

ACTION PUBLIQUE ET CITOYENNETES :

Les chaînons manquants d'une réconciliation entre gouvernants et gouvernés

*Contribution au Forum Multi-acteurs sur « comment articuler le local au national pour ré-
légitimer l'action publique ? »*

Raogo Antoine SAWADOGO
Juin 2011

Introduction

Depuis deux décennies, la plupart des Etats africains se sont engagés dans des processus de réformes institutionnelles en profondeur pour replacer le citoyen au cœur des politiques publiques à travers la libéralisation du jeu politique, de l'économie et des espaces d'expressions. Ces réformes structurelles et politiques ont contribué à changer, dans bien des cas, les modes de gestion quotidienne des affaires publiques. Par le biais de la démocratisation, soutenue par des processus de décentralisation, ces réformes visaient à permettre de gouverner au plus proche du citoyen, de le responsabiliser dans la gestion de sa cité mais aussi et surtout à créer les conditions d'équité dans l'accès aux services de base et aux facteurs de production. Mais à l'épreuve de la pratique, ces processus institutionnels paraissent incomplets. En effet, les institutions mises en place n'ont pas pu générer des mécanismes capables de réguler les dynamiques et les bouillonnements qu'ont engendrés ces processus chez les populations.

Ce type de bouillonnements et dynamiques par des ruptures de diverses formes. En effet, à la faveur de la crise que vit le Burkina Faso l'on constate que :

- i) Les manifestations ne sont plus l'apanage des syndicats, des partis politiques, pas même la société civile organisée ou non. Ce sont des jeunes (élèves), des paysans (cotonculteurs), des militaires, commerçants, qui spontanément réagissent pour protester contre une façon de conduire l'action publique
- ii) Les modes de contestations sont caractérisées par des actions de boycott des élections (faible participation aux différents scrutins), de casses des édifices publics, de représailles contre les hiérarchies et les dirigeants (incendies de domiciles, autres violences exercés contre des personnalités).
- iii) Les manifestations ne partent plus de la capitale mais de la périphérie (Koudougou, Réo, Ouahigouya, Kindi, Poa, Gaoua, Fada, etc.) pour gagner la capitale.

Le Local (Collectivités territoriales décentralisées) et les échelles d'exécution de base (le planton, l'instituteur de brousse, l'infirmier ou la matrone, le soldat du rang) constituent des acteurs importants de la chaîne de mise en œuvre de l'action publique. Ce sont eux qui sont en contacts avec les citoyens et leur assurent l'accès aux services publics. Si leurs conditions de vie et de travail sont précaires, il va s'en dire que, quelles que soient la volonté politique, l'efficacité de l'action publique prendra un coup certain.

Les récents événements que notre pays a connus, sans donner lieu à une crise de la citoyenneté, constituent néanmoins des signes tangibles d'un délitement des pratiques de gouvernance. Si des situations géographiquement circonscrites, ont évolué depuis leur niche de départ au point de devenir une affaire d'Etat, c'est sans doute parce qu'il y a eu plusieurs dysfonctionnements depuis le niveau local et les échelles de base. Ce sont les mécanismes de régulation sociale qui sont en cause ; ce sont les modes de gouvernance qui sont en panne.

La présente contribution se propose d'aborder quelques clés de lecture de la crise mais également des pistes de réflexions pouvant contribuer à rapprocher les acteurs et renforcer l'efficacité et la légitimité de l'action publique.

I. Les trois « pannes » de la gouvernance au Burkina Faso

Sans aucune prétention d'exhaustivité ni de vérité absolue, nous voudrions mettre l'accent sur ce qui peut être considéré comme les trois « *pannes* » majeures de la gouvernance au Burkina et plus globalement en Afrique sub-saharienne.

I.1. Le déficit de dialogue entre gouvernants et gouvernés

Ce déficit peut être analysé à plusieurs niveaux.

(1) Entre l'élite intellectuelle et les autres groupes socioprofessionnels

Héritier d'un modèle de formation particulièrement élitiste, notre système éducatif a produit deux types de citoyens : d'une part des citoyens lettrés francophones à qui l'accès à l'administration, aux institutions publiques, aux espaces publics de débat, etc. est plus ou moins favorisé par différents mécanismes et dispositifs. D'autre part, des citoyens analphabètes non francophones à qui l'Etat offre moins d'opportunités, moins d'accès au débat public, etc. Cette situation favorise le développement d'une citoyenneté à « *deux vitesses* » : i) une citoyenneté formelle construite sur des référents officiels produits par l'Etat et ses institutions. Cette forme de citoyenneté est par conséquent promue et valorisée par l'Etat ; ii) et une citoyenneté locale élaborée à partir des valeurs et des références propres des individus et de leurs communautés de vie. Il s'agit là d'une citoyenneté recluse parce que généralement marginalisée par l'Etat et ses institutions publiques. Le dialogue entre l'élite intellectuelle et les autres groupes socioprofessionnels butent ainsi sur un clivage sociologique entretenu par les différences de statuts que l'Etat confère consciemment ou inconsciemment aux citoyens.

