

Pour  
une **gouvernance**  
**légitime**

Document de Capitalisation  
une contribution au débat  
sur la gouvernance en  
Afrique

Forum sur la gouvernance,  
Addis Abeba  
24 – 26 novembre 2005





# **Pour une gouvernance légitime**

## ***Document de capitalisation sur la gouvernance une contribution au débat sur la gouvernance en Afrique***

issu des travaux de l'Alliance  
et du Forum sur la gouvernance,  
co-organisé avec l'Union Africaine,  
Addis Abeba, 24-26 novembre 2005

Travail collectif coordonné par Falilou Mbacké Cissé  
avec l'assistance de Momar Lissa Dieng et de Karine Goasmat  
*Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique*

Cahier n° 2007-03

Diffusion : disponible sur le site ressources de l'Alliance  
[www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)



Depuis le début années 80, le continent africain, dans son ensemble, a connu de grandes évolutions dans les domaines politique, institutionnel, économique et social. Un grand nombre de pays s'est orienté vers la construction de démocratie pluraliste, avec une politique de désengagement des Etats du secteur productif et la décentralisation de la gestion publique. Dans tous les pays, une société civile émerge et cherche à s'affirmer de plus en plus comme un régulateur important des processus de transformation de la société. Au plan continental, la mutation de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en l'Union Africaine (UA) a matérialisé l'ambition des Chefs d'Etat d'avancer dans la construction d'un avenir commun pour l'ensemble des populations de notre continent. Les populations africaines aspirent de plus en plus à être reconnues comme maître de leur devenir. Elles aspirent à plus de justice, à plus d'espaces d'initiatives et un droit à la mobilité.

En écho à cette situation, qui peut être jugée positive, beaucoup de pays africains deviennent des « poudrières » parce que leur tissu social est miné par la pauvreté, le chômage des jeunes, l'exode, l'émigration, ou la maladie. Un peu partout, des foyers de tension s'allument, se réveillent et s'éternisent, hypothéquant l'existence de dizaines de millions d'hommes, de femmes et

d'enfants. La crise se manifeste aussi par un constat de faillite de bon nombre de services publics de base, malgré les appuis constants et renouvelés de la communauté internationale. Le continent africain se trouve ainsi plongé dans une spirale de crises dont les causes interrogent les modes de régulation sociale, politique et économique.

La concomitance de ces deux évolutions *a priori* contradictoires - les crises récurrentes mais aussi le réveil des consciences sociales africaines - est probablement l'indicateur que les sociétés africaines sont en phase de transition. Elles doivent donc régler les difficultés et contradictions nées de la construction des Etat-Nations post-coloniaux en acceptant d'assumer les profondes révisions nécessaires aux modes de gestion de l'espace public.

Pour l'Alliance, cela appelle une refondation de la gouvernance sur des bases sociales et culturelles renégociées avec les populations et élaborées à partir des expériences propres à chaque société. En Afrique, le décalage entre les constructions et les dynamiques institutionnelles et les vécus socioculturels revêt une ampleur telle que la légitimité des institutions publiques et de leurs actions méritent aujourd'hui d'être interrogées. La légalité de l'action publique ne saurait exister en

l'absence de la légitimité qui est censée la fonder et lui conférer un ancrage durable dans l'organisation sociale. Les Africains sont devant le défi d'inventer des modes de gouvernance qui leur permettent d'élaborer les réponses spécifiques à des problèmes complexes qui se posent à toute l'humanité. Plus que des réformes sectorielles et partielles, plus que le placage de modèles institutionnels qui créent plus de problèmes qu'il n'en résout, le processus de transformation de l'Etat et de la société en Afrique appelle à une refondation profonde des modes de gouvernance à toutes les échelles (du local au continental) du continent. L'unanimité semble être faite aujourd'hui sur le rôle déterminant de la « mal gouvernance » dans l'ensemble des problèmes que connaît l'Afrique. Cela indique à la fois l'importance du défi, mais aussi la nécessité de la mise en place d'une dynamique à l'échelle du continent pour apporter une valeur ajoutée à l'ensemble des initiatives existantes.

Dès sa création, l'Union Africaine s'est donnée une vision de l'avenir du continent qui consiste « à bâtir une Afrique intégrée, prospère et en paix, tirée par ses citoyens et constituant une force dynamique sur la scène mondiale ». Dans cette perspective, la Commission de l'U.A. s'est engagée dans différents chantiers de construction d'instruments communs de gouvernance en Afrique, notamment : un projet de convention de prévention et de lutte contre la corruption et, surtout, un projet de Charte africaine de gouvernance.

La décision d'organiser le Forum d'Addis-Abeba est née de la convergence des analyses de la Commission de l'Union Africaine et de l'Alliance

pour refonder la gouvernance en Afrique et, selon lesquelles les stratégies de transformation de l'espace public et de la gestion des affaires publiques sont des oeuvres de très longue haleine. Le Forum participe de l'idée que les sociétés africaines sont en mesure de refonder des Etats compétents, dans le cadre de grands ensembles viables, capables de garantir l'expression de la diversité des sociétés en Afrique et d'assumer les convergences nécessaires pour, ensemble, faire face aux défis posés par l'évolution de monde.

La refondation de la gouvernance en Afrique va au-delà de la simple énonciation de pratiques et de règles, généralement tirées de l'expérience des autres continents qui seraient considérées comme les modèles indiscutables de « bonne gouvernance ». Cette refondation demande l'élaboration et la mise en chantier de nouvelles pratiques en matière de gestion publique, fondées sur des valeurs, des référentiels et des principes connus, reconnus et acceptés par tous les acteurs des sociétés africaines. Cela appelle donc, de la part de tous les acteurs de l'espace public africain, une volonté et une capacité d'ouverture aux autres, tout en s'enracinant profondément dans sa propre culture. Ce qui permet de l'enrichir d'apports extérieurs et de la « remodeler » selon les besoins du présent et les exigences du futur.

L'objet de ce Forum était donc triple :

1) identifier les grands enjeux de gouvernance en Afrique,

2) engager les acteurs africains et non africains à soutenir et à participer à une initiative de dialogue sur la gouvernance en Afrique

3) partager une démarche et des méthodes pour construire une alliance et soutenir l'initiative de dialogue sur la gouvernance à l'échelle du continent.

Le document que vous avez entre vos mains est le résultat de trois jours d'échanges sur les enjeux de gouvernance en Afrique. Son unique ambition est d'élargir le débat et de partager les vues et les

questions sur la reconstruction des espaces publics africains. Une Afrique, qui malgré sa grande diversité, mérite de reprendre l'initiative, d'élaborer un projet collectif, de retrouver son unité d'action, et d'instaurer un vrai dialogue avec le reste du monde.

En cela, le forum d'Addis-Abeba (cf. le compte-rendu du forum, disponible également sur le site ressource de l'Alliance) a été une preuve éclatante que des Africains des cinq régions peuvent discuter de leurs enjeux communs sans qu'en aucun moment les particularismes des pays ou des régions ne soient considérés.

Toutes les organisations alliées pour la refondation de la gouvernance en Afrique s'ajoutent au Coordinateur que je suis pour remercier tous ceux qui ont permis la tenue de ce forum.



**Ousmane Sy**

Membre du groupe d'initiative et  
Coordinateur de l'Alliance  
pour Refonder la Gouvernance en Afrique



# Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
UNE INITIATIVE AFRICAINE SUR LA GOUVERNANCE FACE AUX DIFFICULTÉS DU CONTINENT.....	11
GOUVERNANCE EN AFRIQUE : DE QUOI PARLONS NOUS ?.....	12
<b>ENJEUX DE GOUVERNANCE.....</b>	<b>15</b>
LES CONCEPTIONS ET LES PRATIQUES ACTUELLES DE GOUVERNANCE SONT RÉDUCTRICES ET INADAPTÉES.....	15
<i>Une gouvernance qui se concentre sur le fonctionnement des institutions étatiques en ignorant leur adéquation avec les sociétés.....</i>	<i>15</i>
<i>Une gouvernance axée sur la légalité et qui omet toute interrogation sur la légitimité .....</i>	<i>17</i>
<i>Une gouvernance inspirée de l'extérieur, imposée comme conditionnalité de l'aide, et évaluée par une batterie d'indicateurs non discutée.....</i>	<i>18</i>
POUR LA CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE LÉGITIME.....	19
<i>Asseoir la légitimité de la gouvernance, c'est d'abord l'enraciner.....</i>	<i>20</i>
Réconcilier l'Etat et la société.....	20
Une pensée africaine crédible sur le passé et le présent ou le défi du Groupe interafricain de recherche sur les modes de gouvernance en Afrique.....	20
Des institutions enracinées dans l'Afrique et ouvertes au monde.....	21
<i>Une approche inclusive et dynamique de l'ensemble des acteurs et la création d'espaces publics de délibération et de co-gestion à toutes les échelles de gouvernance .....</i>	<i>22</i>
La participation : corollaire et correctif de la démocratie représentative.....	22
Les espaces publics pour apprendre à construire le consensus.....	23
Les espaces publics pour permettre l'échange d'expériences et l'apprentissage des acteurs.....	25
<i>L'appropriation des processus et des instruments de gouvernance : la langue, le langage de la gouvernance et l'autonomie intellectuelle africaine.....</i>	<i>26</i>
La gouvernance doit être conçue et s'exprimer dans la langue et dans le langage des acteurs.....	26
Le développement d'une autonomie intellectuelle est un défi connexe à l'usage des langues nationales .....	27
<i>C'est ensuite fonder la gouvernance sur une éthique reconnue et respectée par tous.....</i>	<i>29</i>
<i>C'est enfin articuler l'unité et la diversité.....</i>	<i>30</i>
Unité nationale et pluralité communautaire.....	31

<i>Les échelles de gouvernance ou niveaux des territoires. Construire et renforcer les systèmes de gouvernance à tous les niveaux et retenir le local comme niveau stratégique de refondation.....</i>	<i>32</i>
Partir du local pour refonder la gouvernance.....	33
Le Local : un niveau stratégique pour répondre à la crise de légitimité de l'Etat.....	33
Le local : un niveau stratégique pour renforcer l'intégration régionale .....	35
La socialisation des processus d'intégration par la prise en compte du local et des dynamiques sociales « d'en bas » .....	36
La valorisation des dynamiques territoriales d'intégration.....	36
<b>ASSEIR DES ÉTATS DE DROIT CAPABLES DE RELEVER LES DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE ET DU DÉVELOPPEMENT.....</b>	<b>38</b>
<i>L'institution d'Etats véritablement démocratiques.....</i>	<i>38</i>
<i>Du sens et des finalités de la démocratie : pour une réappropriation sociale du politique.....</i>	<i>39</i>
<i>Renforcer le rôle des médias pour une information juste et pertinente des citoyens.....</i>	<i>41</i>
<i>L'institution d'Etats respectueux des principes de l'Etat de droit et de la dignité humaine.....</i>	<i>42</i>
<i>Des Etats capables de concevoir et de mettre en œuvre une action publique pour le développement.....</i>	<i>43</i>
Une gestion transparente et une utilisation optimale des ressources.....	43
Le développement de services socio-économiques de base pour répondre aux besoins et aux aspirations des populations.....	44
<b>RENFORCER L'UNION AFRICAINE ET LES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES.....</b>	<b>46</b>
<i>L'Union Africaine doit reposer sur une volonté politique réelle et explicite des Etats.....</i>	<i>47</i>
Renforcer l'évaluation et le contrôle des politiques publiques communautaires.....	48
<i>L'Union Africaine doit avoir des compétences effectives et assumées avec efficacité.....</i>	<i>49</i>
Des compétences en adéquation avec les objectifs d'intégration.....	49
S'ouvrir pour être plus efficace.....	50
L'inévitable réflexion sur la société civile à associer dans les instances et dans les outils.....	51
<i>L'Union Africaine doit développer des capacités aux fins de performance.....</i>	<i>52</i>
<b>POUR CONCLURE.....</b>	<b>55</b>

### Une initiative africaine sur la gouvernance face aux difficultés du Continent

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance est une initiative pour penser la crise dramatique de l'action publique en Afrique et proposer des pistes de réponse. Elle est un espace public interafricain de réflexion et de propositions pour élaborer et enraciner les principes et les pratiques d'une gouvernance adaptée à la réalité africaine et aux défis du 21<sup>ème</sup> siècle.

L'Alliance est née du constat que les approches actuelles de gouvernance n'ont pas permis de résoudre les crises qui secouent le Continent africain. Au contraire, à mesure que s'intensifient les débats sur la gouvernance et que des initiatives foisonnent, l'Afrique s'enfoncé davantage dans la pauvreté, l'insécurité et l'instabilité institutionnelle. Ce constat a abouti au diagnostic que l'Afrique est confrontée à une crise de gouvernance, reflétée par le manque de légitimité des institutions publiques vis-à-vis des populations.

Subséquent, l'ambition de l'Alliance est de rechercher une réponse appropriée pour sortir l'Afrique d'un cycle de crises multiformes et diverses. Dès lors, agir sur les systèmes de gouvernance devient un enjeu clé. Quelle gouvernance faut-il pour sortir le Continent de

cette crise qui entrave son développement ? A considérer le peu d'effets des réformes par « petit bout », de la prolifération de règles, de structures et de plans d'actions, il y a lieu de se convaincre que la gouvernance en Afrique exige une profonde transformation des conceptions, des approches et des pratiques de gestion des affaires publiques. C'est sous ce rapport qu'il convient de parler de refondation de la gouvernance en Afrique.

