqu'ici travailler, sur l'ensemble des neuf pays de sa zone d'intervention, avec plus de 50 collèges constitués autour de pêcheurs, de journalistes, de syndicalistes, de jeunes, de traditionalistes, de fonctionnaires...
- Le **réseau associé**, est un réseau déjà existant, structuré au niveau national, régional ou continental, qui s'intéresse globalement ou partiellement aux sujets discutés par le Réseau Gouvernance, avec lequel il a convenu de mener des actions communes de réflexion, en vue d'élaborer des propositions qui globalement améliorent les modes de gouvernance, relativement à un chantier défini.
- Le **porteur d'expériences et de connaissances**, est une personne ressource, qui de par son itinéraire professionnel et de sa position dans la société, a été un acteur privilégié de la transformation des sociétés africaines dans différents domaines. Il ou elle souhaite capitaliser cette expérience et la partager dans le cadre d'initiatives de réflexion et de propositions pour une refondation de l'Etat et de la société en Afrique.

## Les différentes structures de travail et leur rôle

- L'**animateur national** demeure le pôle d'animation, de coordination et de développement du réseau au niveau d'un pays. Il est le référent le plus proche des animateurs de chantiers et participe à la mobilisation des porteurs d'expériences et de connaissances notamment dans le cadre des collèges. L'animateur national constitue, avec ces deux catégories de partenaires, le dispositif national d'animation du réseau.
- L'**animateur de chantier** prend en charge la thématique d'un chantier jusqu'à la rédaction du « cahier de propositions ». Il mobilise son expérience et ses propres compétences sur le sujet, ainsi que des personnes ressources du réseau ou extérieures au réseau pour recueillir expériences, réflexions et propositions sur le sujet. Il est appuyé par l'animateur national pour le traitement de ces matériaux avec l'appui de la cellule technique (fiches d'expériences - dph, analyse transversale, cartographie). La rédaction du cahier de propositions sera soumise aux échanges organisés par la cellule d'appui scientifique. L'animateur de chantier participera aux versions successives jusqu'à la rédaction finale du cahier de propositions et contribuera à la rédaction du projet de charte.
- La **cellule d'appui technique** apporte une aide méthodologique et technique à l'ensemble des animateurs. Elle organise les ateliers de travail pour visualiser l'état de la production ; entreprendre une systématisation (cartographie) de la production et aider à l'analyse transversale. Elle organise la structuration et la diffusion de l'information auprès des animateurs, des membres de la cellule scientifique et du comité d'initiative et met à jour le site Internet du réseau. Enfin, elle consolide les comptes financiers et vérifie la bonne tenue des comptabilités analytiques et des annuaires des animateurs nationaux.
- La **cellule scientifique** est la cheville ouvrière du travail d'analyse transversale et de synthèse des productions des chantiers. A ce titre elle assure le suivi du travail des animateurs de chantiers en leur apportant son aide sur les orientations générales à suivre. Elle assure la cohérence d'ensemble en vue de l'élaboration de la charte. D'autre part, elle aide à l'élargissement du réseau en développant des alliances avec d'autres réseaux et personnes ressources intéressés à contribuer à l'élaboration de la charte en particulier et aux travaux du réseau en général. Enfin, elle coordonne la publication des positions du réseau par rapport à un événement ponctuel.
- Le **coordinateur scientifique** est l'animateur de l'élaboration pour le projet de Charte. A ce titre, il pilote le processus de construction de projet de Charte. Il anime la cellule d'appui scientifique et est garant de la qualité des productions. Il rectifie, oriente et appuie les animateurs de chantiers avec l'appui de la cellule d'appui technique. Il travaille à l'élargissement du réseau à d'autres partenariats et participe à l'élaboration du plan d'action plus global visant à l'auto promotion du réseau et à la recherche de cofinancement
- Le **comité d'initiative** du réseau est principalement constitué de personnalités africaines de haut niveau, ayant une grande expérience professionnelle des affaires publiques et engagées pour le renouvellement de la gouvernance. Il ne " dirige " pas le réseau mais veille à son orientation générale. Il lui donne également une visibilité institutionnelle et politique en Afrique et dans le monde.



## B - Chantiers de propositions

### 1. Pour une gouvernance locale légitime

Pour répondre à la crise de l'Etat, reflétant son manque de légitimité et d'efficacité, de nombreux pays africains ont engagé des politiques de décentralisation dont le trait commun est la mise en place ou le renforcement de pouvoirs publics au plus proche des populations. L'hypothèse sous-jacente est que la proximité est un facteur de « bonne gouvernance » puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond. L'action publique « à la base » serait plus efficace que l'intervention bureaucratifiée de l'Etat ; la décentralisation serait également un gage de démocratie en permettant une implication plus forte du citoyen dans la vie politique.

Il est certain que la gestion des affaires publiques au plus près de la population offre de grands avantages : meilleure connaissance des attentes, possibilité de dialogue direct, plus de flexibilité dans les réponses, pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables publics... **Le local est tout à la fois le premier point d'ancrage de la citoyenneté, le lieu de naissance des expérimentations sociales, le maillon initial des liens sociaux, la base du « vivre ensemble ».**

Mais cela n'entraîne pas de facto que le local constitue un niveau de gouvernance simple, maîtrisable et efficace.

