

Pour une nouvelle ingénierie
institutionnelle qui codifie
la pluralité des légitimités

Des propositions
pour refonder l'Etat

Cahier n°2010-04



Pour une nouvelle ingénierie institutionnelle
qui codifie la pluralité des légitimités
Des propositions pour refonder l'État

Cahier rédigé et coordonné par Assane Mbaye
avec l'assistance de SidikiDaff, Mormar Lissa Dieng et Karine Goasmat
Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique

Cahier n°2010-04

Diffusion : disponible sur le site ressources de l'Alliance
www.afrique-gouvernance.net

- Préface -

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique regroupe des acteurs engagés dans la réflexion et l'action, soucieux de promouvoir en Afrique et dans le monde, un dialogue sur la gestion des affaires publiques. L'Alliance a pris la relève, à partir de 2003, d'une initiative interafricaine de dialogue sur la gouvernance. Son ambition est de contribuer à l'émergence d'un projet de gouvernance profondément ancré dans les réalités des sociétés africaines.

Pour l'Alliance, la gouvernance est l'art de la gestion cohérente des affaires communes à tout groupe. Elle est donc faite d'une somme de valeurs, de principes et de méthodes qui ne sauraient être séparés. Comment gouverner ? Comment se gouverner ? sont deux questions éternelles qui appellent des réponses spécifiques dans le temps et dans l'espace, et sont intimement liées à la culture des acteurs concernés et aux défis du moment. Car parler de gouvernance oblige à s'interroger, entre autres, sur : comment pense-t-on les rapports entre le collectif et l'individuel ? Comment pense t-on le rapport au pouvoir ? Comment pense t-on le rapport à la chose publique ?

La question de la gouvernance doit donc être appréhendée par rapport au contexte réel de ce qu'il faut gouverner et en rapport avec le patrimoine institutionnel, humain et financier disponible pour ce faire. Pour l'Alliance, il ne saurait exister un modèle universel et « passe-partout » de gouvernance ; mais des principes universels communs doivent inspirer tous les modèles.

Près d'une dizaine d'années de collecte et d'analyse de la parole et des expériences d'une grande diversité d'acteurs de la gestion publique nous ont amené à penser que le défi de la refondation de la gouvernance en Afrique passe par :

1- *la mise au cœur du débat sur la refondation des valeurs endogènes et des principes partagés*, en ce sens que les valeurs et les principes sur lesquels s'adosent les modèles de gouvernance doivent être pensés à partir de référentiels communs, connus et reconnus par les populations. Les crises de gouvernance sont fondamentalement le reflet d'une crise des valeurs, notamment morales et éthiques, dont la remobilisation est une condition sine qua non d'une action publique de qualité et de sociétés apaisées, construites sur de forts consensus en matière de gestion de l'espace public. C'est la raison pour laquelle nous préférons le concept ***de gouvernance légitime***, parce que la gestion des affaires publiques et l'exercice des pouvoirs qui y sont liés doivent être au service du bien commun, avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

2- *La mise au cœur du processus de la refondation de l'expérience des acteurs*, parce que pour nous chaque acteur est le meilleur expert de sa propre réalité et mérite, à ce titre, d'être écouté; parce que les propositions de réforme de la gestion des affaires publiques ne doivent pas être imposées de l'extérieur, ni provenir de réflexions abstraites. Mais elles doivent être le fruit d'un croisement des aspirations, des regards critiques et des expériences concrètes dont l'analyse doit servir à l'amélioration des pratiques de gouvernance.

3- *l'articulation de l'unité, indispensable pour réussir avec la grande diversité des acteurs*, parce que la participation de chaque individu, de chaque groupe à l'édification d'une nation dépend de la place que la collectivité accorde à l'affirmation et à l'épanouissement de son identité. Pour l'Alliance, l'unité ne se confond pas avec la négation de la diversité mais correspond plutôt à leur articulation harmonieuse.

4- *l'articulation des échelles de gouvernance du niveau local au niveau mondial plutôt qu'un cloisonnement des échelles*, parce que nous estimons que l'amélioration de la gestion des affaires publiques passe par une mise en partenariat des échelles de territoire et la recherche de complémentarité entre les rôles et responsabilités des acteurs et des moyens disponibles sur la base du principe de subsidiarité active, plutôt que par une répartition mécanique des compétences.

5- *l'enracinement dans le local pour refonder la gouvernance*, car le niveau local est le niveau stratégique pour une décentralisation effective. L'espace local offre la possibilité d'inventer et de mettre en application de nouveaux

modes de gestion participative et légitime des affaires publiques nécessaire tout simplement au développement. L'échelle locale est également le niveau idéal pour : d'une part, la création de richesses endogènes et l'amélioration des conditions de vie des populations et, d'autre part la prévention et la régulation des conflits inhérents à toutes les sociétés en mutation.

Les propositions qui sont dans ce cahier sont construites à partir de l'analyse de la parole et de l'expérience concrète des acteurs africains au travers de la grille ci-dessus. Notre souhait est qu'elles inspirent les multiples et diverses réformes de la gestion publique qui sont en cours ou à venir dans les pays du continent.

Ousmane SY

Coordinateur de l'Alliance
pour Refonder la gouvernance en Afrique

Bamako - Mali

- Avant Propos -

N'a-t-on pas tant discuté et écrit sur le thème de l'État et du pouvoir en Afrique qu'il ne reste plus rien à y ajouter qui n'ait déjà été dit ? Sur la controverse relative à l'existence ou non d'États dans l'Afrique ancienne, sur la vulgate de la greffe de l'État-Nation postcolonial dont on dénonce encore les méfaits, sur sa fragilité, sur sa crise de légitimité et d'efficacité, sur les mutations qu'il subit sous la férule des institutions financières internationales... S'il n'y avait plus rien à dire sur le sujet, resterait-il quelque chose à faire qui n'ait déjà été fait pour le sauver des maux qui l'assaillent ? Des cures d'amaigrissement du « Moins d'État, mieux d'État », des plans d'ajustement structurel aux recettes de la bonne gouvernance des années 90, de la démocratie et des droits de l'homme, de la conditionnalité de l'aide au développement...

Alors, pourquoi donc reparler de l'État en Afrique et de ce qu'il faudrait faire de ce sujet malade après tant de discours et de prescriptions de la part de ceux qui se sont portés à son chevet ? C'est qu'en tant qu'objet de réflexion et de réformes, la question de l'État est indissociable de l'évolution et de l'état de l'Afrique postcoloniale ; sa refondation est aussi un élément de l'invention d'un futur africain. Mais encore faudrait-il l'aborder sans rester dans les lieux communs, les approches dogmatiques et l'enfermement dans le modèle officiel connu. C'est le difficile pari tenté par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique de reformuler la question de l'État à travers une initiative sur « La cohabitation des légitimités à l'échelle locale ». Le titre de l'initiative révèle les deux hypothèses qui la sous-tendent et que l'on peut résumer ainsi : le pluralisme est une réalité du présent et l'échelle locale est le futur de l'État en Afrique.

La première hypothèse est que la question de l'État mérite d'être abordée dans une perspective plus large qui la réconcilie avec son pendant naturel, la question du pouvoir et de son fondement. Or, dès que l'on s'engage dans une telle réflexion, les pratiques observées démontrent que l'idée d'un pouvoir unique ayant un fondement unique dans le champ social, postulat de l'État-nation exclusivement et uniquement fondé sur la citoyenneté individuelle, la rationalité et la légalité étatique, est une vue de l'esprit. Les expériences collectées démontrent au contraire que les sociétés africaines sont traversées par des rivalités, des collaborations, des conflits entre divers pouvoirs incarnés par diverses autorités et dont la légitimité se construit sur des représentations,

des pratiques et un rapport différents au pouvoir. Ce pluralisme se prolonge dans les institutions et les normes qui régulent la vie sociale et constitue une réalité que ne devraient négliger ni les réformes ni les réflexions sur l'État. Mais comment faire cohabiter cette pluralité de pouvoirs ? Comment ne pas les opposer comme des contraires irréconciliables mais bien plutôt les articuler de manière harmonieuse dans un projet de gouvernance qui s'inscrit dans une modernité maîtrisée par l'Afrique et qui traduit réellement la manière dont le pouvoir s'y institutionnalise et s'y formalise ? Pour ce faire, il faut bien se débarrasser des idées préconçues : s'inspirer du passé et des formes anciennes d'organisation du pouvoir, sans diaboliser le pouvoir d'État. Il faut éviter cependant de donner caution totale à la prétention « totalitaire » du pouvoir d'État. Paradigme de « l'entre-deux », disent certains, pour traduire l'équilibre à partir duquel l'État africain peut se construire en se fondant sur une historicité propre, tout en répondant aux défis de la modernité et de la mondialisation et, en contribuant à la détermination du contenu de l'Universel.

La deuxième hypothèse est que la refondation de l'État en Afrique se construit dans une grande mesure à partir de ce qui s'invente à l'échelle locale. Après la période de centralisation, on avait espéré que les politiques de décentralisation étaient l'occasion de réconcilier l'État avec les sociétés. La pratique a démontré que le transfert de modèle et la vision « administrativiste » ont empêché d'envisager la décentralisation comme un moyen de refondation de l'État. Or, malgré tout, des expériences concrètes révèlent, souvent en marge de la légalité officielle, toutes les potentialités de l'organisation et de l'exercice du pouvoir à l'échelle locale, de la collaboration fructueuse d'une pluralité d'acteurs et d'autorités au service du développement, de la paix entre les communautés et de la construction du vivre ensemble.

Et même pour aller plus loin, ces expériences locales peuvent certainement constituer un modèle d'inspiration pour l'échelle nationale. Sous ce rapport, la crise actuelle des Constitutions en Afrique rappelle ce défi majeur de la conciliation entre légitimité et légalité et que, finalement, l'érection de modèles constitutionnels ne peut satisfaire son objectif, à savoir organiser et limiter le pouvoir, que si ces modèles sont ancrés dans la réalité qu'ils prétendent saisir. Cette réalité se manifeste d'abord et avant tout à travers ce qui se vit concrètement à l'échelle locale.

Le présent cahier de propositions est le produit du croisement de ces deux hypothèses, croisement réalisé à partir de la collecte de près de quatre cents

expériences dans cinq pays (Bénin, Burkina-Faso, Mali, Sénégal et Togo). Il présente les principaux éléments de réflexion inspirés des pratiques concrètes des acteurs et les enseignements qu'il est possible d'en tirer sur le plan de l'ingénierie des institutions locales et nationales et dans le domaine du pluralisme juridique et judiciaire.

La méthodologie utilisée (partir des expériences concrètes et locales) montre l'importance du travail effectué dans les pays où l'initiative a été menée. Que les Médiateurs de l'Alliance dans chaque pays et leur équipe en soient remerciés. De même la prise en compte de l'échelle locale comme échelle territoriale de la refondation de l'État et de la gouvernance a nécessité une collaboration quotidienne avec le groupe d'initiative « Gouvernance, développement local et décentralisation » ; l'initiative sur la « Cohabitation des légitimités » est en réalité une initiative commune au Groupe d'initiative « Gouvernance, culture et pluralisme » et au groupe sur la décentralisation. La paternité du présent cahier est donc partagée avec le groupe sur la décentralisation et son coordonateur, Falilou Mbacké Cissé.

Nos remerciements s'adressent aussi à tous ceux qui ont, directement ou indirectement, contribué à ce cahier : les membres du Centre de Ressources de l'Alliance, le Pr Alioune Sall et les membres de l'Atelier sur Les Constitutions en Afrique, organisé en Mai 2008 par l'Alliance à Lomé (Togo), et dont les principales conclusions constituent la trame des réflexions sur le constitutionnalisme ; Séverine Bellina de l'Institut de Recherche et Débats sur la Gouvernance (IRG-Paris) pour son effort de relecture minutieuse et pour sa collaboration dans le cadre du « Parcours sur la gouvernance en Afrique » dont certaines réflexions ont intellectuellement enrichi ce cahier.

Assane MBAYE

Assistant à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal

Membre du Centre de ressources de
l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Première Partie

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I.1 - La crise d'identité de l'État en Afrique

« Le mythe de l'État-nation fondant l'unité nationale n'a été qu'un instrument au service de l'unité du pouvoir »

L'histoire coloniale et postcoloniale de l'État en Afrique est généralement présentée sous l'image d'une greffe qui aurait échoué, celle d'un modèle importé sans que l'on ne se soit assuré de sa compatibilité avec les réalités historiques du pouvoir et des sociétés africaines. Le transfert de l'État-nation notamment est ainsi le motif majoritairement invoqué chez les politologues pour justifier la mollesse, la fragilité voire la faillite de l'État.

D'autres explications de l'échec sont tentées mais demeurent marginales, particulièrement celles qui lient la faiblesse de l'État et des institutions politiques au sous-développement et aux obstacles structurels au capitalisme. Sans s'attarder sur les mérites respectifs de chacune de ces thèses, il demeure que le constat est indéniable de l'absence de linéarité entre les processus de construction de l'État et des sociétés en Afrique ; cette absence de linéarité est productrice d'une déconnexion profonde entre des institutions politiques désincarnées et des dynamiques sociales qui semblent évoluer en parallèle. Les rapports entre l'État et les dynamiques sociales posent de ce fait la problématique essentielle de l'institutionnalisation du pouvoir étatique en Afrique. En effet, la coexistence mais aussi l'imbrication entre, d'un côté, un système officiel fruit d'un transfert de pensées, de normes et de régulations et, de l'autre, un système officieux résultant de dynamiques sociales internes sont des facteurs décisifs de l'inefficacité de la plupart des réformes entreprises en Afrique

depuis les années 80 pour faire jouer à l'État le rôle qu'il remplit dans les sociétés où son institutionnalisation s'inscrit dans une historicité propre.

Si la colonisation a constitué un moment crucial de rupture avec des formes d'organisation et des régulations anciennes des collectivités africaines, les indépendances ont été marquées par une aggravation de la distance entre les nouveaux États et les réalités sociales sur lesquelles ils avaient vocation à exercer leur domination. L'association entre l'État et une certaine conception de la nation n'est pas étrangère à cette déconnexion entre institutions politiques et dynamiques sociales internes. Selon cette conception, l'État, notion juridique et organisation politique, coïncide nécessairement avec la Nation, notion identitaire exprimant l'appartenance à un seul et même groupe. En France notamment, elle est le résultat d'une formation progressive et parallèle ayant duré près de dix siècles et parachevée par la Révolution de 1789 et le serment fondateur de la fête de la Fédération du 14 juillet 1790 ; elle est ordonnée autour de la promotion de l'idée de citoyen et le combat contre les statuts et partant, la valorisation de l'individu au détriment de l'idée de communauté dont la seule acceptable est celle de nation formée par les citoyens. Après les indépendances, les États africains ont voulu se construire à travers l'assimilation dans le même moule de l'État-nation. Mais l'entreprise ne pouvait être que difficile car l'idée d'une nation formée d'une communauté de citoyens se trouvant dans un périmètre territorial placé sous la souveraineté d'une entité étatique était conçue et mise en œuvre sur la base d'un artifice originel remontant à la colonisation et d'une instrumentalisation politique au service du pouvoir postcolonial.

Artifice d'abord car les frontières à l'intérieur desquelles on associait État et Nation n'étaient que le fruit d'un accident de l'histoire qui ne datait que de 1885, donc à peine 75 ans avant la naissance des États nouveaux. L'histoire de la colonisation et les conditions d'apparition des nouveaux États dans les limites territoriales héritées de la colonisation ne permettaient pas cette association entre État et Nation dans la mesure où il n'y avait aucune cohérence entre le critère territorial que postule l'État et le critère d'identité commune des populations qui fonde l'idée de nation. L'artifice a généré une contradiction fondamentale car les nouveaux États, dont l'indépendance était soutenue par le fameux « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », n'avaient ce droit à des peuples dont l'unité avait été brisée par la colonisation. Ainsi, c'est souvent au nom de l'unité nationale que les nouveaux dirigeants africains ont refusé toute idée

d'autodétermination à des communautés qui se réclamaient justement de l'idée de nation.

Ensuite, l'artifice et la contradiction qui lui est consubstantielle ont conduit à l'usage de la répression comme seul moyen pour enfermer de force les Nations proclamées dans la camisole de l'État. L'idée d'État-Nation n'était en fait que l'instrument au service de la conservation du pouvoir politique. La nouvelle élite dirigeante ne pouvait construire sa légitimité que par l'étouffement des autres sources d'autorité concurrentes. Surtout, sa légitimité n'était pas acquise dans un contexte où les anciens pouvoirs qui l'avaient précédé n'avaient pas totalement disparu malgré la parenthèse coloniale. En reprenant le modèle français, l'homogénéité de la Nation ne résulte que de la médiation de la citoyenneté ; celle-ci garantit au moins théoriquement l'homogénéité du Pouvoir, de ses sources de légitimation et donc de l'autorité de l'État. Les États africains ont dès le départ été bâtis sur cette base théorique et en pratique sur l'obsession de l'unité nationale et de la préservation de l'autorité de l'État et parallèlement, sur la négation de toute autre forme de légitimation du pouvoir. Cela a été le ferment de toute l'organisation politique et sociale : un parti unique, un droit unique, des institutions unifiées, un État centralisé ; l'unité du pouvoir était ainsi censée refléter l'unité du peuple.

« Les réformes entreprises de transformation de l'État sur le modèle néolibéral ont davantage contribué à le délégitimer en réduisant drastiquement ses capacités d'intervention et de redistribution »

Mais l'échec de l'État en Afrique n'est pas seulement celui d'une greffe qui en fragilise les fondements. Il est aussi celui des politiques qui lui ont été imposées depuis le début des années 80. Les États africains sont nés sous le règne de l'État-providence mais ont été incapables de répondre aux besoins matériels de leurs populations et d'assurer la paix et la stabilité sociale. Leur dépendance à l'égard de l'extérieur s'aggravant, ils ont subi la tendance générale des années 80-90 marquées par une méfiance vis-à-vis de l'État et par une réduction drastique de ses missions et de ses moyens d'intervention.