Par exemple, lorsque la crise a éclaté, il n'y avait pas de cadres dialogue pouvant prendre en charge les préoccupations des différentes couches socioprofessionnelles. Le président du Faso, en personne, a dû engager un dialogue direct avec les militaires et paramilitaires (tous grades confondus), les élèves, les enseignants, etc. Même là, force est de constater que ce dialogue direct n'a pas produit les effets escomptés puisqu'après ces rencontres, les mutineries se sont poursuivies dans différentes localités pour atteindre son summum à Bobo-Dioulasso.

(2) Entre les collectivités locales et leurs citoyens

Le processus de décentralisation en cours dans notre pays depuis maintenant deux décennies n'a pas encore réussi à donner aux collectivités la plénitude de leurs fonctions. Alors qu'on attendait de la décentralisation qu'elle permette aux communautés locales d'envisager un développement harmonieux basé notamment

sur les principes de solidarité et de participation, elle a, dans beaucoup de cas, transformé la sphère locale en arène politique où se jouent des haines les plus irréductibles, et où les réseaux de clientèles politiques se livrent des guérillas autodestructrices via les différents regroupements formellement constitués ou non. Dans ces conditions, les édiles et leurs alliés sont plus portés à développer des stratégies de survie politique basées notamment sur la manipulation et l'exclusion. De ce fait, les collectivités ne sont pas en mesure d'offrir à chaque citoyen et citoyenne les conditions d'un mieux-être sécurisé. A titre d'exemple, l'on pourrait citer les levers de boucliers contre les édiles locaux à Koubri, Kindi, Bogodogo, Boulmiougou, pour ne citer que ces cas, autour de la gestion des lotissements

(3) Entre les institutions (services publics) et les usagers

Longtemps enfermés dans une culture de commandement, les institutions et services publics burkinabé découvrent progressivement les vertus du dialogue avec les usagers. Cet apprentissage ne se fait pas sans difficulté. La production de service public est en effet généralement considérée comme un domaine réservé aux spécialistes et aux grands commis de l'Etat. Les usagers sont alors considérés comme des consommateurs passifs et n'ayant aucune compétence pour se prononcer sur le service délivré. Ce dogme de « *l'incompétence* » de l'utilisateur fait que celui-ci se trouve totalement disqualifié par les agents publics et leurs institutions pour engager un quelconque dialogue sur la qualité du service. Ce faisant, les incertitudes et les doutes de l'utilisateur ne sont jamais résorbées et finissent par se cristalliser en mécontentements et frustrations qui tôt ou tard s'exprimeront contre les différentes institutions et services publics. Là encore, les exemples sont légion. L'on peut citer entre autres la fatwa décrétée contre la police dans plusieurs localités du Burkina, contre la douane à Bittou, etc.

I.2. La production de l'exclusion dans la redistribution des droits et devoirs

Cette production de l'exclusion se manifeste même dans la répartition géographique des personnels publics et des services techniques. Ouagadougou et Bobo-Dioulasso concentrent, à elles seules, près de 65% des fonctionnaires. On notera par exemple que le ratio Médecins/populations est beaucoup plus élevé dans ces centres urbains que partout ailleurs dans le pays. Dans beaucoup de communes rurales, il n'y a même pas un seul médecin.

Cette production de la marginalisation est la conséquence directe du déficit de dialogue entre gouvernants et gouvernés. En l'absence de mécanismes permettant de faire émerger par le dialogue et le débat public des règles consensuelles et transparentes garantissant à tous un exercice équitable des droits et devoirs, on assiste parfois à une redistribution sélective de ces droits et devoirs. En fonction de leur statut social, politique ou économique, les citoyens se verront soumis à un régime de droits plus ou moins avantageux, fait d'exemption, de remise ou de contournement, ou à l'opposé, un régime des plus rigoristes. Ceux des citoyens qui sont dépourvus de telles ressources sociales, politiques ou économiques sont alors

obligés de se rabattre sur des courtiers agissant en collusion avec les différents cercles de décision. La question de la redistribution des droits et devoirs se pose aussi entre générations. Comment la génération actuelle de décideurs prépare-t-elle l'avenir de la jeune génération ? Au regard de la forte mobilisation de la frange jeune (élèves, étudiants, jeunes soldats, etc.) dans les récents mouvements, on a le sentiment que la crise est aussi d'ordre générationnel. Les jeunes se font-ils l'idée que leurs aînés compromettent leur accès à des droits légitimes, ou sommes-nous dans un cycle normal d'évolution social ? Dans tous les cas de figures, un traitement non équitable des droits et des devoirs des citoyens contribue à produire de l'exclusion sociale. La marginalité quelle que soit sa nature constitue toujours un terreau favorable au développement de la violence.