Le premier pas dans le processus de refondation est la prise de conscience par les acteurs des liens de causalité entre la crise de l'Afrique et les modes de gouvernance. Ensuite, il est requis qu'ils s'accordent sur les grands enjeux de gouvernance. Enfin, ils sont appelés à profiler et mettre en œuvre de grands chantiers de propositions fondamentalement novatrices, jetant les bases de conceptions pertinentes et d'actions structurantes pour le renforcement et le renouvellement de la gouvernance en Afrique.

Ce projet africain de gouvernance implique un processus de dialogue et de négociation entre les différents acteurs pour élaborer de nouvelles modalités de gestion de la chose publique. C'est dans cette perspective que l'Alliance a élaboré et publié le présent document pour contribuer à

l'élargissement et à l'approfondissement du débat sur la gouvernance en Afrique. Son seul but est d'explorer de nouvelles idées et des actions novatrices pour une gouvernance apte à sortir le continent de la crise.

En effet, si tous s'accordent sur la prégnance du facteur gouvernance dans l'explication de la crise africaine, il semble que, dans le fond, une pause analytique s'impose pour dialoguer sur les conceptions et les approches de gouvernance. Le sens et le contenu de la gouvernance doivent être ré-interrogés. De quoi parle-t-on au juste lorsque l'on aborde ce thème ? Il ne s'agit certainement pas de concevoir un projet pour une « gouvernance africaine », mais bien de construire un projet africain de gouvernance.

L'Afrique est une composante du monde et, en tant que telle, elle est confrontée aux mêmes défis que le reste de l'humanité. Dès lors, le projet africain de gouvernance ne peut prôner ni le repli sur soi, ni ignorer les principes universels de gouvernance. Il postule que les africains eux-mêmes, tout en restant ouverts au reste du monde, prennent l'initiative et la conduite d'un processus pour l'émergence et la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance reconnus et acceptés par les sociétés africaines dans leur diversité. Il n'est nullement fallacieux et prétentieux de dire que le continent pourrait sans aucun doute, apporter sa contribution décisive au reste du monde confronté à la même lancinante question.

## Gouvernance en Afrique : de quoi parlons nous ?

Partout dans le monde, le troisième millénaire s'ouvre sur une crise majeure de la gouvernance. Les modèles institutionnels éprouvent beaucoup de difficultés à apporter une réponse satisfaisante et durable aux nouveaux enjeux et aux défis stratégiques de notre époque. Le triomphe quasi absolu de l'économie, la perte de sens du politique, la déliquescence des liens sociaux, la défiance mutuelle entre les civilisations et entre les religions, les périls de l'environnement, la recrudescence du recours à la force et à la terreur, les déséquilibres criards entre les riches et les

pauvres<sup>1</sup>, les avancées significatives de la pauvreté, de l'ignorance et de la haine plongent l'humanité tout entière dans une insécurité à la fois totale et globale.

Cette crise mondiale de la gouvernance prend cependant des formes spécifiques en Afrique où elle s'exprime de manière particulière. L'Etat post colonial connaît une crise structurelle profonde, les mécanismes traditionnels de régulation sociale sont affaiblis, et les sociétés éprouvent beaucoup de mal à gérer les mutations d'un processus de

---

<sup>1</sup> Entre Etats comme au sein des Etats

reconfiguration pourtant inévitable. **La gouvernance est incontestablement le principal déterminant des difficultés qui affectent les sociétés africaines. Elle constitue la source majeure des situations de crises existantes.**

Cette acuité de la crise fait qu'en Afrique, la gouvernance est devenue depuis quelques années comme un thème à la mode. Chacun reconnaît que son évolution conditionne le succès de tous les autres efforts de développement. En conséquence, les initiatives se multiplient<sup>2</sup>, mais avec des conceptions différentes, voire contradictoires, de la nature de la gouvernance et de la stratégie propre à la transformer. Le lien entre ces initiatives et des progrès significatifs dans la situation du Continent noir reste à ce jour hypothétique.

La nécessité de clarification et de conceptualisation de la gouvernance s'impose dès lors. Les conceptions et les pratiques actuelles de gouvernance sont réductrices et inadaptées.

Largement inspirées des agences internationales de développement, elles traduisent une lecture extérieure des réalités africaines, et comme une renonciation du Continent à opérer ses propres choix d'avenir. Ces conceptions décalées doivent donc être dépassées pour une gouvernance légitime qui implique un exercice d'appropriation par les Africains des principes universels de gouvernance.

---

<sup>2</sup> A toutes les échelles, du local au continental



### Les conceptions et les pratiques actuelles de gouvernance sont réductrices et inadaptées

Jusque là dominantes, les conceptions et les pratiques exogènes de gouvernance, dont l'Afrique s'efforce de s'approprier les principes, manifestent des limites à plusieurs égards. Il s'agit d'une gouvernance qui se concentre sur la fonction des institutions étatiques en ignorant leur adéquation avec les sociétés ; une gouvernance axée sur la légalité et qui omet toute interrogation sur la légitimité ; enfin une gouvernance avec des modèles importés qui ignorent les réalités africaines, mais qu'il faut impérativement appliquer pour s'attirer les « faveurs » de la communauté internationale. En tant que telle, elle est imposée comme conditionnalité de l'aide internationale que l'on tente d'évaluer à travers une batterie d'indicateurs.

*Une gouvernance qui se concentre sur le fonctionnement des institutions étatiques en ignorant leur adéquation avec les sociétés*

Aujourd'hui, il est commun d'assimiler la crise de la gouvernance en Afrique à la crise de l'Etat. En effet, dans cette manière de penser, la gestion des affaires publiques est du ressort quasi exclusif de l'Etat. La sphère publique est un domaine réservé aux institutions nationales et internationales, et la construction des modes de gouvernance relève de la compétence des élites politiques et

intellectuelles, ou encore des organisations de coopération<sup>3</sup>.

Cette vision de la gouvernance centrée sur l'Etat ne s'intéresse cependant qu'aux seuls modes d'intervention de cet acteur. Or, de toute évidence, la crise qui l'affecte touche principalement à ses fondements sociologiques. L'Etat ne correspond pas aux représentations de pouvoir des populations. Il ne répond pas davantage à leurs

<sup>3</sup> Coopération bilatérale ou multilatérale

aspirations. Il ne sait ni les écouter, ni les comprendre, et ne cherche pas très souvent à les associer à la décision. Dans le même temps, les sociétés se détournent de l'Etat au profit d'autres modes de régulation et d'autres pouvoirs comme les autorités traditionnelles ou religieuses.

Le divorce entre les Etats et les sociétés est réel. Pourtant, les réflexions actuelles sur la gouvernance semblent méconnaître cet état de fait. Ne se trompe-t-on pas de logique en posant comme hypothèse que l'amélioration du fonctionnement des Institutions étatiques telles qu'elles sont configurées, aujourd'hui, suffit à sortir le Continent des difficultés qu'il connaît ?

La crise de l'Etat n'est donc pas une simple défaillance du fonctionnement des institutions. Plus que cela, elle touche à ses fondements mêmes, et interroge sa légitimité. Dans ce sens, tout projet de gouvernance qui s'arrête aux seules modalités de fonctionnement et d'intervention de l'Etat perpétue la marginalisation des populations et des communautés, tout en renforçant leur faible intérêt pour les institutions publiques.

Par ailleurs, s'il est évident que les conditions de naissance, ainsi que les modes d'organisation et de fonctionnement de l'Etat post – colonial expliquent largement les difficultés du Continent, il n'en demeure pas moins vrai que les sociétés africaines elles-mêmes sont en crise. La solidarité familiale, la dignité, l'éthique, qui étaient les valeurs essentielles de la société traditionnelle africaine sont aujourd'hui en phase de reconversion au profit de systèmes « matérialistes » mal maîtrisés de surcroît.

LE DIVORCE ENTRE LES ETATS ET  
LES SOCIÉTÉS EST RÉEL

La crise de l'Afrique est donc une crise multiforme de la société qui va au-delà de l'Etat. Ce qui est en cause, ce sont les valeurs, les projets, les représentations, les structures, les processus et les institutions autour desquels les sociétés africaines s'organisent. C'est pourquoi, un projet de gouvernance alternatif ne saurait manquer d'interroger la « manière d'être et de faire » à la fois de l'Etat, de la société, du citoyen et les différents rapports entre eux.

*Une gouvernance axée sur la légalité et qui omet toute interrogation sur la légitimité*

Se focalisant sur l'Etat, les conceptions actuelles de la gouvernance en Afrique s'intéressent principalement à la légalité formelle des institutions et des règles. En somme, la problématique de la gouvernance est ramenée à la seule question de l'existence ou non d'un « Etat de droit ». C'est-à-dire un ensemble d'Institutions qui procèdent d'élections, régies par un ensemble de règles juridiques et mécaniquement évaluées sur la base d'un certain nombre de critères étrangers aux populations.

En effet, cette approche place l'organisation d'élections au cœur du processus démocratique, donc de la gouvernance. Elle en fait une condition nécessaire et, très souvent, suffisante, au mépris de la reconnaissance réelle dont jouissent ces institutions de la part des populations. Cette conception occulte la façon dont ces mêmes institutions produisent et appliquent le droit, y compris le droit applicable aux élections.

Considérer la seule légalité formelle a donc souvent conduit, en Afrique, à la mise en place d'institutions théoriquement assises sur le principe de la séparation des pouvoirs, mais largement décalées des sociétés.

Cette vision réductrice de la gouvernance a produit une inflation d'institutions et de lois inefficaces et sans prise sur la réalité. Les structures et les règles de gouvernance sont définies au gré de la mode et d'intérêts partisans, de préoccupations ponctuelles et circonstancielles, et surtout pour répondre aux conditionnalités des partenaires extérieurs.

Il ne fait pas de doute que la démocratie et l'Etat de droit sont des aspirations fortes et des exigences légitimes dans une Afrique où la violence armée, la terreur et les élections truquées sont des moyens communs d'accession au pouvoir et de conservation de celui-ci. Cependant, les règles de l'élection doivent elles-mêmes être légitimes. La légalité doit être prise pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un ensemble de règles qui régissent un « projet collectif » de gouvernance.

Ainsi, la gouvernance sous le seul angle de la légalité ne répond pas à des questions de fond comme l'éthique, le « commun vouloir » et la manière de vivre ensemble pour des sociétés et des Etats composés de communautés plurielles et diverses. Elle ne répond pas davantage à l'impératif d'inclusivité des approches et des systèmes de gouvernance dont les institutions et les langues d'expression ne sont pas accessibles

à l'écrasante majorité des acteurs. Enfin, elle ignore la nécessité d'articulation des échelles de

gouvernance à la fois toutes autonomes et interdépendantes.

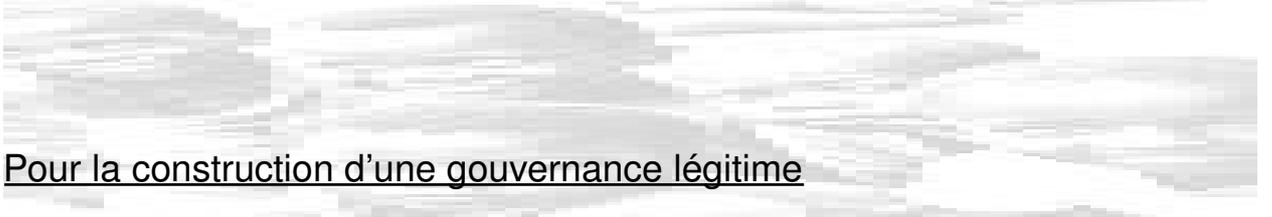
*Une gouvernance inspirée de l'extérieur, imposée comme conditionnalité de l'aide, et évaluée par une batterie d'indicateurs non discutée*

Les conceptions actuelles de la gouvernance laissent peu d'initiatives à l'Afrique dont les performances se mesurent pratiquement à sa capacité à assimiler des modèles théoriques de gouvernance. Ces modèles, concoctés le plus souvent dans les bureaux des agences internationales de coopération, visent à satisfaire des « kits » prédéfinis de règles techniques et uniformes, et à s'investir dans des « actions thématiques » isolées et homéopathiques comme la lutte contre la corruption, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ou la lutte contre la pauvreté.

Le débat actuel sur la gouvernance traduit certes un souci légitime, surtout de la part des Etats et des bailleurs de fonds, d'asseoir et de promouvoir des règles de gestion publique qui soient à la fois efficaces et soucieuses d'une utilisation appropriée des ressources engagées, mesurée par des indicateurs de bonne gouvernance.

Mais, ce débat doit être remis à l'endroit. **La définition d'instruments de mesure et de suivi ne saurait se substituer à l'identification préalable des changements et des transformations voulus par les protagonistes.**

Une fois que les défis de changement d'attitudes et de pratiques sont identifiés et validés avec les intéressés, il sera possible de définir des stratégies et des modalités pour les relever. Il devient dès lors crucial de se donner des indicateurs ou des marqueurs de progrès vers les changements voulus, et par là, d'évaluer la pertinence et l'efficacité des stratégies déployées à cette fin. Une telle démarche aurait la vertu additionnelle de donner à tous les acteurs les moyens de suivre et de piloter les progrès enregistrés vers la réalisation de défis communs.



## Pour la construction d'une gouvernance légitime

La gouvernance légitime que prône l'Alliance signifie que l'Afrique doit collectivement concevoir et mettre en place une gouvernance dans laquelle les différents acteurs se reconnaissent et qui répond à leurs aspirations. Elle postule donc l'adhésion de tous à un système de gouvernance qui permet, par ailleurs, la satisfaction des besoins matériels et immatériels des populations.