Les réformes entreprises de libéralisation, de déréglementation et de privatisation ont en réalité été des instruments de transformation de l'État sur le modèle néolibéral. En effet, en cherchant les justifications de l'échec des politiques d'ajustement structurel, les institutions financières internationales, particulièrement la Banque mondiale, se sont davantage orientées vers des facteurs internes aux États et résumés sous le vocable de la « mauvaise gouvernance » : faible capacité technique et administrative, absence de transparence, de responsabilité et de participation, etc. Le lien entre transformation de l'État et projet de réforme économique fondé sur le néo-libéralisme ne doit pas être sous-estimé. Il découle d'une conception particulière des rapports entre l'État et le marché, rapports devant aboutir non seulement au retrait de l'État de certains secteurs au profit du secteur privé, mais aussi à la transposition du modèle de gestion et de fonctionnement du marché à l'État. L'État n'est alors envisagé que par sa fonction et en tant qu'instrument au service d'une conception particulière du développement. La lame de fond de cette conception réside dans le fait que la transformation de l'État ne cherche pas tant à asseoir la légitimité de celui-ci que celle des politiques néolibérales. On comprend ainsi que la légitimité de l'État ait été davantage entamée par les résultats des réformes imposées par les institutions financières internationales. Avec des capacités d'intervention et de redistribution réduites, les populations sont confrontées à une restriction drastique de l'accès aux services publics de base, augmentant de ce fait les revendications vis-à-vis de l'État et, conséquemment, les risques de sa dé-légitimation sociale et politique.

En définitive la fragilité de l'État en Afrique doit être doublement corrélée avec l'artificialité des fondements de l'État-nation et son instrumentalisation au service d'un projet économique. Sans assise sociale, sa stabilité et son unité sont mises à mal, souvent par ce qu'il s'obstine à nier, à savoir la diversité des communautés humaines qui le constituent et, partant, des normes et institutions qui les régissent en pratique. Avec de faibles capacités d'intervention, il est inapte à assurer les missions qui renforcent son utilité, donc dans une certaine mesure, sa légitimité à l'égard des populations.

I.2 - Les politiques de décentralisation, occasion ratée de reconstruction des bases de légitimation de l'État

« Le contexte historique des politiques de décentralisation a fait croire qu'elles étaient la réponse adéquate à la crise de légitimité de l'État en Afrique »

Durant les années 90, plusieurs pays africains ont initié ou accéléré considérablement les processus de décentralisation en créant ou en renforçant des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique, s'administrant librement et exerçant des compétences que l'État transférait à leur profit. Le contexte historique de l'adoption des politiques de décentralisation pouvait permettre de penser que la redécouverte du local était une occasion pour l'État de

se transformer profondément et de se débarrasser de sa conception « uniformisante » de la nation. Sous ce rapport, deux facteurs essentiels doivent être rappelés.

Le premier est l'aboutissement dans la plupart des pays des luttes pour la démocratie. La décennie est marquée par la fin des partis uniques et de plusieurs régimes militaires et/ou autoritaires et l'adoption, souvent par le biais des Conférences nationales, de nouvelles constitutions consacrant plus effectivement une meilleure distribution du pouvoir politique, garantissant les droits et libertés individuels et collectifs et le pluralisme politique. Reliée à ce premier facteur, la décentralisation apparaît comme une réponse à la demande démocratique, plus précisément comme une des modalités de l'approfondissement de la démocratie en laissant à des organes élus des collectivités locales la charge de gérer les affaires locales au plus près des populations et en favorisant la participation des celles-ci à l'action publique.

Le deuxième facteur contemporain à l'accélération de la décentralisation est lié à une exigence de plus en plus soutenue des bailleurs de fonds au plan international, relayés souvent par la société civile au plan interne, pour la « bonne gouvernance » devenue le nouveau paradigme de l'intervention des institutions financières internationales et de la coopération au développement. Les politiques d'ajustement structurel n'ayant pas

produit les résultats escomptés, les institutions financières ont mis l'accent sur la « bonne gouvernance ». La décentralisation est perçue comme une des modalités de cette bonne gouvernance, le niveau local étant considéré comme l'échelle territoriale pertinente de fourniture de certains services publics et de promotion du contrôle citoyen et de la transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces deux facteurs expliquent que toutes les lois de décentralisation se fixent expressément ces deux objectifs : l'approfondissement de la démocratie et le développement économique local.

Après deux décennies de mise en œuvre, le bilan est pourtant fort mitigé. D'un côté, il est indéniable que la démocratie locale a évolué avec le choix des dirigeants locaux par l'élection ou le renforcement de la participation citoyenne à l'élaboration, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques locales. De l'autre côté, les résultats produits par la décentralisation en matière de fourniture de services publics et de promotion du développement économique local restent anecdotiques. Il faut même convenir que, censée redistribuer le pouvoir dans l'État, elle n'a pas fondamentalement modifié la place privilégiée de l'État central comme acteur du jeu local.

Pour justifier la faiblesse du bilan, on soutient généralement que la décentralisation fait face à des contraintes qui en paralysent l'effectivité et l'efficacité. Les collectivités locales sont confrontées à des difficultés financières, matérielles, humaines qui les empêchent d'assumer correctement leurs missions ; les cadres institutionnels et réglementaires n'ont pas permis de mettre en œuvre effectivement le principe de libre administration et l'allègement de la tutelle ; l'État central est demeuré l'acteur pivot de la décentralisation en tant que pourvoyeur des moyens financiers et humains, détenteur d'une tutelle qui n'a pas disparu et décideur du rythme et de l'effectivité de l'autonomisation des collectivités territoriales.

« Les politiques de décentralisation ont fondamentalement reproduit à l'échelle locale les tares de l'État central »

S'il faut concéder que ces difficultés sont indéniables, il semble pourtant que d'autres causes que les seuls facteurs de nature financière, matérielle, humaine ou institutionnelle expliquent l'échec ou tout au moins la panne actuelle des politiques de décentralisation. Les processus de décentralisation ont été dès l'origine viciés par une double tentation que les États n'ont pas su éviter

la première tentation a encore été celle du mimétisme dans le choix du modèle. En effet dans la plupart des pays francophones, la décentralisation est la réplique du modèle français. Il n'y a pas eu un effort d'adaptation aux réalités locales. Un modèle de décentralisation conçu pour un autre contexte et inscrite dans une autre trajectoire historique a donc été purement et simplement reproduit sans que ne fût posée, ne serait-ce que par principe, la question de sa pertinence dans le contexte des pays africains. Le transfert d'institutions observé après les indépendances s'est une nouvelle fois illustré. Les institutions locales, comme l'État, sont construites sur le fondement exclusif de la citoyenneté, donc implicitement sur l'idée de nation telle qu'elle est issue de la révolution française.

La deuxième tentation touche à la vision qui fonde la décentralisation. C'est la tentation de la simple réforme administrative. L'option des États a été de considérer que la décentralisation n'est qu'une technique de partage de compétences entre l'État central et les collectivités territoriales et entre ces dernières ; subséquemment ce partage du pouvoir doit entraîner un partage des ressources nationales. En somme les réformes ont consisté à prendre du pouvoir et des ressources aux autorités centrales et à les transférer aux collectivités locales ; elles se sont focalisées sur les règles permettant d'encadrer ce transfert et les relations entre l'État et les nouvelles collectivités plus que sur le sens de la décentralisation. Or, une telle conception comporte un double inconvénient. D'une part, elle ne peut que se heurter fatalement à des résistances de la part de ceux qui perdent une parcelle de leur pouvoir d'intervention au niveau local. Elle ne peut non plus prospérer par la magie du décret dans des pays qui ont construit et imposé une tradition de centralisation depuis les indépendances alors que tous les acteurs impliqués n'ont pas une conscience partagée des principaux enjeux et des transformations que postule la décentralisation. D'autre part, elle réduit essentiellement le jeu local à une confrontation binaire entre État central et collectivités locales et ne

prend pas de ce fait l'exacte mesure de la complexité des relations entre tous les acteurs au niveau local. En effet, il est paradoxal qu'un processus initié pour rapprocher le pouvoir de ceux sur qui il est exercé ait eu si peu de considération pour la diversité du champ local. Au contraire la diversité est encore insidieusement considérée comme un danger pour l'unité nationale et la stabilité. Toutes les collectivités locales ont un statut unique ; chaque ordre de collectivités est doté des mêmes compétences sans tenir compte des spécificités de son territoire ni de ses capacités et potentialités pour assumer ces compétences. De même, la construction des institutions locales a obéi à l'uniformité : la même structuration institutionnelle confrontant les mêmes acteurs a été imposée partout.

La double tentation ainsi décrite a généralement abouti à une reproduction au niveau local de toutes les tares de l'État central, particulièrement en ce qui concerne l'ignorance du pluralisme des institutions, des pouvoirs et des normes de régulation des sociétés. Dans de nombreux pays, seuls les partis politiques sont représentés dans les assemblées locales ; les instances dans lesquelles interviennent les autres acteurs locaux ne sont pas dotées de réels pouvoirs ; seules les institutions créées par la loi demeurent les dépositaires officiels du pouvoir local, comme au niveau de l'État central. De même, la décentralisation n'est envisagée que dans sa dimension instrumentale au service d'un approfondissement de la démocratie et du développement économique ; elle n'est pas apparue pour les États comme un moyen de réinventer leur organisation et leurs rapports avec leurs sociétés et de renforcer leur légitimité en se reconstruisant autrement, par le local.

DEUXIEME PARTIE

LA REFONDATION DE L'ÉTAT À PARTIR DU LOCAL

Deuxième Partie

LA REFONDATION DE L'ÉTAT À PARTIR DU LOCAL

Comment refonder l'État africain en tirant les leçons de cette constatation de l'aveuglement de la tentation uniformisatrice du modèle d'État-nation importé, de l'approche de l'État imposée par les institutions financières internationales et des insuffisances consubstantielles à la conception des politiques de décentralisation dans les années 90 ? Comment plus précisément institutionnaliser l'État ? Il faudrait replacer la question dans le cadre d'un projet global de gouvernance dont la légitimité constitue le paradigme ; cette légitimité est étroitement dépendante de son ancrage dans les réalités de l'Afrique et de sa capacité à répondre aux besoins des africains et aux défis d'un monde globalisé. En ce sens, refonder l'État africain à partir de sa réalité propre suppose d'abord une parfaite maîtrise de l'identité du sujet auquel s'applique ce projet comme condition *sine qua non* de sa transformation ; dire ce qu'est l'État-nation africain, dans un monde organisé en États-nation, devient ainsi un des paramètres de la définition de sa thérapie. Ce qu'il importe de souligner dès à présent, c'est que le concept d'État-nation s'est imposé par la force des choses et de l'évolution du monde ; l'identité de l'État africain ne peut alors être lue sous ce rapport que dans une tentative de réconciliation entre l'État, forme d'organisation politique et la Nation, notion identitaire d'appartenance commune.

C'est sous cette condition, donner un contenu à l'État-nation en Afrique, que pourront être déterminés les principes qui ordonneront la refondation de l'État. À cet égard, le principe du pluralisme est d'une importance capitale dès lors qu'est posée la problématique de la légitimité du pouvoir. Les sociétés n'étant pas irréductibles à une forme d'organisation unique et absolue du pouvoir, toute collectivité fait coexister des éléments pluriels, politiques, économiques, culturels, religieux, normatifs dont l'articulation détermine la légitimité de l'État. L'admission du principe du pluralisme

permet sous ce rapport de construire les rapports entre cette diversité inéluctable et l'unité inhérente à l'idée de nation.

Ensuite seulement, nous pourrions conformément à notre vision de la gouvernance reprendre la question de l'échelle territoriale de la refondation sous l'angle précis de l'articulation du local et du national. C'est cette association entre un paradigme, un principe opératoire et la définition d'une échelle stratégique d'action qui fait la cohérence du projet entrepris et qui donne la ligne de compréhension en termes de gouvernance de toutes les propositions dont la mise en œuvre servira à cette ambition unique qui est de refonder l'État.

II.1 - Le paradigme : l'État-nation africain est à la fois une communauté de citoyens et une communauté de peuples

« L'État-nation en Afrique ne se définit pas à partir de ce qu'il fait, de sa manière de faire, de sa manière d'être ni d'un devoir-être construit à partir d'une histoire propre à d'autres sociétés »

Les initiatives de réforme de l'État en Afrique se sont généralement focalisées sur ce qu'il devrait faire, sur ses manières de faire et sur ses manières d'être. Après avoir cru, comme ailleurs, qu'il pouvait presque tout faire, État providence, on a été convaincu qu'il devait moins faire, « moins d'État ». Par la suite, le concept de bonne gouvernance aidant, les réformes ont porté sur la manière de conduire les politiques publiques, notamment sur les modalités de participation des citoyens à leur élaboration, leur mise en œuvre et leur contrôle.

Ces réformes révèlent deux enseignements majeurs dans la perspective de la refondation de l'État. Le premier réside dans le fait que l'on a surtout cherché à approcher l'État par ses missions et la manière dont il s'en acquitte ; autrement dit l'État est envisagé selon un critère fonctionnel. Le deuxième enseignement est livré par le concept de bonne gouvernance. Tout en insistant sur les manières de faire et d'être de l'État, il traduit indirectement un « devoir être » de l'État en Afrique ; le contenu de ce « devoir être » est défini à partir d'une batterie de principes (participation, contrôle

citoyen, transparence...), de valeurs dites universelles (État de droit, démocratie...), d'indicateurs (élections régulières libres et transparentes, justice indépendante, nombre de partis politiques, d'organes de presses...) ; il détermine aussi des politiques à mener (renforcement de la société civile, lutte contre la corruption, amélioration du service public de la justice...).

L'une des faiblesses de toutes ces réformes, c'est qu'aucune d'elles ne pose la problématique fondamentale de ce qu'est l'État-nation en Afrique alors qu'à notre sens, c'est la réponse à une telle question qui conditionne les modalités et la réussite de sa refondation. De ce point de vue, ce qu'est l'État-nation ne se définit pas à partir de ce qu'il fait ou de sa manière de faire ni même de sa manière d'être ; ce ne sont pas des éléments de son identité. De plus, parce qu'il ne se détermine pas à partir d'une quelconque référence préétablie, il ne saurait non plus se définir en fonction de ce qu'il devrait être, surtout si le contenu de ce devoir être est déterminé exclusivement de l'extérieur et ne saisit pas les sociétés africaines dans la totalité et la spécificité de leur être.

« L'État-nation en Afrique est le fruit d'une historicité propre intégrant plusieurs temps de l'histoire ante-coloniale, coloniale et postcoloniale et ayant forgé des identités plurielles qui influent sur les processus de légitimation du pouvoir »

En Afrique occidentale particulièrement, l'État-nation est d'abord le fruit de l'intégration de plusieurs temps de l'histoire, de la même manière que l'État moderne occidental est l'aboutissement d'un processus de formation qui a duré plusieurs siècles. La colonisation occidentale a provoqué une césure avec des formes anciennes de régulation des sociétés et d'organisation du pouvoir, formes anciennes auxquelles se sont ajoutés les apports de la colonisation arabe. Elle a imposé un modèle politique de domination, d'instrumentalisation et de travestissement de ces régulations lié à un modèle d'exploitation économique au service du colonisateur. Les indépendances ont couronné l'importation du modèle d'État-nation issu de la Révolution française. Toutes ces époques sont partie intégrante de l'histoire de l'Afrique au sens où on retrouve dans l'Afrique contemporaine et dans ses États des pratiques et des représentations sociales reliées à chaque moment de cette histoire. Analyser l'État africain, c'est d'abord relier ces époques, déterminer ce qu'il en reste de chacune et comment elle influe sur les modes de gouvernance actuels.

On comprend alors aisément l'inconsistance intellectuelle de toute analyse qui n'approcherait l'État africain qu'à travers le prisme de dogmes ou de critères élaborés à partir de l'histoire propre à d'autres sociétés.

L'État-nation en Afrique est une communauté de citoyens. La réponse peut surprendre après tout ce que les analystes ont pu dire sur la greffe du modèle d'État-nation. Pourtant, après des décennies de mise en œuvre, ce modèle importé est devenu incontestablement un élément de l'identité de l'État africain. Malgré la diversité des trajectoires selon les pays, la citoyenneté s'est ancrée dans les sociétés africaines dans un temps relativement court si l'on considère que d'autres sociétés ont dû attendre des siècles pour en voir le triomphe des idéaux. Entre autres, les conquêtes démocratiques, le renforcement de l'État de droit, la vigueur de la société civile dans tous les pays, dans toutes les localités et à l'échelle du continent, attestent de la place de la citoyenneté comme ciment des individus dans l'État. Il serait vain de le contester au nom de la critique du modèle d'État-nation importé.

Cependant, l'État en Afrique n'est pas seulement une communauté de citoyens, il est aussi une communauté de peuples. Les membres de chaque peuple sont reliés par l'ethnie, la langue, la confession, le territoire..., bref une histoire commune qui a le plus souvent précédé les colonisations arabes et occidentales. Depuis les indépendances, cet élément d'identité de l'État-nation est l'objet d'un déni de réalité. Il a d'abord été combattu, officiellement au nom de l'unité nationale, mais en vérité au service de l'ambition de la conservation du pouvoir par les nouvelles élites ; aujourd'hui il est refoulé car il apparaît comme une question taboue (ses utilisations extrêmes pouvant aller jusqu'aux théories sur la « race » rendent prudent) tant son évocation suscite encore des peurs (tensions ethniques, tribales, confessionnelles y concourent) et fait craindre le reproche du passéisme et du caractère rétrograde dont on l'a affublé (en atteste la perception péjorative des coutumes, du culturalisme, du communautarisme, de l'ethnisme). Pourtant l'observation des sociétés africaines révèle les continuités historiques qui ont enjambé le temps et qui se sont pérennisées à travers des communautés qui ont gardé leur homogénéité. Ces communautés sont des lieux de légitimation du pouvoir et de l'autorité qui l'incarne. Le sentiment d'appartenance qui rattache à une ethnie, une tribu, une confession, un territoire détermine des comportements et des choix qui influent sur le rapport à l'État, à ses institutions et à ses politiques ; il brouille la ligne de partage entre la sphère publique et la sphère privée en imbriquant fortement les deux, en constituant un relais puissant entre l'État et

la société. Toutes proportions gardées, on peut s'en convaincre par l'observation de l'influence des appartenances communautaires sur les élections ou par le rôle de premier plan que jouent les autorités religieuses ou coutumières dans les périodes de crise politique et sociale. Au demeurant, de nos jours comme pendant la colonisation, le pouvoir politique s'appuie sur ces relais comme des instances de renforcement de sa propre légitimité.