**Le local n'est pas « simple »** car il est non seulement l'espace dans lequel les acteurs locaux entrent dans des alliances ou des conflits d'intérêts complexes ; il est aussi l'espace sur lequel se projette, avec de multiples diffractions, toute la complexité du monde, qui subit les effets de décisions, d'actions venues d'ailleurs, hors de portée du pouvoir local. Il en résulte que le local n'est pas non plus particulièrement maîtrisable et efficace. Nombre de problèmes ont une ampleur ou une portée qui vont bien au delà de l'échelle locale ; l'importance des moyens (financiers ou humains) à mettre en œuvre pour y répondre exige une intervention à une échelle plus vaste.

**La gouvernance locale ne peut être efficace que si les relations avec les autres niveaux de pouvoir sont prises en compte, donnent lieu à échanges, à négociation, à coopération avec eux selon le principe de subsidiarité.**

La gouvernance locale doit être capable de prendre en compte la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et avec les autres niveaux, et de construire, par la délibération, les réponses conformes aux valeurs partagées.

## **Chantier 1 : Comment favoriser la participation citoyenne aux affaires locales ?**

### **Enjeux et contexte**

Pour réduire l'écart entre la population et l'action publique, la nécessité de l'implication, de la participation des citoyens à la base, au niveau local, est de plus en plus reconnue. C'est notamment l'ambition des politiques de décentralisation.

C'est la condition de la légitimité des élus et de la pertinence de l'action publique locale. Mais cette participation ne se décrète pas, elle se construit. Elle dépend des pratiques, des comportements et des représentations du citoyen comme du pouvoir public local. Les chantiers abordés à cette échelle s'intéressent à la fois aux processus à mettre en œuvre ainsi qu'au format et au contenu des conversations et des interactions à gérer entre les citoyens et les élus. Ils explorent également les modes d'interactions et d'articulation du territoire local aux échelons supérieurs (le national et le régional).

### **Thèmes à traiter**

- 1.1 Comment organiser la délibération collective pour la fixation des objectifs, des priorités ? Renforcement des « espaces publics de délibérations » pour l'élaboration concertée de « projets de territoires » : projet de développement local, programmes municipaux (services publics)...
- 1.2 Comment prendre en compte le contexte (régional/national) dans cette élaboration (méthodes et règles pour la concertation avec d'autres) ? Compétences partagées, subsidiarité.
- 1.3 Comment renforcer le contrôle citoyen sur l'action publique locale, réaliser le principe de « responsabilité » (redevabilité, « accountability ») ?
- 1.4 Sur quelles règles (juridiques, éthiques) fonder la relation entre le citoyen et le pouvoir local ? Comment faire respecter ces règles ? Comment gérer les conflits et sanctionner les fautes ?

### **Corrélat**

- Chantier 2 : lien entre légitimité et efficacité de l'action publique
- Chantier 3 : nécessité de renforcer les capacités de tous les acteurs de la gouvernance locale
- Chantier 4 : liens entre différentes échelles de territoires
- Chantier 10 : la conception du bien public et du politique conditionne les pratiques et les comportements des acteurs
- Chantier 11 : l'implication des citoyens au plan local (être acteur) conditionne le rapport à l'Etat et à sa légitimité



## **Chantier 2 : Comment rendre plus efficace l'action publique locale?**

### **Enjeux et contexte**

Il y a un lien étroit et réciproque entre la légitimité de l'action publique locale (agir pour des objectifs jugés pertinents par la population) et son efficacité (obtenir des résultats). Les citoyens attendent en effet de l'action publique qu'elle apporte des améliorations pour la vie de chacun. Mais l'efficacité ne dépend pas seulement de la pertinence des orientations choisies. Elle dépend également des moyens mis en œuvres.

### **Thèmes à traiter**

2.1 L'efficacité de l'action publique locale dépend de la capacité des municipalités à porter de véritables projets de développement informés et négociés avec les populations.

La décentralisation en Afrique, est un fait politique ; elle n'est pas encore citoyenne et n'est pas encore entrée dans la vie des gens. Si, aux yeux des populations, la décentralisation n'agit pas positivement sur leur cadre de vie et de travail, sur leur revenu, leur éducation, leur santé...elles jugeront inutile sa construction politique. Pour cela il faut créer les conditions d'un lien fort entre décentralisation et développement.

2.2 Qu'il s'agisse de créer ou renforcer les services publics ou de favoriser le développement, l'action publique locale est dépendante des ressources mobilisables pour l'action. Elles peuvent provenir des capacités contributives de la population, des activités économiques locales ou de dotations venant d'ailleurs (région, Etat, aide internationale).

2.3 L'efficacité dépend également de la capacité des acteurs publics locaux (élus, techniciens) à mettre en œuvre ces ressources de façon efficiente, conforme aux objectifs fixés, sans gaspillage, sans perte de temps. Cela pose le problème de la formation des acteurs et de l'organisation de la collectivité locale.

2.4 Cette efficacité dépend enfin d'une bonne coopération avec les autres collectivités locales voisines (inter-communalité) et avec les autres échelons des pouvoirs publics (région, Etat).

### **Corrélat**

- Chantier 1 : lien entre légitimité et efficacité de l'action publique
- Chantier 3 : nécessité de renforcer les capacités de tous les acteurs de la gouvernance locale
- Chantier 4 : liens entre différentes échelles de territoires
- Chantier 13 : l'organisation et l'efficacité de l'Etat conditionne fortement celles du niveau local
- Chantier 14 : la coopération internationale s'investit souvent directement au niveau local (notamment la coopération décentralisée)

## **Chantier 3 : Comment développer les capacités de la population et des élus pour l'exercice de la citoyenneté locale ?**

### **Enjeux et contexte**

Qu'il s'agisse de la légitimité ou de l'efficacité de l'action publique, il est nécessaire que les acteurs intervenant sur la scène locale aient les capacités, les compétences, les informations pour jouer leurs rôles.