Cette vision novatrice de l'Alliance propose une rupture avec la tendance actuelle des réflexions et des pratiques relatives à la gestion des affaires publiques. Ainsi, la légitimité ne se confond pas à la démocratie, et la vision de la gouvernance à construire dépasse la simple question de l'Etat, de la légalité et des ressources. Elle appelle des valeurs communes et un projet collectif spécifique qui permet la réalisation des aspirations diverses de tous et de chacun.

En somme, il s'agit de construire une gouvernance légitime qui est l'art de gérer les affaires publiques en les articulant à toutes les échelles de territoire, et d'exercer les pouvoirs au service du Bien Commun, avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs. Ainsi, l'Alliance propose des systèmes de gouvernance qui allient légalité et légitimité.

Il est donc important que l'Afrique développe sa propre vision de la gouvernance. Dans le respect de principes universels communs à l'Humanité tout entière, elle se doit de concevoir des modes d'organisation et fonctionnement adaptés à ses réalités, enracinés dans sa culture mais ouverts aux apports du reste du monde.

La question fondamentale de la légitimité de la gouvernance est fortement rattachée à la reconnaissance des modes de régulation et des institutions publiques par les populations et les sociétés africaines. Or, le problème réside justement dans l'écart entre l'Etat post-colonial et la société. Des pouvoirs publics sont institués et des règles édictées sans aucun effort de compréhension des réalités socio-culturelles. Par conséquent, elles sont simplement ignorées par les populations qui développent d'autres mécanismes d'arbitrage et de régulation. Ce qui est communément appelé « l'informel » se développe et se renforce pendant que l'Etat se détache de sa base sociologique, et est de plus en plus incapable d'agir sur la société, sinon par la violence. Les populations ne se reconnaissent pas dans les institutions publiques et dans les règles qu'elles définissent, précisément parce qu'elles ne leur « parlent » pas. Elles ont en définitive peu d'emprise sur leur vie quotidienne dans la mesure où elles ne correspondent pas à leurs représentations socio-culturelles passées et présentes.

### **Réconcilier l'Etat et la société**

L'enjeu fondamental de la refondation de la gouvernance en Afrique est de réconcilier l'Etat et la société par la mise en adéquation des institutions et des règles de gouvernance avec les réalités des sociétés et de la culture africaines.

Il s'agira de revisiter le patrimoine socio-culturel africain pour répondre à des défis comme celui de l'inclusivité de la gouvernance avec la métaphore de « l'arbre à palabres » qui renvoie au sens du dialogue, du principe du consensus africain face aux dérives du « pouvoir de la majorité », ou encore des mécanismes traditionnels de prévention et de gestion des conflits plus fondés sur la médiation sociale que sur la confrontation armée.

### **Une pensée africaine crédible sur le passé et le présent ou le défi du Groupe interafricain de recherche sur les modes de gouvernance en Afrique**

Un projet africain de gouvernance légitime tenant compte des valeurs et des réalités de l'Afrique, instruit sur la base des expériences et des pratiques de toutes les catégories d'acteurs, doit

relever un certain nombre de défis pour être réalisé. Si le projet doit être conçu par et pour l'Afrique, il faut alors que les chercheurs africains soient en mesure de construire une pensée crédible sur les modes de régulation passés et en cours dans les différentes sociétés.

Si pour être légitimes, les modes de gouvernance doivent tenir compte des réalités africaines, encore faut-il que l'on ait une parfaite maîtrise de ces réalités et des pratiques qui leur sont liées. Celles-ci ont-elles aujourd'hui encore la même signification, le même contenu et la même pertinence ? Sont-elles compatibles avec les valeurs et les principes universels de gouvernance auxquels se réfère le monde contemporain ? Peuvent-elles permettre aux africains d'apporter une contribution pertinente dans le débat mondial sur la gouvernance ?

Si, enfin, les modes de gouvernance doivent tenir compte des pratiques et des expériences concrètes des acteurs, encore faudrait-il que l'on documente celles-ci dans toute leur diversité, afin d'en tirer des principes communs applicables et reconnus par tous.

Ces défis révèlent la constance d'une exigence consubstantielle à toute entreprise de refondation de la gouvernance en Afrique, celle de la connaissance en l'occurrence. Pour les relever, la création d'un Groupe interafricain de recherche sur les modes de gouvernance en Afrique semble impérative et urgente.

## **Des institutions enracinées dans l'Afrique et ouvertes au monde**

Durant les deux dernières décennies, de nombreux Etats africains se sont engagés dans des réformes visant notamment le renforcement de leur efficacité. Pour autant, la crise de la gouvernance, loin de s'estomper, semble s'aggraver chaque jour davantage. C'est que là encore, comme pour la gestation de l'Etat post-colonial, ces réformes se sont largement inspirées des pays occidentaux dont les institutions sont encore perçues comme des références.

Il faut alors considérer que si l'Afrique partage avec le monde des valeurs et des principes communs de gouvernance, il reste que les modes d'organisation et de gestion des affaires publiques doivent être étroitement corrélés aux réalités socio-culturelles, aux représentations symboliques et aux projets collectifs propres à chaque société. En somme, chaque société, en partant de ses réalités spécifiques, développe les mécanismes de régulation politique qui lui sont propres.

Il est donc important que les institutions soient conçues dans une optique de gouvernance adaptée parce qu'intégrant les références ainsi que les modes d'organisation et de fonctionnement réels des sociétés. De ce point de vue, la recherche sur les modes de gouvernance traditionnels et l'expression des visions modernes des sociétés doivent être combinées pour définir le sens et l'architecture des institutions de la gouvernance légitime. Ainsi, les institutions

deviendraient l'incarnation des modes de gouvernance tels que voulus et dessinés par l'ensemble des acteurs de la société. Pour ce faire, elles pourraient être imaginées et conçues à

partir des espaces publics inclusifs pour intégrer les référents et les bases socio-culturels des populations et des sociétés auxquelles elles sont destinées.

*Une approche inclusive et dynamique de l'ensemble des acteurs et la création d'espaces publics de délibération et de co-gestion à toutes les échelles de gouvernance*

Tout mode de gouvernance, pour être légitime, doit être construit à partir de processus inclusifs. Comme dit l'adage : à quoi sert la barque de l'Etat si tout le monde n'est pas embarqué à bord ? Il est donc essentiel de sortir le concept de gouvernance du ghetto technocratique des institutions internationales. Précisément parce que la gouvernance n'est pas l'affaire exclusive des institutions et des élites.

### **La participation : corollaire et correctif de la démocratie représentative**

Les démocraties participatives en construction dans les Etats africains révèlent des contradictions flagrantes entre leur volonté proclamée de construire une unité nationale avec une citoyenneté active et les dispositifs qu'elles mettent en place à cet effet. Cela est particulièrement net au regard des procédés par lesquels les institutions et les politiques publiques sont instituées et mises en œuvre.

En effet, le système représentatif, tel que pratiqué, est fondé sur l'élection qui en devient plus un objectif qu'une modalité et un mode de faire. Elle est considérée comme conférant une légitimité absolue et exclusive qui autorise les élus à tout faire le temps de leur mandat. Les électeurs d'autres choix que de laisser les nouveaux «monarques» de la démocratie conduire à leur guise les affaires publiques en attendant les prochaines échéances.

Sous le couvert de démocratie représentative, les modes actuels de gouvernance relèvent en réalité de l'accaparement des institutions par une minorité. Ils contrarient donc toute idée de participation.

Objectivement, l'Afrique ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le sens et la finalité des élections, et donc sur la démocratie représentative. Cela est d'autant plus vrai que les populations ne maîtrisent ni les fondements ni les règles du jeu. Presque partout les Constitutions et les systèmes électoraux sont allégrement

manipulés en vue de conserver le pouvoir tandis que les lendemains électoraux sont hélas trop souvent conclus par de violents et coûteux conflits allant jusqu'à mort d'hommes. La démocratie représentative est faussée, et les populations y participent de moins en moins. Le sens du mandat, le jeu électoral et les principes qui le fondent sont dévoyés. L'élection n'est plus qu'un rituel dont les principaux acteurs ne sont mus que par les intérêts partisans, voire personnels.

Eût-il été correctement mis en œuvre que le système représentatif n'aurait certainement pas permis de répondre positivement à l'objectif d'une légitimation des Etats à travers la citoyenneté active. En effet, ce système semble insuffisant à organiser un mode de gouvernance dans lequel les populations et les sociétés africaines pourraient à la fois, par un choix libre et éclairé, désigner leurs représentants tout en participant effectivement et quotidiennement à la gestion des affaires publiques.

Or, il va de soi que la gouvernance, pour être légitime, ne saurait s'accommoder d'aucune forme d'exclusion. Les sociétés et les légitimités qu'elles génèrent, les organisations et les représentants qu'elles se donnent, les partis politiques et les responsables qu'ils se choisissent, l'Etat et les institutions dont il se dote et chaque individu qui le souhaite doivent avoir la possibilité et la garantie de s'exprimer et d'agir sur les affaires publiques,

donc de participer activement à la définition et à l'exécution du projet collectif.

En définitive, dans une gouvernance qui se veut légitime, tous les acteurs sont reconnus et impliqués dans l'organisation et la gestion des affaires de la société à travers des espaces publics qui sont des cadres de valorisation de chacun et de mise en lien de tous. Ces espaces publics sont des lieux de reconnaissance, de consécration et de valorisation de la compétence, des aptitudes et des aspirations de chacun. Parce qu'ils sont inclusifs, ils permettent en même temps la régulation des intérêts et la création d'une communauté de vision autour de valeurs partagées et du projet collectif sociétal. Les espaces publics sont de ce fait les générateurs du mode gouvernance et les moteurs permanents du changement. Ils créent et intègrent les institutions formelles de l'organisation politique et sont le corollaire nécessaire de la démocratie représentative.

IL VA DE SOI QUE LA  
GOUVERNANCE, POUR ÊTRE  
LÉGITIME, NE SAURAIT  
S'ACCOMMODER D'AUCUNE  
FORME D'EXCLUSION

La construction d'espaces publics est nécessaire à toutes les échelles de gouvernance.

### **Les espaces publics pour apprendre à construire le consensus**

L'un des révélateurs frappants de la crise de la gouvernance est que la démocratie représentative s'avère de plus en plus inadaptée à gérer des

besoins de régulation sociale de plus en plus complexes, à toutes les échelles. A l'évidence, les dynamiques de recomposition sociale, politique et économique liées à la mondialisation, aux processus d'intégration et de décentralisation, ne se satisfont pas du simple principe du *gouvernement par la majorité*. Les démocraties modernes semblent généralement incapables d'inventer une alternative viable à la règle de la majorité, quelles que soient les déclinaisons de celle-ci.

La recherche de la majorité, comme modalité de prise de décision, devient alors une quête permanente et prioritaire au détriment de la négociation entre les protagonistes de la vie publique. Dans les instances délibérantes, on cherche de moins en moins à réunir tous les acteurs autour d'une vision partagée. La règle de la majorité, mécanique et figée, marginalise toute posture identifiée à la minorité, quelle qu'en soit la pertinence du point de vue de l'intérêt général.

Dans cette logique, le recours à la médiation et au consensus est une exception. A l'évidence, un tel système génère des malentendus et des frustrations, donc des heurts et des tensions. Loin de régler les crises, *le gouvernement par la majorité* les alimente et les perpétue.

Pourtant, traditionnellement, les modes de régulation des sociétés africaines plaçaient le consensus au centre des processus de décision. Mieux, l'impératif de participation et de construction de la citoyenneté, la nécessité de

donner une légitimité à l'action publique appellent à l'élargissement de la sphère publique et à la reconnaissance des intérêts divergents, de tous les intérêts à travers les espaces publics.

Le processus de refondation de la gouvernance doit donc être défini avec le souci permanent de limiter les phénomènes d'exclusion et les facteurs de conflit au sein de ces espaces publics. Pour que des acteurs tout aussi multiples que divers se mettent en lien dans un projet collectif, à une échelle pertinente et cohérente, la recherche du consensus doit être préférée à la réunion de la majorité tant le consensus est une condition et un gage de réalisation des enjeux de la gouvernance légitime.

***Le consensus comme modalité de gestion négociée des enjeux et des aspirations doit permettre à tous et à chacun de se reconnaître dans les décisions prises et de se sentir co-responsables de leurs implications.*** C'est probablement la rançon de la citoyenneté qui fait tant défaut aujourd'hui alors qu'elle est une condition essentielle de la légitimation de l'action publique. Réintroduire le principe du « consensus » au centre des processus de production des légitimités dans les sociétés africaines modernes est aujourd'hui un enjeu majeur de gouvernance.

## **Les espaces publics pour permettre l'échange d'expériences et l'apprentissage des acteurs**

Pour garantir la participation effective et pertinente des acteurs à la régulation des sociétés, il faut leur assurer les capacités requises à cet effet. Cette exigence couvre au moins trois préoccupations majeures que sont le renforcement des acteurs dans leur propre champ de compétences, l'apprentissage du partenariat et de la coopération entre acteurs divers, la formation des acteurs dans leur rôle en matière de gouvernance.

Les acteurs publics comme privés se heurtent très souvent à de réelles difficultés pour assumer correctement leurs charges et leur rôle. Trois facteurs expliquent une telle situation. D'abord, on relève les graves faiblesses des systèmes de formation et d'éducation. Ensuite, il faut noter une insuffisante maîtrise des mutations sociales, économiques, culturelles et politiques sur le Continent. Enfin, le déficit d'information et de connaissances limite considérablement la performance des acteurs.