Aborder la question de l'État en Afrique, c'est en définitive pénétrer les arcanes et la complexité de l'identité plurielle de citoyen et de membre d'une communauté de chaque africain résultant de cette histoire. Cette identité multiple qui fait qu'un individu se sente en même temps Sérère et sénégalais, Mossi et Burkinabé, Tem et togolais, Bambara et malien, musulman ou chrétien et citoyen...Ce paradigme nous fait retomber sur la question de la légitimité de l'État et du pouvoir en Afrique ; cette légitimité qui n'existe que lorsque le pouvoir que l'État incarne reflète par ses institutions, ses règles, ses mécanismes, l'identité et les aspirations de ceux sur qui il s'exerce. La plus grande crise de légitimité de l'État en Afrique résulte de cette crise d'identité et moins, comme le font croire toutes les réformes entreprises, de la crise d'efficacité qui l'affecte dans l'accomplissement de ses missions ; cette crise d'efficacité renforçant le sentiment d'inutilité de l'État en est un aspect ; elle nourrit et renforce la légitimité des autres pouvoirs sociaux qui se substituent à l'État ou contestent celui-ci. Mais la vraie crise trouve son origine dans ce refoulement identitaire qui conduit souvent au constat de contournement, de pervertissement et d'instrumentalisation de tous les critères, principes, indicateurs et politiques issus du paradigme de la bonne gouvernance. De la crise s'infère un questionnement fondamental sur la pluralité des sources de légitimation du pouvoir. La légitimité ne découle pas seulement de la légalité. Elle puise ses racines dans différentes autorités portant des systèmes normatifs et des valeurs fondatrices particulières dont l'articulation contribuerait à renforcer l'État.

Toute initiative de refondation de l'État en Afrique doit donc intégrer cette double dimension de son identité : l'État en Afrique repose sur une communauté de citoyens et une communauté de peuples. Si on accepte d'en faire le point d'ancrage de la refondation, il faut néanmoins préciser comment cette double identité de l'État va être mise au service de sa gouvernance : c'est toute la question du rapport à construire entre unité et diversité. Le principe du pluralisme y servira en tant que principe d'articulation des différentes sources de légitimation du pouvoir.

II.2 - Le pluralisme comme principe opératoire : « articuler les différences dans la complémentarité plutôt qu'opposer les contraires »

« Pour re-légitimer l'État, le principe du pluralisme permet de concilier unité et diversité par sa capacité à différencier et à intégrer en même temps »

La force de l'idée de citoyenneté réside dans sa capacité intégratrice dans le moule de la nation par l'uniformisation et par le principe qui le sous-tend, à savoir l'égalité. En revanche, reconnaître les appartenances plurielles et les traduire dans la gouvernance de l'État implique un autre rapport à la diversité. Concilier unité et diversité devient alors un enjeu fondamental pour la plupart des États africains qui ont, depuis les indépendances, fondé un modèle social et politique d'uniformité. Certains États, comme le

Nigéria, ont répondu à cet enjeu par le fédéralisme. D'autres comme le Ghana ou l'Afrique du Sud ont essayé de le traduire dans leur Constitution et leurs lois (reconnaissance des autres pouvoirs sociaux, diversité linguistique...). Dans les anciennes colonies françaises, le poids du modèle importé rend plus difficile la conciliation entre unité et diversité. Le pluralisme peut constituer le principe central et opératoire de cette conciliation en ce qu'il permet à la fois de différencier et d'intégrer.

Concrètement, comme on l'a dit, l'approche de l'État africain doit combiner, d'un côté, des histoires et des références culturelles, religieuses, sociales, politiques différentes qui s'inscrivent dans la longue durée dans les réalités de communautés distinctes et, de l'autre une forte aspiration à la citoyenneté qui rattache l'individu à une communauté nationale. La gouvernance légitime articulée autour du principe du pluralisme consisterait alors non pas à opposer ces appartenances plurielles entre elles ni avec la citoyenneté mais plutôt à les articuler dans une logique dialogale et de complémentarité et à construire toutes les régulations sociales autour de cette complémentarité. Ainsi dans le domaine des institutions, la coexistence entre citoyenneté et appartenance communautaire se traduirait par une double représentation. L'idée d'un État communauté de citoyens serait satisfaite par la représentation des citoyens à travers les partis politiques et la société civile qui sont les

principaux lieux d'expression et d'exercice de la citoyenneté ; l'idée d'un État communauté de peuples serait aussi satisfaite par une représentation des peuples en dehors des canaux de la citoyenneté, donc en dehors des partis politiques et des instances de la société civile. De la même manière, cette double identité des États guiderait leur politique juridique et judiciaire en cherchant à combiner, dans toute la mesure possible et dans les matières qui le requièrent, Droits particuliers et Droit civil, procédés traditionnels de résolution des litiges et justice étatique. En matière de langues nationales, l'unité ne se construirait pas par leur exclusion des langues officielles ; au contraire, leur accorder ce statut serait le signe d'une volonté d'intégration à la communauté nationale.

Ce qui importe dans tous les domaines, c'est de donner du sens aux régulations sociales et de faire en sorte que les règles du jeu soient reconnues, respectées et utilisées dans leur finalité propre par la société. Il resterait évidemment d'autres questions à résoudre : comment constituer par exemple la représentation des communautés dans les institutions ? Faudrait-il une chambre unique ou des chambres séparées entre les différentes légitimités ? Quels seraient les pouvoirs de chaque chambre si l'on opte pour la séparation ? Quelle est l'échelle pertinente pour cette double représentation ? Quels seraient les rapports entre les chambres, entre les Droits ou entre les systèmes juridictionnels ? Selon quels critères et quelles techniques les représentants des peuples seraient désignés ? Des réponses à ces questions existent ; il suffit de les ordonner autour de l'idée de complémentarité, d'articulation entre les valeurs citoyennes et les autres valeurs sociales et non autour de l'opposition et d'une survalorisation des différences.

« Pour se re-légitimer, l'État doit être amené à négocier un nouvel ordre dans lequel il accepterait de partager son pouvoir de régulation et admettrait que la légalité étatique n'est pas la seule source de légitimité »

L'admission d'une telle conception du pluralisme appelle des transformations culturelles, intellectuelles, politiques et psychologiques profondes. Cela est d'autant plus difficile que, tout d'abord, c'est de l'État que proviendraient les remises en cause et les mutations les plus significatives parce qu'il lui faudrait admettre qu'il n'a pas l'exclusivité de la régulation sociale ; parce qu'il lui faudrait partager son pouvoir de régulation avec d'autres instances sociales dont il reconnaît l'autorité et la légitimité. L'État serait ainsi amené à négocier un nouvel ordre dans lequel il s'envisagerait comme « une force dans un champ complexe de forces, un acteur

principal, régulateur, réconciliateur et réorganisateur de la société sur des bases pluralistes ».

Ensuite, le pluralisme pose la problématique fondamentale des rapports entre légalité et légitimité du pouvoir. Notre postulat est que la légalité du pouvoir ne garantit pas sa légitimité ; elle en est une source parmi d'autres. La multiplicité des sources de légitimité du pouvoir s'incarne à travers les autorités qui les représentent et les normes et valeurs qui les fondent. Le nouvel ordre de pouvoir proposé associerait ainsi divers pouvoirs et dirigeants gardant certes leur spécificité propre mais participant tous à la régulation du vivre-ensemble.

Du reste, la force intégratrice du principe du pluralisme dépasse le seul cadre des États nationaux. Elle pourrait servir dans le processus de mondialisation, particulièrement dans le débat sur la diversité culturelle et le dialogue entre les cultures. Par le pluralisme conçu comme principe de complémentarité des différences, on se placerait dans une perspective interculturelle et non de hiérarchisation des valeurs culturelles ; on dépasserait l'opposition classique entre universalisme et relativisme pour éviter la mise en place d'un modèle de régulation mondiale de survalorisation des différences.

II.3 - L'échelle territoriale : faire du local l'espace de la construction de l'État à travers un nouveau pacte social

« Le défi principal auquel les États sont confrontés est de parvenir à réconcilier le pacte étatique et les pactes officieux dans un nouveau pacte social qui les intègre »

économique; elle a au contraire exacerbé les velléités

La contemporanéité entre les politiques de décentralisation avec les ouvertures démocratiques et le paradigme de la « bonne gouvernance » permet de les relier au phénomène de défiance vis-à-vis de l'État centralisé confronté à de graves difficultés pour garantir la paix et la stabilité sociale et promouvoir la prospérité économique. Tel que conçu, l'État-nation n'a pas totalement permis d'éviter les risques de dislocation ni gommé les historicités locales et identitaires au plan politique et social ni accéléré le développement au plan

identitaires, ethniques notamment, et favorisé l'éclosion des demandes démocratiques visant à desserrer l'étau autour des libertés individuelles et collectives.

Avec la décentralisation, la création des collectivités territoriales conduit fatalement à une nouvelle régulation des rapports dans et avec l'État. Celui-ci voit se transformer ses modalités d'intervention en acceptant de partager avec d'autres la responsabilité de définir et de mettre en œuvre les politiques publiques et en soumettant l'action publique au contrôle direct des populations. En ce sens donc la décentralisation interroge fondamentalement l'État tel qu'il s'est construit depuis les indépendances. Aussi en promouvant la participation, la transparence, le contrôle citoyen, l'obligation pour les dirigeants de rendre compte, la décentralisation donne une nouvelle dimension au projet démocratique davantage mis en œuvre par ceux sur qui s'exerce le pouvoir.

Mais il ne suffit pas à notre sens de s'attacher à redessiner les rapports entre l'État et les collectivités territoriales et de renforcer techniquement les processus de participation citoyenne. Encore faudrait-il replacer la décentralisation dans la perspective plus large de la refondation des rapports entre l'État et les dynamiques sociales et, plus précisément, d'une redéfinition des modalités de gouvernance à partir d'un nouveau projet de société. En effet la déconnexion entre l'État et la société fait

que, depuis les indépendances, les États africains donnent le sentiment de l'existence, d'un côté, d'un pacte social officiel, construit par l'État lui-même et sous l'influence de la communauté internationale et fonctionnant selon ses propres institutions et normes et, de l'autre côté, d'une diversité de pactes sociaux officieux portés par les dynamiques sociales à la base et fondés chacun sur d'autres références et d'autres normes de régulation que celles de l'État dit moderne.

Dans la réalité, la formation de l'État africain se structure dans la confrontation de ces pactes, officiel et officieux, dont les institutions, les normes et les valeurs peuvent s'affronter, se tolérer, s'instrumentaliser mutuellement ou se mixer dans des rapports complexes. Subséquemment, le défi principal auquel les États sont confrontés est de parvenir à réconcilier le pacte étatique et les pactes officieux dans un nouveau pacte social qui les intègre. Si le pluralisme est le principe opératoire de cette réconciliation, la décentralisation, par la redécouverte du local qu'elle implique, en est stratégiquement la politique de mise en œuvre.

« La renégociation d'un nouveau pacte social pourrait se construire à travers des pactes locaux dont la cohérence est assurée par la médiation du territoire local »

En effet, le local est l'espace où s'exprime le mieux la diversité qui traverse le champ social. Lieu de citoyenneté, il est aussi le point d'ancrage des spécificités identitaires des collectivités humaines, de cristallisation des intérêts divergents de catégories sociales différenciées. Si la régulation de la diversité doit être l'un des paramètres de la refondation de l'État lui-même, c'est que le nouveau pacte social ne peut se construire qu'à partir du local. L'autre caractéristique du territoire local, c'est qu'il est en même temps un

espace intégrateur des différences en ce qu'il peut potentiellement fédérer les intérêts de tous les acteurs qui le partagent, à condition toutefois que soient définis collectivement un projet local et des régulations qui assurent leur coexistence et fondent leur unité.

La renégociation d'un nouveau pacte social pourrait ainsi se construire à travers des pactes locaux dont la cohérence est assurée par la médiation du territoire local conçu comme le lieu d'expression des citoyens et de leurs organisations ainsi que des

communautés. Les institutions, les normes, les régulations locales pourraient ainsi refléter toute la diversité des acteurs locaux et de leurs intérêts. Il s'agirait de véritables *constitutions locales* qui fondent un consensus sur le vivre-commun local. Par voie de suite, du local au national, la décentralisation peut fournir un modèle à L'État. Si chaque territoire définit son pacte local, c'est au regard de la diversité des territoires et des communautés qui s'y côtoient que se détermine un pacte de société à l'échelle nationale. Les formes de représentation politique doivent donc autant que possible allier représentation citoyenne, représentation territoriale et, indirectement représentation communautaire.

Ainsi la formation de l'État s'inscrit dans une double dynamique : une articulation de la diversité au plan local en construisant des institutions, des normes, des régulations à partir de la spécificité de chaque territoire local ; une articulation de la diversité locale avec un projet national qui doit refléter autant que possible la diversité des territoires locaux. À tous ces deux niveaux, l'ingénierie institutionnelle et normative doit allier ces spécificités avec l'ancrage de la citoyenneté dans ses dimensions individuelle et collective.

Enfin la manière de définir pactes locaux et nouveau projet de société doit dépasser la tendance qui consiste à instrumentaliser la participation comme moyen de justification de politiques publiques définies unilatéralement par l'État. Pactes locaux et pacte national ne doivent pas être le fait exclusif de l'État mais surtout ils doivent être le fruit de projets élaborés collectivement par l'ensemble des acteurs sociaux à travers de véritables « *processus constitutants locaux*. »

TROISIÈME PARTIE

PROPOSITIONS

PROPOSITIONS

III.1 - Mettre en place une nouvelle ingénierie institutionnelle codifiant officiellement la pluralité des légitimités au niveau local

3.1.1 - Les légitimités en présence et la nature de leurs relations

La complexité du champ local en tant que lieu de coexistence entre différentes sources de légitimité est un fait établi¹. Le pouvoir local est éclaté entre différentes autorités qu'il s'agisse des collectivités locales et des élus qui les animent, de l'État, des organisations communautaires, des organisations non gouvernementales, des autorités coutumières et religieuses et, dans une moindre mesure, du secteur privé. Les expériences collectées donnent à voir l'existence de rapports de confrontation, de collaboration ou d'instrumentalisation résultant de la posture des acteurs dans l'espace public et des modalités de gestion des affaires publiques au regard des intérêts de catégories sociales différenciées.

La plupart des conflits résultent de la confrontation soit de la diversité de nature des sources de légitimité soit de l'ambiguïté sur les rôles et responsabilités de chaque autorité dans la sphère publique soit de la crise de confiance entre ces autorités. Dans des systèmes où le modèle étatique a l'ambition d'absorber la totalité de l'organisation politique, sociale et économique, l'élection et la légalité étatique voient leur position de principale source de légitimité du pouvoir local remise en cause. La temporalité du

¹ Pour de plus amples développements, voir en particulier, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, Profils de gouvernance : un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir des expériences concrètes des acteurs, Cahier 2007-2, pp. 17-19

mandat politique et administratif et l'affaiblissement du pouvoir politique local par le jeu partisan s'opposent ainsi au caractère sacré, neutre et quasi intangible et à la reconnaissance sociale du pouvoir des autorités coutumières ou religieuses et à l'évolution considérable du rôle de ces dernières qui, dans certains cas, s'érigent en contrepouvoir et agissent comme une force sociale alternative dans la gestion de certaines affaires locales. Les organisations communautaires et citoyennes multiplient les revendications et paralysent l'action publique dès lors qu'elles ne s'estiment pas suffisamment associées à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales et que se développe la suspicion sur la gestion des ressources locales. Les organisations non gouvernementales voient leur pouvoir renforcé par leur capacité à se substituer aux acteurs publics dans la prise en charge des préoccupations des populations. A cela s'ajoute le fait que les relations entre élus et citoyens ne reposent pas exclusivement sur des liens de nature politique. Des facteurs religieux, familiaux, clientélistes influent sur la transparence du jeu politique local, créent des conflits d'intérêts et réduisent le consensus sur la définition de ce qui constitue l'intérêt local. Aussi, les conflits locaux ne résultent pas seulement de relations verticales et n'opposent pas toujours les acteurs politiques d'un côté et les autres acteurs sociaux de l'autre. Ils sont aussi horizontaux, notamment entre groupes communautaires ethniques, religieux et/ou socio-économiques.

À l'opposé, le local offre des expériences positives de collaboration et de cohabitation pacifique entre détenteurs de légitimité. L'action publique locale renforce son efficacité et sa légitimité dès lors qu'elle se fonde sur une volonté des différents acteurs d'agir en commun au service de l'intérêt général. Il en est ainsi lorsque des cadres de concertation, de mobilisation et de participation de tous les acteurs aux politiques locales sont institutionnalisés de façon formelle ou informelle ou lorsque les autorités coutumières et religieuses sont associées par les élus et l'administration à la prévention ou à la résolution des conflits, notamment en matière foncière. Il en est de même lorsque des groupes sociaux sont admis à relayer les collectivités locales et l'État dans l'exercice de certaines compétences, comme la protection de l'environnement ou la délivrance des services publics de santé, d'éducation ou même de sécurité.

Fiche d'expérience : Les COPIL et COGES des équipements publics marchands, l'expérience de la Coopération Suisse au Burkina (Ouahigouya, Koudougou et Fada N'Gourma)

Au début des années 1990 l'Etat Burkinabé a lancé un programme opérationnel d'aménagement du territoire dénommé programme ville moyenne. Ce programme vise à faire des villes secondaires des pôles de développement urbains organisant l'économie de leur hinterland. Il met l'accent sur la fixation des populations dans leur terroir et leur responsabilisation dans la gestion des affaires locales.

Depuis 1992, la Coopération Suisse appuie ce programme dans une dynamique de décentralisation au regard du processus de démocratisation engagé par l'Etat Burkinabé depuis les années 1991.

La Suisse a décidé d'appuyer la réalisation d'équipements structurants marchands et mobilisateurs de ressources (financières et humaines) locales pour les collectivités. Dans cette perspective, la stratégie adoptée permet aux communes de mobiliser directement les fonds utilisés pour l'investissement à travers les loyers nets perçus des aménagements d'infrastructures mis en location.

Après les premières élections municipales en 1995 l'appui de la Suisse a été confronté à un certain nombre de difficultés liés à l'appropriation des actions conduites dans la commune de Ouahigouya au début de l'année 2000. Cette crise qui concernait la gestion des loyers (montant et utilisation), cachait en réalité une défiance des autorités techniques et politiques en charge de la gestion du marché central sur des questions de redevabilité et de responsabilité des usagers à savoir les commerçants.

Des mécanismes de médiation et d'intermédiation ont été engagés avec l'ensemble des acteurs pendant environ deux ans afin de restaurer un climat de confiance et le retour au paiement des loyers et un système de gestion adéquat impliquant l'ensemble des acteurs locaux dans toutes les actions conduites. Il a fallu développer des mécanismes et des outils pour intéresser et mobiliser les acteurs locaux à être eux-mêmes porteurs des actions de développement.

Ainsi, il a été accepté de composer avec d'autres acteurs qui sont les partenaires non institutionnels selon les accords, mais légitimes au même titre que ceux qui ont reçus leur légitimité par les textes réglementaires pour agir dans le cadre du

processus de développement des communes.

De façon pragmatique et à la faveur de la décentralisation en cours qui offre une opportunité de prise en charge du développement local par les acteurs et en l'absence des décrets d'application, la Coopération Suisse a impulsé la mise en place de cadres de dialogue inclusifs garantissant l'appropriation par les acteurs avec un ancrage local des actions envisagées et conduites pour le développement local. Cet outil dénommé comité de pilotage de projet (COPIL) est mis en place dans les projets d'envergure communale ou régionale.