I.3. La faiblesse de la culture citoyenne

Elle est consubstantielle au niveau d'appropriation des valeurs de la démocratie par tous les groupes d'acteurs. Ni les discours euphoriques, ni les slogans incantatoires sur les vertus de la démocratie ne suffisent à instaurer une vraie culture citoyenne dans notre pays. En effet, aux appels des gouvernants pour le respect du bien public et des procédures publiques, s'opposent des revendications de transparence et d'équité de la part des citoyens. On comprend bien que les attentes des uns ne peuvent être satisfaites qu'à condition que celles des autres le soient également. En réalité, le problème qui se pose ici est la faiblesse de la culture citoyenne se traduisant notamment par l'absence et/ou la faiblesse d'une part, d'une pratique d'interpellation (demande de compte) et redevabilité et d'autre part, de participation et de contrôle citoyen. En dehors des contextes de crise, gouvernants et gouvernés ne semblent pas prédisposés à collaborer de façon constante autour de telles ou telles préoccupations. En conséquence, les actions en matière de redevabilité ou de contrôle citoyen se transforment en éléments structurants de la communication de crise plutôt que de s'inscrire dans l'exercice normale de la vie démocratique de notre pays.

Ces trois pannes ont pour conséquence de créer un climat de suspicions quasi généralisé entre gouvernants et gouvernés. Cette crise a atteint un tel seuil que les espaces de dialogue ouverts pour aplanir les divergences font l'objet de tant de dissensions. En témoignent les levers de boucliers autour de la participation ou non de certains acteurs au Conseil consultatif sur les réformes politiques.

Nous sommes dans un contexte d'Etat en construction et les crises font parties intégrantes de l'évolution des Etats. Un Etat qui ne sait pas faire face à des crises et qui ne se construit pas en tenant compte des crises est voué à l'échec. Il faut lire les événements actuels comme la revendication d'un besoin de maturation des mécanismes et des appareils de l'Etat, dans un contexte d'Etat de droit. Les crises laissent voir des dysfonctionnements et des malaises dont on doit se servir comme des leçons afin de chercher des réponses adéquates pour une meilleure gestion de la chose publique.

II. Quelles propositions pour une gouvernance qui réconcilie gouvernants et gouvernés ?

Au regard des éléments d'analyse portés plus haut, le Laboratoire Citoyennetés (LC) considère qu'il y a urgence à agir tant au niveau local que central.

II.1. Réfléchir sur l'efficacité des espaces et cadres formels de dialogue entre gouvernants et gouvernés en s'interrogeant notamment sur les aspects suivants :

- La fonction de ces espaces et outils de dialogue public : on doit s'intéresser à la fonction réelle de ces espaces et outils pour les différents acteurs. Sont-ils institués ou investis pour des raisons purement procédurales, ou est-ce des actions liées à une réelle volonté d'écoute réciproque ? certains citoyens ont parfois le sentiment que ces outils privilégient quelque fois une fonction politique non affichée au détriment de leur fonction sociale affichée. Un exemple patent de ce type de quiproquo est la commission électorale nationale indépendante (CENI). Revendiquée pendant des années par l'opposition politique, elle est aujourd'hui décriée par la même opposition ainsi qu'une frange importante de la société civile. On peut déjà à ce niveau interroger l'utilité sociale de tels espaces et outils qui prolifèrent tant au niveau local que central. Il est connu de tous que l'existence d'un cadre ou d'un mécanisme de dialogue n'est pas une fin en soi. Il n'est socialement utile que s'il s'inscrit dans une démarche consciente de recherche de solutions aux problèmes de la cité.
- Le contenu des espaces formels de dialogue : Comment et qui définit les agendas de ces rencontres d'une part, et d'autre part, comment les informations qui y sont traitées sont mobilisés depuis le bas ?
- Quelle liberté d'expression ces espaces et outils garantissent-ils aux différents acteurs en présence ?
- Quelle est la légitimité de ceux qui accèdent à ces tribunes de dialogue ? Que représentent-ils réellement et au nom de qui parlent-ils ?
- Quelle suite les gouvernants et gouvernés donnent-ils aux décisions issues de ces espaces de dialogue ?