Aussi, il ne fait pas de doute que l'implication directe et permanente d'acteurs multiples et divers dans la gouvernance nécessite une reconnaissance et une acceptation mutuelles, ainsi qu'une coopération et une solidarité constantes entre tous. Or, justement, les dispositions pour un tel partenariat ne sont pas naturelles pour des acteurs qui ont longtemps existé et agi dans le cadre d'un système assis sur le cloisonnement des acteurs et des secteurs, des initiatives et des expériences.

EXPLORER DES  
ACTIONS NOVATRICES  
APTES À PERMETTRE  
UN PARTAGE  
EFFECTIF DES  
SAVOIRS ET DES  
EXPÉRIENCES

Enfin, les acteurs doivent également être préparés et renforcés dans les fonctions spécifiques qui leur reviennent dans le cadre de la participation à la gestion des affaires publiques.

Tous ces défis montrent toute l'importance de la formation des acteurs locaux et des citoyens dans les processus de refondation de la gouvernance. Pour y répondre, il convient d'explorer des actions novatrices aptes à permettre un partage effectif des savoirs et des expériences notamment par la création d'instituts pour former les acteurs à toutes les échelles, par la mise en place de « banques de données » sur les expériences réussies de gouvernance et, par la promotion de l'échange de ces expériences.

Il va de soi que les deux points précédents concourent à l'appropriation de la gouvernance. Toutefois, ce qui est déterminant, c'est d'abord la question des langues et du langage de la gouvernance. En effet, l'inclusion des acteurs, leurs contributions à la valorisation et à la prise en compte du patrimoine socio-culturel africain, et leur acceptation des modes de gouvernance qui en ressortent sont largement tributaires de leur compréhension de « ce qui se dit » et de « comment on le dit », mais aussi de leur capacité à dire par eux et pour eux-mêmes « où ils veulent aller et comment y parvenir » ?

### **La gouvernance doit être conçue et s'exprimer dans la langue et dans le langage des acteurs**

Outre la dépendance économique, l'illusion de souveraineté politique et le plaquage de modèles étrangers, l'extraversion des processus de gouvernance se traduisent particulièrement à travers l'adoption par les Etats africains de langues étrangères qui disqualifient, *de facto*, la majorité de la population. L'Etat parle aux populations dans une langue qu'elles ne maîtrisent

pas, et qui est probablement incapable d'exprimer fidèlement leur vision et leur compréhension du monde.

Près d'une cinquantaine d'années après les indépendances, plus de 70 % des populations africaines sont analphabètes dans les langues officielles d'Etat. Or, l'analyse des systèmes et des politiques d'éducation et de formation sur le continent, ainsi que les perceptions des populations relativement à l'école autorisent à penser que les langues étrangères seront encore longtemps l'apanage d'une infime minorité. De ce point de vue, il est difficile de miser sur une alphabétisation universelle des sociétés dans les langues de l'ancien colonisateur.

Mais au delà de l'incapacité des Etats africains à assurer l'éducation de tous les citoyens dans les langues officielles, se pose même la question du sens. La langue et le langage ne sont pas de simples instruments de transmission au sens militaire du terme. Plus que cela, ils sont des outils socio-culturels qui véhiculent des perceptions et des sensibilités profondes spécifiques des sociétés qui les pratiquent. Dans ce sens, la

LA GOUVERNANCE  
LÉGITIME EST  
NÉCESSAIREMENT  
ANCRÉE DANS LA  
MAÎTRISE ET DANS LA  
FIDÉLITÉ DE LA LANGUE  
ET DU LANGAGE DES  
ACTEURS

gouvernance légitime est nécessairement ancrée dans la maîtrise et dans la fidélité de la langue et du langage des acteurs. La pertinence et l'efficacité d'un système de gouvernance impliquent donc forcément l'usage des langues nationales.

Mieux, la langue et le langage sont des leviers de développement. En conséquence, il peut être soutenu que les possibilités de développement des sociétés africaines sont encore entravées par l'exclusion des langues nationales de la sphère des sciences modernes, des institutions et des technologies modernes.

Enfin, l'usage des langues nationales renforcerait assurément la confiance de l'Afrique dans le sens où les populations se rendront à cette évidence que toutes les connaissances et tous les concepts universels, utiles au Continent, peuvent être portés par leur propre langue et langage. Plus qu'une question d'accès universel à l'éducation dans la langue du colonisateur, le véritable défi de l'Afrique est de construire son autonomie intellectuelle et de former, dans leur langue, des ressources humaines capables de participer à la gouvernance, aptes à impulser et à porter le développement du continent. Dans ce sens, l'usage des langues africaines ainsi que la définition et l'harmonisation de contenus véritablement africains sont des impératifs et une garantie d'appropriation des processus et des instruments de gouvernance.

## **Le développement d'une autonomie intellectuelle est un défi connexe à l'usage des langues nationales**

La problématique de la langue étant posée, le système d'éducation doit être réinterrogé. A la vérité, il faut reconnaître que les enjeux de l'usage des langues nationales et de l'autonomie intellectuelle du continent ne sont pas toujours maîtrisés par les acteurs. C'est pourquoi, il est essentiel de rappeler la conception et l'approche de l'ancien colonisateur que l'essentiel des Etats post-coloniaux sont en train de perpétuer après les indépendances.

Exposant avec beaucoup de vigueur sa doctrine de l'école, le colonisateur disait : *«Au Soudan, nous sommes en présence d'une population dont, après la conquête militaire, la conquête intellectuelle et morale est notre objectif. Il faut donc tenter de la rapprocher de nous, de la modeler successivement, de nous emparer de son esprit, de lui imposer notre marque, notre empreinte particulière. L'instrument obligatoire de transformation est naturellement le langage. Il faut apprendre notre langue aux indigènes.»*

Il ne faut cependant pas l'apprendre à tous parce que *«un peuple n'apprend pas naturellement la langue d'un autre et n'abandonne en tout cas jamais complétement la sienne»*, et la faiblesse de nos moyens ne nous le permettrait pas. Il faut donc sélectionner soigneusement les élèves pour que les efforts et les ressources ne soient pas gaspillés et que les écoles atteignent leur double

but : «S'il est juste et naturel d'attendre des écoles... des bénéfiques immédiats, c'est-à-dire si par leur moyen nous devons pouvoir trouver les employés indispensables aux différents services de l'Etat, au commerce et à l'industrie, ce serait une erreur de croire que c'est là le but principal à poursuivre. En réalité, nous l'avons vu, les écoles sont créés pour répandre notre civilisation, instruire les indigènes des droits et des devoirs des individus dans la société, découvrir à quelques-uns les splendeurs de la philosophie, de la science et de l'histoire, les amener tous au respect et à l'amour de notre belle patrie...»

Et relativement aux difficultés de l'entreprise, le colonisateur se disait : «si les indigènes se montrent réfractaires aux bienfaits de la civilisation que nous leur apportons, c'est que leurs préjugés ne leur ont pas permis de comprendre les avantages qu'ils pourront en tirer. Les préjugés sont entretenus chez eux par les vestiges de leur ancien état, par leurs croyances, par leurs institutions et leurs langues. Supprimons ces restes d'un passé révolu. S'ils sont trop invétérés dans la génération actuelle, adressons-nous par l'éducation aux générations futures... Enseignons aux enfants notre langue, inculquons-leur nos idées, et notre patrie comptera bientôt par millions, sinon de nouveaux citoyens, du moins des sujets fidèles et reconnaissants».

L'ÉDUCATION, AUTANT QUE L'ACQUISITION DES CONNAISSANCES, DOIT VISER L'APPRENTISSAGE DE LA PENSÉE AUTONOME

Si les africains ont donc perdu de vue le sens et l'intérêt des langues nationales et des systèmes éducatifs, ce rappel du projet de la colonisation suffit à montrer les enjeux véritables de l'usage des langues africaines corrélées à un système d'éducation ancré dans la société.

C'est pourquoi, la définition et la mise en oeuvre d'un projet africain de gouvernance légitime doivent être portées par des systèmes éducatifs et de formation adaptés aux contextes et besoins des sociétés africaines. Lieu d'acquisition des savoirs et des compétences, l'école est aussi le cadre idéal de la construction de l'autonomie intellectuelle du continent et de la constitution des capacités humaines aptes à impulser son développement et son insertion dans la globalisation.

L'éducation, autant que l'acquisition des connaissances, doit viser l'apprentissage de la pensée autonome. Particulièrement en Afrique, la nécessaire reconquête de son moi, par l'africain, doit obliger à privilégier des pédagogies de l'apprentissage, du questionnement, une éducation à penser pour aider les générations présentes et futures à reconstruire un sens de la vie sociale qui ne soit pas l'expression d'un nouveau colonialisme. Dans ce domaine, il est important que l'école revienne dans la société, que les contenus éducatifs réintègrent les valeurs de la culture africaine, qu'ils reflètent les préoccupations véritables de des populations.

L'Alliance soutient avec force que l'éthique devait être placée au cœur de la gouvernance. C'est dire que les modes de régulation de la société et de gestion des affaires publiques doivent être élaborés sur la base de référents moraux et philosophiques connus, reconnus et respectés par tous. Or, le constat est que dans les conceptions actuelles de la gouvernance, il semble exister une déconnexion forte entre la gouvernance axée sur l'administratif et le débat sur les valeurs et les principes auxquels elle doit s'adosser.

Cette problématique de l'éthique dans la gouvernance légitime va au-delà des questions juridiques. L'éthique commence là où s'arrête le droit, encore que très souvent en Afrique la légalité « choque » les valeurs élémentaires. Il ne faut pour s'en convaincre que de considérer les « tripatouillages » formellement réguliers des constitutions pour permettre à des régimes de se perpétuer au pouvoir alors même que les règles ainsi violées étaient consensuelles. Le reniement permanent des acteurs politiques sans idéaux, prompts à faire allégeance à un homme ou à suivre le balancier du pouvoir pour des privilèges et des « honneurs » prouve le peu de respect pour l'éthique. Le peu de considération pour la dignité humaine, la gestion patrimoniale des biens et des ressources publics, les lois d'amnistie pour

renforcer l'impunité, l'immixtion intempestive des familles des gouvernants dans la gestion de l'Etat sont autant d'illustrations de l'absence d'éthique de la part des politiques et des gouvernants.

Le débat sur les valeurs est urgent et inévitable puisque les contre-valeurs commencent à s'installer comme des « normes de gouvernement ». Elles renforcent la désaffection des populations pour le politique et entament le peu de crédit de l'Etat. Elles exaltent les intérêts

LE DÉBAT SUR LES  
VALEURS EST URGENT ET  
INÉVITABLE PUISQUE LES  
CONTRE-VALEURS  
COMMENCENT À  
S'INSTALLER COMME DES  
« NORMES DE  
GOUVERNEMENT »

particuliers et leurs conséquences sur les processus de développement sont incommensurables comme en atteste l'inefficacité des mécanismes institutionnels de lutte contre la corruption.

En somme, l'éthique interroge d'abord le rapport au pouvoir en Afrique. Qu'est ce qui motive l'engagement politique ? Pourquoi et comment doit-on faire de la politique ? Pourquoi et à quelles fins détient-on le pouvoir ? Comment exerce-t-on le pouvoir lorsque la légalité atteint ses limites ? L'Etat étant le siège du pouvoir, quel train de vie doit-il avoir dans des sociétés pauvres ? Doit-il continuer à être un pourvoyeur de privilèges, de richesses et d'honneurs pour des gouvernants qui prétendent agir dans l'intérêt de leurs populations ?

Ensuite, **le débat sur les valeurs touche fondamentalement aux sociétés elles-mêmes.** La crise des valeurs est un fait social établi dans des sociétés dont les seuls repères semblent être aujourd'hui la jouissance du pouvoir et des richesses matérielles. En conséquence, les contre-valeurs ont désormais des « externalités positives » aux yeux de celles-ci.

Dès lors, comment et autour de quelles valeurs les sociétés doivent concevoir les modes de gouvernance ?

La dignité, l'intégrité, le sens de l'honneur, la solidarité, l'engagement au service de la communauté tout entière, le courage face à

l'épreuve, la longanimité face à des besoins mêmes incompressibles, sont autant de valeurs indispensables à la bonne gestion des affaires publiques. Elles sont malheureusement reléguées au second plan aujourd'hui.

La crise des sociétés et de l'Etat rend assurément nécessaire, mais difficile la construction d'un projet de gouvernance légitime qui postule que les affaires publiques et les pouvoirs doivent être au service du Bien commun. A minima, l'éthique doit se traduire par la conscience que les acteurs institutionnels, les individus et les communautés ont de leurs droits et de leurs obligations vis-à-vis de la collectivité, mais aussi par la volonté qu'ils manifestent de traduire effectivement cette conscience dans tous les actes publics.

### *C'est enfin articuler l'unité et la diversité*

La gouvernance est un processus de régulation de tensions liées à la complexité du monde qui est loin d'être une juxtaposition étanche de réalités isolées et indépendantes les unes des autres. Ces tensions sont donc inhérentes à la diversité des acteurs et des initiatives qu'ils portent, à la diversité des territoires et de leurs dynamiques, et enfin à la diversité des communautés et des sociétés qu'elles constituent. Dans cette réalité complexe, tout est lié : tous concourent aux mêmes aspirations et tous sont confrontés aux mêmes défis en termes de gouvernance. Dès lors, la régulation devient nécessaire. Elle exprime en

effet l'inévitable articulation entre la reconnaissance et l'expression de la diversité et la construction de la cohésion de l'ensemble.