Ce comité est essentiellement mis en place dans le cas de projet d'équipements structurants notamment les infrastructures marchandes. Il regroupe l'ensemble des acteurs légitimement connus et dont l'apport a toujours été antérieurement sollicité pour ce type de projet. En effet ces équipements marchands constituent une institution locale qui reflète la structuration de la société dont elle est issue et pour laquelle, elle contribue à la formation du capital social.

C'est donc pour refléter l'image de cette société et la volonté d'inclusion sociale dans le développement que l'on retrouve dans ces comités les groupes ci-dessous.

- La chefferie traditionnelle connue dans son rôle de facilitation de consensus sociale de la population garant de l'équité social,
- Les élus locaux: représentants des partis politiques portés à la gestion des affaires par les élections légales tirant leur légitimité des votes des citoyens,
- Les bénéficiaires (et/ou opérateurs économiques privés) : correspondants à ceux qui seront en charge de l'exploitation reconnu par les métiers qu'il exerce au sein de la population,
- Les techniciens (services techniques communaux, services déconcentrés de l'Etat, ou prestataires privés): acteurs ayant reçus des mandats ou des lettres de mission pour appuyer ou conduire les ouvrages de par leur domaine de compétences,
- Les organisations de la société civiles. Pour leur engagement social et leur faciliter d'interpellation et leur représentativité de la société.

Le fonctionnement de cet outil est basé sur le dialogue, la concertation et le consensus garantissant la sauvegarde des différents intérêts et surtout de l'intérêt collectif. L'organisation des échanges et le système de rapportage au corps social dont chaque membre est le représentant permet d'assurer une communication et

une appropriation continue des évolutions du projet.

Cette démarche inclusive est reconduite dans le cadre de l'exploitation des ouvrages à travers une co-responsabilisation sur les objectifs et une participation aux résultats obtenus.

L'outil d'animation de l'exploitation est le comité de gestion (COGES) au sein duquel on note aussi un équilibre des pouvoirs entre les acteurs locaux. Le fonctionnement de cet organe basé sur la cogestion des acteurs assure la mobilisation croissante des ressources financières et l'exploitation durable des investissements par un suivi des entretiens. Cette appropriation des dynamiques économiques par les acteurs locaux garantis la viabilité des mécanismes en place pour les collectivités. La mise en œuvre de l'ensemble ces mécanismes et outils adaptés nous ont permis d'avoir des projets répondant au mieux aux attentes des bénéficiaires des ouvrages.

Cette cohabitation des acteurs locaux ayant plusieurs sources de légitimité assure une conduite harmonieuse des actions de développement des communes, en outre nous avons contribué par cette démarche à instauré le dialogue permanent entre légitimités.

Ce nouveau mécanisme légitime des acteurs a ainsi instauré la confiance entre les différents acteurs du développement. On a noté un fort degré de connaissance des différents acteurs des conditions générales de conduites de projet.

Un degré de satisfaction élevé à travers leur utilité et leur considération dans la conduite des actions de développement et cela dans la limite des compétences des différentes légitimités, co-acteurs du développement.

Il y a désormais une vision nouvelle de la conduite des actions de développement locale qui est basée sur la co-responsabilité. Cette nouvelle vision entraîne une transparence dans la gestion et la nécessité d'un compte rendu aux sources de légitimité.

L'appui au programme a permis d'avoir une contribution de près de 25 % dans l'accroissement des ressources propres liés aux infrastructures.

Contexte : La CAGEC est la cellule d'appui à la gestion communale. L'une de ses missions est d'appuyer les communes dans la construction et la gestion des infrastructures marchandes réalisées avec l'appui de la coopération suisse. Cette expérience a été présentée par David Barro, coordonnateur de programmes à la

CAGEC lors de l'atelier sur la cohabitation des légitimités organisé par la médiation nationale du Burkina à Ouagadougou du 25 au 26 novembre dernier.

Auteurs de la fiche : David Barro, Coordonateur adjoint de la CAGEC, Ouagadougou, novembre 2008

3.1.2 - Les enjeux de la nouvelle ingénierie institutionnelle locale

Le caractère officieux des jeux d'acteurs qui ne se nouent pas exclusivement en fonction des règles établies par la Loi ni dans les espaces de gestion officielle des affaires locales renforce les marges d'instrumentalisation réciproque et de développement de rapports conflictuels entre détenteurs de pouvoir au niveau local.

L'ambiguïté maintenue sur les rôles et responsabilités de chaque acteur est de nature à aggraver les situations de conflit dès lors que le cadre institutionnel et réglementaire ne tient pas suffisamment compte de l'éclatement du pouvoir local et de la pluralité d'acteurs auxquels les populations reconnaissent une autorité qui fonde leur légitimité à intervenir dans les affaires locales. Aussi, la « clandestinité » des rapports de pouvoir suscite la suspicion et la perte de légitimité de nombre de régulateurs sociaux enfermés dans la négociation occulte des conditions de préservation des intérêts de chaque groupe social qu'ils sont censés représenter et défendre auprès des seules autorités, élues et administratives, qui ont légalement la charge de gérer les affaires publiques.

L'officialisation des rapports entre détenteurs de pouvoir rendrait le jeu local plus transparent et mieux acceptable ; elle permettrait une meilleure défense de l'intérêt général et amenuiserait le foisonnement d'intérêts catégoriels. Dans cette voie, les formules institutionnelles à explorer sont d'une grande diversité ; elles ont pour dénominateur commun l'objectif de « codifier » la cohabitation des légitimités au niveau local. L'enjeu principal est de renforcer les processus délibératifs locaux afin que les décisions des instances locales soient légitimes. Sous ce rapport, il faut aller plus loin que les modalités traditionnelles de la participation formelle des populations à l'élaboration des politiques locales. La refondation de la gouvernance locale dépendra

de la capacité à élaborer et à mettre en œuvre collectivement de véritables projets locaux de société. Ces projets doivent inclure une dimension institutionnelle² qui met au cœur des institutions locales la problématique de la réappropriation des modalités de dévolution, de régulation et d'exercice du pouvoir local par l'articulation de la pluralité de ses sources de légitimation. La principale mutation qu'elle implique repose sur le présupposé qui la fonde, à savoir que l'élection n'est pas le seul mode de dévolution du pouvoir et de sélection des dirigeants et qu'il est possible d'associer différents ordres de pouvoirs et de dirigeants dans un système de pouvoir nouveau capable de rénover la démocratie locale et de réguler la société autrement.

3.1.3 - Les modalités de la nouvelle ingénierie institutionnelle locale

Dans la situation actuelle, les politiques ont la charge principale des affaires publiques et l'élection reste la principale modalité du choix des dirigeants. Les processus et mécanismes de prise de décision par les élus et l'administration au niveau local tentent de prendre en considération les points de vue des autres acteurs à travers le développement de la participation. La faiblesse des résultats produits par ce système en termes de gouvernance doit conduire à rechercher des formules alternatives. Trois formules institutionnelles peuvent être défrichées : fusionner les légitimités présentes dans une seule et unique assemblée ou instituer un véritable bicaméralisme au niveau local, à l'image du bicaméralisme du pouvoir législatif connu dans certains pays ou enfin mieux formaliser le statu quo actuel.

² Les pactes locaux proposés ne comportent pas seulement cette dimension institutionnelle; outre l'ingénierie institutionnelle, ils constituent un projet local global qui définit l'intérêt local, les objectifs politiques, économiques et sociaux; ils définissent les règles du jeu constituant le consensus minimal qui fonde le vivre-commun local; bref, il s'agirait en quelque sorte d'une véritable constitution locale élaborée par une assemblée constituante locale et adoptée par les populations à travers un référendum local.

FUSIONNER TOUTES LES LÉGITIMITÉS DANS UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE LOCALE

Une première formule institutionnelle consiste dans la remise en cause radicale de la composition des institutions actuelles au niveau local. Dans la plupart des pays, les assemblées locales sont exclusivement constituées par les représentants des partis politiques. Ceux qui ne sont pas membres des partis politiques sont soit exclus par les règles d'éligibilité soit marginalement représentés en raison des réalités du jeu politique, notamment la modicité des leurs moyens matériels et financiers et l'absence d'une organisation capable de porter leur candidature et de supporter la compétition avec des partis politiques structurés. La direction des instances officielles de décision est donc généralement fondée sur l'appartenance à un parti politique. Or si l'on admet que le pouvoir local est plutôt éclaté entre plusieurs autorités, il n'y a rien, *sur le plan théorique*, qui s'oppose à ce que les institutions issues de la décentralisation soient le reflet de cet état de fait. Autrement dit, et plus concrètement, les assemblées locales pourraient être constituées en promouvant une diversité des formes de représentation. Les partis politiques n'y auraient plus le monopole ; les autres légitimités locales y auraient aussi leurs représentants.

Fort évidemment, si elle est théoriquement concevable, une telle innovation institutionnelle mérite des précisions et emporte des conséquences. D'une part, il faut déterminer le champ d'application personnel de la représentation en déterminant les légitimités qui composeraient les nouvelles assemblées locales. Aux partis politiques, s'ajouteraient les non partisans dont l'admission de la candidature serait généralisée, les organisations de la société civile en dehors des organisations non gouvernementales d'appui et les principales communautés ethniques/tribales et religieuses.

D'autre part, il faut déterminer les modalités du choix des représentants. Une distinction pourrait être faite de ce point de vue entre les légitimités élues et les légitimités non élues. La première catégorie comprendrait les partis politiques, ceux qui ne sont d'aucun parti et les organisations de la société civile. L'élection se ferait alors selon des quotas attribués aux partis politiques et aux non partisans d'un côté et aux organisations de la société civile de l'autre. Chaque électeur devrait voter pour un représentant dans chacune des deux catégories. On pourrait même affiner la représentation au sein de ces catégories en pré-

voyant des quotas obligatoires pour les femmes, les jeunes et les secteurs socio-professionnels les plus importants de chaque localité. La deuxième catégorie aurait aussi son propre quota et comprendrait les autorités coutumières et religieuses avec une application des règles de dévolution du pouvoir qui leur sont propres ; les chefs coutumiers et religieux choisiraient

eux-mêmes les personnes représentant leur communauté respective.

Enfin les règles de prise de décision dans les institutions locales devront privilégier la recherche du consensus plutôt que le vote pour éviter que le jeu local se cristallise autour des oppositions majorité/minorité, le vote n'intervenant que dans les cas de blocage.

INSTITUER LE BICAMÉRALISME AU NIVEAU LOCAL

Dans la plupart des pays, les textes de décentralisation et de régionalisation intègrent la dimension plurale de la société en prévoyant la mise en place au niveau local d'instances regroupant divers segments de la société. Cependant, ces instances ne sont souvent pas dotées de véritables pouvoirs ; elles restent cantonnées dans un rôle consultatif sans réelle influence sur l'exercice du pouvoir par les assemblées d'élus. De plus, il apparaît que la plupart de ces instances ne fonctionnent pas régulièrement faute de moyens, d'une animation adéquate ou d'intérêt.

Une seconde formule institutionnelle s'inspirerait, tout en le dépassant, de ce type d'instances et consisterait dans la co-existence au niveau local de deux assemblées autonomes regroupant d'un côté les

représentants issus des partis politiques et les indépendants et, de l'autre, les communautés. La règle des quotas s'appliquerait dans cette seconde chambre.

Il faudrait ensuite déterminer les compétences de la seconde chambre et ses rapports avec la chambre des élus issus des partis politiques et des non partisans. Plusieurs cas de figure sont envisageables à cet égard. Soit on lui attribue un rôle consultatif général ou dans des domaines particuliers mais à condition que cette consultation soit obligatoire et que dans des cas déterminés son avis puisse lier l'autre chambre, par exemple en matière foncière. Soit on lui attribue les mêmes pouvoirs de décision que celle-ci. Les délibérations de la première chambre lui seraient alors transmises avec la possibilité de réunir les deux instances en cas de délibérations divergentes.

MAINTENIR LE STATU QUO MAIS FORMALISER LA COHABITATION DES POUVOIRS AU NIVEAU LOCAL

L'institution d'un nouvel ordre local promouvant une autre forme de distribution du pouvoir est un pari difficile au regard de l'évolution des États. Dans un contexte où le pouvoir est légalement reconnu aux seules autorités politiques et administratives, l'inclusion institutionnelle d'autres types d'acteurs ne va pas de soi. Les obstacles sont nombreux. À la résistance des acteurs politiques eux-mêmes, il faut ajouter celle des autres acteurs. La problématique de la détermination de la place des autorités coutumières et religieuses dans les institutions officielles en constitue un exemple. Il n'est pas rare que ces autorités et les populations rejettent une telle idée, se fondant particulièrement sur le rejet de toute confusion des rôles d'une part et, d'autre part, sur la position impartiale que doivent avoir ces autorités pour pouvoir accomplir leur mission de régulateurs sociaux. Leur intrusion dans les jeux politiques est souvent perçue comme un facteur de leur dé-crédibilisation et donc de leur dé-légitimation. C'est pourquoi le maintien du système actuel attribuant le pouvoir de gérer les affaires publiques est présenté comme la meilleure solution. Tout au plus prétend-on, il est possible de mieux formaliser les relations entre les élus locaux et les autres acteurs en prévoyant clairement dans chaque localité les espaces et les mécanismes qui permettent d'améliorer la par-

ticipation de tous les acteurs aux affaires publiques. Certaines expériences existent en ce sens. Mais leur caractère commun, c'est qu'elles se développent en marge de la légalité et dépendent bien souvent de la seule volonté des élus locaux. Améliorer ce système consisterait notamment à rendre obligatoire les cadres de concertation tout en laissant à chaque collectivité locale la liberté d'en définir les modalités de composition et de fonctionnement ainsi que les pouvoirs et compétences. Un dialogue pourrait ainsi être engagé entre les élus et les autres acteurs locaux pour déterminer les questions sur lesquelles ces cadres pourraient être réunis et la portée des décisions qui en seraient issues. Une telle souplesse permettrait que certaines collectivités prévoient, par exemple, *a minima*, une consultation obligatoire ou, *a maxima*, des avis qui lieraient les élus. Dans ce sens, la Ville de Dakar au Sénégal, a initié depuis 2009 un conseil consultatif auprès de la Ville et des comités consultatifs auprès des Communes d'arrondissement afin de promouvoir un partenariat entre les citoyens et les collectivités locales. Ce conseil et ces comités sont composés de toutes les catégories d'acteurs mais ne constituent que des instances consultatives dont les avis ne sont pas publiés mais peuvent être inscrits à l'ordre du jour des séances du conseil municipal.

Fiche d'expérience : Note de présentation du Conseil consultatif au niveau de la Ville de Dakar et des Conseils consultatifs au niveau des communes d'arrondissement

La Ville de Dakar inscrit l'action municipale dans le cadre d'une participation citoyenne et c'est dans cette optique que le Conseil Municipal envisage de bâtir un partenariat Citoyens-Élus et par là même instaurer une gouvernance inclusive. C'est ainsi que la ville de Dakar en partenariat avec ENDA Diapol et le Forum Civil a décidé d'installer un Conseil Consultatif à la ville et des Comités Consultatifs dans les communes d'arrondissement.

Les préoccupations, les propositions et les projets des habitants y sont formulés, adoptés collectivement. Le Conseil Consultatif et les comités consultatifs ont pour vocation de favoriser le dialogue et la concertation indispensables à la vie démocratique active entre les habitants, les associations et les élus.

Lieu d'écoute, d'échange, d'expression et de formulation de vœux des habitants, des acteurs du secteur privé, sur tous les aspects de la vie de la Cité, ces conseils sont des instances consultatives de proximité.

LE CONSEIL CONSULTATIF DE LA VILLE DE DAKAR : UN PARTENARIAT VILLE DE DAKAR – LAREC /FORUM CIVIL

La Ville de Dakar a établi un partenariat avec le Forum civil pour faciliter le travail au niveau du Conseil Consultatif de la Ville. Le Forum civil mettra à la disposition de la ville des experts qui accompagneront le processus. Les membres du Conseil Consultatif sont désignés par leurs organisations et les personnalités sont cooptées ès-qualité par le Conseil Municipal.

Le Conseil Consultatif de la Ville est composé : des organisations professionnelles ; des ordres professionnels ; du Patronat (CNP, CNES, UNACOIS, MEDES) ; des syndicats ; des organisations de la Société Civile ; des mouvements de jeunes ; du mouvement navétane ; des associations et groupements de femmes ; des organisations de marchands, d'artisans et d'autres gens de métiers ; des représentants de familles religieuses et coutumières ; des représentants des délégués de quartiers, de marchés et de gares routières ; les 19 représentants des Comités consultatifs installés dans les Communes d'arrondissement de Dakar ; de personnalités marquantes de la ville de Dakar.

Le Conseil Consultatif donne des avis qui ne seront pas publiés mais qui peuvent échoir au bureau du Conseil Municipal qui décidera de leur inscription sur l'ordre du jour du Conseil.

Le Conseil, organe délibérant, regroupe l'ensemble des membres. Le Conseil se réunit quatre fois dans l'année en session ordinaire.

Le Bureau est l'organe exécutif qui prépare les sessions du Conseil Consultatif. Il se réunit entre chaque plénière du Conseil. Le Bureau est composé d'un Président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire général, d'un secrétaire général adjoint, d'un Rapporteur, d'un rapporteur adjoint et de deux autres membres.

Les Commissions permanentes, Il sera créé cinq commissions qui couvrent les domaines de compétences suivants : La commission aménagement du territoire et environnement, la commission Education, la commission Santé et affaires sociales, la commission activités économiques, la commission jeunesse, culture, sport et loisirs. Des commissions Ad Hoc pourraient être créées à chaque fois que de besoin. Les commissions peuvent travailler en intercommissions. Le mandat du Conseil Consultatif est de 5 ans. Les fonctions de membres du Conseil Consultatif sont gratuites et ne peuvent donner droit à aucun émolument, ni indemnité.

LES COMITES CONSULTATIFS DANS LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT : PARTENARIAT VILLE DE DAKAR – ENDA DIAPOL

La ville a établi un partenariat avec Enda Diapol pour l'accompagnement dans notre volonté de mettre en place les comités consultatifs au niveau des communes d'arrondissement. Enda Diapol mettra à la disposition de la ville un personnel suivant :

- Un expert chargé de piloter le processus ; - Un coordonnateur chargé de mettre en œuvre la démarche dans une dynamique de recherche-action. Il coordonnera les facilitateurs sur le terrain en concert avec les maires de communes d'arrondissement
- Des facilitateurs expérimentés qui manageront la démarche dans chaque commune. Ils sont chargés d'encadrer les foras, de faire la cartographie des besoins dans chaque commune, ils veilleront à ce que la démarche soit la plus large possible. Ils veilleront aussi sur la démarche en tant qu'elle est exclusive. Toutes les composantes des communes seront prises en charge dans les comités consultatifs.