Ces capacités se construisent dans l'action, en relation avec l'action. Mais rien n'est spontané, automatique. Il faut des politiques énergiques pour appuyer cette construction des capacités.

### **Thèmes à traiter**

3.1 Dans le contexte d'une décentralisation qui donne effectivement le pouvoir aux collectivités locales, comment les différents acteurs se partagent-ils les rôles dans la gestion des biens et des espaces publics ? La décentralisation favorise de nouvelles idées et attitudes chez les individus qui deviennent des citoyens responsables. Comment l'individu, dans la commune, conquiert-il cette nouvelle citoyenneté, comment l'exerce-t-il ? Quels sont les obstacles politiques, économiques et socioculturels qu'il rencontre et comment les résout-il ?

3.2 Le renforcement de la citoyenneté des habitants implique des efforts dans plusieurs domaines :

- la compréhension et le consensus sur les règles communes (éducation civique),
- la connaissance des problèmes à résoudre et des contraintes (information),
- la capacité de construire un projet commun à partir d'intérêts différents et souvent contradictoires (éthique du bien commun ; procédures, méthodes et organisation du débat collectif)

3.3 Les élus et techniciens des collectivités locales doivent maîtriser les outils nécessaires à l'élaboration des projets et à leur mise en œuvre. L'acquisition de cette maîtrise peut être facilitée par des structures d'appui aux collectivités locales, par l'échange d'expériences avec d'autres acteurs dans le pays, par la coopération avec des collectivités locales étrangères (coopération décentralisée, réseaux...).

### **Corrélat**

- Chantier 1 : apprentissage de la citoyenneté locale
- Chantier 2 : l'efficacité de l'action publique locale dépend grandement des capacités des acteurs
- Chantier 4 : appui et échanges avec d'autres territoires
- Chantier 13 : il incombe à l'Etat d'appuyer les pouvoirs locaux par une politique énergique de renforcement des capacités des agents des collectivités locales
- Chantier 14 : la coopération internationale (notamment la coopération décentralisée) peut appuyer le renforcement des capacités des acteurs locaux

## **Chantier 4 : Comment mieux insérer chaque territoire local dans son contexte (régional, national, frontalier...) ?**

### **Enjeux et contexte**

Un territoire local (un village, un quartier, une commune...) n'est jamais isolé. Il est imbriqué dans des relations complexes avec d'autres communautés : autres villages, quartiers, communes voisines, régions, communauté nationale, territoires frontaliers...

De nombreux problèmes ne peuvent être résolus uniquement au niveau de la collectivité locale car ils s'inscrivent dans des interdépendances fortes avec ces autres collectivités.

Ces interdépendances constituent des contraintes mais apportent aussi éléments de solution en permettant la coopération avec d'autres acteurs. Elles rendent indispensable une gestion partagée des compétences (subsidiarité active).

### **Thèmes à traiter**

4.1 L'association avec des collectivités voisines (inter-communalité) permet à une commune

- d'inscrire son action dans une stratégie cohérente avec son environnement proche,
- de réaliser des économies d'échelle dans la mise en œuvre de certaines actions,
- de favoriser l'échange d'expériences et l'entraide.

Comment organiser cette coopération ? Par quels mécanismes peut-on susciter la construction des objectifs communs et la mutualisation des moyens nécessaires à leur réalisation ?

4.2 Dans de nombreux domaines (infrastructures, politiques d'éducation et de santé, justice et sécurité...) l'échelle locale est trop petite pour apporter des réponses satisfaisantes. Une collectivité locale doit donc inscrire son action dans une articulation maîtrisée avec les autres échelles de territoires (notamment la région et la nation).

Comment traduire cette articulation dans les politiques nationales ou régionales ? Comment prendre en compte les dynamiques locales (liées aux enjeux spécifiques d'une collectivité locale) et en même temps offrir les perspectives et les moyens communs nécessaires à la pleine valorisation de ces dynamiques ?

4.3 La décentralisation crée des espaces locaux d'invention sociale et de participation populaire. Mais les citoyens attendent légitimement de l'Etat qu'il assume ses missions régaliennes garantissant l'intérêt général. Comment les services centraux et déconcentrés de l'Etat peuvent-ils assurer ces missions en respectant les dynamiques locales ?

## Corrélat

### *Les autres thèmes de la gouvernance locale :*

- Chantier 1 : l'élaboration du projet d'une collectivité locale doit prendre en compte les contraintes et les ressources des autres niveaux de territoires
- Chantier 2 : la mise en œuvre de l'action publique locale est dépendante de son environnement
- Chantier 3 : la gestion des interdépendances par les élus comme par les habitants exige un apprentissage des outils de dialogue et de négociation

### *Refondation de l'Etat :*

- Chantier 13 : l'Etat est garant de la répartition des compétences et de la régulation des relations entre les différents niveaux de gouvernance

## 2. Une gouvernance régionale capable de "démarginaliser" l'Afrique

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

L'argumentaire principal pour l'intégration régionale part aujourd'hui de l'analyse que le développement national, isolé est suicidaire. La compétition et la concurrence qu'apportent la libéralisation et la mondialisation, dans des économies de pénurie, sont porteuses, certes, de certains progrès, mais aussi de tensions, d'inégalités fortes, de relations sociales brutales, de différenciation sociale, de mobilité et généralement d'extraversion de l'économie nationale. Or, le marché régional constitue le plus fort gisement potentiel d'activités pour l'avenir. C'est aussi dans les perspectives démographiques régionales que peut s'inscrire l'essor des échanges régionaux sur le long terme. Le jeu des complémentarités régionales et la compétition sur les marchés nationaux constituent un puissant stimulant du développement de l'économie régionale. L'espace régional doit pouvoir offrir à des 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.