Or, la gouvernance actuelle est plus axée sur la séparation, sur le cloisonnement ou parfois même sur la négation de ces différentes réalités. Ainsi, les acteurs, les communautés et les territoires se côtoient sans se « croiser », perpétuant ainsi l'inefficacité et le décalage des systèmes de gouvernance.

**Dans sa quête de gouvernance légitime, l'Alliance a fait de l'articulation de l'unité et de la diversité un enjeu majeur de gouvernance en Afrique.** Il appelle ainsi à un changement qui ne se limite pas simplement aux institutions, aux règles et aux compétences, mais un changement qui concerne plus encore les relations, les articulations, les « interfaces » entre les diverses réalités d'un monde de plus en plus complexe.

Du point de vue des acteurs, l'approche inclusive des espaces publics est une proposition concrète comme levier d'articulation des acteurs et des initiatives. S'agissant des sociétés, il convient de concilier les exigences de la construction de l'unité nationale et la consécration de la pluralité communautaire. S'agissant des territoires, il est impératif de construire le processus de refondation de la gouvernance en Afrique à toutes les échelles de gouvernance en retenant le local comme niveau stratégique.

### **Unité nationale et pluralité communautaire**

Dans cette problématique transparaît avec force le décalage entre les systèmes de gouvernance et les dynamiques sociales en Afrique. En effet, et de toute évidence, tout africain s'identifie, d'abord, et s'attache profondément à une communauté du fait que la culture est encore un déterminant socio-économique et même politique essentiel pour les populations. Mieux, ces communautés se sont

renforcées avec la crise de l'Etat post-colonial. **Or, au nom de l'unité nationale, les constitutions qui prétendent fonder les Etats post-coloniaux consacrent exclusivement la nation et l'individu.** Ce faisant, elles ignorent un maillon encore fort et vivant des sociétés africaines, c'est-à-dire les communautés. Cet état de fait a des conséquences incommensurables sur la cohésion et la stabilité des Etats, sur le plein épanouissement des populations, sur la mobilisation pour le développement et sur la crédibilité même des Etats.

L'IMPLICATION D'UNE  
GOUVERNANCE LÉGITIME  
SUR LES BASES D'UNE  
SOCIÉTÉ PLURIELLE  
SERAIT LA  
RECONNAISSANCE D'UNE  
PLURALITÉ JURIDIQUE

Il apparaît donc encore une fois que l'adaptation des institutions ainsi que celle des règles qu'elles génèrent et auxquelles elles sont soumises interpelle les conceptions et les modalités par lesquelles la gouvernance concilie l'unité et la diversité. D'autant plus qu'en Afrique où, plus qu'ailleurs, les Etats sont constitués de communautés plurielles et sont très souvent à cheval sur plusieurs territoires sociologiques. Cette réalité communautaire est aujourd'hui ignorée par l'essentiel des Etats africains qui en ont peur et qui, sous le couvert de l'unité nationale et de la recherche de la paix sociale, ont tendance à gommer la diversité. Or, l'Etat doit prendre en compte cette complexité des sociétés africaines. Dans ce sens, les modes de gouvernance, tenant aux institutions et aux règles, doivent aussi être adaptés à ces réalités socioculturelles africaines.

L'implication d'une gouvernance légitime sur les bases d'une société plurielle serait la reconnaissance d'une pluralité juridique qui conjugue l'appartenance des citoyens à une nation et leur profond attachement à des communautés. Elle l'est particulièrement en Afrique du fait de la co-existence très souvent conflictuelle de diverses identités communautaires, ou encore de la tradition et la modernité. Le modèle d'Etat hérité de la colonisation s'est évertué, sans y parvenir, à

gommer ou à ignorer ces différences dans la construction des institutions et dans l'élaboration des principes et des règles qui régulent la vie publique.

Tout projet de gouvernance légitime doit chercher à concilier l'unité et la diversité en gérant les rapports entre les différentes composantes de la Nation, de sorte à en préserver le caractère pluriel, tout en unifiant l'ensemble.

*Les échelles de gouvernance ou niveaux des territoires. Construire et renforcer les systèmes de gouvernance à tous les niveaux et retenir le local comme niveau stratégique de refondation*

Du local au mondial, les différents territoires composent différentes échelles de gouvernance. Si toutes ces échelles sont aujourd'hui reconnues et consacrées, il y a un grand danger à les penser séparément. En effet, tout en étant spécifique et autonome, chaque échelle de gouvernance a cependant des relations étroites – assumées ou non – avec les autres dans la mesure où les liens sociaux, politiques, économiques ou environnementaux transcendent ces frontières souvent artificielles. Or, il y a aujourd'hui un manque flagrant d'articulation entre les différents niveaux de gouvernance et une absence de systèmes efficaces d'équilibre et de complémentarité (checks and balances) entre ces différents niveaux de pouvoirs.

Pourtant, les interdépendances entre les différentes échelles de gouvernance ont une conséquence majeure : un problème dans un domaine économique, social ou institutionnel, ne peut être traité à un seul niveau de territoire comme le local ou le national. Au contraire, sa solution appelle une « articulation », donc une coopération des acteurs des différents niveaux pour mettre en cohérence leur vision, leurs initiatives, leurs approches et leurs démarches dans ce domaine. En d'autres termes, il ne s'agit pas de compartimenter les échelles selon une organisation verticale hiérarchisée. Il faut mettre en relation les différentes échelles autour de compétences partagées, chacune apportant sa vision et sa contribution à la gestion des affaires publiques.

Les acteurs de la gouvernance se situent et agissent donc à différents niveaux qui correspondent chacun à une échelle de gouvernance dont il importe d'abord de rechercher et de mettre en avant les interdépendances, pour ensuite reconnaître et valoriser la spécificité attachée à chacune d'entre elles. Cette approche de la gouvernance légitime est fondamentale en tant qu'elle permet de dépasser la situation dans laquelle chaque niveau de gouvernance, vertical comme horizontal, correspond à un niveau exclusif de gestion d'un certain nombre d'affaires. Dans la mesure où la mise en relation est très souvent facultative, elle aboutit à des tensions et à de l'inefficacité. Au contraire, il s'agit de considérer que tout est lié, et que par conséquent, ces liens doivent être identifiés et assumés dans un esprit de solidarité. Dans le même temps, chaque échelle de gouvernance demeure responsable d'un certain nombre d'affaires qui lui sont propres.

### **Partir du local pour refonder la gouvernance**

Traditionnellement, les problématiques de gouvernance sont analysées de manière cloisonnée entre les différentes échelles. Le manque d'appréhension correcte des interrelations étroites entre ces différents niveaux de régulation de l'espace public explique, pour beaucoup, la faible performance des politiques d'intégration que ce soit au plan national ou au plan régional. Il s'agit maintenant de changer de perspective : **le local doit permettre au national et au régional de répondre aux défis sociaux, politiques et économiques qui les interpellent.** C'est dans ce

sens que l'Alliance définit le local comme un niveau stratégique de refondation de la gouvernance en Afrique par sa capacité potentielle à légitimer et à relier les modes et les systèmes de gestion des affaires publiques. Ainsi, il permet de répondre à la crise de légitimité de l'Etat post-colonial et de renforcer l'intégration régionale.

### **Le Local : un niveau stratégique pour répondre à la crise de légitimité de l'Etat**

Dans la vaste quête d'amélioration de la gestion des affaires publiques, le local est aujourd'hui présenté comme l'échelon territorial de renouvellement et d'impulsion de la gouvernance politique et économique des sociétés africaines, à travers les politiques de décentralisation et la relance du développement local.

Au plan de la gouvernance politique, il s'agit de réduire la distance entre l'Etat africain post – colonial et la société. En effet, la décentralisation comme réponse à la crise de l'Etat – Nation repose sur une hypothèse simple : **la proximité est un facteur favorisant la démocratie locale dans la mesure où elle permet et rend possible une implication directe du citoyen dans la formulation et la conduite des affaires locales.** Cette implication active du citoyen permet la définition pertinente d'un intérêt local spécifique, puis sa mise en relation directe avec l'action publique locale qui lui répond. Par son efficacité donc, cette action publique légitime aura fait la preuve de la capacité des collectivités locales,

accru leur crédibilité et légitimé leur leadership. Ses relations avec les institutions publiques locales ayant ainsi trouvé un sens réel, le citoyen reconnaît les pouvoirs publics et s'en identifie d'abord au niveau local, puis au plan national.

Au plan de la gouvernance économique, il s'agit de réaliser les objectifs de développement économique de l'Etat africain post – colonial. Un Etat légitime, c'est aussi un projet qui répond aux aspirations des citoyens. Aujourd'hui, il s'agit pour l'Etat d'inspirer librement le sens et les orientations d'un tel projet, et surtout de le fonder essentiellement sur ses propres capacités.

Il doit donc y avoir de la part de l'Etat une conscience et une volonté de définir son propre projet de développement (sens, orientation), en partant des réalités endogènes, notamment de sa « capacité à se développer » qui pose la question du potentiel, et de sa « capacité de se développer » qui renvoie aux ressources immédiatement mobilisables et à la stratégie devant permettre l'éclosion du potentiel.

Le local a donc un rôle essentiel et irremplaçable dans les mutations qualitatives profondes attendues dans le champ de la gouvernance économique. Le territoire local peut en effet être défini comme la « brique de base » du développement socio-économique.

Le local est crédité d'une vertu de refondation de l'Etat post-colonial à travers la démocratie locale et le développement économique territorial. Cela

explique certainement qu'avec des itinéraires différents et pour des raisons pas toujours identiques, la plupart des pays africains ont lancé au milieu des années 90 des réformes administratives au cœur desquelles on retrouve les politiques de décentralisation et de développement local.

Certes, des progrès réels ont été réalisés, consistant notamment dans l'affirmation du principe de décentralisation et la mise en place de dispositif institutionnel, notamment les collectivités locales. Cependant, malgré l'affirmation et le rappel constant de ces hypothèses par tous les acteurs, les processus de décentralisation ne semblent pas définitivement acquis. Au surplus, les institutions et les pratiques qu'ils ont engendrées à ce jour ne sont pas toujours appropriées pour la réalisation d'une gouvernance locale légitime. Enfin, les réformes semblent connaître certaines réticences et quelques difficultés.

Il peut être relevé, entre autres constats majeurs :

- Les schémas de décentralisation sont très souvent des copies de modèles extérieurs. La gouvernance locale reste encore fondamentalement institutionnelle, et les modalités de délibération locale offrent peu de garanties de participation et de prise en compte de la diversité à l'échelle locale ;

LE TERRITOIRE LOCAL  
PEUT EN EFFET ÊTRE  
DÉFINI COMME LA  
«B RIQUE DE BASE»  
DU DÉVELOPPEMENT  
SOCIO-ÉCONOMIQUE

- Guidée par des considérations plus politiciennes que politiques, la configuration des territoires locaux ne permet pas très souvent l'émergence d'espaces de développement économique ou la consolidation d'aires socioculturelles pertinentes ;
- L'absence de dialogues et d'échanges entre les territoires locaux aux plans national, sous-régional et panafricain est réelle alors que se développe, avec un contenu mal défini, une coopération décentralisée avec les collectivités locales des pays du Nord ;
- La faiblesse chronique et généralisée des ressources locales est un fait établi. Elle s'expliquerait moins par leur rareté que par les perceptions et les pratiques des acteurs de la gouvernance. Au surplus, elle tranche d'avec l'étendue et le nombre des missions dévolues aux collectivités locales ;
- Les compétences transférées au local ne correspondent pas très souvent aux aptitudes réelles des populations et des communautés locales. Elles concernent des métiers dans lesquels les pouvoirs publics locaux n'ont pas d'expertise réelle ;
- La problématique des moyens et des instruments de la décentralisation est

intimement liée à la problématique de la gouvernance. Cela explique que la culture du service public se ramène très souvent à une perception clientéliste ou politicienne de l'intérêt local spécifique. Il s'ensuit que le service public est encore inadapté, inarticulé à la société, contre-performant, et la crise se manifeste singulièrement par la faillite de bon nombre de services publics de base.

### **Le local : un niveau stratégique pour renforcer l'intégration régionale**

Concomitamment à la refondation de l'Etat post-colonial, le local peut véritablement renforcer l'intégration régionale, d'une part en permettant l'accélération et la consolidation de son processus de construction, et d'autre part en mobilisant les dynamiques « d'en bas » au service des idéaux de l'intégration comme le développement économique ou encore la prévention et la gestion des conflits. Ces paris sur le local pourront se réaliser à travers notamment la reconnaissance de cette fonction du local et son articulation avec le niveau régional. Mais ils se réaliseront aussi à travers la définition et l'exploitation judicieuse de la pratique des économies intégrées et du concept de « pays- frontières ».

## **La socialisation des processus d'intégration par la prise en compte du local et des dynamiques sociales « d'en bas »**

A l'évidence, les institutions régionales et sous-régionales dont les Etats se sont dotées, et qui constituent les cadres d'élaboration et de mise en œuvre des politiques communautaires, en même temps qu'elles en sont les symboles, doivent être plus proches (connectées aux) des peuples africains. Ce n'est pas précisément le cas ; et c'est pourquoi, malgré des avancées significatives notamment dans les domaines de la libre circulation des biens, du droit des affaires et de la monnaie, l'opinion publique africaine retient encore que les acteurs institutionnels régionaux et sous-régionaux sont des structures désincarnées et sans prise sur le réel, coûteuses et inefficaces. Une telle perception démontre que, dans le fond, les institutions communautaires sont confrontées à un problème de légitimation qui tient à plusieurs raisons. La non implication des acteurs au moment de leur création et dans leur fonctionnement dominé par des tendances bureaucratiques (qui se bureaucratise), leur manque d'ouverture et de politique de communication et d'information, leur faible influence sur les affaires mondiales, la difficulté de perception des résultats de leurs actions, sont, entre autres, quelques unes de leurs faiblesses.

La construction de l'intégration régionale doit s'inscrire dans une approche inclusive et ouverte. Elle ne saurait donc relever de la volonté et de l'action des seuls Etats. Le citoyen et les

organisations sociales doivent jouer un rôle prépondérant dans le processus d'unification de l'Afrique. L'intégration régionale se construit simultanément et conjointement par le "*haut*" et par le "*bas*". Outre le fait que pour être viable et durable l'intégration a besoin d'une large adhésion des acteurs de tous niveaux et de solides bases de légitimité, il faut constater que bien des pans de l'espace public communautaire sont aujourd'hui déjà investis par les peuples et les organisations sociales. En effet, les activités sociales, économiques, culturelles et sportives sont de plus en plus conduites par des acteurs non institutionnels, organisés dans des espaces régionaux formels ou non formels. Il s'agit, entre autres, des organisations professionnelles, des réseaux de tous ordres, des organisations non gouvernementales, des mouvements de citoyens ancrés dans le local.

***Cette dynamique d'intégration par le « bas » doit donc s'articuler à la dynamique des acteurs institutionnels et contribuer à une construction panafricaine légitime et efficiente.*** Les dynamiques locales et leur décloisonnement sectoriel sont indispensables au projet d'intégration du continent.

## **La valorisation des dynamiques territoriales d'intégration**

La valorisation des dynamiques territoriales d'intégration passe par la reconnaissance et l'exploitation judicieuse du concept de « pays –

frontières » ou zones transfrontalières. Le constat est que les espaces transfrontaliers sont des zones où les peuples de différents pays voisins développent des activités et des initiatives, inventent des savoirs et des stratégies de façon intégrée et harmonieuse, sans que l'appartenance à des Etats distincts ne soit une contrainte. Il s'agit en l'occurrence de développement d'échanges commerciaux avec les marchés transnationaux, l'utilisation commune de ressources naturelles comme les forêts, les points d'eau, l'organisation d'évènements inscrits dans l'unité culturelle des communautés. Toute cette dynamique territoriale d'intégration des peuples peut être mobilisée au service du projet de l'intégration de africaine au moins dans deux directions.

D'une part, elle peut renforcer la coopération entre pays voisins qui pourraient ainsi relativiser davantage les notions de souveraineté et de frontières. En effet, **la prise en compte de ces dynamiques aux « limites territoriales » des Etats pourrait induire des politiques communes de développement à travers des services publics et des équipements**

**communs, des politiques d'urbanisation harmonisée, des actions conjointes de sécurité ou d'organisation des transports.** Cette coopération transfrontière entre les Etats serait au bénéfice de l'intégration régionale en tant qu'elle en constituerait un cercle concentrique, un niveau de construction et de consolidation.

D'autre part, la mobilisation de cette dynamique territoriale pourrait contribuer à la prévention des conflits et au renforcement de la paix sur le continent. En effet, les conflits liés aux revendications ou aux exactions frontalières entre pays voisins pourraient ainsi être érudés.

FAIRE DES ESPACES  
TRANSFRONTALIERS  
DES POINTS DE  
SOUDURE

Tout le défi est donc de faire des espaces transfrontaliers des points de soudure – et non plus des points de rupture – entre les Etats, et l'émergence du concept de « pays – frontières » participerait assurément au renforcement de l'Union Africaine et des organisations sous-régionales qui seraient plus efficaces dans leurs missions.



## Asseoir des Etats de droit capables de relever les défis de la démocratie et du développement

Les Etats issus des indépendances ont eu du mal à acquérir une légitimité parce qu'ils ont été aussi incapables de produire et de conduire des politiques de développement qui assurent durablement le bien être et la sécurité de leurs populations. Dans une très large mesure, **l'Etat lui-même a été le principal obstacle à l'épanouissement et à la sécurité des sociétés et des populations africaines.** Il a en effet institué des régimes autoritaires qui ont confondu l'action publique à la répression des masses. De même, l'Etat post-colonial a érigé en système de gouvernement le pillage et le gaspillage des richesses nationales, les atteintes aux libertés élémentaires et à la vie des citoyens.

C'est pourquoi, la refondation de l'Etat ne peut ignorer les aspirations, les dynamiques ainsi que les contraintes des populations. Cela est vrai au plan politique et appelle l'institution d'Etats véritablement démocratiques, respectueux des principes de l'Etat de droit et de la dignité humaine. Il l'est également au plan du bien-être, et postule des Etats capables de mettre en œuvre une action publique pour le développement.

### *L'institution d'Etats véritablement démocratiques*

La crise de la démocratie représentative est indubitablement l'un des aspects fondamentaux de la crise, encore plus large, de gouvernance des sociétés modernes. Incapable de briser le cycle infernal de production de l'exclusion politique, sociale et économique, la démocratie représentative a montré des limites évidentes à

asseoir « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ».

La modernisation de l'Etat suppose pourtant une modernisation des structures et des procédures de la démocratie et une adaptation constante aux mutations de la société.

Il est manifeste que dans beaucoup de cas, **le processus électoral a perdu son sens**. La plupart des contre-pouvoirs devant limiter le pouvoir sont neutralisés. Le cloisonnement des lieux de décision où les politiques publiques sont définies et conduites a fini d'entraîner une

profonde césure entre les objectifs et manières de gérer les affaires publiques, d'une part, et les besoins et attentes des populations, d'autre part. Aussi, il devient impératif de réinterroger le sens du mandat et d'établir de nouveaux rapports entre les mandataires, les mandants et le pouvoir.

*Du sens et des finalités de la démocratie : pour une réappropriation sociale du politique*

En Afrique, la démocratie est très souvent résumée à trois principaux aspects politico-juridiques : la consécration du multipartisme, la libéralisation des médias et l'organisation d'élections. Il s'agit là certainement d'une réponse à la pensée unique, aux régimes de parti unique et à des « chefs qui ne voient pas leurs successeurs ». Près de deux décennies après, rien n'a évolué ni dans le sens, ni dans la pratique. Alors que les partis politiques « pullulent » dans tous les pays et n'ont très souvent qu'une existence juridique, les élections elles-mêmes continuent d'alimenter les conflits. L'Afrique, dans la plupart des cas, est encore incapable d'organiser des élections régulières, transparentes et pacifiques. Chaque élection donne naissance à des organes de supervision qui discréditent l'administration d'Etat en même temps qu'elle rend compte de l'immaturité des processus démocratiques et des acteurs politiques. Pire, la tenue d'élection supposée démocratique, et cautionnée par les

LA DÉMOCRATIE EST UN  
PROCESSUS CONTINU DE  
CONSTRUCTION D'UNE  
CULTURE INDIVIDUELLE  
ET COLLECTIVE

observateurs et la communauté internationale, débouche souvent sur des lendemains de violence inouïe. Il ne fait donc pas de doute que même la conception de la démocratie actuellement mise en avant en Afrique n'a pas fait ses preuves.

L'hypothèse de la démocratie, c'est que la possibilité pour chaque individu de s'exprimer et d'agir crée plus de cohésion sociale et d'opportunités de richesses matérielles et immatérielles pour lui-même et pour la collectivité. La démocratie est un pari sur l'homme. Elle postule que les hommes partagent des intérêts communs – en tant qu'individus, groupes sociaux ou nations – et sont capables de se déterminer, de manière autonome, sur la base du bon sens et de rapports d'équilibre constamment renégociés entre toutes les composantes de la société.

D'avantage qu'une forme de gouvernement ou un modèle institutionnel, la démocratie est un

processus continu de construction d'une culture individuelle et collective de l'acceptation des contradictions et la recherche constante de compromis dynamiques.

La démocratie est en effet un projet d'autonomie collective et individuelle. Elle exige que les solidarités communautaires, les solidarités de groupes fondées sur des valeurs effectives, sur les valeurs du terroir et les alliances s'articulent au principe fondamental de la citoyenneté. Dans le processus de démocratisation, l'Etat prend appui sur des individus et sur des communautés de base ouvertes. Il ne peut s'édifier sur la base de cristallisations ethniques, religieuses ou régionalistes. La participation des individus et des organisations sociales aux processus de prise de décision politique et de gestion des affaires publiques à l'échelle des quartiers, des villes et des villages, réinvente de nouvelles formes de solidarité et redonne plus d'espaces de liberté d'initiative aux citoyens.

De même le fonctionnement normal de la démocratie implique que tout mandat soit ipso facto assorti d'une responsabilité qui exige logiquement un devoir de rendre compte. Ce devoir s'impose à tout individu et à toutes les institutions qui exercent des fonctions ou des missions particulières au nom de l'intérêt général. Il s'exerce continûment tout au long du mandat, soit parce que des circonstances particulières l'exigent et les mandataires sont interpellés – demande des mandants, mise en cause de la responsabilité des mandataires, accomplissement

d'une mission etc. –, soit parce que la périodicité fixée est échue.

Enfin, le transfert de responsabilité s'opère suivant des modalités dont l'une des exigences premières doit être la faculté qui est donnée au citoyen d'interpeller, à tout moment, le mandataire, sur l'utilisation qu'il fait des pouvoirs qui lui ont été confiés. Le mandat public doit s'exercer dans des conditions de transparence telles que chaque acteur, sans entraves et à chaque moment, puisse être informé sur l'action publique et vérifier sa conformité à la délibération collective et aux règles du jeu.

Cependant, l'édification de sociétés où le pouvoir est partagé, transparent, contrôlé et sanctionné ne doit pas être qu'une incantation. Elle doit répondre à des préoccupations concrètes liées au contenu que l'on met dans les principes d'une démocratie effective, à la définition et à l'adaptation de mécanismes et procédures de mise en œuvre aux différentes échelles de gouvernance et à la réalisation des conditions nécessaires à l'effectivité des droits et obligations corrélatifs à ces principes.

Si le contenu des principes ainsi évoqués se passe de tout commentaire, il n'en demeure pas que la mise en œuvre en est moins aisée. En effet, la diversité des approches est révélatrice des difficultés à définir la nature et le degré de l'association des citoyens et des organisations sociales à la gestion et au contrôle de la chose publique. De la consultation à la cogestion, du

simple partage des responsabilités à un véritable partenariat, de l'interpellation au pouvoir de révocation des mandats, il semble que les cas de figure possibles sont d'une grande diversité.

Enfin, l'affirmation des principes et la définition des mécanismes et procédures de leur exercice ne sont pas en soi suffisantes pour assurer leur

effectivité et leur efficacité. Deux mesures d'accompagnement sont indispensables dans cette perspective : l'instauration et la pérennisation des conditions favorables à l'accès à l'information, d'une part, et, d'autre part, le développement des capacités aptes à faire des citoyens et des organisations sociales des interlocuteurs crédibles des pouvoirs publics et capables d'assumer les responsabilités que leur confère la démocratie.

### *Renforcer le rôle des médias pour une information juste et pertinente des citoyens*

On observe une éclosion des médias privés en Afrique depuis la fin des années 80. Toutefois, dans beaucoup de pays, les médias demeurent instrumentalisés. Les médias d'Etat sont encore fortement présents et sont utilisés comme des outils de propagande alors qu'ils sont répertoriés comme un service public. La presse privée a du mal à développer le professionnalisme qui sied. Pourtant, les médias peuvent se révéler des acteurs décisifs pour l'édification et la consolidation de sociétés stables.

Comparativement aux médias occidentaux, les médias africains ont encore beaucoup de chemin à faire pour arriver au même degré d'autonomie et pour disposer du même niveau de professionnalisme. Il n'en demeure pas moins que leur rôle apparaît de plus en plus prégnant dans l'accompagnement – et de plus en plus, dans l'impulsion – des transformations sociales,

politiques et économiques majeures en Afrique. Les médias occupent une position centrale dans le processus de construction des opinions publiques en Afrique, dans la même lancée que la société civile. L'explosion de la presse écrite et des radios et la libéralisation progressive de l'espace audiovisuel, qui a favorisé l'émergence de chaînes privées, offrent de formidables possibilités à l'expression des consciences individuelles et collectives. De fait, ils s'impliquent dans la lutte contre la corruption, la promotion d'un espace public d'interpellation et favorisent le développement de la démocratie.

Il importe, dans ces conditions, de faire en sorte que la presse jouisse davantage d'espace de liberté et d'indépendance. C'est ainsi que les médias se poseront comme un des leviers de la construction d'un espace public où le citoyen bien

informé est capable d'assumer ses responsabilités.

En retour, l'exercice de la profession implique que l'activité d'information et de communication soit

accomplie dans des conditions optimales de déontologie aptes à conjurer les dérives partisans qui sont la source d'atteintes à la vie privée et de conflits collectifs.

*L'institution d'Etats respectueux des principes de l'Etat de droit et de la dignité humaine*

La soumission de l'Etat à un ordre juridique hiérarchisé est l'un des piliers fondamentaux de l'Etat de droit. Celui-ci implique que l'exercice des prérogatives de puissance publique soit encadré par des règles dont la violation est sanctionnée.

L'Etat de droit est une garantie de protection des citoyens contre l'arbitraire et les abus de pouvoir ; il participe aussi à la régulation nécessaire entre l'intérêt général et les intérêts individuels. Il conforte la démocratie. Sur le plan formel, les constitutions et législations africaines reconnaissent l'importance de la régulation des pouvoirs par le droit. Le principe y est affirmé et souvent complété par des systèmes administratifs et juridictionnels de contrôle. Cependant, la réalité est loin de correspondre aux principes proclamés .