La composition schématique des comités est établie comme suit :

Le représentant du maire de la Ville de Dakar ; Les représentants Elus de la commune d'arrondissement ; Les délégués de quartier ; les représentants des comités de quartiers; Les Comités de développement local (CDL); Les ASC; Les Groupements de Femmes ; **Les Mouvements de jeunes** ; - les groupements religieux ; Les regroupements professionnels (mécaniciens, menuisiers, tailleurs) ; Tout autre regroupement représenté dans la commune (société civile locale).

Le comité consultatif devra discuter : du cadre de vie (assainissement, occupation de l'espace, voirie, aménagement du territoire), de l'investissement dans le cadre du budget 2010, de la vision Dakar 2020. Un consensus large devra être obtenu sur toutes les questions. Les comités seront un cadre de négociations sur toutes les questions qui devraient être soumis au Conseil communal.

Les principes directeurs sur lesquels s'articulent les travaux des Comités consultatifs sont :

- La redevabilité réciproque à travers des contrats de comportement. Tous les acteurs s'engagent à travers des contrats de comportements (qui pourront nourrir plus tard une charte de gouvernance locale) à rendre compte de leur gestion de toute partie du projet sur laquelle ils auront été responsabilisés. ; - La préférence locale. Lorsque des travaux sont requis par des réalisations retenue d'accord partie, il sera fait appel aux compétences socioprofessionnelles de personnes et groupes résidant dans la collectivité ; ceux-ci s'engagent en retour à respecter un certain nombre d'exigences liées à la qualité des produits, l'utilisation des jeunes de la localité dans la main d'œuvre ; - La transparence. Toutes les opérations financières liées aux projets sont mises à disposition de tout représentant attitré d'une partie prenante aux projets. Ouverture et inclusivité. - Des instances représentatives et associant toutes les familles d'acteurs identifiées seront mises en place pour assurer le pilotage global des activités. Le processus devra être ouvert pour accueillir tous les acteurs qui s'y associent et respectent les règles du jeu; - La communication sociale. Tout partenaire du projet a l'obligation de signaler aux autres tout fait ou changement survenu à son niveau qui puisse affecter significativement la réussite du projet commun.

Les activités des comités consultatifs sont :

– Des foras sur toutes les questions qui relèvent des compétences transférées à la Ville et devront aboutir à des choix de projets phares qui devront être réalisés par la Ville de Dakar dans le cadre du programme d'investissement dans chaque

III.2 - Traduire le pluralisme institutionnel dans les Constitutions

3.2.1 - La crise du constitutionnalisme africain et la crise de légitimité de la Constitution

« Après l'euphorie des années 90, le constitutionnalisme est en crise dans la plupart des pays africains »

Les années 90 ont été marquées par une grande effervescence constitutionnelle en Afrique de l'Ouest, effervescence qui coïncide avec le couronnement de certaines revendications démocratiques visant la promotion du pluralisme politique, une meilleure protection des droits et libertés et un meilleur équilibre des pouvoirs dans l'ordonnement institutionnel des

États. Globalement, parce qu'elle était censée refléter les compromis politiques de l'époque, la constitution semblait être le réceptacle des espoirs nourris pendant les décennies précédentes de lutte contre les régimes de parti unique, les dictatures et les restrictions et violations des libertés individuelles et collectives. L'espérance investie dans les constitutions adoptées pendant cette période peut être justifiée par deux raisons au moins. En premier lieu, les conditions dans lesquelles elles ont été élaborées marquent une rupture profonde par rapport au passé constitutionnel de la plupart des États. Pour la première fois, les constitutions ont été le fruit de larges concertations nationales tenues dans le cadre des « Conférences nationales ». Le procédé d'élaboration et d'adoption a légitimement fait croire que la constitution était véritablement une œuvre collective impliquant tous les segments de la nation et que, partant, les compromis qu'elle formalisait jouissaient d'une certaine intangibilité qui devait en assurer la durabilité et la préservation contre les volontés individuelles. En

second lieu, et dans le fond, les constitutions de cette période sont pour la plupart marquées par leur caractère prudentiel. Elles s'affirment comme de véritables instruments de limitation du pouvoir et de soumission de celui-ci à une norme supérieure.

L'euphorie consécutive aux conquêtes démocratiques et l'épanouissement corrélatif du constitutionnalisme ont laissé place à une réalité plus mitigée, une sorte de « reflux », suscitant perplexité et interrogation face à des systèmes démocratiques et institutionnels



jugés ineffectifs au sens où ils n'ont pas globalement produit les résultats escomptés; ces systèmes sont devenus instables, et, paradoxalement, alimentent les crises et les conflits, parfois violents, plutôt que de les réguler. La crise du constitutionnalisme est ainsi devenue un des défis majeurs de la plupart des États africains. Elle se déploie sous la forme d'un « révisionnisme » constitutionnel souvent taillé « sur mesure » et parfois exécuté « à la sauvette », d'une incapacité à garantir une dévolution apaisée du pouvoir politique, d'institutions inaptes à assurer un équilibre, une saine distribution et un contrôle effectif des pouvoirs; la crise se traduit encore par la « monarchisation » ouverte ou insidieuse du pouvoir dans de nombreux pays et par la faiblesse récurrente de la justice constitutionnelle.

La crise du constitutionnalisme nous révèle que la Constitution n'est pas une « axiomatique génératrice de rigidités », encore moins « un livre sacré »; elle est fatalement assujettie aux réalités sociales et politiques. C'est pourquoi la distance entre « l'exaltation métaphysique » dont elle est l'objet et les résultats pratiques auxquels elle aboutit en Afrique invite à s'interroger profondément sur les causes de la crise.

« En tant que source du pouvoir, la Constitution se trouve inévitablement confrontée à la problématique des rapports entre légitimité et légalité »

Pour notre propos, une des causes essentielles de la crise doit être recherchée dans les conditions historiques de l'apparition des Constitutions formelles servant une dogmatique constitutionnelle dont l'essence est de justifier l'unicité du fondement du pouvoir et l'impérialisme de la citoyenneté individualiste et égalitaire au détriment des statuts collectifs. Or ici encore le concept d'État-nation tel que reçu de la Philosophie des Lumières n'est pas étranger aux difficultés d'ancrage social de la

Constitution en Afrique. Il postule que l'unité du pouvoir sert de justification à l'unité de la société et non l'inverse. C'est ce présupposé qui nous semble foncièrement contestable en ce qu'il postule que la réalité sociale est déterminée par la Constitution, alors justement que la Constitution doit être le reflet de la réalité sociale. Cette réalité sociale, nous l'avons déjà montré, est celle de la diversité des identités collectives que l'on ne saurait enfermer dans le corset de la légalité formelle et de l'unité préconçue de la société.

Ainsi, en tant que source du pouvoir, la Constitution se trouve inévitablement confrontée à la problématique des rapports entre légitimité et légalité. Il nous semble en effet que l'une des explications de la crise du constitutionnalisme en Afrique réside dans la mauvaise, sinon le refus d'articulation entre les différentes sources de légitimation du pouvoir, la légalité étatique ayant absorbé toutes les autres sources de légitimation du pouvoir. Les impasses constitutionnelles actuelles démontrent bien que les constitutions sont incapables de jouer leur office de limitation du pouvoir lorsqu'elles ne se structurent qu'autour de la légalité formelle. Il y a même un paradoxe certain à considérer que seule la Constitution formelle justifie le pouvoir, l'encadre et l'aménage alors que l'on voit bien qu'elle n'est qu'un instrument politique au service de fins substantiellement politiques. Le paradoxe réside en ce que la Constitution formelle est source du pouvoir et est en même temps incapable de limiter celui-ci.

3.2.2 - Les enjeux du pluralisme en matière constitutionnelle

« La légitimité et l'effectivité des Constitutions dépendent dans une certaine mesure de la redécouverte de leurs dimensions historique et spirituelle ».

La réintroduction de l'idée d'identité collective et communautaire dans le concept de nation en Afrique peut constituer une voie stimulante pour le renouveau du constitutionnalisme. Si la Constitution est le reflet de la société, elle ne peut jouer convenablement son rôle et prétendre à la légitimité que si elle traduit le pluralisme social dans sa globalité et non pas seulement dans son acception restrictive limitée au multipartisme ou au pluralisme médiatique. Les enjeux liés à une telle évolution sont capitaux, ils sont de nature théorique mais

aussi pratique.

Au plan théorique, il suffit de rappeler que « l'impérialisme constitutionnaliste » issu des Lumières a été le résultat de la contestation des Constitutions coutumières; il se nourrit de l'idée fondatrice que la Constitution est une œuvre rationnelle « d'institutionnalisation d'une nation unifiée et homogène de citoyens et de ses pouvoirs » et non le résultat d'une tradition historiquement et spirituellement fondée. Or l'observation des sociétés africaines démontre que la dimension rationnelle de la Constitution n'exclut pas forcément sa dimension historique et spirituelle. Même si l'idée de Constitutions coutumières est à présent envisagée pour son seul intérêt historique, il n'en faut pas moins considérer que l'homogénéité des sociétés africaines se structure à la fois dans les idéaux de la citoyenneté individuelle et dans la tradition historique des statuts. La redécouverte du concept de Constitution coutumière n'apparaît alors pas comme une démarche anachronique mais bien comme la condition *sine qua non* de l'adéquation entre fondement du pouvoir et réalité sociale.

Au plan théorique encore, il faut convenir que la survalorisation de la dimension rationnelle de la Constitution est le fondement de la philosophie individualiste des droits de l'Homme qui prétend aujourd'hui à l'universalité et qui se heurte au

relativisme et au « particularisme des sociétés concrètes ». Le renouveau du constitutionnalisme africain est à cet égard la meilleure manière de démontrer que l'universel ne se construit pas unilatéralement en contemplation d'une histoire propre à l'Occident mais qu'il doit bien être le fruit d'une « co-construction » qui se nourrit de la découverte des interfaces entre des histoires et des réalités plurielles et réalise un équilibre acceptable entre la conception individualiste de la citoyenneté et la permanence des identités collectives et des statuts qui leur sont inhérents. C'est dire que l'universel ne s'envisage pas dans une opposition stérile des cultures ni même dans la « multiculturalité » qui superposerait des réalités opposées mais plutôt dans « l'interculturalité » qui sert de mesure à ce que les sociétés ont en commun.

« Le renouveau du constitutionnalisme est l'une des conditions de la réinvention de la démocratie représentative »

Au plan pratique, le renouveau du constitutionnalisme en Afrique est une des voies du renouveau des systèmes démocratiques. En effet, on ne peut échapper à la tentation d'établir un lien entre le constitutionnalisme et la démocratie. En Afrique de l'ouest, la contemporanéité entre les avancées démocratiques et l'essor du constitutionnalisme est manifeste. Celui-ci se nourrit des progrès de celles-là et

les traduit formellement dans son contenu. Inversement il est évident que les reculs démocratiques affectent le constitutionnalisme et affaiblissent la croyance dans la supériorité de la norme constitutionnelle et dans sa fonction d'organisation durable du système politique et de limitation du pouvoir. Or, si ce lien existe, au moins indirectement, il ne faut pas s'étonner que la crise des modèles constitutionnels soit un aspect de la crise du modèle démocratique et plus particulièrement de la démocratie représentative. Pour atténuer cette crise de la démocratie représentative et rénover celle-ci, il faut s'attaquer à chacune de ses manifestations en voyant comment l'admission du pluralisme pourrait renforcer la légitimité des Constitutions formelles et la manière dont elles ordonnent l'idéal démocratique.

C'est ce pari du pluralisme social qui mérite d'être éprouvé pour ce qui nous intéresse dans le domaine de l'agencement des institutions et de l'ancrage social des Constitutions. Deux précisions doivent être faites sous ce rapport. D'une part, le triomphe de la Constitution formelle oblige à une ambition réaliste car il serait vain d'en nier la force dans l'ordonnement du pouvoir. Il s'agit alors, stratégiquement, d'aboutir à une refondation progressive de la démocratie représentative en Afrique en lui faisant intégrer la pluralité des représentations sur le fondement de la pluralité des sources du pouvoir. L'objection majeure à laquelle nous succombons



consciemment est certes de ramener les autres pouvoirs dans le giron de l'État; mais il faut bien convenir qu'il est difficile d'échapper à cette tentation et que si l'érection d'un pluralisme constitutionnel ne peut être envisagé que dans le long terme, au moins est-il réaliste, à moyen terme, d'introduire le pluralisme dans les constitutions formelles. D'autre part, en cette matière aussi, l'idée est de construire le constitutionnalisme et la démocratie en partant du local pour promouvoir l'unité dans la diversité et non la diversité dans l'unité comme on a pu le faire au moment des indépendances.

3.2.3 - Les modalités du pluralisme institutionnel dans les constitutions

Au regard de la situation actuelle du constitutionnalisme, deux séries de propositions nous semblent envisageables. Les unes cherchent à refléter le pluralisme dans les Constitutions aussi bien par leurs procédés d'élaboration et de révision que dans l'agencement institutionnel du pouvoir alors que les autres visent à re-crédibiliser la Constitution dans son office de limitation du pouvoir.

ADMETTRE UNE REPRÉSENTATION DES COMMUNAUTÉS DANS LES PARLEMENTS

La crise de la démocratie représentative est une crise de la représentation nationale en soi, notamment des parlements, et traduit le mieux l'influence que la démocratie représentative peut avoir sur le constitutionnalisme. Le fait majoritaire et les pratiques politiques qu'il induit ainsi que l'hypertrophie présidentielle affaiblissent les principes et garanties constitutionnels. Il n'est pour s'en convaincre que d'observer la facilité avec laquelle des révisions constitutionnelles d'une légitimité douteuse sont adoptées au sein des parlements par la seule volonté du parti au pouvoir et de celui qui l'incarne.

Pour refonder la représentation nationale, il faut d'abord poser le postulat que celle-ci ne doit pas nécessairement et exclusivement être liée à la représentation politique des citoyens à travers les partis politiques et les

candidatures indépendantes. Les parlements doivent être le reflet de toute la diversité sociale et particulièrement de l'idée de nation, fondée certes sur la citoyenneté mais aussi sur les identités collectives, communautaires. La représentation des Communautés pourrait s'exprimer sous une alternative. Soit il s'agit de considérer que les Parlements peuvent comprendre à la fois les représentants des citoyens et ceux des Communautés, chaque catégorie bénéficiant d'un quota; soit l'on se tourne vers la création de deuxièmes chambres exclusivement composées des représentants des Communautés, en faisant probablement le lien avec l'ingénierie des institutions locales par une représentation au niveau national des deuxièmes chambres locales³. Il s'agi-

³ Voir supra, p.47

rait donc de dépasser les schémas classiques du bicaméralisme avec l'existence de Sénats qui, tout en représentant généralement les Territoires, sont le plus souvent composés de représentants des partis politiques et/ou de personnalités désignées par le pouvoir exécutif.

Dans cette deuxième hypothèse, il resterait à déterminer les pouvoirs de chaque chambre et les rapports qu'elle entretiendrait avec l'autre. L'idée de nation communauté de citoyens et communauté de communautés exclut à notre sens toute hiérarchie. Tout au plus peut-on concéder que la chambre représentative des Communautés aurait des compétences ciblées sur les

questions touchant à l'existence de ces dernières, à leur règles de fonctionnement ou aux Droits constituant leurs systèmes normatifs dans la mesure de l'autonomie que le Droit étatique leur concède, dans des matières comme le statut personnel ou la réglementation foncière. Mais sur ces questions, cette chambre partagerait avec une égale dignité le pouvoir législatif avec la chambre représentative des citoyens.

Évidemment, l'institution d'une pluralité de formes de représentation implique l'admission de la diversité des formes de sélection des dirigeants et, partant, l'idée d'un choix de ces derniers selon des modalités autres que l'élection.

INSTITUER DE NOUVELLES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES CONSTITUTIONS

La crise de la démocratie touche le pouvoir constituant originaire dans la mesure où les procédés qui permettent d'associer le peuple à l'élaboration des Constitutions sont caricaturaux. Très souvent le contenu de la Constitution n'est mis en débat que dans des cercles restreints et généralement de façon techniciste. La caution populaire n'intervient que dans la phase d'adoption par référendum, les citoyens étant davantage appelés à se prononcer

sur un « prêt-à-porter » qu'à effectuer un choix éclairé sur des changements voulus et dont ils comprennent les enjeux. De plus, appelés à voter au moment de l'adoption des Constitutions, la consultation des citoyens est souvent systématiquement exclue dès lors qu'il s'agit de les réviser et ce, quelle que soit l'importance de la modification entreprise. La rénovation des systèmes démocratiques concerne donc les processus d'élaboration et de

modification des Constitutions. Des innovations procédurales sont possibles pour que la Constitution soit, dans le fond c'est-à-dire ses orientations, en termes de valeurs notamment, et dans la forme, celle de la société qui l'adopte.

Ainsi, en s'inspirant de l'élaboration des pactes locaux en matière de gouvernance locale, les processus constitutifs peuvent être totalement inversés. Tout d'abord on subordonnerait l'adoption de la Constitution à l'adoption préalable des pactes locaux; ensuite, des consultations intra-territoriales et interterritoriales, dont la ligne directrice résiderait dans la recherche d'un compromis sur les règles du vivre-ensemble et d'un consensus découlant

d'une approche interculturelle des divers pactes locaux, permettraient de dessiner les contours de la future Constitution; enfin seulement la Constitution pourrait faire l'objet d'une assemblée constituante nationale, puis d'un référendum populaire. L'inversion des processus constitutifs partant du bas vers le haut renforcerait l'assise sociale et donc la légitimité de la Constitution; elle permettrait surtout de construire l'unité nationale à partir de la diversité. La participation populaire ne serait pas un moyen de légitimation de la volonté d'un individu, souvent le Président de la République, mais plutôt le gage d'une élaboration collective du contenu de la Constitution à partir de processus réellement inclusifs.

Fiche d'expérience : L'Assemblée malienne des citoyens, une expérience à mettre au service des processus constitutifs en Afrique

1. De la construction des espaces de dialogue à la construction de perspectives

L'Assemblée malienne des citoyens est un processus de construction collectif ouvert et participatif dans lequel se nouent des relations de dialogue, d'échange et de coopération entre les acteurs locaux d'une même commune, d'une même région et du pays. Les relations sont sans hiérarchie et animées par une éthique et une aspiration communes, celles de Bâtir le Mali à partir des perspectives locales. Pour y aboutir la démarche contribue à l'animation des espaces de dialogue sur les défis communs dans les différents espaces géoculturels du pays en vue de partager, de discuter et de mutualiser les expériences diverses des acteurs.