Mais la réussite d'un tel processus, aussi long, aussi coûteux et surtout si exigeant en renoncement et en pertes de souveraineté, nécessite, au-delà des mécanismes techniques et institutionnels un projet politique suffisamment explicite. Ce projet politique doit être largement discuté et progressivement validé avec tous les acteurs. C'est en cela que les politiques d'intégration régionale doivent s'inscrire dans une **problématique plus globale de gouvernance régionale**, qui ne limite pas à la simple dimension économique et permet d'aborder des sujets plus complexes.

Ce chantier thématique se donne comme objet de s'appuyer sur l'analyse des pratiques et expériences des acteurs institutionnels et sociaux de l'intégration et de formuler des propositions novatrices, capables d'appuyer les dynamiques en cours dans ce domaine.

## **Chantier 5 : Comment construire l'intégration régionale pour une plus grande participation de l'Afrique dans le monde ?**

### **Contexte et enjeux**

Depuis leur accession à la souveraineté, les Etats africains, dans leur ensemble, n'ont pas réussi à se positionner et à s'impliquer de manière significative dans la conduite des affaires au niveau international et mondial. Pour faire face à cette situation et s'inscrire résolument dans le concert des nations, les Etats africains sont nécessairement amenés à se rapprocher et à s'unir à travers une réelle politique d'intégration. En effet, une communauté africaine forte et intégrée pourrait constituer une force de négociation dans le monde et devrait permettre au continent de participer au nouveau système en pesant sur les rapports mondiaux.

### **Thèmes à traiter**

- 5.1 Quelles stratégies doivent être mises en œuvre pour réaliser une construction communautaire solide et cohérente ? Partir d'autres expériences d'intégration régionale ; la construction par cercles concentriques et l'élaboration graduelle de principes inclusifs ; renforcer les dynamiques d'intégration par les zones transfrontalières ; valoriser l'existant institutionnel et en faire un levier d'impulsion.
- 5.2 Par quel processus et par quels mécanismes développer une vision et une position africaines légitimes et efficaces ? (Plutôt que de vouloir rattraper les autres au risque d'entrer dans leurs préoccupations et leur vision) Création de cadre de concertation et de convergence ; Renforcer les espaces publics transnationaux de concertation ; Construction simultanée et itérative d'une intégration par le "haut" et par le "bas".
- 5.3 Par quel processus et par quels mécanismes une Afrique intégrée pourrait-elle peser sur la définition et la mise en œuvre des politiques mondiales ? Quels sont les champs et / ou les institutions à investir ? Pour quel type et quel niveau de représentation ? Quelle articulation et quelle coopération entre cette Afrique intégrée et les autres ensembles régionaux existants ? Quelle coopération et quelle articulation avec les institutions et les organisations mondiales ?

### **Corrélat**

- Chantier 6 : Comment promouvoir un développement global, endogène et durable de l'Afrique par l'intégration régionale ?
- Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficacité de la construction communautaire ?
- Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficacité de la construction communautaire ?

## **Chantier 6 : Comment promouvoir, par l'intégration régionale, un développement global, maîtrisé par les Africains et durable ?**

### **Contexte et enjeux**

L'Afrique offre le spectacle d'un continent morcelé et pauvre où les Etats ont révélé leur incapacité et leurs limites à produire le développement et à lui servir de cadre. Cette situation accentue et exacerbe les prétentions et la compétition autour des ressources disponibles. Ainsi, il est commun que des conflits naissent autour de ces ressources, remettent en cause aussi bien les acquis d'efforts antérieurs que les ressources elles-mêmes. Du coup, ils placent le continent dans un cercle vicieux où chaque conflit crée plus de pauvreté et vice-versa. Aujourd'hui, consciente que la pauvreté n'est pas une fatalité et confrontée à la dynamique et aux contrecoups de la mondialisation, l'Afrique n'a pas d'autre choix que de s'intégrer pour s'affirmer dans son existence en valorisant ses ressources et son potentiel, d'autre choix que de s'intégrer pour vivre et se développer, pour participer au nouveau système mondial. Il lui faut donc promouvoir prestement une force et une compétitivité, donc un développement que sous-tendent des actions sur l'économique, le juridique, les infrastructures, le social, le partage des ressources, les valeurs communes etc.

### **Thèmes à traiter**

- 6.1 Quels pourraient être les outils, les stratégies et les orientations économiques d'une intégration africaine pour un développement global, durable, endogène et harmonieux ?  
Le marché : élément déclencheur de l'intégration africaine ; l'élaboration de règles et de valeurs juridiques et fiscales communes ; les actions sur les différentes économies nationales ; la convergence des performances et des politiques macro-économiques nationales ; l'amélioration des infrastructures communautaires de communication et de transport.
- 6.2 Comment compenser les coûts de tous ordres d'une politique économique communautaire ? Les mécanismes d'appui aux ajustements économiques dans leurs conséquences sociales, politiques, culturelles etc.
- 6.3 Comment faire en sorte que des ressources partageables a priori, deviennent des ressources communes, des facteurs de rapprochement et un socle à l'intégration africaine ? Le statut des ressources ; La gestion et la mutualisation des ressources ; les règles et les valeurs communes de gestion des ressources ; les ressources comme vecteurs de valeurs de civilisation.