Au-delà des cadres formels constitués par l'Etat, les citoyens individuellement ou collectivement doivent s'investir à appuyer le dialogue gouvernants/gouvernés afin qu'on évite de s'enfermer dans la rigidité des mécanismes formels.

II.2. Mettre l'accent sur l'éducation à la démocratie et à la citoyenneté

L'éducation à la démocratie et à la citoyenneté est à envisager dans une perspective qui favorise la participation, privilégie la prise de conscience de la diversité des points de vue, la construction des règles et leur acceptation ainsi que la négociation. En effet, l'éducation à la démocratie et à la citoyenneté suppose l'apprentissage des compétences collectives qui ne peuvent s'acquérir qu'en groupe. Par exemple, apprendre à partager un territoire, poser des actes en étant conscient de leur impact sur le cadre de vie, savoir parler aux autres, comprendre et respecter

le point de vue des autres, se forger une opinion à travers le dialogue avec les autres. Restaurer la confiance en soi, capacité à échanger, à énoncer un point de vue sont les premières conditions. Acquérir de nouvelles connaissances, élaborer des contre-propositions, mobiliser des compétences d'expertise sur un projet seront alors leurs revendications naturelles. Au même titre que les élus disposent de l'appui de leur service, les citoyens doivent pouvoir être accompagnés et se former. L'enjeu de la formation des citoyens réside là: leur permettre de développer, de façon permanente, leurs capacités d'implication personnelle pour l'amélioration de la vie quotidienne dans leur quartier, dans leur ville. Les objectifs de la capacité citoyenne c'est d'organiser des actions de façon à permettre aux habitants d'acquérir de nouvelles compétences, de nouvelles connaissances, des capacités à organiser, construire et rendre compte d'un projet. Ce type d'actions doit pouvoir renouveler, s'amplifier, se diffuser notamment à travers un recours bien mesuré aux canaux de communication moderne et traditionnelle.

II.3. Accompagner les collectivités à devenir des espaces vie sécurisés :

Les collectivités territoriales peuvent être considérées comme des entrées pertinentes pour envisager une refondation de notre gouvernance. En effet, les processus de décentralisation ont pour ambition de faire prospérer la légalité de l'action publique en lui conférant toute la légitimité qui est censée la fonder et lui donner un ancrage durable dans l'organisation sociale. Censé permettre de gouverner "plus proche du citoyen", la décentralisation participe d'une tentative de refondation de l'Etat, d'enracinement de la gouvernance à travers la participation de tous aux affaires publiques.

Etat et l'ensemble de ses partenaires (ONG de développement, partenaires techniques et financiers, associations, etc.) doivent résolument se convaincre que la formation de citoyens responsables, consciencieux et socialement engagés est une étape incontournable pour le développement de notre pays. Autrement, les investissements et les sacrifices de plusieurs décennies courent à tout moment le risque de se transformer en champ de ruine ou de voler en fumée en l'espace d'une matinée.

En fin de compte, cette crise est une occasion historique qu'il ne faut pas rater pour réinterroger nos façons de régler nos problèmes. Les seuls discours du Président du Faso ne règlent pas systématiquement les problèmes. La mise en place d'un nouveau gouvernement n'amène pas automatiquement les manifestants à baisser la garde. La sérénité, le calme, la cohésion sociale, ne peuvent être pérennisés que quand les dirigeants auront bâti des mécanismes efficaces pour rassurer le fils du pauvre qu'il a les mêmes chances que le fils du ministre, le fils du riche commerçant, quand ils doivent concourir pour un poste et pour une offre de service de l'Etat. Quand vous écoutez les discours de ceux qui revendiquent, les messages se résument en ces termes, « *On ne veut pas tel chef. Nos chefs nous exploitent. Ils ne nous écoutent pas* ». Ces messages qui reviennent de façon récurrente, doivent être décryptés pour apporter l'antidote efficace. Cela passe par

la fortification des audits institutionnels et des accompagnements rigoureux avec obligation de compte rendu à l'opinion publique.

Créé en 2003, le Laboratoire Citoyennetés (LC) est né dans ce contexte d'une gouvernance et d'une citoyenneté à deux vitesses. Il s'investit justement dans cette logique d'accompagnement des collectivités territoriales en vue de l'émergence d'une citoyenneté responsable et mieux assumée. Nous considérons, en effet, que nos Etats ne connaîtront pas de démocratie, ni développement harmonieux, sans l'instauration d'une pratique de gouvernance qui permet de rallier gouvernants et gouvernés autour de règles et de valeurs communes, soutenues par un sentiment d'appartenance à une collectivité, à une nation.