La construction endogène de l'Etat s'est faite autour d'un pouvoir souvent autoritaire, solitaire et prédateur. D'une part, l'Etat considère la politique comme un moyen d'ascension personnelle et, d'autre part, pour arriver à cette fin, instrumentalise les ressources, les charges

publiques et même le droit. Cette situation conduit à disqualifier, en le discréditant, l'Etat dans l'exercice de ses fonctions de régulation sociale et économique. La collusion entre des politiques entretenant un modèle clientéliste de préservation du pouvoir, des fonctionnaires et des hommes d'affaires, a fini par généraliser une conception médiocre de l'éthique de l'action publique et de la citoyenneté dont la manifestation la plus évidente est le règne de la corruption et de l'impunité.

Par ailleurs, la stricte séparation des pouvoirs que l'Etat de droit est également consacrée dans les textes. Toutefois, reprenant la logique d'instrumentalisation et les lacunes de la démocratie représentative, les pouvoirs législatif et judiciaire sont inféodés et soumis à l'exécutif. En effet, il est presque illusoire de faire jouer un rôle de contre-pouvoir à des assemblées législatives que la composition et les liens partisans avec l'exécutif rendent nécessairement captifs.

Il est tout aussi illusoire de faire jouer son rôle au pouvoir judiciaire alors que le statut des magistrats

ne leur confère qu'une protection théorique dans des Etats peu respectueux du droit. Les magistrats eux-mêmes n'ont qu'une faible conscience de leurs responsabilités dans l'avènement de sociétés justes et équitables. La recherche de biens matériels et de richesses les pousse le plus souvent à se compromettre par la soumission ou par la corruption. Il est d'ailleurs à la fois symptomatique et inquiétant que le pouvoir judiciaire refuse même d'investir le peu d'espace de liberté et d'initiative que lui reconnaît le droit ou, plus fort encore, que la conscience lui commande. C'est dire qu'il existe des questions de fond qui tiennent à la qualité des ressources humaines.

Tout se passe ainsi comme si le pouvoir judiciaire se trouvait dans la situation de cet esclave qui a le

droit et la possibilité de s'affranchir, mais qui s'enchaîne volontairement aux pieds de son maître juste parce qu'il se plaît dans la servitude, ou parce qu'il a peur de la liberté.

L'enjeu est alors de promouvoir des modes de gouvernance qui permettent un jeu équilibré des acteurs et produisent les résultats escomptés en termes de modèle de société, de processus de génération et de partage des richesses, de régulation et de gestion non-violente des intérêts potentiellement conflictuels. La nature d'un tel espace public ainsi que les règles du jeu qui le régulent et la transparence de celles-ci sont fortement corrélées à la conformité des décisions publiques aux règles édictées.

*Des Etats capables de concevoir et de mettre en œuvre une action publique pour le développement*

La démocratie n'est effective que si sa dimension politique est complétée par des exigences économiques et sociales. Le système démocratique doit assurer les conditions optimales pour la création de richesses et pour une distribution équitable de celles-ci dans le sens d'améliorer la solidarité et la justice sociale. Or, qu'il s'agisse de créer et de renforcer les services publics ou de favoriser le développement, l'action publique est dépendante des ressources naturelles ou financières mobilisables.

### **Une gestion transparente et une utilisation optimale des ressources**

Rares et insuffisamment mobilisées, les ressources sont en outre mal sécurisées et mal utilisées, pour ne pas dire vouées à des dépenses de prestige. Elles sont injustement réparties, favorisant ainsi l'apparition de conflits violents. D'où la nécessité de gérer les ressources dans la transparence. Deux obstacles de taille doivent être surmontés dans cette perspective.

Le premier est la corruption qui affaiblit l'état de droit en faisant s'affaïsser les règles et valeurs qui à la fois régissent les relations entre les individus, les ressources, les activités et les finalités de l'action publique et assurent la moralité de la vie publique. Elle mine les fondements de l'économie en ce qu'elle corrompt les normes qui l'organisent. La lutte contre la corruption n'est donc pas seulement une question juridique et institutionnelle. Elle doit plutôt s'inscrire dans un combat contre les contre-valeurs et pour la promotion des valeurs fondatrices de la vie collective et de la dignité de l'homme : éthique, culture républicaine, sens du bien commun, respect de la chose publique, culte du travail, honnêteté...

Le second obstacle, au-delà de la définition de règles auxquelles les acteurs se soumettent, réside dans le délitement des mécanismes publics et sociaux de contrôle de l'action publique. D'un côté, la séparation des pouvoirs et surtout l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que garant du jeu normal de la soumission de l'Etat au droit sont loin d'être une réalité effective sur le continent. De l'autre, on assiste à la neutralisation et à la déliquescence des contre-pouvoirs et des leviers sociaux qui devraient contribuer à garantir la conformité de l'action publique avec les exigences morales et légales : presse, famille, école, communautés, organisations de la société civile notamment doivent voir leur rôle réinterrogé dans leur relation avec le pouvoir et la manière dont les affaires publiques sont gérées.

## **Le développement de services socio-économiques de base pour répondre aux besoins et aux aspirations des populations**

L'accès des populations aux services socio-économiques de base comme l'éducation, la santé ou le transport est un droit, une exigence morale et une nécessité pour chaque société qui aspire à un développement harmonieux. Dans ce sens, le développement des services publics est une condition *sine qua non* à l'établissement ou à la restauration de la confiance entre les institutions, et plus particulièrement l'Etat et les populations. Il importe donc aux échelles locale et nationale de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Pour ce faire, l'Etat et les collectivités locales doivent développer les capacités requises pour offrir à tous des services publics de qualité, durables et en adéquation avec la demande populaire.

Le développement de ces services relève d'une urgente priorité tant les plans d'ajustement structurel ont favorisé l'accroissement de la pauvreté et des inégalités en réduisant l'intervention des Etats dans la délivrance de services sociaux de base. Il est vrai que depuis peu des programmes de lutte contre la pauvreté font la mode en Afrique, et la réalisation des Objectifs du Millenium pour le Développement est devenu le « thème de ralliement » des institutions nationales et internationales. Cependant, et

IL NE SUFFIRA PAS D'UN  
CONSENSUS DE LA  
COMMUNAUTÉ  
INTERNATIONALE, D'UNE  
MOBILISATION DE  
RESSOURCES, DE LA  
DÉFINITION D'UNE  
BATTERIE D'INDICATEURS  
ET D'UNE ÉCHÉANCE À  
L'HORIZON 2015.

encore une fois, pour satisfaire à la nécessité de délivrance de services sociaux, il ne suffira pas d'un consensus de la communauté internationale, d'une mobilisation de ressources, de la définition d'une batterie d'indicateurs et d'une échéance à l'horizon 2015.

En fait, les difficultés du service public sont étroitement liées à celles de l'Etat. C'est une crise de gouvernance qu'il faut résoudre d'abord pour avoir une action publique efficace et efficiente, pour produire des services et des richesses profitables à tous. En effet, quels que soit les projets et les programmes mis en œuvre, de sérieuses contraintes continueront de compromettre la délivrance de service de bases ; il s'agit notamment de l'absence de culture du service public, des déséquilibres et des inégalités de toutes sortes dans l'accès au service public, du manque de crédibilité et de compétences des agents du service public, de l'instrumentalisation du service public par le politique, etc.

En définitive, l'élan de réconciliation entre l'Etat et la société doit se traduire par une plus grande offre de services publics, qui tienne compte de la

proximité de la demande et de l'action qui lui répond, et qui assure une prise en charge différenciée des groupes les plus vulnérables.

La délivrance de services publics de base, effectifs et efficaces, est une condition de légitimité des Etats en ce qu'elle institue et donne du sens aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Dans cet objectif, elle doit se réaliser à travers une importante participation des destinataires de l'action publique, une coopération entre les personnes publiques de tous niveaux, et un partenariat entre le secteur privé et le secteur public.

Ainsi, les services publics doivent être adaptés aux réalités économiques, sociales, culturelles et techniques des populations. Dans leur organisation, leur fonctionnement comme dans leurs prestations, ils doivent correspondre aux aspirations et aux possibilités réelles de l'Afrique, et évoluer au rythme des sociétés auxquelles ils sont destinés.



## Renforcer l'union africaine et les organisations sous-régionales

L'intégration régionale est un idéal à réaliser pour le développement du continent, pour la paix et la stabilité, et enfin pour une meilleure place de l'Afrique dans le monde.

D'abord, le développement national isolé est suicidaire. La compétition et la concurrence qu'apportent la libéralisation et la mondialisation, dans des économies de pénurie, sont porteuses, certes, de certains progrès, mais aussi de tensions, d'inégalités tenaces, de relations sociales souvent violentes, de différenciation sociale, de mobilité « sauvage » et généralement d'extraversion des économies nationales. Or, le marché régional constitue le plus fort gisement potentiel d'activités pour l'avenir. C'est aussi dans les perspectives démographiques régionales que peut s'inscrire l'essor des échanges régionaux sur le long terme. Le jeu des complémentarités économiques et la saine compétition des marchés nationaux constituent un puissant stimulant du développement de l'économie africaine. L'espace régional doit pouvoir offrir à des sociétés, encore fragiles, un cadre maîtrisé de production de richesses, d'échange de biens et services.

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

Enfin, depuis leur accession à la souveraineté, les Etats africains, dans leur ensemble, n'ont pas réussi à se positionner et à s'impliquer de manière significative dans la conduite des affaires au niveau international et mondial. Pour faire face à cette situation et s'inscrire résolument dans le concert des nations, les Etats africains sont nécessairement amenés à se rapprocher et à s'unir à travers une réelle

politique d'intégration. En effet, une communauté africaine forte et intégrée pourrait constituer une force de négociation dans le monde, et devrait permettre au continent de participer au nouveau système en pesant sur les rapports mondiaux.

Un tel processus, aussi long à mettre en œuvre, aussi coûteux en efforts, et surtout si exigeant en vision et en stratégie, nécessite des mécanismes techniques et institutionnels forts assis sur un véritable projet politique de gouvernance régionale. C'est dans ce sens et pour cela que l'Union Africaine doit reposer sur une volonté politique réelle et explicite, avoir des compétences effectives et assumées avec efficacité. Ce qui nécessite par ailleurs que ses capacités soient performantes.

*L'Union Africaine doit reposer sur une volonté politique réelle et explicite des Etats*

L'organisation panafricaine est aujourd'hui confrontée à des contraintes de taille dont la plus fondamentale est sans nul doute le faible engagement des Etats vis-à-vis de l'institution, et partant, vis-à-vis de l'intégration régionale. Par delà la création formelle de structures d'intégration, par delà les discours, les déclarations d'intention et la présence aux réunions et aux sessions de l'Institution, les Etats faillissent généralement et durablement à leurs obligations envers l'Union Africaine. La meilleure preuve est la difficulté de l'Union Africaine de réunir les quinze ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur de la convention sur la prévention et la lutte contre la corruption malgré les grandes déclarations et les arsenaux juridiques et institutionnels des Etats.

LES PROCESSUS DE  
CONSTRUCTION DE  
«GRANDS ENSEMBLES»  
D'ETATS ÉTANT UN JEU  
«GAGNANT – GAGNANT»,

Ce désintérêt se traduit par ailleurs avec acuité dans divers domaines, notamment le transfert de souveraineté, le versement des cotisations, la ratification des instruments juridiques communautaires, ou encore le portage des projets panafricains et la participation franche et effective à leur mise en œuvre. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que ces Etats affichent une indifférence totale aux éventuelles sanctions qui sont, ou qui pourraient être prononcées à leur encontre. En dehors du fait que l'union Africaine ne dispose pas véritablement de pouvoirs réels de contrainte sur les Etats, il ressort que ces derniers sont plus sensibles aux sanctions définies par des organisations comme l'Organisation des Nations Unies, la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire Internationale.

Les Etats africains semblent ainsi souscrire à des engagements à « deux vitesses », et une telle duplicité interroge au premier chef la volonté politique des Etats à asseoir une institution panafricaine forte et crédible au service de l'intégration régionale.

C'est pourquoi les processus de construction de « grands ensembles » d'Etats étant un jeu « gagnant – gagnant », il importe de renforcer les règles d'association et les critères d'adhésion que tout Etat membre ou candidat se devra de respecter.

Par ailleurs, **la stratégie de socialisation des processus d'intégration pourrait être un rempart contre le fléchissement de la volonté politique des Etats et contre le non respect de leurs obligations.** Il est requis, pour ce, que les opinions publiques nationales et la société civile soient impliquées dans la définition et le suivi des engagements de leurs Etats respectifs. Dès lors, elles pourraient constituer des forces internes d'interpellation et de sanction.

Dans la même logique, l'opinion internationale ne devrait pas être en reste. En effet, l'engagement à « deux vitesses » sus-mentionné montre bien que les Etats africains se préoccupent davantage des organisations internationales et des partenaires extérieurs.

Dans tous les cas, il est impératif de rendre effectif le rapprochement entre l'Union Africaine et les peuples, mais aussi de construire un plaidoyer sur

l'intégration africaine et la nécessité de renforcer de l'organisation panafricaine. En somme, il faut renforcer, à l'encontre des Etats défaillants, les sanctions existantes en y associant d'autres sanctions, en l'occurrence d'ordre politique, social et diplomatique.