## Corrélat

- Chantier 7 : Comment construire l'intégration régionale et s'en servir pour prévenir et gérer les conflits qui sont en même temps un frein à cette intégration?
- Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficacité de la construction communautaire ?
- Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficacité de la construction communautaire ?



## **Chantier 7 : Comment faire de l'intégration régionale un espace de prévention et de gestion des conflits qui sont en même temps un frein à cette intégration ?**

### **Contexte et enjeux**

L'Afrique renvoie très souvent l'image d'un continent où conflits et pauvreté s'interpénètrent et s'alternent dans une relation complexe de cause à effet. Malgré l'existence d'institutions chargées de la prévention et de la gestion des conflits, les guerres, les violences et l'insécurité restent vivaces sur le continent. Pourtant, l'Afrique est interpellée par de nombreux défis comme le développement au plan interne et la participation aux affaires mondiales au niveau externe. Pour relever ces défis, le continent doit d'abord gagner le pari de la paix et de la stabilité, de la sécurité et de la tolérance. Il semble que se constituer en un ensemble équilibré et harmonieux, cohérent et performant par l'intégration régionale permettraient au continent d'atteindre ces objectifs. C'est dire que conflits et intégration régionale s'inscrivent dans une dialectique, un rapport de neutralisation réciproque qu'il convient de rompre au profit de la paix et du développement.

### **Thèmes à traiter**

- 7.1 Quels mécanismes régionaux faut-il instituer pour prévenir et gérer les conflits ?  
Création et renforcement des cadres de coopération et de partenariat entre pays voisins ; Valorisation des relations entre les peuples, des liens familiaux, des dynamiques culturelles transfrontières et de la coopération transfrontalière ; valorisation des mécanismes traditionnels de gestion des conflits.
- 7.2 Comment faire de la coopération entre les acteurs, dans la prise en charge des défis communs, un moyen d'anticiper et de prévenir les conflits ?
- 7.3 Quelle articulation établir entre les instances régionales et les instances mondiales de prévention et de gestion des conflits ?

### **Corrélat**

- Chantier 6 : Comment promouvoir un développement global, endogène et durable de l'Afrique par l'intégration régionale ?
- Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?
- Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?

## **Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?**

### **Contexte et enjeux**

Pour la réalisation de l'idéal d'intégration, les Etats africains se sont dotés d'institutions régionales qui constituent les cadres d'élaboration et de mise en œuvre des politiques communautaires, en même temps qu'elles en sont les symboles. Ces institutions sont parvenues parfois à des avancées significatives notamment dans les domaines de la libre circulation des biens, du droit des affaires et de la monnaie. Pour autant, dans l'opinion publique, les acteurs institutionnels régionaux sont des structures désincarnées et sans prise sur le réel, coûteuses et inefficaces. Une telle perception traduirait le fait que, dans le fond, les institutions communautaires soient confrontées à un problème de légitimation ; celle-ci serait liée à diverses raisons : absence de démocratie participative dans leur composition et leur fonctionnement ; manque d'ouverture, de politique de communication et d'information ; faible influence sur les affaires mondiales ; difficulté de perception des résultats de leurs actions ; lieux d'expressions des tensions entre Etats, etc.

Aujourd'hui, ces institutions doivent revoir leur place et leur rôle en Afrique et dans le monde en trouvant une pertinente articulation avec les Etats, les politiques nationales et les dynamiques régionales et mondiales de tous ordres. Elles doivent, en effet, trouver les stratégies pour participer et de compter dans les affaires mondiales, coopérer avec d'autres ensembles régionaux et d'autres dynamiques. Ce renouveau des institutions communautaires est essentiel dans un contexte d'essoufflement des politiques d'intégration régionale.

### **Thèmes à traiter**

- 8.1 Comment instaurer une démocratie participative dans la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions communautaires ? Mettre le citoyen et les dynamiques sociales dans le circuit institutionnel régional depuis la conception des politiques communautaires jusqu'à leur mise en œuvre ; Ouverture, information et communication ;
- 8.2 Comment concilier la diversité des Etats et des dynamiques avec les exigences de l'Unité africaine ? Quel rôle et quelle place pour les institutions communautaires Africaines dans une telle dynamique ? ; Quelle synergie entre les dynamiques institutionnelles et les dynamiques non institutionnelles ?
- 8.3 Comment améliorer l'efficacité de l'action des institutions communautaires ? Comment doter les institutions de ressources de toutes natures ? Comment mettre en œuvre des processus et méthodologie qui incluent la participation de tous les acteurs à la définition et à la conduite de projets légitimes et profitables ;
- 8.4 Comment concevoir et outiller des institutions communautaires aptes à participer et à peser sur les politiques mondiales ?

## Corrélat

- Chantier 5 : Comment construire l'intégration régionale et renforcer la participation de l'Afrique dans le monde ?
- Chantier 6 : Comment promouvoir un développement global, endogène et durable de l'Afrique par l'intégration régionale ?
- Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?