Pour ce faire, l'Assemblée malienne des citoyens mobilise plusieurs acteurs de différents registres que sont : les chefs religieux et coutumiers, les personnalités politiques, les responsables d'entreprises, les producteurs ruraux et urbains, les militants associatifs et syndicaux, les étudiants, les enseignants, les chercheurs, les artistes, les fonctionnaires, etc. La participation de ces différents acteurs aux débats devra aboutir à un diagnostic partagé et à la construction de propositions et de stratégies de changement consensuelles.

2. Les objectifs et les résultats attendus

Le processus de l'Assemblée malienne des citoyens ambitionne de mettre en dialogue les perspectives des diverses couches socioculturelles et professionnelles du pays pour faire émerger des priorités et surtout des stratégies concertées qui permettront de jeter les fondements de la construction d'un projet collectif dans lequel chaque malien se reconnaîtra.

Les résultats attendus de ce processus sont :

- l'identification des valeurs, des défis et des engagements communs qui fondent la volonté du vivre ensemble des populations maliennes ; l'élaboration des principales mutations que les populations attendent ; et la construction de perspectives communes pour un développement qui respectent la diversité géographique et socioprofessionnelle des situations et des points de vue des acteurs.

L'Assemblée malienne des citoyens, qui ambitionne la formulation d'un projet collectif pour des nouvelles perspectives se déroule en trois étapes (cercle, région et national).

A la fin du processus les produits attendus sont :

- un cahier de propositions pour chaque cercle retenu; un cahier de propositions pour chacune des régions et du District de Bamako ; une synthèse nationale qui s'intitulera : « Bâtir le Mali à partir des perspectives locales ».

3. La méthodologie de mise en œuvre

Le niveau local constituant l'échelle le plus pertinent pour amorcer la mise en place d'une gouvernance légitime, le processus de l'Assemblée malienne des citoyens démarrera par le niveau de la commune et remontera jusqu'au niveau national en passant par le niveau régional :

L'exercice concernera 48 Communes dans 22 des 46 Cercles dans toutes les 8 Régions du pays et dans le District de Bamako. En ce qui concerne le District de Bamako, l'exercice concernera toutes les 6 communes. La proportion des communes rurales et des communes urbaines a été déterminée en tenant compte des caractéristiques sociologiques, démographiques et culturelles de chaque Cercle.

Le processus de l'Assemblée des citoyens du Mali se déroule à partir des rencontres et des ateliers à travers les phases suivantes :

1^{ère} phase : niveau local (les rencontres communales et cercles)

Cette phase se déroule d'abord dans les communes, ensuite elle est clôturée au niveau du cercle à travers une analyse transversale des paroles communales.

2^{ème} phase : niveau régional

L'approche collégiale et l'approche thématique sont prises en compte en incluant la première dans le choix des acteurs thématiques. Le caractère inter local des enjeux du développement régional milite fortement pour que des acteurs institutionnels (les politiques et les administratifs) soient associés à l'élaboration des cahiers régionaux, notamment en fonction de chaque thématique.

3^{ème} phase : niveau nationale

La rencontre nationale regroupera les délégués des comités nationaux socioprofessionnels et des groupes thématiques nationaux. Sur la base des diagnostics et propositions issus des rencontres régionales, une analyse transversale préalable à la rencontre nationale permettra d'organiser des ateliers thématiques réunissant la plus grande diversité d'acteurs possible. De cette

rencontre nationale sortira le document national qui s'appellera « Bâtir le Mali à partir des perspectives locales ».

5^{ème} phase : la restitution du document au niveau cercle

Une phase de retour du document national « Bâtir le Mali à partir des perspectives locales » au niveau des cercles est proposée pour une restitution aux acteurs locaux afin d'en assurer la validation et l'appropriation locale.

6^{ème} phase : la restitution du document au niveau national

Après la restitution du document au niveau des cercles, une phase de restitution sera organisée au niveau national. La restitution du document au niveau national réunira les acteurs du district et des régions.

4. Qui organisent le processus de l'Assemblée malienne des citoyens ?

L'Assemblée malienne des citoyens est pilotée par le Centre Djoliba avec l'appui méthodologique de l'Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/ Mali) et reçoit un appui technique et financier de la part de la Fondation pour le Progrès de l'Homme (FPH).

Le Centre DJOLIBA est une association de droit national malien créée en 1964, reconnue et enregistrée le 22 février 1992 sous le récépissé n°147/MAT/DNAT. Il vise le renforcement des capacités de la société civile au Mali et en Afrique pour la promotion de la justice, la démocratie, la paix, le développement économique, social et culturel à travers l'information, la formation, la documentation, la capitalisation, la publication et la réflexion.

L'Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARAGA/ Mali) est un réseau de dialogue qui réunit les acteurs maliens ou non, les organisations et personnes ressources afin de débattre des questions de gouvernance au Mali et en Afrique. Créé en le 01 Novembre 2008 et reconnu sous le sigle : ARGA/ Mali, l'Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique a obtenu son récépissé le 10 Décembre 2008 sous le N°246/MATCL-DNI. Son but est de créer un espace d'échange et d'expérimentation des initiatives émanant des organisations de la société civile pour instaurer une gouvernance démocratique en Afrique.

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme est une fondation indépendante de droit suisse.

Auteurs de la fiche : Par Konaté Néné, Ambroise DAKOUO (01-03-2010)

INSTITUER UN CONSTITUANT PERMANENT DÉRIVÉ REPRÉSENTANT UN QUATRIÈME POUVOIR AU SEIN DE L'ÉTAT

L'instabilité chronique des Constitutions est l'une des manifestations de la crise du constitutionnalisme en Afrique. Elle est liée à leur instrumentalisation au service de fins politiques. Parce qu'elle est éminemment politique, la Constitution ne peut totalement échapper aux contingences et rapports de force politiques, aux variations de « température » du système politique et de la démocratie. Pour autant, il est possible d'en renforcer la stabilité par une mesure institutionnelle forte et par un meilleur encadrement de sa révision.

Sur le plan institutionnel, la création d'un constituant permanent dérivé distinct des Parlements pourrait être envisagée. Il est paradoxal en effet que l'instabilité des Constitutions soit toujours provoquée et réalisée par ceux dont elles sont censées limiter le pouvoir. L'expérience montre que la plupart des révisions constitutionnelles touchent à l'agencement constitutionnel de la désignation, du statut et des pouvoirs du Président de la République et que ces révisions sont facilitées par le jeu du fait majoritaire partisan. Or dans la plupart des cas, le Président de la République, donc l'autorité qui a généralement le plus intérêt à l'instrumentaliser, est érigé en

gardien de la Constitution. C'est ce cercle vicieux qu'il importe de briser avec l'institution d'un Constituant permanent dérivé. Il faut en préciser la mission, le statut et la composition. Du point de vue de son statut, le Constituant permanent dérivé serait un quatrième pouvoir au sein de l'État, à côté de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire. Du point de vue de sa composition, il serait le reflet de la diversité de la société en tant qu'émanation des différentes légitimités; y seraient représentés, selon des modalités à définir, aussi bien les pouvoirs politiques, les Communautés à travers les Territoires que les organisations de la société civile.

Du point de vue de sa mission, c'est à cette institution que serait confiée la « garde » de la Constitution au sens où, en complément du juge constitutionnel, elle serait le garant des compromis issus des processus inclusifs d'élaboration de la Constitution. Sous ce rapport, elle serait un niveau de jugement de l'opportunité et de la pertinence de toute initiative de révision de la Constitution; elle aurait alors en cas de proposition d'une révision le pouvoir de déclencher la procédure. Elle aurait aussi en charge la conduite de la procédure de révision constitutionnelle.

Précisément cette procédure de révision devrait être strictement encadrée en rendant obligatoires des consultations nationales préalables et des processus inclusifs et non plus exclusivement politiques lorsque la révision touche à certaines questions, en supprimant la révision par voie parlementaire ou encore

en imposant que les processus de révision soient inscrits dans la durée et concernent une évaluation de l'ensemble du texte constitutionnel pour échapper aux révisions conjoncturelles, faites dans l'urgence et visant exclusivement à instrumentaliser la Constitution à des fins partisans et purement politiciennes.

INSTITUER UNE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE REFLÉTANT LA DIVERSITÉ DES ENJEUX LIÉS AU CONSTITUTIONNALISME

Le constitutionnalisme se développe lorsque les mécanismes qui assurent la supériorité de la norme constitutionnelle fonctionnent. La situation de la justice constitutionnelle est un marqueur essentiel du rayonnement d'une Constitution. De ce point de vue, des progrès indéniables ont été accomplis en Afrique de l'ouest. Les États ont formellement mis en place des organes de contrôle, défini leurs compétences et un statut qui, sur le plan des textes, leur assure une certaine indépendance. Bien que certaines juridictions nationales, à l'instar de la Cour constitutionnelle du Bénin, jouissent d'une réputation d'indépendance, le pouvoir judiciaire en général, les juridictions constitutionnelles en particulier, constituent l'un des

maillons faibles du constitutionnalisme pour différentes raisons.

La première tient au juge lui-même et à la manière dont il conçoit et accomplit sa mission. Lorsqu'il a tendance à s'autolimiter, à interpréter littéralement et restrictivement ses compétences et à se prononcer quasi systématiquement sur des questions de régularité formelle et non de fond, il donne le sentiment qu'il n'est pas le recours indiqué contre les atteintes à la Constitution et surtout il ne nourrit pas le débat nécessaire à l'enrichissement de celle-ci par voie d'interprétation.

La deuxième raison est liée à la posture du juge dans le cadre du contentieux constitutionnel, posture il est vrai complexe dans la mesure où il lui est davan-

tage demandé, en termes quantitatifs, d'arbitrer des contentieux politiques. Ses décisions sont ainsi systématiquement contestées quel que soit leur sens, parfois pour des raisons de stratégie politique, et surtout lorsqu'ils sont le plus souvent à l'avantage du parti politique dominant. Aussi la posture du juge est d'autant plus complexe que ses décisions sont susceptibles d'être analysés sous l'angle de la légitimité. En effet, appelé à se prononcer sur des actes pris par des organes issus du suffrage citoyen, il court le risque de se voir reprocher la tentation du gouvernement des juges et d'aller à l'encontre de la volonté populaire exprimée par les décisions des élus.

Enfin la crise de la justice constitutionnelle est en partie liée aux conditions de sa saisine. Généralement le droit de saisir le juge constitutionnel est restreint et n'est pas reconnu aux citoyens et même lorsqu'il est ouvert plus largement, le rendement des juridictions constitutionnelles est faible en raison d'un faible taux de saisine qui lui-même s'explique à la fois par l'attitude des citoyens à l'égard du droit, leur préférence pour des modes de résolution non contentieuse des litiges et, parfois, par leur perception négative de l'indépendance et de l'impartialité des juges.

L'importance sociale de la Constitution nous conduit à établir le lien entre la

justice constitutionnelle et la diversité sociale. C'est que les questions constitutionnelles sur lesquelles elle est potentiellement amenée à statuer ont des incidences qui dépassent le strict cadre juridique ou politique. Elles peuvent notamment toucher aux valeurs sociales qui fondent la norme constitutionnelle et structurent le vivre-ensemble. C'est pourquoi il est nécessaire de déterminer dans quelle mesure le lien évoqué est de nature à renforcer la place de la justice constitutionnelle. Deux mesures sont proposées.

Il s'agit d'une part du renforcement de son indépendance par la modification des modalités de désignation des juges constitutionnels. On songe notamment à l'obligation d'associer des organes non élus à leur nomination selon des modalités à déterminer ou, plus énergiquement et en vertu d'une séparation stricte des pouvoirs, à retirer le pouvoir de nomination à l'exécutif et au législatif, voire l'attribuer au constituant.

D'autre part se pose dans la plupart des pays, la nécessité de la modification de la composition des juridictions constitutionnelles pour les ouvrir à des non juristes en raison des implications des sujets sur lesquels elles statuent et qui ne répondent pas exclusivement à des considérations d'ordre juridique ou politique.

III.3 - Admettre le pluralisme comme principe d'ordonnement du droit et de la justice

Les règles de droit comme la justice ne sont pas désincarnées. Elles s'insèrent dans un ordre qui reflète les valeurs de la société. Ainsi, le Droit ne se résume-t-il pas seulement en des règles techniques qui s'appliquent à une situation donnée, de même que la justice ne renvoie pas uniquement à une organisation judiciaire c'est-à-dire à l'institution chargée de dire le droit. Droit et Justice sont aussi une représentation de l'idée qu'une communauté humaine se fait du juste et de l'injuste. La confrontation entre le droit étatique et certaines coutumes d'un côté, et de l'autre entre les conceptions de la justice véhiculées par l'État et certaines communautés humaines peut révéler l'existence d'un profond fossé. Ce qui pose naturellement la problématique de la légitimité du droit et de la justice.

3.3.1 - Le monisme, option de politique juridique et judiciaire des États

Dans les États-Nation postcoloniaux, le Droit a été l'un des instruments pour garantir l'unité nationale et l'autorité de l'État. Son utilisation est donc d'essence politique. L'appartenance à une nation suppose la soumission de tous à un corpus juridique unique et à un système judiciaire unifié. La disparition des statuts particuliers apparaît comme le moyen d'assurer l'égalité des citoyens. Or, faire disparaître les statuts pose en Afrique la problématique de la survie des coutumes propres à chaque communauté⁴. Au lendemain des indépendances, la voie qui s'offre donc pour uniformiser le droit est de supprimer les coutumes ou d'en réduire significativement la place par leur intégration ciblée dans le droit positif. C'est ainsi que les premières législations adoptées par les États réalisèrent ce que le colonisateur n'avait pas réussi. Ce dernier avait renoncé à imposer un ordre juridique unique et à abroger les

⁴ Le terme coutume n'est utilisé que pour sa vertu simplificatrice mais recoupe en réalité des normes diverses ; il s'agit aussi bien des règles traditionnelles qui existaient dans cette région avant la pénétration de l'Islam que des règles religieuses qui se sont imbriquées avec celles qui les ont précédées, sans oublier que la colonisation avait transformé certaines coutumes, donnant naissance à ce que l'on a appelé un Droit euro-coutumier

coutumes locales, préférant une dualité de statuts pour les personnes et un ordre juridique dual faisant coexister un système de droit écrit et un système de droit coutumier. La dualité juridique était prolongée dans le système judiciaire avec des juridictions de droit écrit et des juridictions indigènes. Dans ce système, la supériorité du droit du colonisateur était évidemment affirmée. Les coutumes ne s'appliquaient que sous réserve du respect des principes de civilisation française ; la loi française s'appliquait aux cas que la coutume ne réglait pas ou lorsque celle-ci s'avérait inacceptable ; la présidence des juridictions indigènes était confiée à un administrateur assisté d'assesseurs indigènes.

Avec un droit unifié, le monisme devient la marque de fabrique des systèmes juridiques des anciennes colonies françaises. La loi écrite provenant de l'État est la source unique du droit. Le mimétisme ira plus loin. On aurait pu imaginer que les nouveaux États, tout en étant moniste, se livrassent à un effort de rapprochement des principales coutumes locales afin d'élaborer des règles écrites de droit, uniformes certes, mais adaptées aux réalités locales. Une telle œuvre pouvait paraître délicate d'abord à cause de la multiplicité des coutumes et des innombrables différences, potentiellement inconciliables, qui pouvaient exister entre elles et dont le choix des unes au détriment des autres pouvait constituer un danger pour la paix sociale et pour l'unité nationale ; ensuite parce que les États avaient décidé de « moderniser » leur droit et leur système judiciaire, ce qui, stigmate de la colonisation, signifiait qu'il fallait écarter la coutume et la justice coutumière considérées comme rétrogrades. La voie qui s'offrait alors était...le Code civil puisque celui-ci était bien en son temps une œuvre d'abrogation des coutumes et de réunification de la législation applicable aux citoyens français. Les législateurs africains décrétèrent l'application pure et simple du code de 1804 ou adoptèrent des règles qui en sont directement inspirées. Quelques coutumes furent maintenues et transformées en règles du droit positif que l'État aménagea, surtout en matière de statut personnel, notamment de mariage et de successions. L'organisation judiciaire connaîtra le même sort : suppression des juridictions de droit coutumier et adoption des systèmes judiciaires occidentaux comme modèle. Dans quelques cas, comme au Sénégal ou au Togo, on admit la présence dans les tribunaux d'assesseurs chargés de donner leur avis sur les questions touchant à l'application des règles coutumières dont le droit positif avait maintenu l'applicabilité. La tendance générale est donc à la suppression des coutumes et à l'importation des normes de l'ancien colonisateur.

La suppression des coutumes d'un trait de plume avait quelque chose de surprenant voire d'irréaliste. Surprenante elle était car elle consistait à réaliser, par la seule magie du décret et en quelques années, ce que le Code civil, son modèle d'uniformisation inspiratrice, avait couronné après 4 siècles, de rédaction (15^{ème} siècle), puis de compilation (16^{ème} et 17^{ème} siècles) et enfin d'abrogation (19^{ème} siècle). Irréaliste, elle consistait à faire table rase de modèles de conduite et de références qui se sont sécularisés au sein des communautés qui les respectent et dont la reproduction assure la pérennité.

Au demeurant, il faut observer qu'en s'engageant dans cette voie, les nouveaux États n'avaient pas les moyens de leur programme au double point de vue du Droit applicable et de l'organisation judiciaire. Les freins qui en empêchaient l'absorption et/ou l'utilisation par la société étaient redoutables : la langue, les problèmes de diffusion, l'éloignement des juridictions, la formation et l'existence d'un personnel suffisant, la corruption, les barrières culturelles et la persistance des pratiques coutumières et des modes traditionnels de résolution des conflits... Tout concourait, faute de préparation et de maturation, soit à un rejet de l'ordre juridique nouveau soit à une cohabitation de celui-ci avec les autres ordres juridiques qui régissaient les peuples. L'observation de l'évolution des systèmes juridiques et judiciaires confirme d'une part la difficulté de l'uniformisation entreprise du fait de la surprenante permanence des freins qui en empêchent la réalisation et, d'autre part, l'ambivalence du résultat auquel elle devait fatalement conduire.