### **Renforcer l'évaluation et le contrôle des politiques publiques communautaires**

Au-delà de la nécessité de définir des critères plus contraignants d'adhésion à l'Union Africaine, ne saurait être éludée la question de l'évaluation de l'intégration régionale à travers un système global de contrôle des politiques publiques communautaires. Il s'agit surtout de s'appuyer sur le Mécanisme d'évaluation par les Pairs (MAEP) qui permet non pas seulement d'évaluer mais aussi et surtout de partager les bonnes pratiques en matière de gouvernance.

Le MAEP peut être un outil utile et adapté. Le MAEP est un mécanisme africain d'auto-évaluation de l'Union Africaine auquel adhèrent volontairement les Etats membres. Son objectif fondamental est d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration économique et continentale accélérée.

Toutefois, le mécanisme mérite assurément d'être réinterrogé. Un système de contrôle par les pairs

ne se heurte-t-il pas à des risques d'ineffectivité? Les critères de contrôle reposent-ils sur des dynamiques internes aux systèmes de gouvernance ou sont-ils simplement formels ? A-t-on suffisamment tenu compte des expériences des organisations d'intégration régionale pour renforcer le mécanisme? Les média et la liberté d'expression sont-ils considérés comme un des leviers fondamentaux de l'évaluation ?

Il apparaît que des voies pour améliorer le mécanisme actuel doivent être explorées, le but principal étant d'organiser des processus d'évaluation collective. Ils mériteraient d'inclure formellement et effectivement la société civile autant dans la définition et le renforcement des critères et indicateurs que dans leur mise en oeuvre.

*L'Union Africaine doit avoir des compétences effectives et assumées avec efficacité*

L'intégration régionale ne doit pas être un simple slogan qui relève de la mode. Ni un slogan agité pour satisfaire les désirs d'intégration des peuples, et notamment d'une jeunesse africaine fondamentalement convaincue que là se trouve la voie du salut. En conséquence, elle doit avoir un contenu pour relever les enjeux du développement, de la paix et du rayonnement de l'Afrique à travers le monde. C'est pourquoi, l'on ne peut manquer de s'intéresser aux compétences de l'Union Africaine pour satisfaire ces enjeux, ni même à la manière dont ces compétences seront assumées.

### **Des compétences en adéquation avec les objectifs d'intégration**

Le nombre et la nature des compétences que les Etats doivent céder à l'organisation panafricaine sont intimement liés aux objectifs poursuivis par l'intégration régionale. Ainsi, il faut résolument réfléchir aux compétences pertinentes à transférer à l'union Africaine ainsi qu'à des mécanismes d'interpellation et d'obligation de rendre compte.

Tout au moins, de grandes interrogations peuvent être formulées pour préfigurer le nombre et la nature des missions à confier à l'Union Africaine. D'abord, quelles compétences et quelles orientations économiques d'une intégration africaine pour un développement global, durable, endogène et harmonieux ? Ensuite, quels sont les prérogatives, les domaines et les moments pertinents pour permettre à l'organisation

panafricaine de prévenir et de gérer les conflits ? Enfin, quels sont les champs et les Institutions à investir pour développer une vision et une position africaines pertinentes, et pour peser ensuite dans le monde ?

Mais là encore, la frilosité des Etats à renoncer à des souverainetés illusoires peut se révéler une contrainte de taille tant et aussi longtemps que la problématique de la volonté politique et de la vision intégrative ne sera pas résolue.

### **S'ouvrir pour être plus efficace**

L'efficacité avec laquelle l'Union Africaine devrait prendre en charge les missions qui lui seraient confiées doit être une réelle préoccupation. Elle pourrait y parvenir par une plus grande ouverture, en incluant notamment les acteurs non étatiques, et en usant de l'outil d'auto-évaluation que constitue le Mécanisme Africain d'Evaluation entre Pairs (MAEP).

Le projet de socialisation de l'Union Africaine ne concourt pas simplement à une légitimation de l'Union Africaine et à une meilleure connaissance de l'intégration Africaine. Il participe également de l'effectivité et de la qualité de l'exercice des missions de l'Institution par la mobilisation des compétences et des initiatives des populations et de leurs organisations.

Ainsi, dans le domaine de la gestion de la paix et de la prévention des conflits, la société civile et les

populations pourraient être invitées par la Commission Paix et Sécurité, soit à remonter et à capitaliser les initiatives locales réussies, soit à s'impliquer à ses côtés pour rechercher des solutions durables d'ancrage de la paix et d'atténuation des tensions. Il s'agit donc de mettre à profit le trésor inestimable d'instruments et de mécanismes de prévention et de gestion pacifique des tensions enfouis dans les traditions sociales et politiques africaines, et malheureusement ignorés, ou parfois même contrariés par les approches institutionnelles. Toutes ces initiatives doivent être adossées à un système d'alerte précoce.

Dans le domaine économique, l'ouverture de l'Union Africaine devrait aller au moins dans deux directions : le secteur privé et le secteur dit « informel ». En effet, le développement économique est une tâche urgente et prioritaire du Continent noir. Or, jusque-là, les capacités, les compétences et les potentialités du secteur privé n'ont pas fait l'objet d'une mobilisation optimale. Il faut renverser la perspective. Dans sa mission de développement économique, l'Union Africaine doit entrer en partenariat avec le secteur privé. Plus, elle doit prendre en compte le secteur « informel » qui est une réalité incontournable des économies africaines, un secteur non seulement porteur de richesses, mais qui est aussi appelé à se développer dans le futur.

## **L'inévitable réflexion sur la société civile à associer dans les instances et dans les outils**

Le MAEP contribue également à l'évaluation des missions de l'Union Africaine. En ce sens, il est aussi confronté au défi de l'ouverture à la société civile. Il y a cependant un préalable à cette ouverture : la juste définition d'une société civile africaine et un système pertinent de sa représentation auprès de l'Union Africaine. En effet, il est apparu que ces deux problèmes se posaient à l'implication effective et efficiente des organisations de la société civile dans les dynamiques institutionnelles d'intégration.

Le premier problème est inhérent au concept de société civile lui-même dont on a souvent du mal à cerner les contours, le contenu et la forme qu'il faut lui donner. Au demeurant, les organisations qui la composent sont elles-mêmes confrontées à de sérieuses difficultés de gouvernance liées à des pratiques peu orthodoxes et contraires aux principes qu'elles sont censées défendre. Il en

résulte le besoin de mener une réflexion profonde et systématisée sur la problématique de la société civile africaine. Les objectifs d'une telle réflexion sont d'une part, de pouvoir en saisir la diversité et, d'autre part, de mettre en place des mécanismes inclusifs qui permettent d'associer toutes ses composantes dans les processus de gouvernance en cours. Ce qui est étroitement subordonné au renforcement de leurs capacités au regard du rôle qui est le leur.

Le second problème est relatif au système de représentation actuelle des organisations de la société civile au sein de l'Union à travers l'ECOSOCC. Ce système de représentation doit répondre au double défi de la légitimité des organisations qui doivent siéger au sein de l'organe et de leur indépendance vis-à-vis des Etats qui peuvent influencer sur leur sélection. Pour ce faire, la définition de critères de sélection peut se fonder sur une approche thématique qui tienne compte à la fois du domaine d'intervention de chaque organisation et de sa crédibilité, notamment du point de vue du respect des principes de gouvernance.

*L'Union Africaine doit développer des capacités aux fins de performance*

L'efficacité avec laquelle l'Union Africaine s'acquitte de ses missions est largement tributaire de son management interne et du renforcement de ses capacités. Or, dans la pratique, l'institution panafricaine est confrontée à de réelles difficultés d'organisation, de fonctionnement et de communication.

En effet, le fonctionnement même de l'organisation bute à des obstacles de taille. L'absence d'autonomie financière la rend dépendante des Etats et des appuis des bailleurs de fonds. Son ambition politique semble en inadéquation avec ses moyens. Ses procédures sont bureaucratiques et le protocole extrêmement lourd.

S'y ajoute un défaut de cohérence des contenus et des initiatives en matière de gouvernance. En effet, l'Union est confrontée à des dysfonctionnements liés à la pléthore de textes, d'initiatives et de programmes, tous sous sa responsabilité et entre lesquels la mise en cohérence n'est pas évidente. Ce défaut de coordination des programmes et initiatives sur la gouvernance trouve son illustration type dans la gestation et dans la gestion du NEPAD qui crée un vrai bicéphalisme au sein de l'Union. De surcroît,

l'opérationnalisation de cette pléthore de textes, de conventions, d'initiatives et de programmes n'est même pas assurée. En conséquence, une véritable ingénierie institutionnelle doit être définie et rigoureusement mise en œuvre, sur la base de principes de cohérence, de pertinence et d'efficacité.

De façon générale, l'Union Africaine a une visibilité réduite sur les acteurs non institutionnels et les initiatives de gouvernance qu'ils portent. Ce qui, inévitablement, produit une véritable « cacophonie » dans ce domaine. Il est alors impératif d'identifier, d'évaluer, de capitaliser et de renforcer les initiatives de gouvernance de tous les acteurs, mais aussi et surtout de créer un cadre d'harmonisation et de suivi de toutes ces initiatives.

A l'évidence, ***pour être plus forte, l'Institution panafricaine doit trouver des relais crédibles et stables à toutes les autres échelles de gouvernance.*** De ce point de vue, la stratégie de l'Union qui consiste à s'appuyer sur les communautés économiques régionales est très pertinente. Les régions sont en effet l'échelle où, naturellement, les liens politiques, économiques,

LES RÉGIONS SONT EN EFFET  
L'ÉCHELLE OÙ, NATURELLEMENT,  
LES LIENS POLITIQUES,  
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET  
CULTURELS SE RESSERRENT DE  
FAÇON PLUS ÉTROITE

sociaux et culturels se resserrent de façon plus étroite. Elles doivent aussi être le premier niveau de rationalisation, de coordination et d'harmonisation des initiatives de gouvernance. Elles sont fondamentalement une des briques essentielles de l'intégration sociale dont la finalité est d'asseoir une intégration portée par les peuples. Elles sont enfin le lieu où devraient s'opérer certainement les connexions avec l'échelle locale.

C'est en cela aussi que le souci de socialisation de l'Union Africaine, de ses programmes et de ses projets est fort souhaitable, même si l'Institution n'échappe pas à la difficulté classique des organisations d'intégration d'allier à la dimension institutionnelle les dynamiques sociales en vue de construire une intégration portée par les peuples.

Le seul mécanisme de représentation de la société civile est aujourd'hui l'ECOSOCC, et celui-ci souffre naturellement d'un déficit de représentativité et de légitimité dû à la manière dont les organisations sont choisies et au fait que les critères de choix ne sont pas encore clairement définis. Mais au-delà de la représentation de la société civile, c'est plus fondamentalement la découverte de mécanismes de consultation des populations qui est le défi à relever.

Enfin l'organisation panafricaine éprouve beaucoup de mal à communiquer avec les peuples sur le travail important déjà effectué et c'est pourquoi, il est nécessaire et urgent d'assurer le portage de sa vision et de ses programmes par un plaidoyer auprès des peuples et des citoyens avec comme objectif final leur information, leur compréhension, leur adhésion et leur participation au système communautaire.



## Pour conclure

---

Conclure mais loin de clore le débat, cette contribution propose plutôt des pistes qui doivent conduire à une double exigence historique et politique : un renouveau de la gouvernance en Afrique, conforme aux attentes des populations, et un processus d'intégration portée par les peuples.

Les défis sont énormes et requièrent, de la part de tous les acteurs, des engagements soutenus et constants. L'Etat, dont la configuration et les missions sont à réinterroger à la lumière de son propre bilan et des exigences actuelles, les institutions communautaires, la société civile, le secteur privé, les collectivités locales, les différentes catégories de la société sont soumis désormais à un exercice de refondation qui ne saurait attendre. Dans un contexte de mondialisation qui a imposé une sévère compétition à l'échelle internationale, l'Afrique fait face à des impératifs et à des urgences : donner la preuve de sa capacité politique à s'inventer un destin meilleur, à offrir à ses peuples un espace de liberté et de mieux-être, à conjuguer ses énergies pour imposer sa voie sur la scène internationale.

Impératifs et urgences inspirent ainsi cette contribution dont l'ambition majeure est d'interpeller tous les acteurs afin que soit mobilisée la pensée pour nourrir l'action génératrice d'un mode de gouvernance respectueux de l'Etat de droit, de la démocratie et de la dignité humaine, garant de la paix et de la sécurité dans un continent uni et fort, apte à donner de la voix dans le concert des Nations.

Il ne s'agit donc pas d'une plainte de plus, car il est forclos le temps du discours victimaire. Il est question plutôt de sursaut, de nouveaux engagements pour corriger les erreurs passées et actuelles, proposer des solutions aux nouvelles contraintes et tracer de nouveaux espaces libres où des regards croisés exposent leur propre vision du devenir de notre continent.



# Pour une gouvernance légitime

une contribution au débat sur la gouvernance en Afrique

*Issu de travaux de l'Alliance pour refonder la gouvernance et du forum sur la gouvernance co-organisé avec la Commission de l'Union Africaine - novembre 2005*

Ce document est le résultat de trois jours d'échanges sur les enjeux de gouvernance en Afrique. Son unique ambition est d'élargir le débat et de partager les vues et les questions sur la reconstruction des espaces publics africains. Une Afrique, qui malgré sa grande diversité, mérite de reprendre l'initiative, d'élaborer un projet collectif, de retrouver son unité d'action, et d'instaurer un vrai dialogue avec le reste du monde.

*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*

*La Direction Générale de la Coopération Internationale  
et du Développement – DGCID – MAE France*

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