## **Chantier 9 : Comment renforcer les organisations sociales dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?**

### **Contexte et enjeux**

La construction de l'intégration régionale s'inscrit dans une approche inclusive et ouverte. En ce sens, elle ne saurait relever de la volonté et de l'action des seuls Etats et des institutions communautaires qu'ils ont instituées. Le citoyen, les organisations sociales et les peuples ont bien une place et un rôle dans le processus d'unification de l'Afrique. L'intégration régionale se construit simultanément et conjointement par le "haut" et par le "bas". Outre le fait que pour être viable et durable l'intégration a besoin d'une large adhésion des acteurs de tous niveaux et de solides bases de légitimité, il faut constater que bien des pans de l'espace public communautaire sont aujourd'hui déjà investis par les peuples et les organisations sociales. En effet, les activités sociales, économiques, culturelles et sportives sont de plus en plus conduites par des acteurs non institutionnels, organisés dans des espaces régionaux formels ou non formels. Il s'agit entre autres des organisations professionnelles, des réseaux de tous ordres, des organisations non gouvernementales, des mouvements de citoyens, etc.

Cette dynamique d'intégration doit donc s'articuler à la dynamique des acteurs institutionnels et contribuer à une construction communautaire légitime et efficiente. Pourtant, elle a bien du mal à se faire entendre et à accéder aux instances et aux espaces de décision touchant à l'intégration régionale. Se pose le problème de la capacité de ces organisations à se positionner et à se constituer en force de proposition et d'influence dans un champ où prévalent les approches technocratiques. Ainsi, il apparaît que le renforcement des organisations sociales et leur décloisonnement sectoriel sont indispensables pour participer et peser au plan communautaire.

### **Thèmes à traiter**

- 9.1 Comment renforcer les capacités des organisations sociales dans la construction de leur parole et dans la formulation de leurs propositions en matière d'intégration régionale ?
- 9.2 Quelle approche et quelles capacités développer à l'intention des organisations sociales dans leur dialogue avec les institutions ?

### **Corrélat**

- Chantier 5 : Comment construire l'intégration régionale et renforcer la participation de l'Afrique dans le monde ?
- Chantier 6 : Comment promouvoir un développement globalisé par les acteurs et durable de l'Afrique par l'intégration régionale ?
- Chantier 8 : Comment renforcer les acteurs institutionnels régionaux dans une perspective de légitimation et d'efficience de la construction communautaire ?

### 3. Refonder des Etats capables de relever les défis du sous-développement

Les Etats-nations issus des indépendances ont toujours eu du mal à asseoir leur légitimité car incapables de produire et de conduire des politiques de développement qui assurent durablement le bien-être et la sécurité à leurs populations. La mise sous la coupe des institutions multilatérales et bilatérales de coopération n'a pas conduit aux bénéfices économiques souhaités. Au contraire, cette situation a largement contribué à éloigner les gouvernements des préoccupations réelles des populations, contribuant à vider l'Etat de sa base sociologique, le privant ainsi de mécanismes appropriés de médiation et d'arbitrage entre des intérêts pressants et souvent contradictoires. L'Etat, sans d'autres emprises sur les populations que par la violence et le clientélisme, est devenu un objet étranger à la société.

La légitimité et l'efficacité de l'Etat ne peuvent se construire en ignorant les aspirations, les dynamiques ainsi que les contraintes des communautés locales. Cela est vrai au plan politique (démocratie) comme dans l'action publique (services publics, développement économique et social...). Pour que l'Etat soit une instance légitime, il doit d'abord connaître et reconnaître la diversité de ses composantes (territoriale, socio-économique, culturelle, ethnique politique...). Il peut, à partir de ce moment, bâtir les facteurs d'unité de la communauté nationale : les règles communes, les grands programmes d'action, le projet de société. Il a aussi une responsabilité particulière dans une articulation toujours à réactualiser de la diversité et de l'unité.

L'Etat doit non seulement articuler son action avec les acteurs locaux. Il est aussi de plus en plus tributaire des relations internationales, régionales ou mondiales dans lesquelles le pays est impliqué. La contrainte extérieure est souvent invoquée pour justifier l'incapacité des Etats post coloniaux à répondre aux besoins de développement des populations. L'informel devenant ainsi la principale caractéristique commune des économies africaines. Les citoyens se détournent de l'Etat et de ses institutions, s'ils ne cherchent pas à les instrumentaliser à leur tour.

En toile de fond à ce tableau déjà sombre, la compétition pour les ressources prend des allures dramatiques dans un contexte de paupérisation continue des populations. L'incapacité à trouver des réponses adéquates à ces questions pourtant anciennes interpelle la gouvernance en Afrique. Ce qui est en question, ce sont les fondements même de l'Etat en Afrique. Est-ce qu'il est légitime ? Est-ce qu'il est démocratique ? Est-ce qu'il œuvre pour le bien de tous ? Quel est son ancrage dans la société ? Mais au-delà de la légitimité politique, que confère les élections, l'enjeu fondamental de la re-légitimation de l'Etat, au sens voulu par la gouvernance légitime, appelle à l'élargissement de la sphère institutionnelle de gestion des affaires publiques.

## **Chantier 10 : Comment construire un nouveau rapport au politique, au pouvoir ?**

### **Enjeux et contexte**

La politique est communément perçue comme l'art de gérer la cité. L'édification de l'État-nation en Afrique a conduit à des structures politiques caractérisées par la centralisation excessive du pouvoir. La construction endogène de l'Etat s'est faite autour d'un pouvoir souvent autoritaire et prédateur, finissant d'installer dans la mentalité des populations que la politique est un moyen d'ascension personnelle sur la société et que le pouvoir en est l'instrument. Cette situation conduit à disqualifier l'Etat dans l'exercice de ses fonctions de régulation sociale et économique. La collusion des politiques, des fonctionnaires et des hommes d'affaires, a conduit à une conception médiocre de l'éthique du service public et de la citoyenneté. La mosaïque d'ethnies, au lieu de constituer un facteur de richesse politique, sociale et économique, conduit dans bien des pays à la cristallisation des partis politiques sur des bases ethnicistes et régionalistes, contribuant à l'insécurité à l'intérieur et à l'extérieur des Etats. Face à ce drame, le citoyen insuffisamment éduqué sur le sens de la carte d'électeur qu'il détient, est le complice souvent inconscient du pouvoir qui le maintient dans la misère et la pauvreté. Et, soucieux de se perpétuer à tout prix, le pouvoir politique s'est progressivement vidé de sa base morale, perdant toute légitimité, se maintenant par la violence ou au mieux par la corruption.

Une refondation de l'Etat dans ce contexte passe obligatoirement par une réhabilitation du politique et du pouvoir. Il s'agit d'en corriger les pratiques et les perceptions négatives. Il faut arriver à réconcilier le pouvoir et la politique avec les populations. Cela passe par la réhabilitation dans les pratiques et les comportements de gestion de la chose publique, de certains principes et valeurs comme la transparence, la responsabilité, la participation et le contrôle public, la définition de code de conduite et de valeurs partagées, l'engagement citoyen.

### **Thèmes à traiter**

- 10.1 Comment faire pour que le pouvoir et la politique ne soient plus des pourvoyeurs de privilèges ? Train de vie de l'Etat et des hommes politiques ; ce que doit être un homme d'Etat ; efficacité et efficience de l'action publique ; choix et arbitrage des dépenses publiques.
- 10.2 Comment assurer une institutionnalisation réelle et garantie du pouvoir ? L'éthique de la responsabilité et du rendre compte aux citoyens ; cultiver la pratique de la transparence et bannir l'impunité ; conditions d'un débat politique de niveau ;
- 10.3 Comment revenir sur la "professionnalisation" de la politique et relever la qualité du personnel politique ? Engagement citoyen ; code de conduite et définition de valeurs partagées.
- 10.4 Comment faire pour que la politique et le pouvoir deviennent de véritables moyens de réalisation du rêve social africain ? Cultiver les processus inclusifs de prise de décision ; pratiquer la subsidiarité active.

## Corrélat

- Chantier 11 : comment renforcer la légitimité de l'Etat ?
- Chantier 12 : comment garantir la légalité de l'action publique ?

## Chantier 11 : Comment renforcer la légitimité de l'Etat ?

### Enjeux et contexte

La légitimité de tout acteur public, et en tout premier lieu de l'Etat trouve sa source première dans la conformité de l'action publique avec les attentes de la population.

En fait la population a bien souvent un point de vue très critique sur l'Etat, jugé inefficace, au service d'ambitions personnelles, éloigné des préoccupations des citoyens, marqué par la corruption. L'Etat est perçu en quelque sorte comme un corps étranger dans la société.

Pourtant la population a besoin d'Etat ; elle réclame des services publics, une administration qui fonctionne, la justice et la sécurité.

Cette tension entre les attentes de la société et la défaillance de l'Etat est un signe fort de la crise de gouvernance et appelle un processus de refondation de la légitimité de l'Etat dans sa dimension politique (le gouvernement) et administrative (les services de l'Etat).

### Thèmes à traiter

11.1 Le développement de la démocratie participative est la première condition de la légitimité de l'Etat dans la mesure où elle permet de faire émerger les besoins, les attentes de la population. C'est sur cette base que l'Etat doit fonder le choix des politiques à conduire et les moyens à mettre en œuvre.

C'est à la base, au niveau local, que la démocratie participative trouve son fondement. Par quels mécanismes, selon quelles règles, avec quels moyens est-il possible de lui donner vie ? Comment faire en sorte aussi que l'Etat prenne en compte l'expérience et les dynamiques locales pour fixer les orientations de sa politique ?

11.2 La représentation de la population par les élus est un des moyens permettant de faire « remonter » du local au national les attentes de la population. Encore faut-il que la démocratie représentative soit réellement fondée sur cet objectif, ce qui n'est pas toujours le cas. Comment mieux assurer cette mission ? Comment signifier aux élus, pendant toute la durée de leur mandat, les objectifs à faire valoir dans l'action de l'Etat ? Comment placer les élus sous un véritable contrôle citoyen dans l'exécution de leur mandat ?

11.3 Le gouvernement et l'administration ont l'obligation de rendre des comptes à la population. Les citoyens doivent également pouvoir interpellier les responsables publics sur leurs actions. Comment organiser ce double mouvement qui est la condition de la transparence de l'action publique et un facteur essentiel de la légitimité de l'Etat ?

11.4 Le choix des agents de l'Etat, chargés de mettre en œuvre l'action publique, est également un facteur de légitimité de l'Etat. Les critères de recrutement doivent faire prévaloir la compétence et le dévouement au bien public sur toute autre considération. Comment progresser vers un corps de fonctionnaires répondant à ces critères ?



### Corrélat

- Chantier 1\_ : la légitimité de l'Etat doit s'ancrer sur la participation citoyenne à la base
- Chantier 10 : la conception du bien public et du politique doit fonder le comportement des agents de l'Etat
- Chantier 12 : il n'y pas de légitimité sans légalité de l'action publique
- Chantier 13 : il n'y pas de légitimité sans efficacité de l'action publique

## Chantier 12 : Comment garantir la légalité de l'action publique ?

### Enjeux et contexte

La légalité des actions publiques repose sur leur conformité aux règles de droit édictées. Or trop souvent l'action du gouvernement ou de l'administration est arbitraire, ignore le droit, renforce les privilèges... La corruption s'ajoute à ces manquements. Cette situation est dommageable pour l'efficacité de l'action publique comme pour la légitimité de l'Etat.

### Thèmes à traiter

- 12.1 La légalité de l'action publique peut être garantie par le bon exercice de tous les instruments de contrôle public : tribunaux administratifs et constitutionnels, corps de contrôle d'Etat, organismes de lutte contre la corruption. Encore faut-il que ces institutions elles-mêmes agissent dans ce sens et soient légitimes aux yeux de la population. Comment y parvenir en agissant à la fois sur le cadre institutionnel (missions de ces institutions) et sur la désignation de leurs membres ?
- 12.2 Si la garantie ultime de la légalité se situe dans l'existence d'un Etat de droit, la société a un rôle important à jouer pour y parvenir (contrôle citoyen). Les médias, les partis, les associations ont un pouvoir d'interpellation des responsables publics pour imposer plus de transparence. Les médias, notamment, par l'information qu'ils diffusent peuvent sortir du secret et de l'opacité les actes délictueux et peser pour leur sanction.

### Corrélat

- Chantier 10 : l'Etat de droit doit être servi par des agents respectant la chose publique

## Chantier 13 : Comment améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat

### Enjeux et contexte

La crise de l'Etat, la nécessité de le refonder sont d'abord rendue manifestes par la faible efficacité de son action au service de la société. C'est un facteur majeur de sa perte de légitimité.

Les causes de cette inefficacité sont multiples et fortement interdépendantes. Pour y remédier, il est nécessaire de s'attaquer à toutes en même temps, de la fixation des objectifs de l'action publique jusqu'aux moyens de leur mise en œuvre.

### Thèmes à traiter

13.1 La condition première de l'efficacité de l'action publique est que les objectifs poursuivis soient conformes aux attentes de la population et aux réalités du pays. Ce n'est pas la moindre des difficultés dans des contextes où, par différents moyens, des injonctions extérieures (notamment celles des grandes organisations multilatérales) tentent d'imposer à l'Etat des priorités, des objectifs et des codes de conduite. Comment renforcer la capacité de l'Etat à construire un programme d'action pertinent?

13.2 Des structures administratives de l'Etat inadaptées, une articulation défailante entre la décision politique et sa mise en œuvre entraînent une grande impuissance de l'action publique.

Comment structurer l'Etat central et ses organes déconcentrés localement pour augmenter ses performances ? Comment organiser les compétences partagées aux différents niveaux de territoire en dépassant le modèle hiérarchique existant? Comment favoriser, à tous les niveaux, la coopération nécessaire entre les services de compétences différentes pour éviter une approche purement sectorielle de l'action publique ?

Comment assurer une relation claire et efficace entre les décideurs politiques (le gouvernement, les ministres) et les agents chargés de mettre en œuvre l'action publique (les administrations)?

13.3 L'organisation de l'Etat, même la plus parfaite, ne vaut rien sans la qualité des agents qui la font fonctionner, sans un nombre suffisant de fonctionnaires affectés, selon les besoins réels, dans les différentes administrations.

Comment former et recruter des agents de l'Etat compétents?

Comment promouvoir, chez chaque fonctionnaire, une idéologie du service public, de la responsabilité?

Comment construire par apprentissage, dans l'action de chaque département ministériel, une "culture de l'action publique" fondée sur le bien commun?

13.4 Enfin, l'efficacité de l'action publique dépend, dans sa mise en œuvre concrète, de la pertinence des règles et procédures qui encadrent les actes publics. Le caractère bureaucratique de l'Etat, constamment dénoncé, résulte du caractère souvent inapproprié des procédures employées.

Contraintes inutiles d'un côté, laxisme dans d'autres domaines, résultent d'une approche qui privilégie les obligations de moyens sur les obligations de résultats (peu importe le résultat si on a utilisé les moyens selon les règles).

Comment débureaucratiser l'Etat, comment construire des systèmes pertinents de règles ?

## **Chantier 14 : Comment mettre la coopération internationale au service du pays**

### **Enjeux et contexte**

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

C'est le symptôme d'une inadéquation des stratégies de coopération ancienne avec la nouvelle donne de la mondialisation.

### **Thèmes à traiter**

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

14.2 La question de l'aide dans la coopération internationale ne peut être séparée des conditions de la mondialisation. A quoi bon développer l'aide aux pays africains si, dans le même temps, la domination du marché impose chaque jour un peu plus la marginalité des pays africains? L'aide ne saurait être la médecine curative d'un mal entretenu par le manque de régulations mondiales tenant compte des intérêts des pays africains. Comment mettre en cohérence les politiques de coopération internationale et d'aide avec la réforme des grandes régulations mondiales?

14.2 De telles réformes seront sans grand effet si, parallèlement, chaque pays africain et le continent africain dans son ensemble, ne conquièrent pas les moyens de construire leur propre point de vue, leurs objectifs et les valeurs qui les fondent. Or la dissymétrie actuelle se traduit par une concentration au Nord de l'expertise, de la connaissance, de la maîtrise des outils de décision. L'expérience africaine n'est pas capitalisée par les Africains mais par leurs "partenaires" du Nord.

Comment développer les capacités nécessaires pour que les Africains puissent tenir véritablement leur rôle de partenaire dans la coopération internationale ?