3.3.2 - Le pluralisme normatif, réalité intangible mais complexe

« La prétention à l'exclusivisme de l'ordre normatif étatique n'a pas empêché la survivance des ordres normatifs extra-étatiques »

La greffe normative n'a pas pris, mais il faut s'entendre sur le sens de cet échec. On ne peut parler d'échec que dans la mesure où l'objectif de la politique juridique et judiciaire des États était d'une part de faire disparaître les coutumes pour assurer une unité de statut juridique et, d'autre part, de soumettre l'ensemble des litiges aux tribunaux étatiques. Cet objectif n'a pas été atteint dans la mesure où les communautés ont conservé et continuent à

recourir à leurs diverses références normatives et à leurs modes extra-étatiques de résolution des litiges. L'homogénéité sociale minimale et l'entente collective sur la nécessité de l'uniformisation pour la préservation de l'ordre social (et encore eut-il fallu que cet ordre fut voulu par l'ensemble du corps social et non pas seulement par ceux dont il légitimait le pouvoir) que présuppose l'exclusivisme du droit étatique faisaient défaut et reposaient sur un artifice purement légaliste mais d'une légitimité douteuse au regard de l'utilisation politique faite du pouvoir qu'il servait.

La résistance des ordres normatifs extra-étatiques touche tous les domaines. Lorsqu'en matière de mariage le droit positif impose la célébration civile, la célébration coutumière ou religieuse demeure plus cotée dans la bourse des valeurs des normes ; ce qui explique que tous les mariages sont célébrés selon la coutume mais tous les mariages ne sont pas célébrés civilement ou constatés à l'état civil. En droit foncier, la résistance se mue en conflit lorsque la législation étatique contredit les droits coutumiers, qu'il s'agisse aussi bien des modalités de gestion de la terre que des modalités d'accès à son usage, d'acquisition ou de transmission de droits y relatifs. Même en dehors de ces deux domaines de prédilection que sont le statut personnel et la terre, les coutumes sont encore vivaces dans d'autres matières : contrats, commerce, etc.

« La réappropriation de l'ordre normatif étatique se déploie sous la forme d'une hybridation avec les ordres extra-étatiques »

En même temps, l'échec de la greffe normative ne correspond pas à un rejet de l'ordre juridique reçu comme étant le corps étranger. Ce qui est rejeté, c'est seulement sa prétention à l'unicité. Au contraire, le droit étatique a été internalisé de façon surprenante par le corps social et par les individus à tel point qu'il peut être considéré comme un élément incontournable de l'Afrique contemporaine à un triple égard. En premier

lieu, plusieurs décennies de production normative et d'application judiciaire ont fait du droit étatique une des composantes de la diversité sociale et, partant, du pluralisme normatif. Plutôt que d'être rejetés, le droit étatique et la justice étatique coexistent avec les références normatives coutumières et les modes traditionnels de résolution des conflits et sont utilisés selon plusieurs registres. Contournés, évités ou détournés dans

certains cas, ils sont invoqués dans d'autres cas au détriment de la coutume ou de la justice extra-étatique.

En deuxième lieu, on constate que les jeux d'acteurs peuvent être guidés par des logiques d'intérêts. Le choix de recourir au droit et à la justice étatiques ou à la médiation sociale n'est pas toujours une question de représentation. Il peut entrer dans une stratégie définie par l'acteur qui en décide en fonction des objectifs qu'il poursuit. Chaque acteur peut choisir son Droit et son juge en fonction du résultat qu'il en attend. Le recours au juge étatique peut l'emporter dès lors que le demandeur espère avoir gain de cause en application du droit positif. Inversement le choix de la médiation sociale peut s'imposer lorsque les parties (ou l'une d'elles) supposent la fragilité de leurs prétentions au regard du droit positif ou se rendent compte que la sentence obtenue du juge étatique peut avoir des conséquences plus dommageables que le gain qu'il est supposé apporter au plaideur qui a gagné le procès. Cette logique d'intérêts, sorte d'avantages comparatifs présidant au choix des acteurs, aboutit parfois à des jeux de vases communicants entre ordre étatique et ordre extra-étatique. Un même conflit, en matière foncière particulièrement, peut ainsi passer d'un système à un autre selon qu'une partie en a tiré satisfaction ou non. Le choix par des époux sénégalais de procéder à la déclaration de leur mariage à l'état civil peut relever moins du sentiment d'obligatorité de la norme du droit positif qui le prévoit que des avantages, par exemple des prestations familiales, qu'ils en tirent puisque même si le mariage coutumier est juridiquement valable, seul le mariage célébré ou constaté par l'officier de l'état civil est opposable à l'État ; dans ce cas, la célébration coutumière du mariage est celle qui apparaît comme socialement obligatoire alors que la déclaration à l'état civil est au plus instrumentalisée pour l'objectif qui la sous-tend. Ce dernier exemple donne une idée sur une possible hiérarchie des valeurs entre les systèmes normatifs qui coexistent.

En troisième lieu, il ne faut pas nier que le droit étatique, associé à d'autres facteurs (éducation, urbanisation, mondialisation, migrations...) a été à la base d'avancées sociales décisives ; l'option politique consistant à faire évoluer les sociétés par le droit a parfois produit des résultats ; il suffit de penser, entre autres, à la disparition progressive de certaines pratiques justifiées au nom de coutumes (exemple de l'excision) ou à l'amélioration de la condition des femmes ou des enfants malgré les fortes résistances sociales qui s'y sont opposées. Dans cette logique de transformation sociale, le droit étatique est parfois un facteur d'évolution de certaines pratiques coutumières qui s'ajustent aux valeurs du droit positif pour assurer leur propre



pérennité ; l'internalisation s'opère par des mutations de la coutume intégrant certaines exigences du droit positif sans les reproduire totalement.

La cohabitation des légitimités présente une dernière particularité qui remet en cause une idée reçue. Celle qui consiste à croire que l'opposition coutumes/droit étatique recoupe la distinction ville/village. Les expériences montrent qu'il n'en est rien. Le pluralisme est partout et échappe à des classifications

fondées sur un critère spatial. La persistance des normes coutumières est présente dans les campagnes mais aussi dans les villes ; l'internalisation du droit étatique est le fait des urbains mais aussi des ruraux. De la sorte, si le pluralisme normatif peut correspondre à la coexistence et à l'application de plusieurs normes sur un même territoire, en l'occurrence celui de l'État, il apparaît qu'il se rapporte davantage aujourd'hui au fait qu'une personne peut être soumise à plusieurs réseaux normatifs, ce qui, nous l'avons vu, peut parfois placer les normes en jeu non dans une logique de « représentation », mais plutôt dans une logique d'intérêts qui serait de nature à guider le choix des acteurs.

3.3.3 - Les lignes directrices d'une approche du droit et de la justice comme objet de la gouvernance légitime

Les rapports entre droit et justice dits modernes et droits et justices dits coutumiers sont complexes lorsqu'ils s'enchevêtrent et se renouvellent au quotidien comme le montre l'évolution depuis les indépendances. La grille de lecture du diagnostic et des propositions d'adaptation des systèmes juridiques et judiciaires doit ainsi associer quatre paramètres fondamentaux qui rendent compte de cette complexité.

Le premier est que cette complexité ne peut être totalement saisie par la seule référence au système étatique et par la négation des références coutumières; le monisme décrété ne correspond nullement à la réalité vécue ; il faut donc compter avec le pluralisme comme principe d'ordonnement du droit et de la justice.

Pour autant, et cela constitue le deuxième paramètre, la promotion du pluralisme ne peut occulter le fait que l'ordre étatique est un élément de cette réalité qui se transforme continuellement ; à ce titre, il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse consistant à faire comme si cet ordre n'avait pas été ingéré par les sociétés ; au regard de l'évolution du monde et de la place de l'État, il est un élément de ce pluralisme dont il peut même constituer le moteur.

Le troisième paramètre est lié à la place actuelle de la coutume et des modes traditionnels de résolution des conflits dans les sociétés africaines. Ils ne doivent pas être exagérés puisqu'ils ne saisissent pas la totalité de l'ordre social et juridique ; ils ne sont pas non plus figés parce qu'ils évoluent avec les sociétés ; « *coutume se remue* » dit-on sous ce rapport. Leur invocation ne traduit donc pas un retour vers un passé qui n'est plus la réalité présente. Ils doivent simplement être saisis pour ce qu'ils sont devenus dans leur confrontation avec des données aussi bien temporelles que spatiales qui entraînent de profondes mutations dans les représentations et les pratiques humaines.

Le quatrième paramètre réside dans la prise en considération de l'évolution de l'usage du pluralisme. Alors que classiquement le pluralisme désigne des normativités extérieures au droit étatique mais marginales, un glissement s'est opéré vers le constat d'une multiplicité de « foyers d'activité juridique » animés par des « opérateurs officiels et non-officiels en relations inter-organisationnelles », influençant les dynamiques sociales, intervenant dans des jeux structurés de relations et entraînant de fait une perte d'influence de l'État.

Du reste, les paramètres décrits révèlent le puissant jeu d'équilibre que requiert une approche du droit et de la justice selon le paradigme de la gouvernance légitime et démontrent que l'invocation de la légitimité ne s'inscrit pas dans une perspective passéiste où l'ordre étatique et les ordres extra-étatiques s'opposent mais bien dans un projet de modernité où ils sont complémentaires. Dans tous ces deux domaines du droit et de la justice, l'Afrique peut construire sa propre modernité en alliant le passé et

le présent et en tenant compte des facteurs d'évolution de ses sociétés et du monde. En ce sens, l'ancrage du droit et de la justice dans la mémoire collective est le moyen pour que ces institutions fassent sens aux yeux des gouvernés et « s'institutionnalisent ». Mais leur ordonnancement en fonction des réalités du présent conditionne leur efficacité et donc leur capacité à répondre aux demandes et aux attentes de la société. Ce n'est qu'en réalisant cet équilibre que les systèmes juridiques et judiciaires africains pourront utilement entrer en dialogue avec le monde et participer à déterminer le contenu du principe qui sert à les étalonner, à savoir le principe de l'État de droit.

Dans le domaine de la justice, parce qu'elles font totalement fi des spécificités de la conception de la justice et de sa mission dans l'espace social, les réformes successives du secteur judiciaire se révèlent peu efficaces dans la plupart des États. Elles se contentent de vouloir éliminer les barrières physiques et matérielles à l'accès à la justice étatique (rapprochement des juridictions par la construction d'infrastructures physiques, amélioration de l'équipement, informatisation, etc...), se concentrent sur la formation, le statut ou le traitement des magistrats. Elles ne combinent pas toutes ces mesures à celles qui abattraient les barrières psychologiques et culturelles. Le contournement ou le délaissement de la justice étatique dans certains milieux, notamment ruraux, n'est pas seulement le fruit de la longueur et de la lourdeur des procédures, de l'éloignement des juridictions, de la langue des procès ou de la cherté des frais de justice (ce sont des enjeux importants de la médiation sociale dont profiterait le système judiciaire lui-même); il s'inscrit aussi dans une absence de réponse de l'offre juridictionnelle aux attentes psychologiques et culturelles qui conditionnent la confiance des justiciables dans la justice et dans les juges étatiques.

La même observation s'impose en matière de politique juridique. Le choix est généralement de lire et d'orienter la production normative dans le sens exclusif d'une insertion de l'Afrique dans une modernité définie sous le seul prisme de la mondialisation et des attentes des « autres ». En même temps, on oublie d'inscrire cette production normative dans le vécu des africains. Cette tendance est manifeste aussi bien dans les Droits nationaux que dans les initiatives récentes de rapprochement des législations, notamment par l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Cet objectif est louable, mais il ne l'est pas plus que la nécessité de créer un droit qui réponde en même temps aux attentes des sociétés africaines.

De cette ligne directrice, on peut comprendre que l'issue n'est ni dans une opposition entre tradition et modernité, ni dans une opposition entre coutume et droit étatique ; elle est dans un pluralisme réaliste qui joue sur la complémentarité, crée des « ponts », s'opérationnalise dans le « métissage des dispositifs institutionnels et juridiques ».

3.3.4 - Les modalités du pluralisme comme option de politique judiciaire : l'exemple de la médiation sociale

RECONNAÎTRE LES VALEURS SOUS-JACENTES À LA MÉDIATION SOCIALE

En matière judiciaire, le transfert des systèmes juridictionnels des pays occidentaux ne s'est pas limité à l'organisation formelle des juridictions. Il s'est étendu à la fonction qui est attribuée à la Justice. En effet, dans les États dits modernes, le juge a pour mission de résoudre les conflits entre les justiciables en disant le droit ; l'issue du procès se traduit par la victoire d'une partie qui obtient gain de cause sur l'autre qui supporte la sanction que requiert son écart de conduite. La justice est ainsi perçue principalement dans sa fonction répressive au sens où elle sanctionne ce que le droit positif considère comme une déviance par rapport à la norme, une atteinte aux droits d'autrui protégés par la société ou aux intérêts de la collectivité dans son ensemble. Or, si à présent cette

fonction contentieuse est bien ancrée, il n'en demeure pas moins qu'elle ne s'est pas substituée, mais s'est plutôt superposée, à la fonction traditionnelle que beaucoup de sociétés africaines attribuent à la justice, à savoir une fonction de conciliation. La solution juste qui découle du « procès » n'est pas forcément celle qui est conforme au droit mais plutôt celle qui préserve les intérêts de toutes les parties en litige et leur offre une satisfaction mutuelle. La décision reflète donc davantage le résultat d'un consensus que la sanction que le juge impose aux parties (Cela ne signifie pas que les sanctions sont inexistantes mais simplement qu'elles relèvent de l'ordre du symbolique). On retrouve dans cette différence de représentation de la justice la distinction, schématique il est vrai, entre

« l'ordre imposé » qui serait caractéristique des sociétés occidentales, et « l'ordre négocié » propre aux sociétés africaines.

Le caractère relationnel de la résolution des conflits est d'autant plus marqué que le « procès » ne met pas seulement en jeu les intérêts individuels des parties ; il participe au maintien de la paix sociale et à l'équilibre des rapports collectifs entre les groupes auxquels appartiennent les principaux litigants. Il ne s'agit donc pas d'une transaction vénale de laquelle les parties et leur groupe social respectif tireraient un avantage patrimonial ; il s'agit avant tout d'une transaction relationnelle par essence qui cherche à aménager le futur plutôt qu'à rétablir une victime « dans ses droits ». Cela explique que des situations de conflit, individuel ou collectif, d'une extrême gravité, ayant donné lieu à des infractions criminelles et qui relèveraient du droit le plus répressif, à savoir le droit pénal, font souvent l'objet d'une médiation sociale plutôt que d'un recours à la justice étatique de la part des parties et des groupes communautaires auxquels elles appartiennent. Il en résulte une tendance à laisser une grande place au pardon et à la réconciliation.

Par ailleurs, la dimension collective des intérêts en jeu dans la médiation peut tenir à l'objet du litige et à la manière dont la société se le représente. Le mariage en

est bien l'illustration. Il n'exprime pas le seul consentement mutuel des époux ; il est aussi un accord entre deux groupes sociaux. Par conséquent, la résolution de tout conflit survenant entre les époux met en jeu et doit prendre en considération la cohésion sociale ; le divorce par exemple peut ainsi être perçu comme la rupture non du seul lien conjugal mais bien de l'équilibre et des relations entre les deux groupes sociaux « unis » par les liens du mariage. Le droit s'insère ainsi dans un tissu de relations sociales dont il n'est qu'un aspect ; ce sont l'ensemble de ces relations sociales qui guident la résolution des conflits. Le raisonnement est inversé ; il ne part plus de la règle abstraite et générale qui conditionne la solution en s'appliquant à un cas particulier ; on part du cas concret pour aboutir à une solution qui met en négociation divers facteurs dont le droit positif est partie intégrante.

La dimension relationnelle des modes traditionnels de résolution des litiges et l'insertion de tout conflit, même entre deux individus, dans un réseau de relations sociales qui dépasse le droit, influent évidemment sur le choix du « juge » ; son érudition, sa sagesse, sa connaissance des précédents, son âge, son statut matrimonial, le respect qu'il inspire, seront autant de critères qui justifieront que tel conflit lui soit confié. Cette double dimension transactionnelle et collective de la justice et l'autorité morale de l'instance

qui l'exerce sont aussi des facteurs décisifs du respect de la sentence rendue. Et ce point est d'une importance extrême. L'entente issue de la médiation est souvent extériorisée dans des cérémonies qui en révèlent l'existence aux yeux des groupes considérés et qui, partant, obligent les parties en conflit à en respecter les termes. La menace de la contrainte par le recours à la force publique qui s'attache aux décisions des juges étatiques se voit substituer un autre type de contrainte : le respect de la parole donnée à travers la promesse contenue dans l'entente et dont chaque groupe a pu être le témoin ainsi que la volonté de chaque litigant de ne pas porter atteinte

par sa faute à l'équilibre social. L'entente devient définitive et n'est pas remise en cause. Le déficit de confiance envers la justice étatique s'explique dans une certaine mesure par le fait que l'existence des voies de recours est potentiellement susceptible d'entraîner des décisions divergentes d'une juridiction à une autre. Ainsi, la justice étatique est souvent raillée dans des sociétés où il est difficile d'admettre que, par le jeu des recours, une personne qui gagne en première instance perde en appel ou inversement alors que les décisions issues des mécanismes traditionnels sont généralement acceptées et mises en exécution.

Fiche : Le règlement des litiges chez les Tém du Togo : sanctionner mais surtout réconcilier.

Les Tém sont un peuple de la région centrale du Togo qu'on retrouve au Bénin et au Ghana, pays voisins. C'est une société à État avec un gouvernement, une armée et une justice. La justice rendue par la cour du roi se charge de régler les conflits.

Les conflits sont réglés pour la plupart du temps chez le chef en trois étapes qui sont : le règlement du litige, la réconciliation et les cérémonies, le cas échéant.

- Première étape : le règlement du litige

Cette phase est consacrée à l'audition des parties auxquelles on donne l'occasion de présenter leurs prétentions et de développer leurs arguments. Elle vise à déterminer qui a tort et qui a raison. Cette phase se termine avec des sanctions. Ce peut être par exemple une amende ou des coups de fouets ou les deux à la fois.

- Deuxième étape : la réconciliation des parties

A cette phase, la cour ou la personne chargée de régler le conflit amène les parties à se pardonner mutuellement pour que la vie continue sans rancœur. C'est une caractéristique fondamentale de la justice tém, comme c'est le cas dans le monde négro-africain; c'est la préoccupation de l'après procès.

La cour royale ne se contente pas d'une sèche sentence et de renvoyer dos à dos les parties. L'enjeu, c'est de régler le litige en ne laissant pas de fractures ou de lésions sociales. C'est une sorte de chirurgie du corps social pour extirper le mal. Il faut remettre le corps social à neuf, effacer le différend comme s'il n'avait jamais eu lieu. C'est la recherche du retour au statut quo ante. Toute la problématique de la réconciliation se trouve là. Les parties au litige, et c'est extrêmement important, doivent renouer avec la parole après le procès. Lorsqu'une personne A et une personne B sortent d'un procès et que B ne répond pas à la salutation de A, celui-ci a le droit de saisir la cour pour un nouveau procès en bonne et due forme, procès distinct du précédent.

Comment la réconciliation se fait après le jugement proprement dit ?

Les paraboles sont utilisées pour apaiser le gagnant du procès et lui demander de ne pas trop exiger du perdant ou de la cour. On lui dira : c'est fini. Pour lui c'est fini parce que c'est juste ; c'est droit. Les relations de parenté, les alliances sont mises à profit pour ressouder les liens perturbés par le litige. On fait voir l'importance de la cohésion, on rappelle surtout que la vie continue. Il y a des paraboles et des mots pour relever le perdant qui a le profil bas à l'issue du procès. L'important, c'est de faire éclater la vérité sans humilier le coupable ou le perdant.

- Troisième étape : les cérémonies

La phase des cérémonies est nécessaire dans le cas où le monde invisible a été perturbé par la transgression ou l'acte posé par le prévenu, ou encore une des parties au litige. C'est l'hypothèse d'un homicide ou lorsque des personnes ont provoqué l'assèchement d'une source d'eau par des comportements interdits.

Dans la première hypothèse, un homme a été tué (on lui a enlevé la vie) et par le même acte, du sang a été versé sur la terre. Après la condamnation du coupable, il faudra purifier la terre, l'apaiser. La condamnation comporte une amende qui permet de couvrir les frais du sacrifice ou de la cérémonie (un coq, un mouton, un bœuf, un pagne...).

Dans la seconde hypothèse (source asséchée), la population n'a plus d'eau potable à boire et la soif s'installe. Les esprits de la source, offensés par des habitants qui viennent puiser de l'eau avec des ustensiles calcinés, noircis par la cuisson, ont besoin d'être apaisés.

Dans ce cas, les coupables sont condamnés et les cérémonies ont lieu au marigot, à la source en question.

Les étapes que nous venons d'examiner, c'est-à-dire le jugement, la réconciliation et les cérémonies, constituent des étapes d'une même procédure. Ces phases se suivent et se complètent pour aboutir à l'ordre, à l'équilibre, à l'harmonie, à la paix pour le monde visible et le monde invisible qui en fait constituent le monde réel tém. D'ici ou d'après la mort, c'est la même vie. Visible ou invisible, c'est la même réalité car tout est chargé d'énergie et le propre de l'énergie est de circuler.

A la fin du procès, la réconciliation, après ces mots et paraboles, est scellée, parfois, par le partage d'une noix de cola entre les parties. La cola est partout présente dans la culture. Aussitôt après, les parties recommencent à se parler. Mais si ce n'est pas le cas, il faudra revenir.

Il ne faut pas perdre de vue une autre étape qui vient conforter la phase de la réconciliation et qui consiste en des remerciements et en des excuses. A cet égard, après la réconciliation, les parties reviennent avec de la cola remercier la cour et en même temps présenter des excuses.

Les excuses et les remerciements sont faits pour honorer la cour et pour garantir aussi que ce qui s'est passé ne se reproduira plus, en tout cas pas par la faute de celui qui a perdu le procès.

Auteur de la fiche : Tikpi Atchadam

INSTITUTIONNALISER LE RECOURS PRÉALABLE À LA MÉDIATION SOCIALE

Le choix du mode de résolution des conflits peut être guidé par la nature de chaque conflit. L'analyse des expériences confirme de ce point de vue la validité d'une classification des conflits en trois catégories⁵ : « les conflits intra-communautaires », les « conflits extracommunautaires relevant du domaine public » et donc de l'État et les conflits « en rapport avec les deux tableaux » c'est-à-dire qui touchent « aux relations entre les groupes mais qui relèvent plus de la restauration du lien social que de la sanction étatique ».

La première catégorie regroupe des conflits mineurs dont la résolution peut relever de la médiation sociale. Il s'agit essentiellement des cas où les droits coutumiers sont encore prégnants (foncier, relations familiales notamment) mais aussi de certaines infractions d'une gravité mineure (sorcellerie, petits vols). Dans la deuxième catégorie, on rangerait les

⁵ Nous reprenons à notre compte cette classification opérée par E. Le Roy, C. Kuyu et K. Conde, Rapport d'une enquête anthropologique réalisée en mars 1996 pour le Ministère de la Justice, République de Guinée, Paris, LAJP, mars 1996, 43 p. annexes.

conflits relevant nécessairement de la justice étatique. Seraient notamment concernées les graves infractions pénales comme le meurtre ou les violences. Enfin la troisième catégorie de conflits concernerait par exemple les conflits entre agriculteurs et éleveurs ou les conflits entre villages.

La classification des conflits laisse entrevoir l'usage qui peut potentiellement en être fait en termes de coordination de la justice étatique et de la médiation sociale. Tout d'abord, dans les conflits des première et troisième catégories, les instances de médiation sociale peuvent constituer une sorte de « juridiction du premier degré » dont la saisine préalable serait érigée en faculté pour les parties en litige. La création des instances de médiation et leur mode de fonctionnement serait alors libre.

Ensuite on peut tout aussi bien concevoir que l'État lui-même puisse créer des instances, permanentes ou *ad hoc*, dont il fixerait la composition et les règles de fonctionnement. Le Mali en offre l'illustration avec l'institution des Commissions foncières locales et

communales auxquelles on a attribué une mission de « procéder à la conciliation des parties à un litige foncier agricole, préalablement à la saisine des juridictions compétentes ». L'État peut donc décider dans certaines matières de faire du recours préalable à la médiation sociale une obligation pour les litigants.

Enfin, que le recours préalable à la médiation soit facultative ou obligatoire, le juge étatique devrait lui-même avoir la faculté d'y recourir dans les cas où elle n'est pas obligatoire et, le cas échéant, inviter les parties à s'adresser à l'instance qu'il aura désignée ou à celle de leur choix.

SÉCURISER LA MÉDIATION SOCIALE ET FORMALISER SES RAPPORTS AVEC LA JUSTICE ÉTATIQUE

La coordination des rapports entre justice étatique et médiation sociale doit être formalisée dans le but de sécuriser la médiation sociale et, lorsque cela le requiert, d'en contrôler l'adéquation avec certaines valeurs et principes fondamentaux dont la défense relève de l'État.

La sécurisation de la médiation sociale consiste à assurer le respect des compromis qui en sont issus. Même si dans la plupart des cas le respect et l'exécution de ces compromis ne posent pas de difficulté particulière, il n'en demeure pas moins qu'il existe des conflits qui perdurent du fait de l'attitude des parties qui utilisent à mauvais escient la coexistence des deux formes de résolution des conflits, surtout en matière foncière. À cet égard deux mesures précises peuvent être envisagées. Il s'agit d'une part de la publication des décisions des instances de médiation et, d'autre part,

de la faculté pour les parties d'obtenir du juge étatique une décision d'homologation qui fixe définitivement les droits issus de la médiation et en assure l'exécution.

Le contrôle de la médiation sociale n'est pas à exclure même si son autonomie vis-à-vis de la justice étatique doit constituer le principe. Le contrôle peut s'effectuer à un double niveau. D'abord, à l'occasion de l'homologation demandée par l'une des parties, le juge effectuerait un contrôle minimal du contenu du compromis et des conditions de son obtention. Ce contrôle minimal ne consiste pas à reprendre la résolution du conflit ni à vérifier la conformité de la décision avec le droit étatique ; il sert simplement à relever les cas d'atteinte à des droits, valeurs ou principes fondamentaux garantis par l'État, par exemple la protection des enfants ou des

femmes et, le cas échéant, permet de refuser l'homologation. Ensuite un système de recours devrait être ouvert contre les décisions des instances de médiation mais devant un juge étatique qui privilégierait un nouveau compromis, donc une nouvelle médiation.

Fiche d'expérience : Le règlement des litiges à Gao par une justice coutumière qui collabore avec les instances étatiques

La ville de Gao se situe dans la région du nord du Mali et constitue par ailleurs la sixième région administrative du Mali. On dénombre dans la commune de Gao une population de 52 201 habitants. La ville de Gao à l'instar des autres localités de la région est fortement dominée par les groupes ethniques sonrhaïs, touaregs, peulhs, etc.

Dans la ville de Gao, on rencontre une grande dynamique dans la gestion des conflits sociaux du fait de l'implication des cadis dans le règlement pacifique de ces litiges. Le cadi est un juge musulman; il règle les litiges opposant les musulmans, les problèmes matrimoniaux, de succession, d'héritage, etc., sur la base des règles islamiques. Il exerce une grande influence sur les fidèles musulmans. Pour ces derniers c'est une autorité légitime dont les décisions sont reconnues et acceptées. C'est aussi un chef religieux qui dirige la prière dans les mosquées. Il peut cumuler ses fonctions de juge avec celle de marabout. En fait c'est le plus souvent, un marabout spécialisé dans le règlement des litiges.

Cette responsabilité des religieux leur a permis de s'organiser au sein d'une association dénommée l'association des musulmans pour le progrès de l'islam (AMPI). Les marabouts et les cadis de Gao ont mis en place un tribunal qui fonctionne comme un tribunal moderne. Ce tribunal a pour vocation de s'investir dans le règlement des litiges et de trouver des solutions en amont aux problèmes qui se posent dans la société. D'ailleurs cette association des religieux dispose de cadres spécialisés en matière matrimoniale, successorale, etc.

A Gao, il y a une grande collaboration entre l'administration judiciaire locale et les religieux. Plusieurs interventions des cadis sont reconnues et homologuées par la justice, il faut aussi affirmer que l'administration judiciaire locale fait de plus en plus recours aux cadis pour gérer certains litiges dont l'implication des juges ne permet que d'avoir des jugements contraignants et ou coercitifs.

Commentaire : Cette forme de collaboration entre la justice moderne et locale est à encourager car elle garantit la délivrance d'une justice qui n'est pas contraignante pour les populations. Dans plusieurs localités au Mali, il s'établit de

plus en plus une collaboration officielle entre les deux acteurs de la justice moderne et traditionnelle. Cependant ce qui pose problème c'est la légalité de l'institution religieuse au niveau national. Car force est de constater que l'existence du tribunal islamique et son fonctionnement sur la base du droit musulman est en contradiction avec le principe de fonctionnement de la justice officielle du pays.

Notes : Cette fiche est issue de l'entretien réalisé avec Monsieur Toubaye KONE, Président du Tribunal de (commune IV) et membre Elu du conseil supérieure de la Magistrature

Contexte : Cette fiche a été élaborée dans le cadre de l'initiative sur la cohabitation des légitimités: de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique.

Auteur de la fiche : Ambroise DAKOUO, Sociologue , Centre d'Expertise Politiques et Institutionnelles en Afrique (CEPIA) / Bamako, Mali, mai 2009

Fiche d'expérience : « Coutume se remue », quand la coutume s'ajuste aux réalités contemporaines : à propos de l'accès des femmes à la terre et de la collaboration entre justice coutumière et justice étatique

La ville de Gao, capitale de la septième région administrative du Mali, est située au Nord du pays. Dans la ville de Gao, on rencontre différents groupes ethniques dont les sonrhais, les armas, les peuhls, les bellas, les bambaras, etc. Les principales activités de la zone sont l'agriculture, l'élevage et le commerce. La religion dominante dans cette localité demeure l'islam. On y retrouve également des chrétiens et des animistes. Dans cette ville, les autorités traditionnelles jouent un rôle important dans la gestion des conflits sociaux. En effet elles constituent des personnes ressources dotées de sagesse et de clairvoyance. De nos jours, face aux conflits qui apparaissent dans la société, elles s'investissent pour la recherche de solutions consensuelles et collaborent avec les autorités judiciaires de la ville.

En 2001, un chef de famille de Gao est décédé en laissant derrière lui des terres. Les filles du défunt et ses frères ne se sont pas entendus sur le partage de cet héritage. Ils ont porté le problème devant le coordinateur des chefs de quartier de la

ville. Les filles du défunt ont réclamé après la mort de leur père l'intégralité des terres qui appartenaient à ce dernier. A leur tour les frères du défunt ont réclamé leur part d'héritage. Des tensions sont nées entre la famille du défunt et celles de ses frères. Pour résoudre le conflit, le coordinateur des chefs de quartier de la ville de Gao a réuni ses conseillers et les imams. Ces derniers se sont concertés en vue de déterminer les droits des différentes parties. En réalité, la difficulté du litige résidait dans le fait que dans la tradition songhaï, à laquelle les protagonistes appartiennent, les femmes n'héritent pas de la terre.

C'est cet argument que faisaient valoir les frères du défunt. La prise en compte de ce principe était d'autant plus difficile à appliquer que le défunt n'avait aucun fils. Cela rendait difficile la dépossession totale de ses trois filles. Le coordinateur des chefs de quartier de la ville de Gao, ses conseillers et les imams, sont parvenus à trouver une solution qui prend en compte les intérêts de toutes les parties. Le partage a été réalisé en octroyant les deux tiers des terres aux filles du défunt. Le reste a été distribué entre les frères du défunt. La décision des autorités traditionnelles part du fait que le défunt n'avait laissé derrière lui aucun autre bien matériel. Ceci rendait impossible la dépossession de ses trois filles dans le partage des terres. Le souci principal qui animait les conciliateurs était d'arriver à une solution consensuelle. Les différentes parties, ont été invitées dans la cour du coordinateur des chefs de quartier de la ville de Gao. Ce dernier les a informées de la décision prise par lui ses conseillers et les imams.

La nécessité de préserver les liens familiaux et surtout la légitimité des acteurs qui ont rendu le jugement ont fait que les différentes parties se sont donc engagées à accepter la décision et à la respecter.

Après cela, le coordinateur des chefs de quartier de la ville a adressé une correspondance aux autorités judiciaires, les informant du problème et de sa solution. L'accord intervenu entre les parties a été homologué par les autorités judiciaires. Cette formalité a rendu légale la solution arrêtée par les autorités traditionnelles. Ainsi ce litige a été définitivement réglé et n'a plus ressurgi. Grâce à la médiation continue des imams les différentes parties ont renoué les liens familiaux qui avaient été mis à rude épreuve, par le conflit.

Commentaires : Les mécanismes traditionnels en milieu local constituent des alternatives à la justice moderne en se qu'ils permettent de résoudre efficacement les conflits locaux. Pourtant en l'absence d'un cadre juridique prévoyant leur statut, les décisions de ces instances traditionnelles paraissent vulnérables. L'importance des mécanismes traditionnels de justice ne doit pas être ignorée vu son importance

pour les populations locales. En effet, la reconnaissance des décisions issues de ces instances par les autorités judiciaires quand les décisions sont acceptées par les différentes parties en conflit constitue un facteur de reconnaissance et de cohabitation judiciaire.

Contexte : Elaborer dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur la cohabitation des légitimités: de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique.

Notes : Cette fiche est issue de l'entretien avec Monsieur Namory CAMARA, Président du Tribunal de première Instance de Gao.

Auteur de la fiche : Ambroise DAKOUO, Sociologue , Centre d'Expertise Politiques et Institutionnelles en Afrique (CEPIA) / Bamako, Gao, février 2009

Table des matières

PREMIERE PARTIE : INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
I.1 - La crise d'identité de l'État en Afrique.....	15
I.2 - Les politiques de décentralisation, occasion ratée de reconstruction des bases de légitimation de l'État.....	19
DEUXIEME PARTIE : LA REFONDATION DE L'ÉTAT À PARTIR DU LOCAL.....	23
II.1 - Le paradigme : l'État-nation africain est à la fois une communauté de citoyens et une communauté de peuples.....	26
II.2 - Le pluralisme comme principe opératoire : « articuler les différences dans la complémentarité plutôt qu'opposer les contraires ».....	30
II.3 - L'échelle territoriale : faire du local l'espace de la construction de l'État à travers un nouveau pacte social.....	33
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS.....	37
III.1 - Mettre en place une nouvelle ingénierie institutionnelle codifiant officiellement la pluralité des légitimités au niveau local	39
3.1.1 - Les légitimités en présence et la nature de leurs relations.....	39
3.1.2 - Les enjeux de la nouvelle ingénierie institutionnelle locale.....	44
3.1.3 - Les modalités de la nouvelle ingénierie institutionnelle locale.....	45
III.2 - Traduire le pluralisme institutionnel dans les Constitutions.....	52
3.2.1 - La crise du constitutionnalisme africain et la crise de légitimité de la Constitution.....	52
3.2.2 - Les enjeux du pluralisme en matière constitutionnelle.....	55
3.2.3 - Les modalités du pluralisme institutionnel dans les constitutions.....	58

III.3 - Admettre le pluralisme comme principe d'ordonnement du droit et de la justice.....	67
3.3.1 - Le monisme, option de politique juridique et judiciaire des États	67
3.3.2 - Le pluralisme normatif, réalité intangible mais complexe.....	69
3.3.3 - Les lignes directrices d'une approche du droit et de la justice comme objet de la gouvernance légitime.....	72
3.3.4 - Les modalités du pluralisme comme option de politique judiciaire : l'exemple de la médiation sociale.....	75

Comment refonder l'État africain en tirant les leçons de la constatation de l'aveuglement de la tentation uniformisatrice du modèle d'État-nation importé, de l'approche de l'État installé par la colonisation et imposée par les pouvoirs post coloniaux et les institutions financières internationales et des insuffisances consubstantielles à la conception des politiques de décentralisation dans les années 90 ? Comment plus précisément institutionnaliser l'État en Afrique ? Répondre à ces questions est l'ambition de ce cahier de propositions.

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique y développe sa vision de l'identité de l'État-nation en Afrique, communauté de citoyens mais aussi communauté de peuples ; un État forcément traversé par une diversité sociale historiquement rebelle aux frontières des États postcoloniaux. Cette diversité commande que le pluralisme soit le principe qui ordonne la recherche de l'unité ; elle s'exprime et s'épanouit particulièrement à l'échelle locale.

Identité de l'État-nation, principe du pluralisme et territoires locaux sont associés dans une approche de gouvernance pour réaliser le programme de refondation de l'État en Afrique à travers trois grandes propositions : admettre le pluralisme et le traduire dans une nouvelle ingénierie des institutions locales qui reflète la diversité des pouvoirs et de leur fondement ; admettre le pluralisme et refléter la diversité des territoires locaux et des pouvoirs dans la refondation du constitutionnalisme ; et enfin mettre le pluralisme au service de l'ordonnement du droit et de la justice en créant des ponts entre l'ordre normatif étatique et les ordres normatifs extra-étatiques, notamment, et à titre illustratif, en admettant la médiation sociale comme système officiel de régulation des conflits.

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique relie des acteurs africains et non-africains engagés dans l'action et la réflexion, soucieux de promouvoir à la fois au niveau des citoyens africains et du monde, un dialogue sur la gestion des affaires publiques en Afrique.

Soutenu par

Le Ministère des Affaires Etrangères
et Européennes



La Fondation Charles Léopold Mayer
pour le progrès de l'Homme

fph | Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme