



Laboratoire Citoyennetés BP 9037 Ouagadougou 06
Tél. 00226 50 36 90 47 / Fax : 00226 50 36 09 29
ace.recit@fasonet.bf / www.ace-recit.org



Alliance pour retouder la gouvernance en Afrique

www.afrique-gouvernance.net

La cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale au Burkina Faso : Enjeux et défis

Compte rendu de l'Atelier de Ouagadougou, les 25 et 26 Novembre 2008

Boureima OUEDRAOGO

Laldaogo SORGHO

Avec la collaboration du Pr Mahamadé SAVADOGO

Université de Ouagadougou

Février 2009

Sommaire

Introduction générale.....	2
A. Le déroulement des travaux et résultats atteints	5
I. La cérémonie d'ouverture de l'atelier	5
II. Les enjeux de la cohabitation des légitimités	6
II.1. Le Cadre conceptuel du processus.....	7
II.2. Gouvernance locale et cohabitation des légitimités : enjeux et défis	8
III. La cohabitation des légitimités entre collaboration pacifique et conflits de compétences	10
III.1. Aperçu la cohabitation des légitimités dans l'Ouest du Burkina : étude de cas.....	10
III.2. Quels rôles et places des détenteurs de pouvoirs anciens et religieux dans le contexte de l'Etat moderne ?	12
III.2. Les COGES comme cadre de cohabitation des légitimités : l'expérience de la CAGEC	16
IV. Quelle gouvernance pour une cohabitation pacifique des légitimités ? <i>Intervention de Mgr. Anselme Sanon, parrain de l'atelier</i>	18
Conclusion.....	22
Recommandations	19
Annexes	24
Annexe 1 : Liste des participants	24
Annexe 3 : les Communications.....	27
Note introductive à l'atelier sur « La cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale »	28
La chefferie des Moose dans la tourmente de la modernité ?	36
« Les COPIL et COGES des équipements publics marchands comme cadre de cohabitation des légitimité », l'expérience de la Coopération Suisse au Burkina	41
« La cohabitation des légitimités au niveau local : cas du Mali ».....	44
Annexes 3 : Les discours.....	57
Annexes 5 : termes de référence de l'atelier	65

Introduction générale

Au Burkina Faso comme dans bien d'autres pays de l'Afrique de l'ouest francophone, l'une des inconnues des réformes politiques et institutionnelles en général et celle de la décentralisation en particulier, est la place qu'elles accorderont, formellement ou non, aux détenteurs de pouvoirs ou porteurs de légitimités autres que ceux issus du suffrage universel ou des découpages politico-administratifs (chefs coutumiers, religieux, féticheurs, confréries, leaders de la société civile, etc.) Or, pour être à la hauteur de leurs ambitions et de leurs missions, les collectivités territoriales décentralisées doivent s'appuyer sur des dynamiques sociales réelles. Cela suppose un diagnostic préalable du positionnement des différents acteurs dans l'animation de la vie publique locale, une compréhension et une définition claires des rôles et responsabilités. De ce fait les collectivités locales doivent relever un double défi :

- réussir une cohabitation pacifique entre les détenteurs de pouvoirs politiques (traditionnels et modernes) et les animateurs d'espaces d'interpellation et de proposition (mouvements paysans, association de la société civile, etc), d'une part et
- d'autre part, promouvoir le dialogue entre droit positif moderne et coutumier notamment sur les questions foncières, les mécanismes de régulation sociale, de la prévention, de gestion et de résolution de conflits.

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, à travers le Laboratoire citoyenneté (qui assure sa représentation au Burkina Faso) a entrepris de lancer un processus inclusif de dialogue, de réflexion collective et de co-construction de propositions novatrices sur la gouvernance locale en lien avec la problématique de la cohabitation des légitimités. Ce processus accorde une place importante aux expériences concrètes des acteurs. La démarche repose sur un mouvement itératif entre l'expérience et la réflexion collective.

C'est dans cette perspective qu'a été organisé du 25 au 26 Novembre 2008, un atelier sur « la cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale ». Cet atelier se voulait un cadre mobilisateur de tous les acteurs aussi bien institutionnels que non institutionnels. Il s'agissait d'abord, de susciter la réflexion à tous les niveaux (communal, intercommunal et national) et le partage d'expériences vécues par différents acteurs (élus, pouvoirs « traditionnels » et religieux, organismes d'appuis aux collectivités, personnes ressources, sages, spécialistes du droit et de la philosophie politique, leaders, etc.), pour ensuite, dégager des pistes et axes d'approfondissement pour des propositions novatrices pouvant améliorer la gouvernance locale.

Cet atelier a permis de jeter les bases pour la création d'un espace de dialogue, de partage d'expériences, de propositions et d'accompagnement des acteurs de la gouvernance locale.

La mise en place d'un cadre facilitant les échanges entre les institutions publiques (locales et nationales), les partenaires techniques et financiers, les instituts et centres de recherche, les universitaires, les communautés religieuses et coutumières, les organisations de la société civile se présente comme une opportunité de réinterroger les normes pratiquées et leurs capacités à répondre aux besoins et attentes des populations.

Pourquoi une telle initiative ?

Le processus de dévolution des pouvoirs, des compétences et des ressources du niveau central (l'Etat) vers des organes élus locaux (les conseils municipaux et régionaux) à travers la réforme de la décentralisation a connu un tournant décisif depuis avril 2006 au Burkina Faso. En effet, le pays est entré dans une dynamique de communalisation intégrale. Tous les citoyens du Burkina sont désormais aussi citoyens d'une commune, qu'elle soit rurale et urbaine. Du coup cette réorganisation à la fois territoriale et institutionnelle va sans doute poser avec acuité la

problématique des ordres de légitimités, de leur cohabitation dans l'animation de la vie publique, de l'accès et de la gestion de l'espace public.

Au regard des enjeux de pouvoirs qui se jouent sur les arènes locales et de la nécessité d'œuvrer à prévenir les risques de divorce entre les dynamiques institutionnelles et celles socio-historiques, l'Alliance pour refonder la gouvernance a lancé une initiative régionale (en Afrique de l'Ouest) sur cette problématique. Et comme relevée plus haut, le contexte actuel de la communalisation intégrale interpelle fortement le Laboratoire Citoyennetés qui le vit au quotidien à travers ses actions d'appuis aux collectivités locales. Des initiatives sont engagées dans les communes d'intervention du Labo sous formes de recherches socio-anthropologiques et des forums multi-acteurs. Mais il apparaît important d'élargir le champ de la réflexion à d'autres acteurs (universitaires, parlementaires, ministères, centres de recherches, partenaires techniques et financiers, organisations de la société civile, les communautés religieuses et coutumières à une échelle plus large, notamment le niveau national)

Cette initiative a été enclenchée en 2007. En effet, dans le cadre de leurs activités l'Alliance et le Laboratoire Citoyennetés ont animé une journée d'échanges consacrée à la question si importante de la gouvernance locale à Ouagadougou le 12 avril 2007. Elle s'est clôturée sur certaines recommandations dont :

- La nécessaire construction au niveau national d'un cadre permanent de convergence des initiatives, de partage et de mutualisation des expériences,
- La poursuite du dialogue à travers l'organisation de rencontres thématiques plus ciblées

L'atelier de Novembre 2008 s'inscrit dans la suite logique de ces recommandations et participe de cette nécessité de revisiter le processus de décentralisation à travers les expériences vécues par différents acteurs et les efforts qu'ils déploient afin de rendre la gouvernance quotidienne plus en phase avec les aspirations et attentes des populations.

En lançant cette réflexion, le Laboratoire Citoyennetés veut offrir un cadre de convergence de vue et de propositions novatrices, à partir d'une diversité d'expériences concrètes et des résultats d'études sur les typologies des légitimités qui cohabitent dans les différentes aires socioculturelles du Burkina Faso.

Objectifs de l'atelier

Cet atelier de dialogue et de réflexion qui a duré deux jours, a connu la participation d'éminentes personnalités : des universitaires, des chercheurs, de hauts responsables du ministère en charge des collectivités territoriales, de celui des enseignements secondaire supérieurs et de la recherche scientifique, des représentants des institutions comme l'Assemblée nationale, le conseil constitutionnel, des responsables de différentes communautés religieuses et coutumières, des représentants des organisations de la société civile, etc.

Globalement, il avait pour objectif d'ouvrir les débats sur les légitimités autres que celles issues des élections et du droit positif moderne et leur apport à l'ancrage d'une gouvernance locale légitime et apaisée.

En termes d'objectifs spécifiques, il s'agissait de :

- mobiliser différentes catégories d'acteurs autour de la même table pour engager une réflexion collective
- permettre à des porteurs d'expériences en matière de cohabitation de légitimités de les partager avec d'autres acteurs
- mettre en dialogue les tenants du pouvoir politique moderne et « traditionnel », les acteurs sociaux et les partenaires techniques et financiers pour un diagnostic collectif de leurs rapports et une recherche d'alternatives crédibles
- Promouvoir des mécanismes inclusifs dans la régulation des rapports entre les acteurs dans l'accès et la gestion de l'espace public

- rechercher et proposer des pistes de réflexion continue pouvant déboucher sur des propositions de méthodes d'actualisation de certaines valeurs et normes sociales pouvant contribuer à légitimer les institutions locales
- Produire des référents publiables et partageables avec d'autres acteurs au niveau sous-régional.

A. Le déroulement des travaux et résultats atteints

L'atelier s'est déroulé en quatre temps forts : l'ouverture des travaux, la réflexion sur les enjeux de la cohabitation des légitimités, le partage d'expérience sur les pouvoirs locaux (entre conflits de compétences et cohabitation pacifique) et enfin des débats et propositions de perspectives possibles dans le contexte burkinabè.

I. La cérémonie d'ouverture de l'atelier

La cérémonie d'ouverture a été présidée par le Ministre délégué chargé des collectivités territoriales qui représentait le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation. Elle a été marquée par trois interventions : le mot de bienvenue du représentant du Laboratoire Citoyennetés (Pr. Yarga Larba), l'intervention du représentant de l'Alliance (M. Assane Mbaye) et le discours d'ouverture de Monsieur le ministre délégué, Abel Toussaint Coulibaly.

Dans son mot introductif, le Pr Yarga Larba a, au nom du Président du Laboratoire Citoyennetés en mission, remercié tous les participants qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur temps pour apporter leurs contributions aux débats sur la gouvernance qui est aujourd'hui un enjeu majeur tant les crises qui secouent la plupart des Etats africains est d'une ampleur inquiétante. « Notre conviction est établie qu'avec le processus de décentralisation, une autre forme de gouvernance locale fondée sur les valeurs, les réalités et le potentiel des communautés de base et porteuse de transformations positives dans les pratiques et cultures institutionnelles est possible. Une telle gouvernance nécessite un bon dosage entre la légalité (respect ce qu'on a convenu de faire) et la légitimité (impliquant l'adhésion et le contrôle, la régulation et l'arbitrage, l'égalité et la justice ; etc.) » a-t-il souligné.

« En organisant cet atelier, le Laboratoire Citoyennetés et l'Alliance voudraient apporter leur modeste contribution au renforcement des dynamiques locales. »

A sa suite, Assane Mbaye a pris la parole pour situer l'intérêt de la rencontre et a saisi l'occasion pour faire l'historique de l'Alliance pour refonder la Gouvernance en Afrique. Il a ensuite expliqué la philosophie de l'Alliance et les pistes de réflexion pour refonder la gouvernance en Afrique à savoir :

- promouvoir une gouvernance légitime
- mettre l'éthique au cœur de la gouvernance
- mettre l'expérience des acteurs au cœur de la gouvernance
- articuler les échelles de la gouvernance, du local au mondial en passant par le national et le régional
- partir du local comme l'échelon territorial propice à la refondation des modes de régulation sociale et de promotion de mécanismes institutionnels adaptés à la réalité des populations.

Pour y parvenir, il faut rechercher dans les systèmes traditionnels de gouvernance des éléments constitutifs de socles sur lesquels peut reposer un projet véritablement africain de gouvernance et compatibles avec l'évolution de nos sociétés.

Enfin, le Ministre délégué en charge des collectivités territoriales, M. Toussaint Abel Coulibaly a embouché la même trompette. « Au-delà de l'impulsion du développement par le bas, le processus de décentralisation devrait permettre de promouvoir des cadres de dialogue, de réflexion collective sur le devenir de nos sociétés », a-t-il fait remarquer. Il a convenu avec les organisateurs de l'atelier que c'est une opportunité pour réfléchir sur des modes de gouvernance aptes à nourrir notre quête permanente de mieux-être, à servir de référence comportementale et à procurer le sentiment d'appartenance à une communauté de destin.

Aussi, tout en affirmant la disponibilité de son département à participer activement à la dynamique engagée, il a exhorté l'Alliance et le Laboratoire Citoyennetés à poursuivre cette réflexion qui devrait permettre d'aboutir à des propositions concrètes et novatrices.

II. Les enjeux de la cohabitation des légitimités

La gouvernance est un processus d'apprentissage permanent, une construction patiente et concertée. C'est un processus dynamique qui s'enrichit à l'épreuve des évolutions et des conjonctures sociopolitiques tant au niveau local, national qu'international. Il est donc important de favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de penser l'action publique locale au plan économique, politique et sociale en partant des aspirations collectives. Une telle vision suppose la connaissance et la reconnaissance de chaque catégorie d'acteurs, de ses rôles et prérogatives, du nécessaire dialogue entre elles.

« La légitimité, qui est un dérivé du latin « lex » « legis », pourrait se définir comme la « qualité de ce qui est juste », de ce qui correspond à un droit supérieur, c'est-à-dire un ensemble de principes directeurs visant la recherche d'une vie harmonieuse autour d'un centre d'intérêt. Ce droit supérieur a pu être identifié au cours des âges au droit divin. Ce qui est légitime est légal car fondé sur le droit que ce soit le droit naturel, le droit coutumier ou le droit moderne. »¹

Comment permettre à différentes catégories d'acteurs de partager leurs expériences et d'intégrer dans leur réflexion ces questions de fonds ? Comment parvenir à une participation de toutes les composantes sociales des collectivités locales dans la construction politique de la cité et au développement socioéconomique local ? Comment partir des expériences concrètes des acteurs pour reconstruire ou, tout au moins, repenser les processus politiques et les réformes institutionnelles en cours en prenant en compte à la fois les trajectoires historiques de nos sociétés mais également les apports et les exigences du contexte actuel de la globalisation ? Ce sont autant d'interrogations qui invitent à une réflexion collective et inclusive. L'atelier les a abordés en plusieurs aspects en commençant par la définition d'un cadre conceptuel à partir duquel se construit le débat.

¹ Sanou, Doti Bruno, 2008, voir rapport d'étude : la cohabitation des légitimités dans l'ouest du Burkina, Alliance pour refonder la gouvernance – Labo-Citoyennetés, Novembre 2008.

II.1. Le Cadre conceptuel du processus

Pour conduire les travaux, il a été fait appel au Pr Mahamadé Savadogo, philosophe, enseignant à l'Université de Ouagadougou pour préparer une note introductive² devant servir de base pour lancer la réflexion. Il a également assuré la modération générale de l'atelier.

Dans sa note introductive, le Pr. Mahamadé Sawadogo a d'entrée de jeu montré que le thème de « la cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale » est une préoccupation de Sociologie politique et non de science juridique. En effet, pour les sciences juridiques, la légitimité est l'apanage de l'autorité légalement établie. Logiquement, une telle démarche ne permet pas de dégager des légitimités en confrontation. Le concept de cohabitation des légitimités suppose donc qu'au-delà des textes, il y a des forces en confrontation pour le contrôle de la vie publique locale. Il est ici question d'une interrogation réflexive sur le processus d'ensemble de la décentralisation : ses acteurs, ses difficultés et trouver éventuellement les perspectives. Ainsi, le professeur est parvenu à dégager cinq (5) sources de légitimation dans le cas du Burkina Faso : la coutume, la tradition, la révélation, la légalité et le dévouement. Ces différentes sources contribuent à former une multitude d'acteurs avec lesquels il faut composer dans le cadre de la gouvernance locale. La forme de cohabitation entre ces différentes légitimités reste à déterminer. De ce fait, deux formes de cohabitation sont envisageables : la cohabitation pacifique et la cohabitation conflictuelle. L'usage simultané des deux types n'est pas exclu. Ainsi, une cohabitation pacifique peut être de surface alors que dans le fond, les légitimités se livrent à des confrontations ouvertes de positionnement ou de repositionnement. C'est le cas souvent des légitimités traditionnelles et religieuses avec les légitimités légalement établies. Un autre cas de légitimités en conflit direct avec les légalités établies pourrait être celui issu du dévouement. Ce conflit se manifeste à travers les multiples manifestations de besoin de candidatures indépendantes lors des consultations électorales qui sont vigoureusement rejetées par les partis politiques qui en réclament le droit exclusif. Or, dans le jargon sociologique, le conflit est un moteur important dans le processus du changement social. Aussi, le professeur Mahamadé Sawadogo invite d'ores et déjà à s'interroger sur quelle direction donner à ce processus. Par ailleurs, au vu de l'assise sociale et politique des légitimités traditionnelles, le professeur reste sceptique aux propositions de certains analystes tendant à trouver un statut pour les chefs traditionnels contre leur non participation aux consultations électorales. Dans la mesure où l'accession aux fonctions dirigeantes des affaires publiques demeure la vocation naturelle de ces chefs politiques traditionnels, il serait illusoire de vouloir les exclure des processus électoraux et politiques. Il conviendrait plutôt de réfléchir à une stratégie d'encadrement de leur participation au jeu sans que cela ne fausse les règles et les principes d'équité.

Comme précisé plus haut, cette communication introductive visait à lancer le débat mais surtout à orienter la réflexion sur le fait que nous sommes plus dans une dynamique qui ne se limite pas aux prescriptions normatives mais bien plus ouverte aux apports de l'expérience des acteurs.

Cette note introductive a soulevé un certain nombre de questionnements. La cohabitation des différentes sources de légitimités se fera-t-elle par négociation ou par arrangement ? Seule la révélation conduit-elle à la légitimité religieuse ? Les artistes et les intellectuels appartiennent-ils à quel type de légitimité ? Quelle est la source de légitimité des coups d'Etat ? Quel peut être l'impact de la participation des chefs politiques traditionnels à la gestion de la cité ? Peut-on compter sur ces chefs pour refonder la gouvernance en Afrique ? Ne peut-on pas parler de charisme au lieu de dévouement ? Quelle peut être la valeur ajoutée des candidatures indépendantes ?

² Voir l'intégralité de la note en annexe

Pour le Professeur Mahamadé Savadogo, la vocation naturelle des chefs politiques traditionnels étant d'accéder aux commandes de la cité, il ne croit pas et n'est pas pour le financement public (attribution d'un statut aux chefs) à ces chefs contre leur retrait du jeu politique.

La candidature indépendante constitue selon Mahamadé Savadogo, une valorisation de la légalité en ce sens qu'elle permet de choisir un individu sur la base de son dévouement pour la cause sociale de sa localité.

En ce qui concerne les artistes et les intellectuels, le professeur estime qu'ils sont placés dans le panier du dévouement et que la source de légitimité d'un coup d'Etat est la force.

Pour le professeur, le charisme se trouve dans le dévouement. L'avantage de parler de dévouement est que celui-ci met l'accent sur l'engagement de l'individu pour la cause de sa société alors que le charisme peut être simplement narcissique. Bref, cette communication introductive a incontestablement lancé les débats qui montraient déjà que la problématique de la cohabitation des légitimités est une préoccupation de bien des acteurs de la gouvernance locale qui allait se confirmer au fil des communications.

II.2. Gouvernance locale et cohabitation des légitimités : enjeux et défis

Les enjeux principaux de l'initiative ont été globalement énoncés dans la note de cadrage : « Face à l'opposition peu productive entre tradition et modernité, il est impérieux de repenser les mécanismes dits modernes de régulation sociale en les enrichissant des savoirs locaux constitutifs de valeurs positives issues des réalités sociohistoriques des communautés. Car, autant toutes les sociétés évoluent, autant les traditions ne sont pas figées et obéissent à des logiques d'organisation sociale en phase avec les époques et les exigences d'ouverture au reste du monde.

La mise en place d'un cadre facilitant les échanges entre les institutions publiques (locales et nationales), les partenaires techniques et financiers, les instituts et centres de recherche, les communautés religieuses et coutumières, les organisations de la société civile se présente comme une opportunité de réinterroger les normes pratiquées et leurs capacités à répondre aux besoins et attentes des populations. »³

Il s'agissait donc pour l'alliance de préciser ces enjeux en s'inspirant des axes de réflexion du Groupe d'initiative lancé au niveau régional. C'est à cet exercice que s'est prêté Assane Mbaye qui, d'entrée de jeu, réaffirme que nos modes de régulation ne sont pas adaptés à nos sociétés d'où l'importance d'une dynamique de réadaptation des institutions publiques aux réalités historiques afin de prendre en compte les aspirations profondes des populations.

Cette inadaptation se manifeste à travers l'incapacité des Etats africains à assurer les besoins de base aux populations. Dès lors, l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique estime que la solution se trouve dans l'innovation en matière d'ingénierie institutionnelle en partant du local comme l'échelon territorial le plus propice pour prendre en compte le vécu des communautés et les valeurs fondamentale de leur vivre ensemble. La décentralisation se trouve alors comme une aubaine. En effet, dès les indépendances, les différents Etats africains ont eu une source moniste de légitimité (est légitime ce qui est légal), excluant de ce fait d'autres formes de légitimités non moins importantes des sphères de décision. Or, avec la décentralisation qui instaure des administrations de proximité, les légitimités exclues se font de plus en plus sentir. Il y a donc un enjeu fort de créer des cadres de dialogue sur le système de cohabitation entre les différentes légitimités qui partagent le même espace territorial.

³ Note de cadrage, Initiative Dialogue entre pouvoirs locaux au Burkina Faso, BO (LC/ARGA) mars 2008, 5 p.

Forte de cette conviction profonde, l'Alliance perçoit la décentralisation, non comme une technique administrative mais plutôt comme une opportunité d'engager un processus pour repenser la gouvernance tant dans son fondement que dans sa pratique. Partir de la base vers le sommet, c'est-à-dire du local vers le national. Les questions se posent dès lors de savoir comment repenser les institutions africaines dans un contexte de globalisation sans s'enfermer sur des modèles historiques qui ne sont plus forcément adaptés aux évolutions actuelles des sociétés ? Autrement dit comment reformer en partant de l'organisation traditionnelle des sociétés tout en restant ouvert au reste du monde ? Comment faire fonctionner les institutions dans un contexte de pluralisme juridique ? Voilà autant d'enjeux et de défis qui interpellent les Africains. L'Alliance à travers ce groupe d'initiative voudrait lancer la réflexion prospective selon une démarche itérative (un aller retour permanent entre les expériences concrètes des acteurs et la réflexion) en vue de parvenir à des propositions et des chantiers concrets de changement.

III. La cohabitation des légitimités entre collaboration pacifique et conflits de compétences

L'avènement de la communalisation a été conçu et perçu comme un processus qui devrait susciter et renforcer la participation des populations locales à la gestion des affaires publiques sous la houlette de conseils communaux élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Pour que cette participation ne soit une participation « alibi » mais plutôt une implication effective de toutes les forces vives des collectivités sans distinction, il convient d'en créer les meilleures conditions possibles.

Cependant, force est de constater qu'un tel préalable n'est pas acquis d'avance. En effet, si selon les textes de la décentralisation, la gestion de la cité est l'apanage des élus, appuyés dans leur mission par les autorités administratives déconcentrées, il va de soi que ces textes et lois omettent des acteurs dont le rôle est aujourd'hui incontournable du fait de leur poids dans l'organisation sociale et le fonctionnement de la cité. Parmi ces presque oubliés de la réforme de la décentralisation, il y a les chefferies coutumières, les responsables religieux et les autres détenteurs de pouvoirs ou de légitimités conférés par l'organisation sociale des communautés de base. Dans la perspective de cette réflexion, des études ont été conduites tant sur les rôles et places des détenteurs de légitimités autres que celles issues du suffrage universel dans le contexte de l'Etat de droit, que sur une sorte de photographies des types de légitimités qui se côtoient sur les différents espaces socioculturels du Burkina Faso. Certains travaux ont été versés aux débats de l'atelier.

III.1. Aperçu la cohabitation des légitimités dans l'Ouest du Burkina : étude de cas⁴

Dans le cadre de l'initiative, il a été retenu de conduire des études de cas dans différentes aires socioculturelles du Burkina pour dresser l'état des lieux des différents ordres de légitimités qui participent à l'animation de la vie publique locale. La première étude a déjà été réalisée par le Centre Africain de recherche pour une pratique culturelle du développement (CAD). L'étude a mobilisé une équipe pluridisciplinaire (historiens, juristes, sociologues, etc.) sous la direction de Bruno Doti Sanou, historien, enseignant-chercheur et coordonateur du CAD. Cette étude a concerné les trois provinces de la région des hauts-bassins (Houet, Kéné Dougou et Tuy). Les conclusions de cette étude ont fait l'objet d'une communication à l'atelier par Bruno D. Sanou.

L'histoire des peuples est à la fois intéressante et nécessaire voire indispensable pour la compréhension des fondements des légitimités dont jouissent certains acteurs ou groupes d'acteurs dans leurs communautés. Dans l'Ouest du Burkina, les chefs de terre constituent la plus importante des légitimités non issues du droit positif moderne. Pour qu'un village soit reconnu, il faut qu'au moins trois familles arrivent à cohabiter dans ce village. « Les populations les plus anciennement installées dans la région des Hauts-Bassins ont un fonds culturel commun. En effet, que ce soit les Bwaba, les Bobo-Madarè ou encore les Toussians, tous ces peuples ont une même religion et des coutumes similaires. Dans la mentalité, pour qu'un groupement humain puisse accéder au statut de village, les familles qui le constituent doivent être des légitimités en

⁴ Voir le rapport d'étude en annexe

mesure de vivre une cohésion digne des enseignements des Ancêtres depuis le monde invisible. » Ces différents peuples avaient, dans leur organisation sociale, un souci fondamental de cohabitation pacifique. Le vivre ensemble dans les villages reposait sur un socle de valeurs cardinales. Les détenteurs de légitimité se scindent en celles issues des peuples anciens et celles issues de l'immigration.

Parmi les légitimités issues des anciens peuplements, on distingue : les chefs de terre, les responsables au culte du Do (esprit fondateur du village), le chef de village, le responsable à la jeunesse et à l'éducation, la légitimité chargée de l'application et du respect de la coutume, les clans des forgerons et des griots, les associations qui regroupent en leur sein les classes d'âge, la lignée maternelle, la confrérie des chasseurs, la confrérie des devins.

Parmi les légitimités issues des migrations, on distingue : la famille, l'autorité, les médiateurs de paix. Les peuples de l'actuelle région des Hauts-Bassins ont conçu et mis en place différentes légitimités fondées sur le droit coutumier considéré comme l'ensemble des règles et principes prévus par les coutumes pour une vie harmonieuse dans chaque société. Contrairement au droit moderne qui répond plutôt à une gestion du pouvoir, le droit coutumier, lui, répond à un besoin de vie communautaire. En effet, la coutume, est une règle non écrite dont l'existence tient à la réunion de deux éléments. D'une part l'élément matériel constitué par la répétition d'actes donnés conduisant à l'adoption d'un comportement précis. D'autre part, l'élément juridique ou psychologique composé de trois aspects :

- la conviction que l'usage répété constitue une règle de droit;
- la croyance au caractère obligatoire de l'acte;
- le consensus existant autour de l'acte.

C'est donc dans ce contexte sociohistorique que se sont progressivement installées, les formes de légitimation issues du droit positif moderne, d'abord sous la période coloniale et son administration, ensuite l'administration déconcentrée de l'Etat et de ses services et aujourd'hui les pouvoirs locaux issus du processus de décentralisation. Malgré l'avènement de nouvelles formes d'organisation administrative et politique, les sociétés locales restent attachées aujourd'hui encore à certaines valeurs sans lesquelles, elles perdraient l'essence même de leur vie en communauté. Naturellement, l'ancrage des processus de décentralisation et la légitimation des pouvoirs qui en sont issus dépendent de la capacité des acteurs à entrer en dialogue avec les légitimités qui existaient déjà.

« La cohabitation des légitimités dans la région des Hauts-Bassins ne peut se comprendre et s'améliorer que si on la saisit dans la longue durée. Cette démarche est à considérer comme un exercice fondé sur la génétique culturelle et l'ingénierie institutionnelle. Il s'agit donc d'un recours à l'origine pour comprendre les raisons qui ont poussé à la création et retrouver les mécanismes qui ont contribué à la stabilisation et à l'évolution d'hier à aujourd'hui (...). Les légitimités conçues et mises en place depuis des siècles ou tout simplement depuis quelques décennies dans les Hauts-Bassins sont les témoins d'une prise de conscience des peuples de la région de leur existence en tant que collectivité humaine devant nécessairement vivre ensemble dans un ensemble cohérent. Leur évolution au cours des âges par des réformes successives entreprises par les descendants des fondateurs, confirme leur capacité de s'adapter à différents contextes. »

III.2. Quels rôles et places des détenteurs de pouvoirs anciens dans le contexte de l'Etat moderne ?⁵

Au Burkina Faso comme dans bien d'autres Etat d'Afrique de l'ouest, cette question suscite des débats politiques très passionnants du fait des enjeux et des intérêts politiques qu'elle porte. Les analystes politiques sont divisés entre d'une part ceux qui proposent de doter la chefferie coutumière et traditionnelle d'un statut particulier et rémunéré contre leur non implication dans les affaires politiques ; et d'autre part ceux qui estiment qu'il ne faut pas les exclure des compétitions politiques parce c'est leur vocation naturelle de conquérir et gérer le pouvoir. Il faudrait pour ces derniers, créer des garde-fous pour éviter que les chefs coutumiers n'utilisent pas leurs positions sociales pour mener des concurrences déloyales vis-à-vis de leurs adversaires. Pour traiter de cette question, il a été fait appel au Professeur Albert Ouedraogo, enseignant-chercheur à l'université de Ouagadougou. Celui-ci a introduit son propos par un rappel historique de l'avènement des chefferies notamment en pays moaga. Il a fait un survole rapide de l'histoire depuis la princesse Yennenga, mère du fondateur du premier royaume mossi à la constitution des différents royaumes moose.

« Les Moose représentent démographiquement à peu près la moitié de la population totale du Burkina⁶. En provenance de Gambaga (nord du Ghana), un groupe de cavaliers nakomse, s'est établi aux environs du XIV^e siècle dans une région occupée par les Bissa qui sera baptisée Tenkodogo, avec à sa tête Wedraoogo qui est le fils de la princesse Yennenga (fille unique du chef de Gambaga) et du chasseur Riallé. La chefferie (*naam*) est la capacité qu'a un homme de contraindre un autre homme à exécuter des ordres. Comme le stipule un proverbe en *moore*⁷, la jouissance du pouvoir réside en sa capacité de nuisance (*naam nooma yaa a putooga*). La noblesse (*nakobelem*) est la filiation qui rattache un individu à l'ancêtre Wedraoogo. Les *Nakomse*⁸ minoritaires vivent avec des populations avec lesquelles ils partagent depuis plusieurs siècles la culture. Il s'agit des Ninisi, des Yōyōose, des Silmiisi, des Yarse, des Zangoeto, des Maranse, des Setba, des Fulse et des Boboose. Ces différentes populations et les *Nakomse* ont édifié une langue commune qu'est le moore. Le naam des Moose, qui leur vient de leur composante *nakombga*, constitue une des bases de la construction de la citadelle *moaaga* qui a su résister à toutes les conquêtes, à l'exception de la colonisation française intervenue le 1^{er} septembre 1896 avec la défaite du moog-naaba Wobgo⁹. »

L'implication de la chefferie traditionnelle dans la gestion de la cité dans le contexte de l'Etat moderne n'est pas sans compliquer les choses notamment sur l'engagement de ces détenteurs de légitimités et de pouvoirs traditionnels dans la politique partisane. Comment concilier chefferie et politique sans trop porter préjudice non seulement à la bonne gouvernance au Burkina Faso mais aussi à ces chefferies elles-mêmes dans leur fondement ? Le chef, surtout en pays moaga, reste une autorité morale qui a un poids social très fort aux yeux des populations de son ressort territorial. Comment peut-il alors s'engager dans un jeu partisan sans courir le risque de perdre

⁵ Cette question a été traité par le Pr Albert Ouedraogo, enseignant chercheur de l'Université de Ouagadougou qui avait conduit en 2004, une étude sur le rôle et la place de la chefferie coutumière et traditionnelle dans le contexte de l'Etat de droit. Commanditée par le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), cette étude avait suscité en son temps un tollé. Les chefs coutumiers, invité à un atelier de restitution de l'étude, (ont) claqué la porte après avoir exprimé leur désaccord avec les termes de l'étude.

⁶ Les derniers recensements estiment la population du Burkina à 13 millions de personnes.

⁷ Les Moose (sing. Moaaga) habitent traditionnellement un espace dénommée *Moogo* et parlent *moore*.

⁸ Nakomse (sing. Nakombga) désigne les descendants de l'ancêtre Wedraoogo.

⁹ Naaba Wobgo alias Boukary Koutou est le 32^{ème} moogo-naaba.

son autorité, son aura et même sa légitimité aux yeux de ses sujets qui seraient opposés à son camp politique, surtout dans un contexte où la politique est perçue comme quelque chose de peu moral ? Pour autant, peut-il rester impassible aux sollicitations et même aux opportunités que les partis politiques ne manqueraient pas de lui soumettre ?

Pour le Pr Ouédraogo, la problématique du rôle et de la place de la chefferie traditionnelle et coutumière dans le processus de construction d'Etat moderne et de droit est une équation à multiple inconnues mais qu'il faudrait résoudre tôt ou tard. Mais le plus tôt serait le mieux tant les influences réciproques, à la limite la collusion, entre le politique et le coutumier embrouille le jeu politique et provoque chez les populations une désaffection progressive vis-à-vis de la chefferie. Pour lui, il est important d'y réfléchir sérieusement et de trouver une solution qui permettrait de redonner à la chefferie un statut clair et un rôle qui lui permettrait d'être présente dans le paysage institutionnel tout en conservant sa force et son autorité morales.

Il a partagé son expérience personnelle à travers les travaux de recherches qu'il a réalisés sur le sujet et particulièrement l'étude ci-dessus citée.

La leçon que nous tirons de cette expérience est que la chefferie des Moose est sur une posture de défensive vis-à-vis des milieux lettrés occidentaux. Ceci s'explique par le poids de l'histoire. En effet, la chefferie des Moose a subi un certain nombre de traumatismes depuis sa rencontre avec l'Occident et les occidentalisés. Si les premiers lui ont ravi le pouvoir, les seconds ont œuvré à tenir les représentants de la chefferie en marge de toutes les sphères décisionnelles. Toutes les fois que la chefferie a fait une alliance avec la modernité lettrée occidentale, et s'est mêlée de politique, elle en est sortie perdante. L'on ne peut manquer de citer :

- la sortie malheureuse de la cavalerie impériale contre le siège de l'Assemblée territoriale le 17 octobre 1958 qui se solda par l'isolement de la chefferie moaaga durant la première république ;
- la présence de certains chefs en politique dans les différents régimes antérieurs irrita les révolutionnaires du 4 août 1983 qui manifestèrent une grande hostilité vis-à-vis de l'institution qualifiée de force « féodale, rétrograde et obscurantiste ».

Depuis lors, la chefferie a appris à afficher une certaine prudence ou réserve vis-à-vis de toute démarche sociale dont elle n'est pas l'initiatrice. Depuis l'avènement de la quatrième république, les chefs ont fait une entrée remarquable en politique. Ils participent à tous les suffrages (à l'exception des présidentielles) et sont désormais présents au Parlement et dans les différents conseils municipaux. En outre, même lorsqu'ils ne sont pas candidats à une élection, beaucoup de représentants de la chefferie n'hésitent plus à afficher leur appartenance politique ou à battre officiellement campagne.

« Tout cet activisme politique a commencé à susciter des interrogations au sein de l'opinion qui se demande si la démocratie ne souffre pas de l'intrusion de la chefferie ou des chefs en politique. Mais avant de jeter la pierre à qui que ce soit, il est peut-être utile de se demander quelle place les acteurs de l'Etat de droit ont réservée à la chefferie et aux chefs. » Pour lancer la réflexion collective et au regard de l'impossibilité de mettre les chefferies en dehors du jeu politique, il propose la création d'un sénat qui sera un cadre officiel de participation des garants de la tradition et des chefs politiques traditionnels à la gestion de la cité. Pour lui, « ce cadre serait un cadre non partisan qui éviterait à ceux qui y siègeront tout interventionnisme dans la sphère politique. »¹⁰

Cet exposé a suscité de nombreuses questions notamment en termes de cohabitation des légitimités et politiques partisans, l'exclusion ou la collaboration, cohabitation des légitimités et principes démocratiques, le positionnement des chefs coutumiers et traditionnels par rapport au processus électoraux, etc.

En quoi la chefferie constitue-t-elle un problème d'inclusion ou d'exclusion du champ politique ? Donner un statut légal aux chefs traditionnels ne va-t-il pas délégitimer les règles démocratiques ?

¹⁰ Extrait de la communication du Pr Ouédraogo, jointe en annexe de ce rapport

Quelles dispositions un maire doit-il prendre pour tenir compte des aspirations de chefs traditionnels qui veulent s'impliquer dans toutes les affaires ? Que penser de la chefferie qui se réclame être de la société civile ?

Ce sont là autant de questions qu'a suscité l'intervention de Albert Ouedraogo. Pour lui, la légalité, à la différence de la légitimité, est consacrée par des textes. Ainsi, les chefs traditionnels sont légitimes alors qu'ils ne sont pas légaux. Pour parvenir à rendre les chefs traditionnels légaux, il va falloir réfléchir à une constitution qui reflète nos réalités. Les chefs n'ont pas pour vocation d'être de simples garants de la culture. C'est le rapport conflictuel entre le pouvoir moderne et la chefferie traditionnelle qui a contribué à reléguer cette dernière au second plan.

Le rapport entre maire et chef traditionnel est assez compliqué dans la mesure où ce dernier est intangible dans ces propos. Alors que pour évoluer, il faut parvenir à accepter les points de vue même contradictoires. Toutefois, en l'état des textes, il n'y a que le dialogue entre ces différents détenteurs de pouvoir et de légitimité qui pourrait contribuer à créer un climat de collaboration et de non de conflit.

« La chefferie fait partie intégrante du paysage culturel et politique du Burkina. La démocratie ne peut s'enraciner véritablement sans tenir compte d'une telle réalité. En dépit des passions qu'elle suscite, il y a lieu de construire une nation apaisée en réconciliation avec le passé. Pour les enquêtés de l'étude d'Albert Ouedraogo, la chefferie est essentiellement du genre masculin. Il lui incombe d'être le garant de la paix, de l'unité et de la concorde nationale. Elle se présente comme une organisation non lucrative au service de toutes les ethnies du Burkina qui sont toutes égales en droits. La chefferie constitue une des valeurs du Burkina, même si l'existence de chefs féminins est très peu connue. « La chefferie est une organisation féodale qui fait du chef un leader, garant de la tradition ». Son utilité n'est plus à démontrer. L'existence de chefs politiques est connue de la population qui souhaite voir les chefs de plus en plus neutres politiquement avec un droit de réserve.

Au regard de l'importance sociale de la chefferie qui œuvre à participer à la vie sociale et économique sans être une institution émanant du pouvoir public, l'on peut être fondé à coopter la chefferie comme membre associé de la société civile.

« A la réflexion, l'engagement des chefs peut apparaître comme un cri de détresse, un geste désespéré d'une classe sociale qui refuse de se laisser mourir. Ils sont les perdants d'un monde qu'ils n'ont pas su prévoir et se retrouvent à la place des spectateurs, après avoir joué les premiers rôles. Ainsi l'intrusion des chefs dans la politique moderne se présente comme une réaction à l'absence de réponse à l'épineuse question de la place de la chefferie au Burkina Faso.

Pour notre part, nous estimons que si l'on ne veut pas pervertir la démocratie, il est urgent que soit définie la place des garants des valeurs traditionnelles dans une société en pleine mutation qu'est la nôtre. Il est souhaitable que les autorités coutumières et les chefs traditionnels aient un cadre officiel d'expression qui les protège des attitudes partisans. Il s'impose dès lors la création d'un sénat qui réunirait des sages (chefs, autorités traditionnelles et religieuses, personnalités de grande valeur intellectuelle et morale) dont on requiert l'avis pour des questions touchant à l'unité nationale et à la paix sociale. Des indemnités devraient être versées aux membres du sénat dont le mandat devra être limité. En retour, les membres du Sénat ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique ou à afficher des sympathies partisans. Mais en retour, la chefferie devrait être amenée à introduire des valeurs de démocratie et de transparence dans son action et dans sa philosophie. »¹¹

¹¹ Cf. **Albert OUEDRAOGO in Rapport sur « Etude sur la place et le rôle de la chefferie dans la gouvernance démocratique au Burkina », Ouagadougou : P NUD/CGD, mai 2004.**

Telle est la conviction du Pr Ouédraogo.

Pour conclure son propos, il a souhaité que des espaces d'échanges, de débats inclusifs entre différentes catégories de la gouvernance se poursuivent afin que l'on puisse parvenir à des propositions concrètes.

Encadre : Evolutions du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Burkina Faso

Afin de permettre d'avoir une claire vision des rapports entre les légitimités dans le cadre de la gouvernance locale, il a été sollicité du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation une communication sur le « cadre institutionnel, donné l'état des lieux et les perspectives de la décentralisation au Burkina Faso ». Cette communication par Bruno Kambiré, administrateur civil, représentant du MATD.

La création des premières communes (Bobo-Dioulasso et Ouagadougou) remonte à la date du 4 Décembre 1926 avec effet pour compter le 1^{er} Janvier 1927. A la période de l'indépendance, l'Assemblée Nationale a voté le 2 Février 1960 la loi instituant 53 collectivités rurales de deux types et le vote au suffrage universel direct des conseillers ruraux. En 1993, il y a eu la création de la Commission nationale de la décentralisation (CND), placée sous l'autorité du premier ministre et dirigée par un président nommé en conseil des ministres. La même année, 5 lois votées par l'assemblée nationale fixent le cadre juridique de la nouvelle politique de décentralisation et ont permis l'organisation des premières élections municipales le 12 Février 1995. En 1998, l'Assemblée Nationale vote un ensemble de 4 lois textes d'orientation de la décentralisation (TOD). En Septembre 2000, se sont déroulées les deuxièmes élections municipales et en Avril 2006 les troisièmes élections municipales au Burkina Faso. Il y a eu introduction de la Région dans l'organisation administrative par la loi du 2 Juillet 2001 et la suppression de la province en tant que collectivité territoriale par la loi modificative du 6 Août 2003. En 2004, on assiste à la refonte de tous les textes portant sur la décentralisation et au vote le 4 Décembre 2004 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

En 2006, il y a eu la validation des projets de textes; prise du décret n° 2006-209/PRES/PM/MATD/MFB/MEBA/MS/MASSN/MJE/MCAT/MSL du 15 mai 2006 portant transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs et ses arrêtés d'application. On assiste également à la communalisation intégrale du territoire national après les élections du 23 Avril 2006. Pour ce faire, il y a eu la création par arrêté n°2007-95/MATD/MEF/MAHRH/MS/MEBA/MFPRE du 12 décembre 2007 d'une commission interministérielle d'opérationnalisation et d'extension des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Comme perspectives, l'Etat prévoit :

- la mise à jour du code général des collectivités territoriales pour insérer les nouveaux textes d'application de la loi
- la relecture du code général des collectivités territoriales pour combler les insuffisances de certaines dispositions légales
- la problématique du renforcement des capacités des acteurs locaux de la décentralisation et particulièrement des élus locaux ;
- la mise en place d'une fonction publique territoriale performante et attrayante
- le transfert des ressources humaines de l'Etat aux collectivités territoriales se fait avec une petite réticence de la part des intéressés due à l'incompréhension du mécanisme
- la décentralisation fiscale pour élargir l'assiette fiscale des collectivités territoriales afin de renforcer leurs moyens d'action.

L'exposé a suscité des questions importantes notamment sur les rapports entre les administrations municipales, celles déconcentrées (les préfets surtout) et les chefs traditionnels. Quel type d'administration adopter pour une meilleure cohabitation entre ces légitimités ?

Il en ressort que bien des administrateurs (préfets) n'ont aucune base théorique dans l'exercice de leur mission. Les rapports entre préfets et autres légitimités dépendent énormément du bon sens du préfet. D'où la proposition de **l'introduction d'un module d'enseignement dans la filière « administration » de l'ENAM (Ecole nationale d'administration et de la magistrature).**

Comme l'on peut le constater, le cadre légal et réglementaire dans ses multiples réformes et évolutions, ne prévoit pas un rôle particulier dans l'architecture institutionnelle de la décentralisation aux détenteurs de légitimités autres que ceux issues du suffrage universel, si ce n'est que de façon ponctuelles et souvent événementiel.

III.2. Les COGES comme cadre de cohabitation des légitimités : l'expérience de la CAGEC¹²

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

Suite à la crise survenue à Ouahigouya dans la gestion des infrastructures marchandes (le grand marché) la CAGEC a entrepris des études pour déterminer les raisons et trouver éventuellement des solutions à cette crise. La crise serait née du refus des commerçants de payer la location des boutiques. L'étude a révélé, entre autres, la nécessité de mettre sur pied des comités de gestion comme alternative aux tensions entre les acteurs dans la gestion du marché central de Ouahigouya. Elle a proposé que toutes les catégories d'acteurs qui se côtoient dans le marché, et au-delà la communauté locale, soient représentées au sein des comités de gestion.

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

Des mécanismes de médiation et d'intermédiation ont été engagés avec l'ensemble des acteurs pendant environ deux ans afin de restaurer un climat de confiance et le retour à des loyers et un système de gestion adéquat impliquant l'ensemble des acteurs locaux dans toutes les actions conduites.

Il a fallu développer des **mécanismes et des outils** pour intéresser et mobiliser les acteurs locaux à être eux-mêmes porteurs des actions de développement.

Ainsi, il a été accepté de composer avec d'autres acteurs qui sont les partenaires non institutionnels selon les accords mais légitimes au même titre que ceux qui ont reçus leur légitimité par les textes réglementaire (lois et décret) pour agir dans le cadre du processus de développement des communes.

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

Ce comité est essentiellement mis en place dans le cas de projet d'équipements structurants notamment les infrastructures marchandes. Il regroupe l'ensemble des acteurs légitimement connus et dont l'apport a toujours été antérieurement sollicité pour ce type de projet.

En effet ces équipements marchands constituent des institutions locales qui reflètent la structuration de la société et contribuent à la formation du capital social.

¹² Cellule d'appui à la gestion communale de la coopération suisse

C'est donc l'image de cette société et de la volonté d'inclusion sociale dans le développement que l'on retrouve dans ces comités :

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

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

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

L'outil d'animation de l'exploitation est le **comité de gestion (COGES)** au sein duquel on note aussi un équilibre des pouvoirs entre les acteurs locaux. Le fonctionnement de cet organe basé sur la cogestion assure la mobilisation croissante des ressources financières et l'exploitation durable des investissements par un suivi des entretiens. Cette appropriation des dynamiques économiques par les acteurs locaux garantis la viabilité des mécanismes en place pour les collectivités.

« La mise en œuvre de l'ensemble de ces mécanismes et outils adaptés nous ont permis d'avoir des projets répondant au mieux aux attentes des bénéficiaires des ouvrages.

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

Ce nouveau mécanisme a ainsi instauré la confiance entre les différents acteurs du développement. On a noté un fort degré de connaissance des différents acteurs des conditions générales de conduites de projet. »¹³

C'est ainsi que la prise en compte des différentes décisions issues des études a permis d'instaurer le dialogue entre les différents acteurs, le dialogue entre la légitimité et la légalité, et l'appropriation de l'infrastructure marchande par la communautés des acteurs concernés. Cette expérience de la CAGEC se présente comme un exemple pratique de cohabitation des légitimités qui n'est pas une simple réflexion théorique et ne devrait pas simplement perçu comme un simple exercice intellectuel. Cet exemple montre que le processus de participation-responsabilisation des

¹³ Extrait de la communication de David Barro (voir l'intégralité en annexe).

différentes légitimités dans les actions de développement dépend du niveau d'inclusion des différentes catégories d'acteurs et pourrait inspirer les débats à d'autres niveaux notamment sur le plan politique et institutionnel.

IV. Quelle gouvernance pour une cohabitation pacifique des légitimités ? *Intervention de Mgr. Anselme Sanon, parrain de l'atelier*

Au regard de son parcours personnel, de l'autorité surtout morale qu'il incarne à travers son ministère et la somme d'expériences dont il est porteur en matière de dialogue des légitimités, Mgr Anselme Titiana Sanon, Archevêque de Bobo-Dioulasso ancien Président du « Collège de sages »¹⁴ et du Directoire de la journée nationale de pardon¹⁵, a été sollicité pour le parrainage de cet atelier et de partager son expérience. Il a bien voulu entretenir les participants de sa riche expérience en tant que prélat qui, par la force des choses, s'est retrouvé aux premières loges de la vie publique nationale, notamment dans des situations conjoncturelles où la contribution de l'Eglise a été sollicitée pour sortir le pays des impasses.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il a tenu à souligner l'importance de la réflexion sur cette problématique des légitimités et le nécessaire dialogue entre elles pour une cohabitation pacifique. C'est une préoccupation légitime, dit-il, dans la mesure où « là où manque la réflexion, le zèle n'est pas loin. On était heureux d'être indépendant, mais on n'a pas pris le temps nécessaire d'être citoyen. ». En effet, « qui dit citoyenneté dit civilité, conscience des droits et devoirs, un esprit communal, l'harmonie des hommes avec l'environnement ». Toute chose qui a fait défaut en Afrique après les indépendances.

Pour construire une gouvernance apaisée, il faut créer les conditions d'un dialogue inclusif, citoyen, cultiver l'harmonie et la concorde. Or dans le contexte de nos sociétés africaines, il y a beaucoup de binômes qui devraient être source de concorde et d'harmonie mais qui se retrouvent en tension permanente. Ce sont : l'individu et le bien commun, la tribu et la nation, tradition et modernité, religion et Etat (nécessité d'une laïcité positive), Peuple et Etat, partis politiques et conquête du pouvoir, etc.

La volonté de vivre ensemble « nous impose des comportements sociaux, un engagement individuel et collectif » à contribuer au devenir de la cité, un dialogue inclusif tenant compte des rôles et responsabilités, des principes communs, de l'histoire collective, etc. « Il nous faut intégrer notre africanité dans la logique fonctionnelle de la démocratie ».

En cela la religion ne peut-être tenue à l'écart des changements à opérer. Elle est même interpellée. « Après la prière, quelle conscience humaine doit-elle promouvoir » ? Pour le prélat, « l'Eglise n'est pas hors de la société, elle fait partie intégrante de la société. On se sent toujours de quelque part ». L'église étant donc une partie de la nation, elle a un devoir de formation citoyenne, de collaboration, d'interpellation autant des gouvernants que des gouvernés sur leurs rôles et responsabilités respectifs. Il n'y pas d'option politique et économique intrinsèquement perverse. Tout est dans la capacité de négociation, d'arbitrage, de réconciliation, de promotion

¹⁴ Suite à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de ses compagnons en décembre 1998, le Burkina Faso a été plongé dans une crise sociopolitique qui a paralysé presque toutes les institutions publiques. Il y avait comme un divorce profond entre les institutions et la société. Le Président du Faso avait institué un Collège de sages composés de responsables coutumiers et religieux, des anciens chefs d'Etat, des personnes ressources. Mgr Anselme Sanon a été élu par Président du collège par les autres membres.

¹⁵ Cette journée a été célébrée le 30 mars 2001. Elle se voulait le couronnement du processus de sortie de la crise. Il s'agissait de réunir l'ensemble des forces vives de la nation pour magnifier la culture du pardon. Le président du Faso, a au non de la continuité de l'Etat demandé pardon à toutes les victimes des violences politiques et leurs parents pour certains manquements et dérives dans la gestion des affaires de l'Etat qui ont eu pour conséquences de porter atteintes à l'intégrité physique et morale de certains citoyens.

des valeurs essentielles de notre société, de pardon. Le rôle de l'Eglise est donc de promouvoir la foi, l'amour, le respect de l'autre et des différences. Ses prises de positions sur la vie publique peuvent être perçues par certains comme de la provocation mais répondent véritablement de son devoir d'interpellation.

La volonté de changement commence par la volonté de changer nous-mêmes. C'est, en cela, poser un acte citoyen. Il faut travailler à l'éveil de conscience en ne perdant pas de vue l'éveil de la maturité.

C'est fort donc de cette conviction tant pour le rôle de l'église que du fait de sa volonté d'apporter sa contribution, si modeste soit-elle, que Mgr. Sanon, a accepté de jouer certains rôles, au nom de l'Eglise catholique, dans le processus de dialogue et de la sortie de la crise sociopolitique qui a secoué le Burkina Faso dans les années 1998 : sa participation personnelle et celle de l'église catholique dans le Collège de sages, dans la célébration de la journée nationale du pardon.

Pour conclure, Mgr Sanon estime que nous devons accorder une importance capitale à l'éducation des enfants. Il faut que cette éducation intègre le développement d'un esprit d'initiative, de sacrifice, de tolérance et de capacités de dépassement et de don de soi. Il faut une culture de conducteurs de peuples avec un style, une éducation, des qualités intrinsèques au plan éthique et moral. Les générations actuelles doivent faire l'effort dans ce sens, a conclu le prélat.

V. Débat général, propositions et recommandations des participants

L'objectif premier de cet atelier était, rappelons-le, d'ouvrir le débat sur cette problématique de la cohabitation des légitimités. Et le débat a été fort édifiant. Edifiant d'abord par l'intérêt porté par les participants sur la thématique qui ressort pas souvent comme une préoccupation tant dans les débats sur les réformes politiques et institutionnelles. Bien au contraire, la question est constamment éludée. Edifiant ensuite par le contenu et les préoccupations soulevées. Edifiant aussi par le fait que même si les approches sont divergentes, il y avait presque une unanimité sur la nécessité d'engager la réflexion et la recherche de propositions novatrices permettant de réconcilier les pratiques et les cultures institutionnelles avec les réalités socioculturelles des communautés burkinabè en se saisissant du processus de décentralisation. En effet, l'initiative semble être porteuse, tant pour les institutions publiques (MATD, MESSRS, ministère justice, Assemblée nationale, conseils municipaux, etc.) que pour les partenaires techniques et financiers, la société civile, les communautés coutumières et religieuses et le monde universitaire.

En effet, maintes fois interpellés par les participants les représentants des principaux animateurs institutionnels du processus de décentralisation au Burkina Faso notamment le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, les maires, les partenaires techniques et financiers des communes ont publiquement reconnu la pertinence de l'initiative et la nécessité d'y accorder une attention particulière. Certains ont également reconnu les limites du cadre institutionnel et juridique de la décentralisation. Des participants ont relevé les insuffisances du cadre juridique et institutionnel qui n'a pas prévu des cadres formels de négociation et réflexion sur le vivre ensemble. Ils ont donc saisi cette opportunité pour s'enrichir des critiques, commentaires et propositions qui ont été faites de leurs prestations. Mieux, des propositions ont été faites dans l'optique de tenir compte de la dimension cohabitation des légitimités dans la relecture du Code général des collectivités territoriales.

Les débats ont aussi fait ressortir sur ce plan, qu'autant les maires que le gouvernement n'hésitent pas à faire appel aux communautés religieuses et coutumières pour les aider à résoudre des

situations conflictuelles. Et dans bien des cas, ces acteurs ont réussi à ramener la paix et la quiétude sociales. Les exemples sont nombreux.

En 1991, le processus de transition qui devait conduire au retour du constitutionnalisme et du multipartisme était entaché de heurts et de violences (manifestations violentes, répressions, cassure entre le pouvoir et l'opposition politique, boycott de l'élection présidentielle, etc.) Le Gouvernement du faire appel à toutes les forces vives nationales à un forum de réconciliation nationale. Ce forum a été dirigé par un représentant de l'Eglise catholique, assisté des autres confessions religieuses et de la chefferie traditionnelle.

En 1999, le pouvoir a fait appel à ces mêmes communautés religieuses et coutumières pour constituer avec d'autres personnes ressources le Collège de sages chargé de réfléchir des propositions de sortie de la crise sociopolitiques consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo. Ce collège a été présidé par un prélat. Le rapport du collège de sage reste aujourd'hui un document de référence en termes de refondation de la gouvernance et de l'Etat au Burkina Faso.

Dans beaucoup de commune, les maires surtout dans le plateau Mossi, sollicitent régulièrement les chefs coutumiers pour gérer certains différends internes ou externes aux conseils municipaux. Mieux les partis politiques, surtout le parti au pouvoir, recrutent leurs candidats aux élections locales et même législative dans les cercles des chefs coutumiers ou religieux.

En ce qui concerne les leaders de la société civile, il a été démontré que certains d'entre eux, de part les apports de leurs organisations à l'amélioration des conditions de vies des populations, ou de leur engagement content à protéger et défendre les droits de celles-ci, ils ont acquis pour certains une reconnaissance incontestable par leurs communautés. Certaines organisations arrivent souvent à suppléer l'incapacité des conseils municipaux à répondre aux demandes sociales. Et les maires n'hésitent pas à faire appel eux chaque fois que de besoin. Ce sont là autant d'exemples qui montrent que ces acteurs jouissent encore de légitimités dont il faut tenir compte.

Cependant, des observations pertinentes ont été faites sur les pratiques de ses acteurs. S'il est vrai que les chefs coutumiers et religieux ainsi que les leaders constituent aujourd'hui des légitimités incontournables aux côtés de celles issues du suffrage universel, il n'en demeure pas que les comportements de certains de ces acteurs contribuent à discréditer les institutions coutumières et religieuses. De même, la société civile au Burkina est un four tout, et un nid d'acteurs politiques en quêtes de postes électifs.

C'est dire que loin de donner un chèque en blanc aux responsables coutumiers, religieux, coutumiers et de la société civile, les débats ont fait ressortir un diagnostic des rapports des acteurs, leurs rôles et responsabilités ainsi que leurs pratiques quotidiennes. Il en ressort qu'autant les légitimités légalement établie que celles issues de la tradition, des coutumes, de la révélation et du dévouement se rendent souvent coupables de pratiques qui sont de nature à compromettre leur reconnaissance par les par les population.

En définitive, l'initiative a été saluée pour avoir permis de lancer enfin le débat autour d'une question d'importance capitale mais que tout le monde feint d'ignorer du fait des enjeux. Les participants ont donc fait des recommandations pour la poursuite du processus.

Recommandations

Au terme de l'atelier, les demandes sont fortes en termes de poursuite du processus. Cette poursuite s'inscrira dans l'agenda du groupe d'initiative au niveau régional. Il pourrait se décliner ainsi qu'il suit.

1. La Poursuite du processus de collecte d'expériences des acteurs sur la cohabitation des légitimités.
 2. La Poursuite des études régionales : une ou deux régions supplémentaires en 2009.
-
1. Un atelier technique d'analyse transversale en fin février qui permettrait de sortir une note de synthèse sur les différentes légitimités qui cohabitent sur les différentes aires culturelles du Burkina, de préciser la typologie des légitimités, etc.
 2. La production d'une note méthodologique pour la restitution par Groupe d'acteurs (les collègues) notamment :
 - les universitaires,
 - les élus,
 - les décideurs de l'administration centrale.
 - Les partenaires techniques et financiers

- Les communautés coutumières et religieuses
 - La société civile
3. Une démarche d'information de plaidoyer et de lobbying auprès des plus hautes autorités nationales pourrait être inscrite dans la dynamique.
 4. L'organisation d'une rencontre sous-régionale
 5. La construction de réseaux de partenariats stratégiques pour influencer les politiques publiques

Conclusion

Cet atelier se voulait un cadre mobilisateur de différentes catégories d'acteurs de la vie publique au Burkina Faso autour de l'initiative. Sur ce plan, il a atteint son objectif. Il a mobilisé pendant deux jours environ une cinquantaine de participants représentant les institutions publiques nationales (Assemblée nationale, ministères de l'administration territoriale et de la décentralisation, ministères des enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique, etc.), exécutifs locaux, des partenaires techniques et financiers (délégation de l'Union Européenne, Coopération suisse, service allemand de développement, coopération française, PNUD, etc.), le monde universitaire, les communautés coutumières et religieuses, des organisations de la société civile, des centres de recherche, d'études et d'appui à la gouvernance, des personnes ressources, des étudiants, etc.

En ce qui concerne la pertinence de l'initiative, les participants ont été unanimes. Certains ont même affirmé qu'un tel processus contribue à combler les insuffisances du cadre institutionnel et légal de la décentralisation et pourrait aider les acteurs à renforcer les mécanismes de dialogue et à construire progressivement les cadres propices.

S'agissant de l'engagement pour la suite, au terme de deux jours débats, de partages d'expériences, les participants ont souhaité que cette initiative se poursuive et que l'atelier en soit un acte fondateur. Ainsi, ils ont pris un certain nombre de recommandations et de résolutions portant sur la publication des actes de l'atelier, la conduite d'études dans les différentes régions du Burkina Faso pour faire connaître les différents types de légitimités dans les différentes aires socioculturelles du territoire national, la restitution de ces études, la mise en place d'un cadre de rencontre et de partages des expériences, de réflexion collective et d'élaboration de propositions novatrices pour une gouvernance locale en phase avec les réalités, les aspirations et le potentiel des communautés à la base.

Aussi, à la fin des travaux, les participants ont-ils remercié le Laboratoire Citoyennetés et l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique d'être les pionniers dans l'initiation de pareilles rencontres sur le territoire national.

Annexes

Annexe 1 : Liste des participants

N°	NOM & Prénom(s)	Structure	Fonction	Adresse complète
1.	Mgr SANON T. Anselme	Eglise Catholique	Archevêque de Bobo	Tel : (+226) 20 97 19 52 lafiaso@fasonet.bf
2.	Pr. SAVADOGO Mahamadé	Université de Ouaga	Enseignant	savadogo.mahamade@univ-ouaga.bf
3.	LARBA Yarga	Université de Ouaga / Labo citoyennetés	Enseignant	Tel : (+226 50 36 47 43)
4.	NEBIE Marc	Université de Ouaga	Enseignant	Marc_nebie@univ-ouaga.bf
5	SANFO J. Abidine	Communauté Musulmane		50 31 44 05 / 70 17 73 81 cmbf@fasonet.bf
6.	BANGRE Aïssata	Magazine Carrefour africain	Journaliste	70 24 43 83
7.	BARRO David	CAGEC	Coordonnateur adj	Tel : +226 50 30 42 67 cagec@fasonet.bf
8.	KONKOBO Marturin	REN-LAC	Chargé d'enquêtes	Tel : (+226) 70 35 00 09 ktuudasida@yahoo.fr
9.	SANOGO Guézouma	REN-LAC	Chargé de communication	70 11 24 50 guezoumas@yahoo.fr
10	COMPAORE Christophe	MATD / DGCT	Administrateur civil	70 25 23 32
11	KAMBIRE Bruno	MATD / DGCT	Administrateur civil	50 33 31 50/ 70 10 21 98 brunokambire@yahoo.fr
12	SAGEBIEL Astrid	DED (Coop Allemande)	Coordonnatrice Dev-com	50 30 83 79 Astrid.sagebiel@ded.de
13	DIPAMA Bila	Assemblée Nationale	Député	78 87 44 66 bdipama@hotmail.com
14	TOE Honoré	MESSRS (min enseignement sup)	Directeur de service	70 64 16 88 toehonore@yahoo.fr
15	BALBONE Idrissa	MDBDHP	Etudiant	78 86 44 66 balbykoudous@yahoo.fr
16	SANON Fabéré Pascal	UCAO (Université Catholique ouest africaine)	Prêtre, Enseignant	70 02 72 77 sanfabere@yahoo.fr
17	CIARDI Paola	IRIS Afrik	Présidente	50 36 72 36 paola@irisafrik.org
18	NANA Jean-Pierre	IRIS AFRIK	Responsable de	70 38 47 28

.			projets	Jean-pierre@irisafrik.org
19	RAYMOND Frédéric	Mairie de Ouaga	Conseiller technique	50 30 68 05 Frederic.raymond@wanadoo.fr
20	SAWADOGO Lookmann	CDEC (collectif devenons citoyens)	Secrétaire général	70 40 53 30 savadogolookmann@yahoo.fr
21	TRAORE Amadou	Min délégué chargé des CT	Conseiller technique	70 52 20 51 Amadoum_traore@yahoo.fr
22	OURDRAOGO Albert	Journaliste	L'observateur Paalga	70 14 22 26 emeryalbert@yahoo.fr
23	SAKANDE Boblewendé	Communauté protestante	Médecin	70 25 33 53 sakandebw@yahoo.fr
24	SANOU Doti Bruno	CAD	Historien Chercheur	76 60 58 61 Doti_brunos@hotmail.com
25	OUEDRAOGO Albert	Université de Ouaga / Le Tocsin	Enseignant chercheur Président	76 54 54 54 Albert.ouedraogo1@univ-ouaga.bf
26	KOCTY Moumini	Commune de Fada	Maire	mairiefada@fasonet.bf
27	MODA Jean-Baptiste Adama	Mairie de réo	1 ^{er} adj au Maire	70 82 62 64 50 44 50 43
28	YAMEOGO M'Bi Alexis	Mairie de Koudougou	1 ^{er} adj au Maire	70 37 49 17 50 44 12 75
29	OUALI Dialinli	Mairie de Boromo	Secrétaire général	70 34 61 56 / 20 53 80 11 Dialouali22@yahoo.fr
30	BARRY Idrissa	L'Evènement	Journaliste	70 40 52 82 idibary@yahoo.fr
31	OUEDRAOGO R. Thomas	CGD	Chargé de recherche	78 83 13 71 Thom_oued@yahoo.fr
32	KABORE Issiaka	Réseau MARP/Burkina	Chargé de suivi évaluation	50 39 22 25 /70 14 94 24 ombf@fasonet.bf
33	CUCCHI Alessandra	Délégation de la commission européenne	Chargée de société civile et gouvernance locale	50 49 29 00 Alessandra.cucchi@ec.europa.eu
34	NIKIEMA Nathalie	Coopération suisse	Chargée de programme	50 30 67 29 Nathalie.nikiema@sdn.net
35	MBaye Assane	Alliance	Point focal thématique	assane@afrique-gouvernance.net
36	OUEDRAOGO Boureima	Alliance/Burki na Labo- Citoyennetés	Médiateur Chargé d'animation de réseaux	50 36 90 47 bensalaho@yahoo.fr boureima@afrique-gouvernance.net
37	KABORE Armand Joseph	Labo- citoyennetés	Chargé de mission	50 36 90 47 Armandjoseph2000@yahoo.fr
38	SORGHO laldaogo	Labo- Citoyennetés	stagiaire	Sorg_lald@yahoo.fr

39 .	BORO Aicha	Labo- citoyennetés	Responsable centre de ressources	Boro-aichou2000@yahoo.fr
40 .	IVO Lacina	Labo- citoyennetés	Animateur centre de ressources	50 36 90 47
41 .	BARRY Ramata	Université de Ouaga	Etudiante	
42 .	NAITE Adatou	Université de Ouaga	Etudiante	
43 .	KABE Antoinette	Université de Ouaga	Etudiante	Antoinettekabre@yahoo.fr
44 .	BELEMSIGRI Roger	Labo Citoyennetés	Chargé de Mission	78 15 75 66 rogecomb@yahoo.fr
45 .	ZANGRE/KONSEI GA Romaine	Labo- Citoyennetés	Chercheur	rominako@yahoo.fr
46 .	OUEDRAOGO Issouf	Labo- citoyennetés	Comptable	ouedlebaron@yahoo.fr

Annexe 3 : les Communications

Pr Mahamadé SAVADOGO
Université de Ouagadougou
Modérateur général de l'Atelier

Note introductive à l'atelier sur « La cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale »

Introduction : une préoccupation de sociologie politique et non De science juridique

L'émergence de la gouvernance locale s'inscrit dans le cadre d'une démarche politique formulée à travers des écrits précis qui sont les Textes d'Orientation de la Décentralisation (T.O.D.), le code général des collectivités territoriales ainsi que le code électoral. Cette démarche politique, motivée par le souci d'installer la démocratie et favoriser le développement, a abouti à l'organisation des élections municipales en 2006 qui consacrent l'apparition de 49 communes urbaines et 302 communes rurales.

Il convient de commencer par noter que l'enjeu visé derrière le thème du présent atelier, à savoir « La cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale », ne se réduit pas à l'analyse des textes organisant la décentralisation. Une telle approche qui est celle du juriste, ne permet pas de dégager une diversité de légitimités en cohabitation. La logique purement juridique voudrait en effet que la primauté dans l'exercice de la légitimité revienne à l'autorité légalement établie par le biais des élections dans la gouvernance locale.

Parler d'une « cohabitation des légitimités » suppose donc d'aller au-delà de la légalité simple pour retrouver, derrière les textes, des forces en confrontation pour le contrôle de la vie publique locale. Par opposition à la première approche qui est celle du juriste, cette seconde approche met en jeu le point de vue du sociologue du droit et de la politique

Il s'agit, en somme, de s'interroger sur la mise en œuvre du processus de décentralisation, en se tournant vers les acteurs qu'il implique pour dégager les difficultés auxquelles il se heurte et, éventuellement, sur les perspectives d'évolution qui l'attendent.

Afin d'affronter une telle préoccupation, il s'impose de commencer d'abord par établir une typologie des légitimités sensées se rencontrer au niveau de la gouvernance locale ; ensuite nous pourrions examiner la nature de leurs relations ainsi que les orientations qu'elles impriment à la collectivité locale et, enfin, de nous arrêter sur la confrontation entre les exigences de la gouvernance locale et celle de la gouvernance nationale.

Le thème du présent atelier nous invite à une réflexion sur les rapports entre les différents types de légitimités à l'échelle de la vie collective locale. La légitimité globalement envisagée suggère une forme de réconciliation entre une autorité et son entourage qui favorise la poursuite d'objectifs collectifs. Elle concerne la relation entre une structure, une institution ou une personnalité et un collectif d'hommes. La légitimité constitue une préoccupation essentielle de la vie collective, quelle que soit son échelle, et toute réflexion sur cette vie collective est ainsi conduite à la rencontrer. Aussi après être longtemps demeurée un thème de philosophie politique elle a été saisie à l'époque moderne par les sciences sociales notamment la sociologie, l'anthropologie, la psychologie sociale et même l'économie. Le but du présent propos n'est pas de reprendre toutes les thèses sur la légitimité depuis l'antiquité jusqu'à nos jours. Nous pouvons nous contenter de désigner essentiellement les hypothèses sensées nous permettre d'appréhender notre thème.

Cette réserve admise, il convient de rappeler que le sociologue Max Weber dans son célèbre ouvrage *Le savant et le politique*¹⁶ distingue trois fondements de la légitimité qui sont l'autorité de l'éternel hier, celle des coutumes sanctifiées par l'habitude enracinée en l'homme de les respecter, le charisme qui renvoie aux qualités personnelles d'un individu et la légalité qui désigne le système des lois positives qui encadrent la vie d'une collectivité.

Plus récemment Laurent Thevenot et Luc Boltanski dans un ouvrage désormais consacré intitulé *De la justification. Les économies de la grandeur*¹⁷ ont également renouvelé la réflexion sur la légitimité en dégagant six principes de légitimation de l'action humaine.

Nous nous proposons de nous inspirer des hypothèses de ces auteurs sans toutefois nous contenter de les répéter car il nous appartient de prendre en considération la spécificité de la réalité sociale burkinabé. Aussi il nous semble mieux indiqué de nommer les principes de légitimation suivants : **la coutume, la tradition, la révélation, la légalité et le dévouement...**

La distinction entre **la coutume** et **la tradition** comme principes de légitimation surprendra un observateur extérieur à la réalité burkinabé. Celui qui connaît pourtant un tant soit peu cette réalité saura, quant à lui, reconnaître derrière cette distinction la séparation entre autorité coutumière et chefferie politique ancienne, entre les « gens de la terre et les gens du pouvoir » pour reprendre la terminologie de l'anthropologie politique¹⁸.

L'autorité coutumière ou chefferie de terre se retrouve dans presque toutes les sociétés burkinabé même chez celles qui ignorent un pouvoir politique centralisé comme les Samos, les Bobos et les Dagaras pour ne citer que ces exemples. Par contre la chefferie politique ancienne ou traditionnelle ne se rencontre principalement que chez les Mossis, les Peulhs et les Gourmantchés. Chez les Mossis chefferie coutumière et chefferie politique ancienne cohabitent après une confrontation qui a abouti à une séparation de leur sphère d'intervention. Les représentants de la chefferie politique sont des conquérants qui sont venus soumettre des autochtones et reléguer leurs premiers dirigeants au rang de détenteurs d'une autorité que l'on pourrait qualifier de « religieuse ».

Ce pouvoir religieux est à distinguer à son tour de la hiérarchie des religions révélées que sont l'islam et le christianisme, pour respecter leur ordre historique d'arrivée. La connaissance de la parole révélée, que ce soit à travers la Bible ou le Coran, constitue universellement une source d'autorité. L'Eglise catholique se présente d'ailleurs comme une institution planétaire avec des niveaux d'autorité rigoureusement hiérarchisés et même un ordre juridique qui lui est spécifique. **La révélation** est un principe de légitimation qui, dans l'histoire de l'humanité, en Occident par

¹⁶ (M.) Weber, *Le savant et le politique*, traduction J. Freund, Paris, Plon 1959.

¹⁷ (L.) Boltanski et (L.) Thevenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

¹⁸ (M.) Izard, *Gens du pouvoir, gens de la terre. Les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga (bassin de la Volta blanche)*, Cambridge University Press et Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1985.

exemple, a dominé le pouvoir politique pendant longtemps et, dans certains pays musulmans actuels, continue de le supplanter...

Dans des sociétés insuffisamment urbanisées telles que les nôtres, l'autorité de la religion révélée bien, que tardivement rencontrée, demeure forte et une récente enquête présentée par le C.G.D. montre que beaucoup de nos concitoyens ont plus confiance aux autorités religieuses qu'aux hommes¹⁹.

Le Burkina actuel reste cependant une république laïque ou la séparation de la religion et de l'Etat est consacrée par la loi fondamentale. Dans un tel cadre, le principe central de légitimation de l'action humaine est la **loi**, la légalité établie et non la coutume, la tradition ou la parole révélée. D'ailleurs, notre Code des personnes et de la famille disqualifie ouvertement la coutume et la religion en tant sources du droit pour consacrer exclusivement le droit positif. Il en découle, pour la gestion de la vie collective locale ou nationale, que seules les autorités choisies selon la loi par élection ou par nomination sont fondées à prétendre diriger la cité.

Dans le cas précis de la gouvernance locale, les seules autorités censées être légitimes sont élues, conformément aux dispositions du code électoral, parmi les représentants des partis politiques légalement reconnus suivant des conditions d'âge et de moralité. En dehors de ces dirigeants communaux élus au suffrage universel, il ne reste que les représentants des divisions administratives que sont la région, la province et le département qui sont nommés par le pouvoir central conformément à la loi.

La loi semble ainsi être l'unique principe de légitimation de l'autorité mais son contenu est remis en cause notamment à travers la revendication des candidatures indépendantes. Cette revendication, qui est soutenue par des organisations de la société civile telles les organisations de défense des droits de l'homme, les syndicats ou les O.N.G. de développement, met en avant un autre principe de légitimation que nous proposons d'appeler « **le dévouement** ».

Il s'agit d'une disposition qui consiste à se mettre au service d'une cause (politique, économique, sociale, scientifique, culturelle ou sportive...) légalement établie ou non qui suscitent des œuvres en faveur de la collectivité et engendre par conséquent la reconnaissance de la société.

La configuration actuelle de notre gouvernance locale, ou même nationale, en soumettant l'éligibilité à l'appartenance à un parti politique, n'assigne aucune place aux citoyens qui témoignent de cette qualité qu'est le dévouement. Cette insuffisance de notre système de gouvernance ne trahit-elle pas que, derrière la hiérarchie entre les légitimités instituée par la loi, se profile une confrontation entre des forces en vue du contrôle de la vie collective ?

x

x

x

La formulation de cette dernière préoccupation nous enjoint, après avoir proposé une typologie des légitimités, de nous interroger sur les rapports qu'elles entretiennent entre elles. Le thème du présent atelier parle d'une « cohabitation » des légitimités. La cohabitation est une expression neutre qui ne nous renseigne pas sur la nature des rapports entre les légitimités. Il apparaît en effet qu'une cohabitation pourrait aussi bien être pacifique que conflictuelle. Les légitimités en relation dans la gouvernance locale, tout comme d'ailleurs à l'échelle nationale, sont censées être toutes soumises à l'instance unique de la légalité. De ce point de vue, leur cohabitation apparaît à première vue pacifique et il est même concevable d'envisager une collaboration entre elles.

De fait il est bien connu que les autorités traditionnelles et religieuses ont une forte propension au respect de la légalité et acceptent facilement de travailler avec l'autorité légalement établie. Il faudrait ici se garder de croire qu'il s'agit d'une simple soumission passive. Il s'agit au contraire d'une véritable complicité qui se paie souvent par des récompenses bien calculées, sans oublier les

¹⁹ C.G.D. Rapport d'enquête sur les « Burkinabé et les valeurs », présenté au public le 13 novembre 2008.

différentes formes de privilèges, de prérogatives accordées. Lors des campagnes électorales, les partis politiques courtisent par exemple les chefs traditionnels qui ont des statuts de grands électeurs et recrutent des candidats parmi eux ; ce qui pousse certains de ces chefs à recourir à différentes formes de pression pour conquérir des électeurs. Il ne faut pas oublier que, pour la chefferie politique ancienne, l'accession aux fonctions dirigeantes de la collectivité répond à une vocation naturelle.

La complicité des autorités religieuses est également sollicitée souvent pour asseoir l'autorité politique légale, mais elle ne se traduit pas par des candidatures directement issues de leurs rangs. Cette complicité se justifie généralement par une noble intention telle que le souci de préserver la paix sociale. L'attachement inconditionnel à la paix conduit à se méfier de toute velléité de contestation de l'ordre établi quand bien même il est marqué par des injustices manifestes.

Du point de vue des autorités politiques traditionnelles et des autorités religieuses, la cohabitation des légitimités doit donc rester pacifique. Quand bien même des différents surgissent entre les formes d'autorité, elles se doivent d'être gérées par le moyen de la négociation, par la médiation de conciliabules dans les limites des sphères de pouvoir. Tout conflit ouvert est à bannir car il aboutit à jeter le discrédit sur les autorités en confrontation.

Il convient cependant de ne pas s'empresse de penser qu'aucune forme de conflictualité n'oppose les différentes formes de légitimités. Pour se convaincre de la présence de la conflictualité dans leurs rapports, il suffit de se rappeler que, historiquement, toute légitimité postérieure a dû se heurter à celle qui la précède pour se faire valoir, pour s'installer. Ainsi, la chefferie politique ancienne a affronté la chefferie coutumière pour s'imposer, la religion révélée, sous toutes ses formes, s'est choquée avec l'autorité coutumière et même l'autorité politique ancienne qui a dû, quant à elle, céder de la place à l'ordre politique légal actuel. Ce processus, résumé ici en quelques mots, s'est traduit sur le terrain de l'histoire parfois par de violentes batailles qui ont produit de nombreuses victimes. Le souvenir de ces batailles et surtout la mémoire des prérogatives qu'elles ont bouleversées resurgit par moments dans les rapports actuels entre les différentes légitimités. Cette résurgence s'exprime à travers des méfiances ou des réticences que les observateurs avertis savent bien reconnaître.

Il reste cependant que, dans les faits, la primauté revient à la légalité en tant qu'instance formellement ultime de légitimation. Seule donc la contestation de cette légalité est à tenir pour un indice décisif de cohabitation conflictuelle entre les légitimités.

Une telle contestation ne se retrouve certes pas ouvertement du côté des autorités politiques traditionnelles ou religieuses, mais elle se rencontre à travers la dernière forme de légitimité, mise en avant par la revendication des candidatures indépendantes, que nous avons nommée « le dévouement ». Le dévouement met en avant un principe de légitimation différent de la coutume, de la tradition et de la révélation mais aussi de la légalité. Il attire l'attention sur les qualités personnelles d'un individu que sont sa compétence, son honnêteté ou sa sociabilité, qui ne dépendent pas de son inscription dans des structures consacrées comme la famille, la religion ou la position sociale. En d'autres termes, il consacre l'autonomisation du citoyen à l'égard des instances qui le dominent habituellement dans la vie sociale. Il l'amène à s'ériger en un sujet critique qui exige que, par-delà toute référence à une institution consacrée, son seul jugement décide ce qui est censé contribuer à l'épanouissement de la vie collective.

L'affirmation de l'égalité des citoyens à travers la loi fondamentale de l'Etat burkinabé encourage en principe cette autonomisation des individus, qui pointe dans la valorisation du dévouement, en relativisant les différences que les différentes formes d'appartenance introduisent entre eux. Tous les citoyens ont le même droit de participer à la vie politique, d'être électeur et de devenir éligible ; les seules restrictions imposées à ce droit concernant simplement l'âge et la moralité.

La mise en œuvre de cette égalité se heurte cependant à l'emprise des principes de légitimation que sont la coutume et la tradition qui privilégient la naissance et même à la révélation dans la mesure où cette dernière privilégie la grâce comme médiation entre la transcendance et le croyant. La légalité, quant à elle, est censée consacrer le triomphe du principe de l'égalité des citoyens mais

il demeure que, en mettant en avant l'adhésion à un parti comme condition essentielle d'accès à la fonction dirigeante électorale, elle introduit une entorse au principe de l'égalité qui aboutit, en fait, à protéger des positions établies.

Dans un tel contexte social, seule la revendication du dévouement en tant que principe de légitimation de l'action humaine s'accorde rigoureusement avec l'idéal de l'égalité des citoyens affirmé dans la constitution. Le refus de la reconnaissance légale de ce principe de légitimation, à travers le rejet des candidatures indépendantes, traduit, quant au fond, un parti pris de freiner un processus de mutation sociale. Il se pose ainsi la question de savoir, en définitive, quelle orientation globale il convient de proposer à notre société :

Faut-il s'employer à réhabiliter le passé ou s'efforcer d'inventer l'avenir ?

x

x

x

La confrontation entre les différents types de légitimités met en jeu, en dernière analyse, une réponse à cette dernière préoccupation, une orientation de l'évolution de la société dans son ensemble impliquant, au bout du compte, une perception de la relation entre la gouvernance locale et la gouvernance nationale. Il se trouve des analystes pour considérer que les exigences de la gestion de la vie collective locale impliquent d'accorder un statut aux autorités coutumières, traditionnelles et religieuses. De leur point de vue, l'influence dont jouissent ces acteurs sociaux justifie de chercher à organiser légalement leur participation à la vie publique à l'échelle locale et même nationale. La situation qui leur est actuellement réservée apparaît contradictoire à ces analystes : d'une part ils sont traités comme des notables dont on recherche le soutien pendant les élections et dans les occasions de crises sociales mais, d'autre part, il leur est refusé tout statut légal. Il semble donc souhaitable de reconnaître ouvertement leur autorité et même de leur accorder une rémunération tout en s'appliquant, en retour, à fixer les limites de leur intervention dans la vie publique, en remettant, par exemple, en cause leur éligibilité aux fonctions dirigeantes modernes.

Il apparaît cependant qu'une telle démarche est bien difficile à mettre en œuvre, en particulier dans le cas de la chefferie politique traditionnelle, qui considère l'accession aux fonctions dirigeantes de la société comme sa vocation naturelle.

Cette catégorie sociale a été destituée de ses prérogatives par la colonisation qui a préparé l'avènement de la société actuelle qui accorde une primauté à la légalité par rapport à la tradition. Pour elle, toute réhabilitation qui passe par une limitation de ses prérogatives constitue une seconde atteinte à sa position. De fait, l'apparent caractère contradictoire de sa situation actuelle lui permet de sauver son emprise sur la société. Légalement, l'autorité de ses représentants n'est pas reconnue, mais politiquement et socialement ils constituent une force avec laquelle il importe de compter.

Cette force, qui s'organise ouvertement en vue de défendre sa position dans la hiérarchie des classes sociales, trouve son intérêt dans toute mesure qui lui attribuerait des privilèges. Il en résulte que son influence sur la société s'oriente vers une réhabilitation du passé, une restitution des prérogatives qu'elle a perdues avec la formation de l'Etat nouveau. Elle a, certes, clairement conscience que les dimensions actuelles de la société burkinabé débordent les cadres des anciennes sociétés, mais elle sait également que le processus d'affirmation d'une nouvelle société est loin d'être achevé, ce qui lui réserve un rôle encore important à jouer dans l'équilibre des forces sociales. Objectivement donc cette catégorie sociale se trouve amenée à freiner tout processus de mutation sociale.

Les transformations sociales qui ne vont pas dans le sens d'une réhabilitation du passé se doivent par conséquent d'être portées par des acteurs sociaux autres que les représentants de la chefferie

politique traditionnelle. Après avoir supplanté les représentants de la chefferie coutumière, les représentants de la chefferie politique traditionnelle se retrouvent bousculés par de nouvelles aspirations introduites d'une part par les religions révélées, d'autre part par les acteurs de la légalité nouvelle que sont l'administration et les dirigeants politiques élus auxquels s'ajoutent les partisans du dévouement comme principe de légitimation.

Globalement les représentants des religions révélées s'accommodent de l'ordre social et politique établi. Les religions monothéistes que sont l'islam et le christianisme souscrivent au principe de l'égalité des hommes devant Dieu. Elles ne valorisent pas la naissance comme critère de distinction entre les hommes, mais la grâce et la foi. Elles s'adaptent au principe de la séparation de la religion et de l'Etat qui ne compromet pas leur expansion. Il est à relever d'ailleurs que les relations entre ces religions sont plutôt paisibles au Burkina et que les formes d'intégrismes qui se rencontrent dans d'autres pays demeurent presque inexistantes ici. En somme, les mutations sociales que les religions révélées sont susceptibles d'imprimer à la société burkinabé restent non seulement compatibles avec le contenu actuel de la légalité, mais surtout, n'ont pas de prolongement important sur le plan de la vie politique. En appui à cette observation, il convient de rappeler que les notables de ces religions participent rarement aux compétitions électorales en tant que candidats et ne figurent donc pas dans les grandes institutions de la république.

Ainsi il s'impose de considérer que seuls les acteurs sociaux qui se profilent derrière les principes de légitimation que sont la légalité et surtout le dévouement sont porteurs de mutations sociales importantes et soumettent la société à un effort d'invention de l'avenir. La demande de changement social demeure cependant encore restreinte au niveau des partisans de la légalité. Ils adhèrent certes, à l'affirmation de l'égalité des citoyens qui subvertit les légitimités coutumières, traditionnelles et même religieuses mais ils s'efforcent de fixer des barrières à la mise en œuvre de cette égalité ainsi que l'atteste la restriction du droit d'éligibilité aux seuls adhérents des partis politiques.

Une telle démarche est clairement destinée à circonscrire le cadre de recrutement des dirigeants, ce qui permet de perpétuer l'hégémonie d'une catégorie de citoyens, le pouvoir d'une caste de privilégiés qui s'appuient essentiellement sur leurs moyens financiers pour contrôler la société, séduire leurs concitoyens. Il en résulte une perversion de la démocratie en oligarchie qui a pour conséquence principale la désaffection de la masse des citoyens à l'égard de la politique et le rejet même de l'élite dirigeante.

La faiblesse des taux de participation aux consultations électorales apparaît comme l'indice le plus incontestable de ce phénomène de désaffection à l'égard de la politique, de cette crise de la représentation²⁰.

Est-il seulement possible de contenir ce processus de délégitimation de la démocratie en général et des consultations électorales en particulier dans notre pays ?

x

x

x

La réponse à cette question entraîne la réflexion sur la cohabitation des légitimités à s'éloigner du cadre strict de la gouvernance locale pour se préoccuper de la gouvernance nationale et même du phénomène universel de la gouvernance. La localité se présente en effet comme une division d'un ensemble politique plus vaste qui est le territoire national. Le territoire

²⁰ Rappelons que, sur une population globale estimée à 13200000 habitants par le P.N.U.D. en 2006, 3874024 de personnes se sont inscrites sur les listes électorales et 1870017 personnes ont effectivement voté aux élections communales de 2006 contre 3924328 inscrits et 2262899 votants pour les élections présidentielles. Ces chiffres sont fournis par le C.G.D..

national est administré par un gouvernement central avec le concours d'institutions réunissant des représentants élus des citoyens. Habituellement les règles de la gouvernance locale sont fixées par les institutions nationales.

Ainsi le processus de décentralisation au Burkina est impulsé conjointement par des lois votées par l'Assemblée nationale et des décrets pris par le gouvernement. L'ensemble de ces textes constitue le dispositif légal sur lequel s'appuie la gouvernance locale. Il revient à ce dispositif légal déterminer le mode de cohabitation des légitimités dans le cadre de toute gouvernance, qu'elle soit locale ou nationale. En l'état actuel de nos textes, les principes de légitimation autres que la légalité ne sont pas pris en considération.

Cependant, l'expérience des acteurs sur le terrain local, celle des élus locaux aussi bien que celle de l'administration décentralisée, témoigne de l'importance de prendre en considération la diversité des légitimités dans la poursuite de l'édification de la collectivité locale. En d'autres termes, l'expérience de la gouvernance locale suscite des démarches nouvelles, elle adresse des exigences aux institutions nationales. La prise en compte de ses exigences est susceptible d'infléchir la vision même de la gouvernance nationale en commençant par la perception des relations entre l'autorité centrale et les autorités locales.

Sur quels critères se fonde le découpage du territoire national en régions et en communes ? Jusqu'où s'étend l'autonomie accordée aux régions et aux communes dans le cadre de la politique de la décentralisation ?

La réponse donnée à la première question dans les textes organisant actuellement la décentralisation est loin d'être claire, sans parler d'être convaincante. Les régions dessinées actuellement ne correspondent ni à des espaces géographiques homogènes, ni, encore moins à des aires culturelles historiquement unifiées. De purs calculs électoralistes ou des préférences subjectives des dirigeants du moment semblent avoir prévalu dans la désignation des frontières de certaines collectivités locales.

Il est évident que cette façon de procéder rejaillit dans la mise en œuvre de la gouvernance locale, notamment quand il est question de réunir les différentes légitimités en confrontation. Une bonne connaissance des mœurs des communautés locales est indispensable au succès de l'action de l'autorité locale. L'homogénéité culturelle facilite cette connaissance et, par-delà elle, la direction de la collectivité qu'elle détermine.

Cependant, même là où cette homogénéité existe la gouvernance locale est entraînée à se heurter à la conception de l'autonomie qui transparaît dans les textes fondamentaux de la décentralisation. Une grande autonomie est indispensable à la prise en mains de sa destinée par une collectivité locale, mais elle ouvre également la voie à la possibilité d'une contestation du pouvoir central. Non seulement il doit être concevable qu'une mesure adoptée à l'échelle locale déroge à l'orientation générale du pouvoir politique central, mais, surtout, une collectivité locale est en droit de se désigner une direction dont l'idéologie politique serait clairement opposée à celle du gouvernement central.

Une telle situation met en jeu la capacité de l'Etat à respecter les sensibilités politiques des citoyens.

Afin de l'affronter avec succès, il est exigé que l'option de l'approfondissement du processus de démocratisation de la gouvernance triomphe clairement au niveau du pouvoir central. Tel est l'ultime enjeu de la réflexion sur la cohabitation des légitimités. Il s'agit, en définitive, de savoir dans quelle mesure une volonté politique collective est susceptible d'émerger pour soutenir un approfondissement de la démocratie qui se traduirait par une plus grande participation des citoyens à la vie politique et une plus grande diversification du recrutement des dirigeants des collectivités aussi bien locales que nationale.

La formulation de cet enjeu conduit, entre autres conséquences, à percevoir l'importance du débat sur les candidatures indépendantes dans notre pays. Leur admission permettrait d'encourager la participation des citoyens, méfiants à l'égard des partis politiques, à la vie

publique nationale et locale et de diversifier le recrutement de l'élite dirigeante en accordant une reconnaissance à un principe de légitimation tel que le dévouement.

L'implication politique des femmes, qui apparaît comme une préoccupation aujourd'hui, pourrait également s'en trouver facilitée, sans oublier celle des jeunes, qui dans leur majorité, gardent une image négative de l'homme politique. Pour ce qui est du cas particulier des femmes, il est significatif de constater qu'elles se passionnent mieux pour les associations ou les O.N.G. que pour les partis politiques. Autoriser des candidatures indépendantes serait une manière indirecte de valoriser leur implication dans ces structures à travers lesquelles elles se forment aussi au leadership.

Il convient, pour terminer la présente réflexion, de constater malheureusement que notre législation centrale actuelle, notamment le code électoral, ferme la voie aux candidatures indépendantes, ce qui correspond clairement à un refus de l'option de l'approfondissement du processus démocratique.

Cet approfondissement, en somme, demeure un combat à poursuivre, combat auquel l'expérience de la gouvernance locale et la réflexion qu'elle suscite pourrait, à l'évidence, apporter une contribution décisive.

Pr Albert OUEDRAOGO
Maître de conférences de lettres
Université de Ouagadougou
Tél : 0022670251526
albert.ouedraogo1@univ-ouaga.bf

La chefferie des Moose dans la tourmente de la modernité ?

Les Moose représentent démographiquement à peu la moitié de la population totale du Burkina²¹. En provenance de Gambaga (nord du Ghana), un groupe de cavaliers nakomse, s'est établi aux environs du XIV^e siècle dans une région occupée par les Bisa qui sera baptisée Tenkodogo, avec à sa tête Wedraogo qui est le fils de la princesse Yennenga (fille unique du chef de Gambaaga) et du chasseur Riallé. La chefferie (naam) est la capacité qu'a un homme de contraindre un homme à exécuter des ordres. Comme le stipule un proverbe en moore²², la jouissance du pouvoir réside en sa capacité de nuisance (*naam nooma yaa a putooga*). La noblesse (*nakobelem*) est la filiation qui rattache un individu à l'ancêtre Wedraogo. Les *Nakomse*²³ minoritaires vivent avec des populations avec lesquelles ils partagent depuis plusieurs siècles la culture. Il s'agit des Ninisi, des Yōyōose, des Silmiisi, des Yarse, des Zangoeto, des Maranse, des Setba, des Fulse et des Boboose. Ces différentes populations et les *Nakomse* ont édifié une langue commune qu'est le moore. Le naam des Moose, qui leur vient de leur composante *nakombga*, constitue une des bases de la construction de la citadelle *moaaga* qui a su résister à toutes les conquêtes, à l'exception de la colonisation française intervenue le 1^{er} septembre 1896 avec la défaite du moogo-naaba Wobgo²⁴.

Mais malgré la défaite, le Moogo-naaba, après un repli tactique, organisa vainement la résistance depuis la colonie de la Gold Coast (actuel Ghana) en essayant de gagner à sa cause les Britanniques. La reconquête ne fut certes pas possible, mais le souverain eut le mérite de n'avoir jamais été capturé, embastillé, déporté ou exécuté par l'armée coloniale française, comme ce fut malheureusement le cas de nombreux chefs ou résistants africains. Mais en dépit de la défaite militaire, la chefferie ne fut démantelée par l'administration coloniale qui, découvrant les avantages d'une société aussi bien structurée et organisée, décida d'en faire une alliée pour l'exploitation du pays moaaga. C'est ainsi que le naam survécut à la défaite et à la colonisation ! S'étant engagée dans la lutte pour la reconstitution de la colonie de la Haute-Volta (qui fut supprimée et rattachée en 1932 aux colonies du Soudan, du Niger et de la Côte d'Ivoire) et des indépendances, la chefferie moaaga entendait jouer les premiers rôles à l'indépendance de la nouvelle république proclamée le 11 décembre 1959. Mais la nouvelle élite lettrée issue de l'école coloniale s'y opposa et oeuvra à consacrer la séparation entre la république d'une part et les pouvoirs traditionnels d'autre part. C'est ainsi qu'au moment où le premier Président de la Haute-Volta proclamait le 5 août 1960 l'indépendance du nouveau territoire, la chefferie moaaga vécut douloureusement la perte de la direction de l'Etat moderne.

Se repliant sur les populations à majorité paysanne, la chefferie continua d'exercer, dans les campagnes, une autorité de proximité que légitiment les traditions. Il s'installa dès lors une certaine méfiance entre les tenants du pouvoir traditionnel et les responsables politiques de

²¹ Les derniers recensements estiment la population du Burkina à 13 millions de personnes.

²² Les Moose (sing. Moaaga) habitent traditionnellement un espace dénommée *Moogo* et parlent *moore*.

²³ Nakomse (sing. Nakombga) désigne les descendants de l'ancêtre Wedraogo.

²⁴ Naaba Wobgo alias Boukary Koutou est le 32^e moogo-naaba. Il régna de

l'Etat moderne. En fonction des époques, les rapports entre les deux pouvoirs se sont révélés amicales ou exécrables ! Mais la réalité est que les deux types de pouvoirs cohabitent dans les faits, en faisant, par moments, semblant de s'ignorer. Pourtant au moment des grandes décisions qui impliquent une adhésion massive de la population (élections, catastrophes naturelles ou crises sociales), le pouvoir moderne a recours officiellement ou officieusement aux représentants des chefferies traditionnelles.

Nos premiers contacts avec la chefferie traditionnelle moaaga est à situer en 1981 lorsque je débutai mes recherches en littérature orale à l'université de Ouagadougou. Nous fîmes nos premiers enregistrements aux funérailles de Pa-têed-kalga, le chef de Nioko, survenues en décembre 1981. En juillet 1982, le lagl-naaba Abga (ministre du moggo-naaba Kugri) décédait et l'on célébra avec faste ses funérailles. Quelques mois plus tard, s'éteignait le moog-naaba Kugri (empereur des Moose de Ouagadougou) et ses funérailles se déroulèrent en décembre 1982. Les funérailles étant un moment festif, je pus recueillir les prestations musicales des chansonniers. Avec un tel corpus de chansons de funérailles de chefs moose, le sujet de notre thèse de doctorat devint une évidence. En effet, nous avons préparé et soutenu en juin 1986 à l'Université de Limoges une thèse de doctorat portant sur « Poétique des chants de funérailles de chefs en pays moaaga ».

De retour au Burkina, les différentes recherches sur l'oralité nous ont conduit à nous intéresser à la chefferie tant elle se retrouve dans l'imaginaire moaaga. Qu'il s'agisse des contes, des devises ou des proverbes, toutes les productions de l'oralité des Moose font une place au naam qui apparaît comme le noyau unificateur et générateur de sens. Nos recherches sur le bendre et les débats en 1988 avec PACERE Titinga Frédéric sur la bendrologie s'inscrivent dans une telle problématique.

Nous avons eu à participer de 1997 à 1999, avec un groupe d'universitaires, à l'animation d'un magazine culturel dénommée « Tradition et modernité » dont le directeur de publication était le Lagl-naaba Tigre, ministre du Moogo-naaba. Dans l'équipe rédactionnelle, plusieurs sensibilités ethniques étaient présentes. L'essentiel était de faire en sorte que les valeurs culturelles du Burkina soient connues et appréciées par la jeunesse attirée par un mimétisme globalisant. La collaboration fut franche et empreinte de respect partagé.

Il nous a été demandé, dans le cadre des Grandes Conférences du Ministère de la Communication et de la Culture le 12 août 1999 de prononcer une conférence sur « **La chefferie traditionnelle du Burkina** ». Ce fut le lieu de passer en revue les différentes chefferies du Burkina et leurs relations avec les pouvoirs modernes depuis les indépendances. Dans la salle, il y avait des citoyens ordinaires ainsi que des chefs dont certains affirmèrent que l'entrée en politique pour les chefs était une question de survie sociale.

En août 2001, nous nous sommes rendus à Gambaaga (une délégation du TOCSIN) en vue de retrouver une des sources de l'histoire du Burkina. Nous avons été accueillis par le chef de Gambaaga qui a offert à la délégation un mouton et lui fit visiter les tombes de certains ancêtres des Moose.

Nous avons construit des rapports d'amitiés et ou de travail avec de nombreux chefs dans le respect de leurs charges et de leurs rangs. Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de rendre des visites de courtoisie et ou d'amitié aux rois moose suivants : Tenkodogo naaba, Moogo-naaba et Yatenga naaba. Le Moog-naaba ayant reçu le prix national civipax 2006 alors que nous recevions la deuxième mention du même prix, Sa majesté nous a reçu à sa table pour un repas ! Lors de la sortie de la première promotion des étudiants de l'IDS (le 27 septembre 2008), Sa majesté le Moogo-naaba nous demanda de lire publiquement un de ses poèmes intitulé « Pardon ».

L'expérience la plus délicate avec la chefferie moaaga fut celle que nous avons vécue lors de l'étude sur « **Rôle et place de la chefferie dans la gouvernance démocratique au Burkina** » commanditée par le PNUD et le CGD en 2004. Au regard de l'importance de

l'enjeu, il nous a été demandé, en tant consultant principal de m'attacher les services d'un chef avec lequel le travail sera mené. Nous avons contacté alors son excellence le Lagle-naaba qui nous donna son accord de principe. L'équipe avait un mois pour l'étude. Mais au bout d'une semaine, alors que nous lui avons remis le questionnaire, le laglé naaba nous fit savoir qu'il aurait des difficultés à mener l'étude, au regard de son calendrier. Il nous désigna le Sao-naaba qui, contacté, donna son accord de principe. Mais après, plus rien. Nos multiples coups de fil à l'intéressé pour convenir d'une rencontre se révélèrent infructueux, car l'on ne décrochait pas. Le temps s'écoulait sans qu'aucun signe ne montre que l'étude pouvait sérieusement démarré. Désespéré, nous nous rendîmes chez le Lagl-naaba pour lui faire de notre inquiétude et de l'absence de collaboration du Sao-naaba. C'est alors que le Laglé-naaba joignit le Sao-naaba au téléphone qui promit que tout serait mis en œuvre pour le démarrage de l'enquête. Dès le lendemain, nous nous sommes remis à l'appeler, en vain ! C'est alors qu'une idée nous effleura l'esprit : et si les autorités coutumières avaient tout simplement décidé de mener en bateau afin de rendre l'étude impossible ?

Ayant signé le contrat avec le CGD, il ne nous semblait plus possible renoncer à mener l'étude qui ne concernait pas seulement la chefferie du plateau central. Après échanges avec le CGD, l'on nous fit rencontrer monsieur COLGO Bertrand²⁵, ancien Directeur régional des enseignements secondaire et supérieur et chef de Nedogo qui nous donna son accord et un contrat fut signé, faisant de lui notre consultant associé. Trois équipes d'enquêteurs furent constituées avec des questionnaires à administrer aux enquêtés dont les profils ont été préalablement définis (chefferies principales et secondaires, organisations de la société civile, partis politiques, groupes religieux, secteurs privés ou informels, monde rural et communauté universitaire). Les enquêtes furent menées dans le pays moaaga (Ouagadougou, Saaba, Kaya et Ouahigouya), dans le pays bobo (Bobo-Dioulasso) et dans le pays gulmantché (Gayéri et kantchari).

Une fois les enquêtes terminées et les questionnaires dépouillés, l'on a procédé à l'analyse des résultats. Le CGD organisa un atelier de restitution et de validation de l'étude le 30 avril 2004 au PNUD à Ouagadougou. Ont été conviés les représentants des forces vives du pays dont les chefferies moose, gourmantché, bobo, gourounsi, etc. L'atmosphère était assez électrique, sans qu'on ne sache pourquoi. En effet lorsque le Laglé -naaba reçut son invitation à participer à l'atelier, il marqua une certaine surprise de constater que l'étude a finalement pu s'effectuer. Il reçut une copie du rapport. L'on apprit par la suite que celui-ci fut l'objet de débats à la Cour. Toujours est-il qu'après les discours officiels d'ouverture de l'atelier, et au moment où l'on devait commencer les travaux à proprement parler, le porte-parole de la Cour de Ouagadougou, en l'occurrence son excellence le Laglé-naaba, prit la parole pour signifier la non-adhésion de la chefferie à la présente étude qui ne l'aurait pas associée. En dépit des discussions pour trouver un modus vivendi, il ne fut pas possible de procéder à la restitution, car les représentants de la chefferie du plateau central ont décidé de se retirer. Mais la présence du roi de Yadega, qui n'a pas été associé à la décision prise, rendait la situation délicate. C'est alors qu'il fut décidé que les chefs devaient se rendre au palais du Moog-naaba pour une concertation. Ce qui fut fait, et une heure plus tard, les représentants revinrent. la parole fut donnée au Po-Pê (le chef de Pô) qui déclara que les chefs décident officiellement de ne pas prendre part à la présente restitution, estimant que toute étude les concernant doit être menée par eux. En outre, les représentants de la chefferie promirent que dans les semaines à venir, une étude dans ce sens sera produite. Jusqu'à ce jour, l'on est en attente de ladite étude !

Après le retrait des représentants de la chefferie, le directoire de l'atelier suggéra le report de la restitution, en dépit de la volonté de certains participants qui souhaitaient que les travaux se

²⁵ Il est enseignant des lycées et collèges.

poursuivent. Après moult débats, l'atelier de restitution fut reporté sine die.

Nous apprîmes par la suite qu'une délégation composée du directoire de l'atelier ainsi de responsables du CGD se rendirent à la Cour pour présenter leurs excuses pour le désagrément causé suite à l'étude commanditée. Personnellement, nous avons profité d'un séjour à Tenkodogo (pour une conférence) pour rendre une visite de courtoisie à sa Majesté le Tenkodogo naaba. Il nous reçut sans difficulté, et au cours des échanges, la question de l'étude fut abordée. Sa majesté se plaignit du fait de n'avoir pas été associé à l'étude, en dépit de rendez-vous qui avaient été pris. Nous reconnûmes la justesse de ces remarques. La faute d'un tel manquement incombait à la direction du CGD qui n'a pas honoré les rencontres programmées avec Sa Majesté. Les échanges furent fructueux et une amitié naquit avec Sa Majesté. Depuis lors, chaque fois qu'une occasion nous est donnée d'être présent à Tenkodogo, nous lui rendons une visite de courtoisie et d'amitié.

L'incompréhension que l'étude que suscita notre étude auprès de la chefferie fut de courte durée, car par la suite (une fois passée l'orage des passions) l'on réussit à comprendre que nous n'étions point ni contre la chefferie traditionnelle, ni contre les chefs. Mieux notre souci est d'œuvrer à faire prendre en compte par les institutions républicaines une entité vieille de plusieurs siècles que la majorité des populations reconnaissent et légitiment, aussi bien dans les villes que dans les campagnes.

La leçon que nous tirons de cette expérience est que la chefferie des Moose est sur une posture de défensive vis-à-vis des milieux lettrés occidentaux. Ceci s'explique par le poids de l'histoire. En effet, la chefferie des Moose a subi un certain nombre de traumatismes depuis sa rencontre avec l'Occident et les occidentalisés. Si les premiers lui ont ravi le pouvoir, les seconds ont œuvré à tenir les représentants de la chefferie en marge de toutes les sphères décisionnelles. Toutes les fois que la chefferie a fait une alliance avec la modernité lettrée occidentale, et s'est mêlée de politique, elle en est sortie perdante. L'on ne peut manquer de citer :

- la sortie malheureuse de la cavalerie impériale contre le siège de l'Assemblée territoriale le 17 octobre 1958 qui se solda par l'isolement de la chefferie moaga durant la première république ;
- la présence de certains chefs en politique dans les différents régimes antérieurs irrita les révolutionnaires du 4 août 1983 qui manifestèrent une grande hostilité vis-à-vis de l'institution qualifiée de force « féodale, rétrograde et obscurantiste ».

Depuis lors, la chefferie a appris à afficher une certaine prudence ou réserve vis-à-vis de toute démarche sociale dont elle n'est pas l'initiatrice. Depuis l'avènement de la quatrième république, les chefs ont fait une entrée remarquable en politique. Ils participent à tous les suffrages (à l'exception des présidentielles) et sont désormais présents au Parlement et dans les différents conseils municipaux. En outre, même lorsqu'ils ne sont pas candidats à une élection, beaucoup de représentants de la chefferie n'hésitent plus à afficher leur appartenance politique ou à battre officiellement campagne.

Tout cet activisme politique a commencé à susciter des interrogations au sein de l'opinion qui se demande si la démocratie ne souffre pas de l'intrusion de la chefferie ou des chefs en politique. Mais avant de jeter la pierre à qui que ce soit, il est peut-être utile de se demander quelle place les acteurs de l'Etat de droit ont réservée à la chefferie et aux chefs. Et comme nous l'affirmions dans la conclusion de l'étude :

« La chefferie fait partie intégrante du paysage culturel et politique du Burkina. La démocratie ne peut s'enraciner véritablement sans tenir compte d'une telle réalité. En dépit des passions qu'elle suscite, il y a lieu de construire une nation apaisée en réconciliation avec le passé. Pour les enquêtés, la chefferie est essentiellement du genre masculin. Il lui incombe d'être le garant de la

paix, de l'unité et de la concorde nationale. Elle se présente comme une organisation non lucrative au service de toutes les ethnies du Burkina qui sont toutes égales en droits. La chefferie constitue une des valeurs du Burkina, même si l'existence de chefs féminins est très peu connue. La chefferie est une organisation féodale qui fait du chef un leader, garant de la tradition. Son utilité n'est plus à démontrer. L'existence de chefs politiques est connue de la population qui souhaite voir les chefs de plus en plus neutres politiquement avec un droit de réserve.

Au regard de l'importance sociale de la chefferie qui œuvre à participer à la vie sociale et économique sans être une institution émanant du pouvoir public, l'on peut être fondé à coopter la chefferie comme membre associé de la société civile.

A la réflexion, l'engagement des chefs peut apparaître comme un cri de détresse, un geste désespéré d'une classe sociale qui refuse de se laisser mourir. Ils sont les perdants d'un monde qu'ils n'ont pas su prévoir et se retrouvent à la place des spectateurs, après avoir joué les premiers rôles. Ainsi l'intrusion des chefs dans la politique moderne se présente comme une réaction à l'absence de réponse à l'épineuse question de la place de la chefferie au Burkina Faso.

Pour notre part, nous estimons que si l'on ne veut pas pervertir la démocratie, il est urgent que soit définie la place des garants des valeurs traditionnelles dans une société en pleine mutation qu'est la nôtre. Il est souhaitable que les autorités coutumières et les chefs traditionnels aient un cadre officiel d'expression qui les protègent des attitudes partisans. Il s'impose dès lors la création d'un sénat qui réunirait des sages (chefs, autorités traditionnelles et religieuses, personnalités de grande valeur intellectuelle et morale) dont on requiert l'avis pour des questions touchant à l'unité nationale et à la paix sociale. Des indemnités devraient être versées aux membres du sénat dont le mandat devra être limité. En retour, les membres du Sénat ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique ou à afficher des sympathies partisans. Mais en retour, la chefferie devrait être amenée à introduire des valeurs de démocratie et de transparence dans son action et dans sa philosophie. »²⁶

Ouagadougou, le 11 novembre 2008

²⁶ Cf. **Albert OUEDRAOGO in Rapport sur « Etude sur la place et le rôle de la chefferie dans la gouvernance démocratique au Burkina », Ouagadougou : P NUD/CGD, mai 2004.**

BARRO David (Spécialiste en ingénierie de la gestion urbaine)

Coordonnateur Adjoint de la CAGEC

Barrod_fr@yahoo.fr / David.barro@sdc.net

cagec@fasonet.bf

**« Les COFIL et COGES des équipements publics marchands
comme cadre de cohabitation des légitimités », l'expérience de la
Coopération Suisse au Burkina
(Ouahigouya, Koudougou et Fada N'Gourma)**

Au début des années 1990 l'Etat Burkinabè a lancé un programme opérationnel d'aménagement du territoire dénommé programme ville moyenne. Ce programme vise à faire des villes secondaires des pôles de développement urbains organisant l'économie de leur hinterland.

Il met l'accent sur la fixation des populations dans leur terroir et leur responsabilisation dans la gestion des affaires locales.

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

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

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

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

Ainsi, il a été accepté de composer avec d'autres acteurs qui sont les partenaires non institutionnels selon les accords mais légitimes au même titre que ceux qui ont reçus leur légitimité par les textes réglementaire (lois et décret) pour agir dans le cadre du processus de développement des communes.

De façon pragmatique et à la faveur de la décentralisation en cours qui offre une opportunité de prise en charge du développement local par les acteurs et en l'absence des décrets d'application, la Coopération Suisse a impulsé la mise en place de cadre de dialogue inclusif garantissant l'appropriation par les acteurs légitimes avec un ancrage local légal des actions envisagées et

conduit pour le développement local. Cet outil dénommé **comité de pilotage de projet (COPIL)** est mis en place dans les projets d'envergure communale ou régionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notre appui au programme a permis d'avoir une contribution de près de 25 % dans l'accroissement des ressources propres liés aux infrastructures. Pour la conduite des actions de développement il n'y a pas de hiérarchie entre légitimité et légalité mais une complémentarité.

« La cohabitation des légitimités au niveau local : cas du Mali »

Introduction

La présente communication est une contribution à la collecte et à l'analyse des expériences sur la cohabitation des légitimités au niveau local dans la sous région ouest africain. La cohabitation des légitimités est une initiative transversale qui recoupe les développements du colloque de Bamako tenu en 2007 (Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?).

La cohabitation des légitimités suppose à la fois des institutions et des règles selon lesquelles ces institutions²⁷ fonctionnent. Le terme « légitimité » a plusieurs significations.

Selon De Villiers, la cohabitation des légitimités signifie la coexistence de plusieurs sortes d'institutions dans lesquelles les habitants d'un territoire déterminé se reconnaissent.

La légitimité signifie également la conformité d'un pouvoir aux aspirations des gouvernés en ce qui concerne à la fois son origine et sa forme. Cette qualité entraîne l'assentiment général et l'obéissance spontanée (Guillien, R. et Vincent, J, (2001) : 334).

La légitimité démocratique quant à elle, est fondée sur l'investiture populaire des dirigeants à travers l'élection. De notre compréhension, la cohabitation des légitimités signifie la coexistence de plusieurs sortes de légitimités (les unes peuvent être élues, les autres peuvent ne pas l'être). Il en est de même de la coexistence du droit moderne et du droit coutumier.

Toutefois, il est clair que la cohabitation des légitimités reste une problématique essentielle du développement de notre continent qu'est l'Afrique. La fin des années 1980 a marqué dans la plupart de nos pays le début de la faillite de la gestion centralisée des affaires publiques et l'installation de la démocratie pluraliste caractérisée par une exigence d'implication, responsabilisation des acteurs dans la prise de décisions en ce qui concerne leur vie quotidienne et le développement local.

Au Mali, au cours de la période 1990 – 2007, le contexte politique et institutionnel a connu des évolutions majeures. L'adoption de la Constitution de février 1992 a été suivie par la mise en place progressive des institutions démocratiques et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et économiques.

De nos jours, la décentralisation constitue l'ossature des réformes institutionnelles engagées par les autorités de la troisième République. Elle a conduit à la réorganisation du territoire national en 703 communes, 49 cercles, 8 régions et 1 district, celui de Bamako. Les premiers organes des trois niveaux de collectivités (commune, cercle et région/district) ont été mis en place à la suite des élections municipales de 1999.

²⁷ Le terme institution est ici employé au sens général, c'est-à-dire une forme d'organisation des collectivités caractérisées par des liens entre les membres, un statut et la soumission de tous à une certaine autorité (De Villiers 2001, 123)

Le renouvellement régulier des organes élus des collectivités territoriales a pour défi de renforcer l'exercice de la démocratie au niveau local.

Incontestablement, la mise en oeuvre de la réforme a connu des progrès notables malgré la persistance de réelles difficultés que sont les difficultés de mobilisation des ressources, les lenteurs dans les transferts de compétences, les conflits territoriaux liées aux contestations de découpage et de siège, l'incivisme, etc.

Sans être une panacée, la décentralisation offre de très grandes perspectives de développement et de démocratisation à la base par la libération des initiatives qu'elle opère.

Cependant, si la décentralisation ne contribue pas à développer l'esprit civique chez les populations, si les autorités décentralisées n'incarnent pas, par leur comportement de tous les jours, un pouvoir local crédible (légitime), il y a de forts risques d'assister à des blocages insurmontables pouvant conduire à l'échec de l'entreprise.

Dans ce vaste projet de société, quelle est la place des autorités non issues du suffrage universel dans les institutions et dans la vie publique locale. Quels sont les rapports qu'elles entretiennent avec les autorités issues du suffrage universel ?

Nous tenterons de répondre à ces questions en analysant le contenu des textes réglementaires et législatifs et en se basant sur les pratiques en cours dans les différentes localités du pays.

1. Le statut des légitimités non issues du suffrage universel.

Au niveau des communes nous avons, d'une part des légitimités issues des urnes c'est-à-dire les membres des conseils communaux, les maires et leurs adjoints, d'autre part des légitimités non issues des urnes notamment les chefs religieux, les chefs de village, de fraction de quartier, le hogan en pays dogon, les chefs de diverses associations (associations des chasseurs, des pêcheurs, des jeunes, des femmes, des commerçants etc.). Ces institutions sont-elles prises en compte par les politiques de décentralisation et de développement local ? Ont-elles toutes un statut légal. La réponse, à quelques exceptions près, est non.

L'article 62 de la loi 95-034 du 12 Avril portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali modifiée par la Loi 98-010 du 19 Juin 1998 et modifiée par la loi 98-066 du 30 Décembre 1998 prend seulement en compte l'existence des chefs du village, de fraction et de quartier c'est à d'autorités non investies en principe par le suffrage universel. En substance il dispose « Le village, la fraction et le quartier sont administrés par un chef de village, de fraction ou de fraction investi par le conseil de la communauté ».

Les textes de la décentralisation par contre ne font aucune référence aux autorités religieuses, aux chefs des chasseurs, des pêcheurs aux leaders d'opinion des femmes, des jeunes et d'autres associations etc. On sait que l'un des objectifs de la décentralisation est la participation des populations. Cette participation peut se faire individuellement, mais elle peut s'effectuer aussi et surtout à partir des institutions traditionnelles qui représentent les populations. A ce, niveau manifestement, l'inclusive institutionnelle fait défaut.

2. La place des légitimités non issues suffrage universel dans les institutions et dans la vie publique locale

Le fait que les textes relatifs à la décentralisation ne reconnaissent pas formellement la plupart des légitimités non issues du suffrage universel a des conséquences non négligeables. Non seulement la réalité du pouvoir appartient aux légitimités issues du suffrage universel (membres du conseil communal et bureau communal) qui prennent les décisions majeures concernant la commune mais aussi, excepté les chefs de village, de quartier et de fraction et leurs conseillers, les légitimités traditionnelles non issues du suffrage, formellement ne jouent aucun rôle dans la prise de décision concernant leur communauté. Aucune d'elles ne participe à la production des normes régissant la commune ni ne siège au niveau les instances délibérantes de celle-ci.

Les chefs de village, des fractions et de quartier ont des attributions diverses. Certaines d'entre elles consistent à aider les autorités communales dans l'accomplissement de leurs tâches. A cet effet ils sont chargés de :

- veiller sous l'autorité du maire à l'application, de règlements et des décisions des autorités communales (art 63 de la loi 95 034 du 12 avril 1995) ;
- signaler immédiatement au maire les épidémies et les épizooties qui apparaissent au niveau de leur communauté ;
- assister le receveur municipal dans le recouvrement des impôts et taxes et le maire dans le recensement (art 67 de la loi 95 – 034 du 12 avril 1995)

En plus de cela, ils sont chargés de toutes autres questions que le maire leur confie. De ce qui précède, il ressort que les chefs de village de quartier et de fraction sont les collaborateurs du maire. Ils ont également des attributions propres. Celles-ci sont les suivantes :

- maintenir la tranquillité et l'ordre public ainsi que la protection civile dans leur communauté (art 65 de la loi 95 034 du 12 avril 1995) ;
- veiller à la propreté et à la salubrité de leur communauté ;

- procéder à la conciliation en matière civile et commerciale suivant les règles coutumières (art 68 de la loi 95 036 du 12 avril 1995) ;
- présider le conseil de leur communauté ;
- participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement concernant leur communauté ;
- exprimer auprès du maire les besoins de leur communauté.

Les conseillers de village de fraction et de quartier aident les chefs de leurs communautés respectives dans l'exercice de leurs fonctions. Ensuite, ils doivent tout mettre en œuvre pour encourager et soutenir les initiatives des populations et favoriser les actions entreprises par celles-ci en commun avec les pouvoirs publics.

Ils peuvent formuler auprès du maire toutes les mesures utiles qui selon eux, ce dernier doit mettre en œuvre.

Ils sont obligatoirement consultés sur certaines questions (questions économiques, implantation et gestion des équipements collectifs, protection de l'environnement, litiges domaniaux et fonciers, la partie du programme de développement concernant leur communauté (art 72 de la loi 95-034 du 12 avril 1995).

De ce qui précède, il ressort clairement que l'immense majorité des légitimités non issues du suffrage universel, d'un point de vue formel, est écartée dans la gestion des affaires publiques et que la concertation qui était une obligation dans le Mali ancien (Sanankoua, B. et Mariko, N.I. in *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ? Actes du colloque de Bamako 23-25 janvier 2004*: 45 et 46) n'est plus une règle générale.

Il n'est donc pas surprenant, dans ces conditions, que la plupart des citoyens des communes ne s'impliquent pas dans la gestion des affaires communales.

Le problème aurait pu trouver sa solution si les légitimités issues du suffrage universel avaient pris sur elles la responsabilité de procéder à une large concertation de tous pour la résolution des problèmes de gouvernance au niveau local. Cela renvoie à la question de savoir que faire pour que les légitimités issues du suffrage universel comprennent que l'efficacité de la gouvernance locale exige un minimum de consensus dans les territoires qui se trouvent sous leur juridiction ? Quelle action entreprendre auprès d'elles pour que ce but soit atteint et plus généralement auprès des pouvoirs publics ? Cela nécessite une recherche approfondie tenant compte de la pluralité culturelle.

3. Aperçu sur les pratiques de cohabitation entre les légitimités dans différentes aires culturelles

Ces faits vécus ont été collectés auprès de porteurs d'expériences dans quelques régions et relativement à des aires culturelles. Au Mali, il existe une grande diversité culturelle correspondant à peu près aux ethnies linguistiques dont on peut dénombrer environ 14 principales (les soninkés, les khassonkés, les malinkés, les peulhs, les bambaras, les senoufos, les miniankas, les buwa ou bobo, les bozos, les dogons, les sonrhäi, les tamasheks, les maures, les arabes.....).

Au stade de notre collecte d'expériences, les aires culturelles des régions nord n'ont pas été prospectées. Cependant, il est fort intéressant de constater des formes diverses d'implication des autorités non issues du suffrage universel dans la gestion des affaires locales. Ceci concerne notamment : la gestion des conflits autour de l'exploitation des ressources naturelles, la gestion des conflits sociaux, l'apprentissage de la gouvernance, la lutte contre l'incivisme et l'insécurité, etc.

3.1 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle soninké

La gestion unilatérale des conflits par l'une des justices moderne ou traditionnelle peut constituer une menace de paix au sein des petites communautés.

La Commune Rurale de Diarrah, située dans le Cercle de Nioro dans la Région de Kayes au Mali, est composée d'une dizaine de villages dont celui de Diarrah lui-même. A l'instar des autres communes du Cercle de Nioro, la majorité de la population est composée de l'ethnie soninké à côté de laquelle vivent d'autres, en nombre réduit, comme les peulhs. Les soninkés, sédentaires, sont généralement agriculteurs tandis que les peulhs pratiquent l'élevage de transhumance.

En 2007, au début de l'hivernage un conflit a opposé un agriculteur soninké à un éleveur peulh. Dans les faits, le berger qui voulait faire abreuver son troupeau n'arrivait pas à accéder au point d'eau dont la route était obstruée par le champ de culture d'un agriculteur soninké. Mis en colère par cette situation, le berger a fait envahir le champ par le troupeau qui se mit alors à piétiner les jeunes pousses. Et, pour la nième fois, éclata un conflit entre un agriculteur et un éleveur.

Comme il est de coutume, face à ce genre de situation, l'agriculteur a porté l'affaire chez le chef de village et son conseil. Ceux-ci, après avoir entendu les deux parties, ont estimé que l'éleveur avait tort. Une commission a été envoyée pour évaluer l'ampleur des dégâts. Suite aux constats, il a été décidé que le berger répare les dégâts. Ce dernier, mettant en doute l'impartialité du chef de village et le conseil, est allé porter plainte, à son tour à la justice.

Or une fois l'affaire arrivée chez le juge, les décisions du chef de village apparaissent nulles et non avenues, car les autorités traditionnelles ne constituent pas en la matière des recours formellement reconnus. Ainsi les jugements des conflits ont fini par poser de sérieux problèmes de légitimité entre les deux (2) formes de justice qui prévalent dans la contrée.

De plus en plus, pour trancher les litiges, les éleveurs peulhs se réfèrent à la justice moderne représentée par le juge ou par la Mairie. A ce niveau, les soninkés agriculteurs, pensent que le jugement leur est toujours défavorable ou (dans le meilleur des cas), les amendes sont toujours légères « car les éleveurs ont pris l'habitude de corrompre les agents de la Mairie et le juge ».

A l'opposé, les éleveurs qui ont vécu depuis très longtemps avec les soninkés se reconnaissent de moins en moins dans la gestion traditionnelle des conflits.

Dans le même temps, les chefs traditionnels constituent pour les autochtones soninkés des autorités morales et religieuses pour lesquelles ils ont une grande considération. D'ailleurs en dehors des conflits qui les opposent aux éleveurs, les autochtones soninkés font systématiquement référence aux chefs traditionnels pour les autres cas de litige et se remettent généralement à leurs décisions.

C'est pourquoi l'implication de la mairie ou de la justice dans les cas de litige tranchés par les autorités traditionnelles, est vécue par les habitants soninkés comme un mépris à leur égard car ces acteurs ne font pas très généralement appel aux chefs traditionnels et ne prennent pas en compte leur jugement. En conséquence, les chefs traditionnels éprouvent un sentiment de frustration et d'impuissance face à la situation.

C'est ainsi qu'il apparaît que les décisions de la justice tant moderne que traditionnelle ne sont pas suivies d'effets et les conflits ont tendance à perdurer. La commune de Diarrah, comme d'autres communes dans le cercle de Nioro, s'enlisent dans des conflits interminables entre éleveurs et agriculteurs.

C'est ce constat qui a amené l'ONG Suisse HELVETAS à initier au cours des années 2006 son Programme de Prévention et de Gestion des Conflits (PREGESCO). A travers ce programme, l'ONG vise à engager un processus de création d'un espace de dialogue entre agriculteurs et éleveurs avec l'intervention de toutes les autorités : chefs de villages, autorités communales et autorités judiciaires.

En dehors de la prévention et de la gestion des conflits entre éleveurs et agriculteurs à travers son programme PREGESCO, HELVETAS est engagée dans le Cercle de Nioro dans des initiatives de promotion des compétences locales dans le domaine de l'agriculture, de la gouvernance locale et de la décentralisation.

A la suite de beaucoup d'entrevues et de formations de part et d'autres, le programme est parvenu à mettre en place un système de gestion des conflits inclusif de l'essentiel des visions de toutes les sensibilités dans les prises de décisions. C'est grâce à ce système inclusif du PREGESCO que le conflit suscité a pu être résolu.

Nous savons au niveau du programme que chaque partie a consenti de réels efforts pour accepter les autres, notamment la justice qui avait le sentiment d'être la seule institution habilitée à rendre le jugement. C'est pourquoi, nous nous réjouissons toutes les fois, lorsque nous entendons *la paix est revenu* grâce au cadre de gestion des conflits dans les discours du juge. Les conflits de Diarrah et d'autres villages ont totalement pris fin. En tout cas, il y a moins de conflits entre agriculteurs et éleveurs.

3.2 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle sénoufo

La prise en compte des règles coutumières dans l'exploitation de la mine d'or de Syama.

Syama est un village de l'arrondissement de Fourou situé à 162 km de Sikasso, 3^{ème} région du Mali. Il est habité par les Sénoufos en majorité, les Samogos, les Dioulas, les Peulhs, etc.

Culturellement, les Sénoufos sont profondément attachés aux rites et rituels. Ils ont toujours pensé que l'espace qu'ils habitent appartient aux génies.

En 1990, les études de prospection avaient conclu l'existence d'importants gisements de minerais d'or dans la zone de Syama. L'extraction des minerais avait été confiée par l'Etat malien à Brocken Hill Property (BHP) des Etats-Unis d'Amérique.

Pour l'installation de la mine, le Ministère des Mines organisa une rencontre qui avait regroupé entre autres les autorités administratives, les responsables de l'exploitation, le commandant de cercle de Kadiola, le chef de village de Fourou et de Syama, les chefs de terres et les notables des deux villages.

Au cours de la rencontre, les autorités administratives ont déclaré que le village de Syama a été retenu selon les études géologiques pour l'installation d'une usine d'extraction de minerais d'or. Elles ont également expliqué les avantages que cette installation pouvait apporter à Syama et aux villages environnants. Au nombre de ces avantages, il était cité la relance économique locale, la valorisation des produits locaux de base, la création d'emplois.

Les autorités coutumières avaient bien accueilli l'initiative. Du point de vue des chefs de terres, le site devant abriter la mine était situé dans un endroit abrité par les génies. Par conséquent, ils avaient exigé un sacrifice propitiatoire (sacrifice de bœufs et moutons) et des offrandes au python (serpent sacré), afin d'avoir les effets bénéfiques des génies propriétaires des lieux. De surcroît, ils n'avaient pas également oublié d'exprimer d'autres attentes par rapport à l'ouverture de la mine : donner la priorité à l'emploi des jeunes des localités de Syama et Fourou dans le recrutement de la main d'œuvre.

Les autorités administratives s'étaient montrées favorables à la prise en compte des règles coutumières détaillées par les chefs de terre au cours de la rencontre et s'étaient mises dans cette logique. C'est ainsi qu'en avril 1990, la mine de Syama avait fait son ouverture officielle après l'application des règles coutumières. Pour effectuer les sacrifices demandés par les chefs de terre, l'administration de la mine a mis à la disposition des chefs coutumiers, des bœufs et des moutons. Ces animaux étaient égorgés dans le site de la mine et le sacrifice donnait lieu à un festin pour tous les habitants du village. Pendant toute la durée d'exploitation de la mine, ces sacrifices étaient régulièrement faits.

De l'ouverture de la mine en 1990 jusqu'à sa fermeture en 2002, Syama et les villages environnants ont connu une aire de prospérité : plusieurs jeunes et adultes ont eu accès aux emplois salariés. De nouveaux métiers s'étaient créés tels que la restauration, la coiffure, la menuiserie, la maçonnerie, l'électricité, etc. L'essentiel de la main d'œuvre non qualifiée a été recruté parmi les ressortissants de Syama, Fourou et des localités environnantes. Un autre avantage de la présence de la mine fut le renforcement des compétences locales autour des métiers ci-dessus cités. Le commerce également y était devenu florissant, etc. Au moment où les activités de la mine prenaient fin, les populations des localités environnantes baignaient dans un climat convivial.

Selon le porteur d'expérience, en raison de la prise en compte des règles coutumières, l'exploitation a été toujours faite sans grand dommage et la production a été toujours à la hauteur des attentes.

Notons qu'après la fermeture de la mine, les populations regrettaient la mise en veilleuse des sacrifices de moutons et de bœufs dont elles n'ignoraient pas les retombées sur le plan de la cohésion sociale.

3.3 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle bambara

La mauvaise gouvernance peut entraîner la perte de légitimité des structures traditionnelles ; cas de la commune rurale de Sansanding.

Sansanding est le chef lieu de la commune rurale de Sansanding située dans le cercle de Ségou, 4^e région. Lorsque l'ONG – SUCO²⁸ s'est installée dans la commune de Sansanding en 2001, elle a commencé à faire un diagnostic des structures modernes et traditionnelles existantes sur le terrain à savoir la Mairie, la chefferie traditionnelle, les associations et groupements villageois et les intervenants extérieurs. Ce diagnostic consistait à étudier ces structures quant leurs tailles, leurs compositions, leurs missions, leurs fonctions, ainsi que leur impact sur le milieu. Cela a amené à détecter principalement les problèmes suivants :

- L'absence de structures de coordination des actions de développement ce qui fait que toutes les structures évoluent de façon individuelle sans pouvoir obtenir de résultats satisfaisants ;
- L'absence de planification et de compte rendu des activités au niveau des structures traditionnelles.

Ces problèmes avaient particulièrement entamé la légitimité de certaines structures telle que la chefferie traditionnelle et la mairie. La preuve en est que le maire avait du mal à mobiliser les populations pour les réunions. Il en allait de même pour la plus part des chefs de villages qui ne faisaient pas de compte rendu. Ils ne parvenaient plus à mobiliser leurs populations autour des actions de développement.

Dans le village de Sansanding, précisément, pour la première rencontre de l'ONG SUCO – ONG avec la population du village, le chef de ce village a fait appeler le public par un crieur public qui a fait le tour du village avec son tam – tam. Mais à l'heure du rendez-vous, il n'y avait personne sur la place publique. Exaspéré par le refus de répondre à l'appel des habitants du village, il décida, lui-même, d'aller les chercher. Mais, quelques temps après, il revint bredouille. Il n'y avait de participant autre que lui est et ses conseillers. Par principe, les responsables de l'ONG décidèrent de reporter la rencontre.

Mais, l'équipe de l'ONG n'en resta pas là. Elle tira des leçons de la scène qu'elle venait de voir. Elle comprit ce qui venait d'arriver au Chef de village. Il venait de subir les conséquences d'une mauvaise gouvernance dans son village. Après quelques investigations, les travailleurs de SUCO-Mali se rendirent compte que le Chef de village et ses conseillers ne faisaient jamais de compte-rendu aux populations sur les affaires les concernant.

Quelque jour plus tard l'équipe de l'ONG revint pour lui expliquer les causes de son incapacité à mobiliser la population, à savoir, le manque de compte rendu. Il a compris et accepta de s'engager dans une session de formation sur les rôles et responsabilités dans la gestion de la chefferie. Au cours de la session, les formateurs insistèrent beaucoup sur le devoir de rendre compte des responsables aux populations et l'importance de l'information.

²⁸ L'Organisation Non Gouvernementale (ONG) SUCO – MALI (Solidarité – Union – Coopération) intervient dans la commune rurale de Sansanding (Cercle de Macina, Région de Ségou) principalement sur les volets : développement local, l'économie sociale et solidaire, l'appui à la décentralisation, le renforcement des capacités, la démocratie participative, Genre et Développement, etc.

Puis, l'ONG – SUCO a mis en place un système d'éveil de conscience individuelle et collective à travers l'éducation populaire à la citoyenneté et l'apprentissage de la gestion collective afin de renforcer la légitimité des chefs de village.

Ensuite au niveau communal, un espace d'échanges et de concertations entre tous les intervenants dans le développement a été mis en place. Ainsi sont organisées, au niveau de la mairie, des rencontres mensuelles au cours desquelles deux représentants de chaque village sont présents.

Et enfin avec l'appui de l'ONG – SUCO une structure de coordination des actions de développement a vu le jour dans la commune de Sansanding.

Le processus ainsi engagé commence à donner quelques résultats positifs car le maire de la commune se déclare actuellement satisfait de la présence massive des populations aux réunions. Aussi les chefs des villages qui font des comptes rendus de façon régulière, arrivent à récupérer progressivement la confiance perdue de la part des populations.

3.4 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle buwa

Les autorités administratives locales face aux réalités socioculturelles en milieu bwa, cas de Mandiakuy.

La commune rurale de Mandiakuy est située dans le Cercle de Tominian, Région de Ségou, cette commune compte 28 villages. Ces habitants sont en majorité de l'ethnie bwa. Malgré l'avènement du christianisme qui a fortement ébranlé certaines valeurs socio-culturelles et traditionnelles du village, la population reste attachée à certains aspects de la culture ancestrale.

Par exemple dans le village de Mandiakuy où presque toute la population du village embrasse la religion chrétienne, le chef coutumier du village reste toujours un personnage central. Toutes les décisions prises par lui, sont généralement suivies d'effets. Au regard de la forte influence de ses décisions sur les populations, les autorités administratives de la commune y accordent aussi une grande attention.

Mais, la décentralisation n'a pas pris beaucoup en compte l'autorité des chefs coutumiers dans la gestion des affaires locales. C'est pourquoi il arrive très souvent que l'autorité traditionnelle rentre en conflit avec les autorités dites administratives. L'autorité traditionnelle, mieux imprégnée des coutumes et des valeurs des populations n'est pas incluse de façon formelle dans la gestion de la Commune, alors que généralement les populations sont interpellées par les autorités administratives à la suite de la pratique de certains aspects de leur culture. De l'ordre des pratiques culturelles qui 'contredisent' actuellement la loi, on peut citer les modes de mariage, d'enterrement ou de l'occupation de l'espace.

Par exemple en 2007, un jeune homme buwa pour se marier, comme il est de coutume, a enlevé la jeune fille qu'il convoitait. Cette pratique de mariage est assez répandue dans les milieux buwas et constitue pour les jeunes en âge de se marier un acte de bravoure et de vigueur. Or, dans le cas précis, les parents de la jeune fille n'étaient pas du tout consentent et ils ont porté plainte auprès de la Brigade Territoriale.

La Brigade Territoriale est un détachement de la gendarmerie, qui assure la sécurité dans la zone. Cette brigade couvre sept communes dont celle de Mandiakuy. Après l'arrestation du jeune homme pour délit, il a fallu alors l'intervention des autorités coutumières pour expliquer aux agents de la Brigade Territoriale que ce qu'ils considéraient comme un acte punissable est une pratique culturelle normale du mariage suivant la coutume. A cet effet, une rencontre des différentes autorités a permis de résoudre le problème. Le jeune homme a été libéré et la Brigade

a compris que ces genres d'actions ne devaient pas être répréhensibles dans le milieu spécifique bwa.

3.5 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle Peulh

La gestion concertée des bourgoutières en zone inondée dans la région de Mopti

Mopti la 5^{ème} région économique du Mali est une zone d'élevage par excellence. Les potentialités offertes par le delta intérieur du fleuve Niger, notamment l'eau et les bourgoutières font de cette région la plus indiquée pour les activités agro-pastorales.

Les bourgoutières sont des parties inondées du fleuve Niger qui regorgent d'herbes nourricières pour les animaux. Elles furent instaurées par Sékou Amadou au moment de la dina vers 1880 pour permettre aux grandes familles propriétaires d'animaux de s'approprier des espaces inondés de bourgou pour le pacage de leurs bétails. Ces bourgoutières sont gérées par les Djowros. Il y avait souvent des conflits violents qui provoquaient de nombreuses pertes en vies humaines dues au non respect de la préséance de l'entrée des troupeaux des Djowros dans les bourgoutières par certains éleveurs venus d'ailleurs.

Traditionnellement le Djowro est le gestionnaire des bourgoutières de la grande famille peulh qui en est le propriétaire. Ce dernier est désigné par les membres de la famille suivant les règles coutumières telles que le droit d'ainesse. Il veille sur la préséance du passage des animaux dans les bourgoutières et assure le pacage des troupeaux de la famille dont il est issu. Il rend compte après chaque opération au conseil de famille.

Avant la décentralisation généralisée à l'ensemble du territoire, les bourgoutières étaient gérées suivant les règles coutumières. Ces dernières étaient principalement basées sur l'ordre de préséance qui reconnaissait et donnait la priorité à une catégorie sociale (les Djowro) d'entrer dans les bourgoutières avant les autres.

L'entrée du bétail dans les différentes bourgoutières ne peut se faire qu'à la seule condition que la récolte des céréales soit complètement finie dans la zone. Sa sortie se fait quand les nouveaux semis de l'hivernage suivant commencent à pousser.

Avec l'avènement de la décentralisation étendue à l'ensemble du territoire, les maires n'ont pas remis en cause le système traditionnel de gestion des bourgoutières. Au contraire l'administration, à travers les Sous-préfets, a instauré une conférence sur les bourgoutières qui se tient tous les ans au mois de Juin. Celle-ci procède à l'élaboration d'un calendrier de transhumance avec la participation des parties concernées.

C'est ainsi qu'au mois de Juin 2007, le Sous-préfet a réuni à Mopti les services techniques de l'Etat (Agriculture et Elevage), les Djowro, les maires et les chefs de village des communes dans lesquels se trouvent les bourgoutières. Au cours de la conférence le Sous-préfet de Mopti a rappelé aux Djowro et à toutes les parties présentes, les règles coutumières de gestion des bourgoutières qui ont prévalu dans le delta intérieur du Niger. Avec l'appui des services techniques et la participation de tous les acteurs concernés, le calendrier de la transhumance a été élaboré. Un accent particulier a été mis sur la date d'entrée et de sortie des troupeaux dans les différentes bourgoutières ainsi que sur le respect strict de la préséance lors de la traversée du fleuve Niger par les troupeaux. Ce calendrier a également tenu compte de l'évolution de l'hivernage. Après son approbation en plénière, il a été notifié à toutes les parties concernées par le Sous-préfet, qui est l'autorité chargée de veiller à son application correcte.

La préséance des Djowro a été davantage explicitée. Cette disposition fait partie intégrante des règles coutumières instituées par les Djowro eux-mêmes. Le Sous-préfet de Mopti se rend constamment sur le terrain pour contrôler le suivi de l'application correcte des règles coutumières

de gestion des bourgoutières. Il veille également sur la sortie des troupeaux des différentes bourgoutières afin de pallier les cas de retard constatés.

L'administration a fait de ces règles coutumières le seul moyen de parvenir à une gestion pacifique des bourgoutières et par conséquent les reconnaît et intervient auprès des autorités locales pour leur bonne application.

Il est à noter qu'à la fin du séjour des troupeaux dans les bourgoutières, les différents Djowro ont rappelé aux éleveurs le moment indiqué pour la sortie. Ainsi, aucun dégât provoqué dans les champs par le bétail n'a été constaté. Ce qui du coup, réduit les risques de conflit entre éleveurs et agriculteurs.

La collaboration entre l'administration et les différentes autorités locales pour l'adoption et l'application du calendrier de la transhumance a été une véritable réussite. La prise en compte des règles coutumières comme la seule référence dans la gestion des bourgoutières a renforcé davantage le climat social entre les autorités administratives, les autorités traditionnelles et les éleveurs dans le delta. Chacun se reconnaît dans les règles coutumières séculaires de gestion des bourgoutières.

3.6 Les pratiques en cours dans l'aire culturelle, dogon

La collaboration entre les autorités administratives, les autorités traditionnelles et les exciseuses traditionnelles a permis de lutter contre la pratique de l'excision à Bandiagara

Bandiagara est un cercle de la 5^{ème} région, Mopti. Il est situé à 75 km de Mopti et est majoritairement habité par les Dogons, les Peulhs, les Bozos, etc. c'est une zone où l'accomplissement des rites et rituels prend une place importante dans la vie quotidienne des populations.

Traditionnellement, l'excision est perçue comme une pratique constituant une référence dans la vie de jeune fille dogon. Elle reste la seule pratique qui permet à la jeune fille d'atteindre le statut de femme et d'être à mesure de procréer. A ce titre, toutes les classes d'âge subissent cette pratique. C'est ainsi que l'excision était devenue une pratique courante à Bandiagara tout comme dans plusieurs localités du Mali.

Par ailleurs, il existe une convention consignée dans le protocole additionnel à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes adopté par la 2^e session de l'Union Africaine tenu à Maputo au Mozambique le 11 juillet 2003 et ratifié par le Mali le 16 septembre 2004. Cette convention engage les Etats partie en art 5 à adopter des mesures législatives pour réprimer l'excision.

La lutte contre la pratique de l'excision était considérée comme un tabou voire un crime mieux une provocation à l'encontre des autorités coutumières et religieuses de la localité.

Consciente des conséquences néfastes d'une telle pratique à savoir les règles douloureuses, les colloïdes, les complications au moment de l'accouchement, les hémorragies et les cas de perte en vie humaine, la coordinatrice de l'ONG YA-G-TU²⁹ a eu l'initiative d'organiser un forum local sur la question avec tous les risques à courir. Ces risques allaient de simple excommunication à l'élimination physique de la personne à travers la science occulte.

²⁹ YA-G-TU signifie en dogon Association pour la promotion de la Femme)

Cette initiative allait en droite ligne de la vision d'abandon de la pratique de l'excision des fonctionnaires résidant à Bandiagara et qui avaient peur d'aborder la question sous prétexte de se voir expulser par la communauté.

Furent invités à ce forum local les élus communaux, les chefs coutumiers, les chefs religieux, les chefs de quartier, le préfet, les exciseuses traditionnelles, la gendarmerie et la police.

Au cours du forum, le préfet et le maire ont fait un exposé détaillé sur la problématique de l'excision pour informer amplement les différents acteurs présents. Leur intervention était essentiellement centrée sur les conséquences néfastes de l'excision dont la pratique a coûté la vie à des milliers de jeunes filles et dont beaucoup de femmes portent encore les séquelles.

Les autorités coutumières et religieuses ont affirmé l'ignorance des conséquences de l'excision et avaient pris l'engagement de l'abandonner.

Au terme de la journée d'échanges, les différents acteurs suffisamment informés sur les drames qu'engendre l'excision, ont formulé une convention locale assortie d'un plan d'action contenant les dispositions suivantes : l'interdiction formelle de l'excision dans les localités de Bandiagara, l'excommunication de tout individu qui la pratiquerait payerait une amende de 25 000FCFA.

Cette convention fut signée et approuvée par les autorités religieuses et coutumières, adoptée par les autorités communales et approuvée par l'administration à travers le préfet.

Ainsi, les autorités religieuses et coutumières ont pris l'engagement solennel de soutenir activement la mise en œuvre de ce plan d'action. A partir de ce moment l'excision a totalement disparu à Bandiagara.

Conclusion

La méconnaissance du pluralisme juridique peut constituer un facteur d'aggravation des conflits sociaux entre les groupes socio professionnelles principalement quant à la gestion des ressources naturelles. La non prise en considération des autorités non issues du suffrage universel dans la gestion des affaires locales peut entraver voire anéantir tout effort de développement local et l'approfondissement de la démocratie. Dans la plupart des cas, les autorités non élues au suffrage universel jouent des rôles de régulateur des tensions entre les citoyens et les autorités élues dans lesquels les premiers ne se reconnaissent pas. A ce titre, ils sont les garants de la paix, la solidarité et la cohésion sociale. Une autorité traditionnelle qui est en mesure d'agir de se faire écouter et qui communique avec la population, est un moyen efficace de mobilisation sociale, de participation des citoyens et de respect des décisions.

Malgré la méfiance qui existe entre les autorités élues, administratives et les autorités non issues du suffrage universel, des possibilités s'offrent clairement pour que ces deux acteurs jouent leur rôle pour ce qui est de susciter des changements propres à améliorer la vie des populations. Il faudrait qu'elles apprennent à se respecter et à trouver un terrain d'entente.

Les autorités traditionnelles ne pouvant pas supplanter les autorités élues dans le contexte de la décentralisation, politique irréversible de même les élus et l'administration ne peuvent pas gérer à eux seuls tous les aspects de la gouvernance et du développement. Il faut donc stimuler et entretenir des actions concertées d'où une cohabitation entre ces différentes légitimités au niveau local pour améliorer la gouvernance et le bien-être de la population.

Pour asseoir cette gouvernance légitime dans nos états africains, il est important de trouver des réponses à un certain nombre de questions :

- comment intégrer de manière générale les légitimités non issues du suffrage universel dans les politiques de décentralisation et de développement local ?

- Faut-il les faire siéger dans les instances délibérantes selon des modalités qui restent à déterminer ?
- ou faut-il en faire des grands électeurs dans l'élection des maires ?
- Quelle nouveau statut pourrait on leur donner afin quelles soient des acteurs reconnus et actifs dans la gouvernance locale ?

La réponse à ces questions n'impliquerait elle pas que l'on revisite les éléments traditionnels de la gouvernance afin d'en tirer les données compatibles avec l'évolution des sociétés modernes. Il n'est pas non plus inutile de se pencher sur les problèmes que poserait la prise en compte formelle des autorités traditionnelles non issues du suffrage universel qui risqueraient de concurrencer celles issues du suffrage universel. Quelles précautions faudrait-il prendre ?

Annexes 3 : Les discours

Allocution prononcée au nom du Président du Laboratoire Citoyennetés

(ACE-RECIT)

Monsieur Raogo Antoine SAWADOGO, prononcée en son nom Par Yarga Larba

(Ouagadougou, 25- 26 Novembre 2008)

Monsieur le Ministre délégué représentant Mr le Ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation,

Monsieur le Représentant du Conseil Constitutionnel,

Honorables députés,

Mesdames et Messieurs les représentants des départements ministériels,

Mesdames et Messieurs les Chefs et représentants des missions diplomatiques,

Mesdames et Messieurs les représentants des partenaires techniques et financiers,

Mesdames et Messieurs les Maires,

Mesdames et Messieurs les représentants des organisations de la Société civile,

Messieurs et Messieurs les Conseillers municipaux,

Autorités coutumières et religieuses,

Distingués invités en vos grades et qualités respectifs,

Chers participants

Avant tout propos, je voudrais souhaiter la bienvenue à vous tous, venus de près et de loin pour prendre part à ces journées de réflexion sur **la problématique de la cohabitation des légitimités** et présenter **les excuses du Président du Laboratoire Citoyennetés, Mr Antoine Raogo SAWADOGO** qui souhaitait vivement être avec nous ce matin ; mais un adage bien connu dit que « l'homme propose et Dieu dispose ». Il devait rentrer de mission mais les impératifs des rencontres avec des partenaires du Labo Citoyennetés ne lui ont pas permis de rentrer à la date prévue. Nous sollicitons par conséquent votre indulgence.

Je voudrais également présenter **les excuses du parrain, Son Exc. Monseigneur Anselme Titiana SANON** rentré de mission mais qui ne pourra nous rejoindre que demain mercredi 26 Novembre.

Monsieur le Ministre,

Au nom de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et de tous les membres et associés du Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT), je vous exprime ici toute notre reconnaissance pour avoir accepté de présider l'ouverture des travaux de cet atelier en dépit des contraintes de toutes sortes. Votre disponibilité achève de nous convaincre que **la question de la gouvernance est au cœur des préoccupations des plus hautes autorités de notre pays**. Je voudrais vous

assurer que nous serons toujours à vos côtés et aux côtés de tous les acteurs pour qu'ensemble nous puissions, pas après pas, tracer les sillons d'une gouvernance locale légitime.

Aux élus, partenaires techniques et financiers, responsables coutumiers et religieux, leaders d'organisations de la société civile, je dis merci d'avoir répondu à notre invitation.

Monsieur le Ministre,

Distingués invités

La problématique de la gouvernance est aujourd'hui un enjeu majeur à l'échelle de notre planète tant les intérêts des nations et des hommes ne semblent plus converger totalement vers le même idéal de construire un monde équitable, de dialogue et de fraternité entre les peuples.

Dans le contexte de l'Etat africain, cette problématique prend une forme particulière du fait des nombreuses difficultés qui surgissent çà et là et menacent la stabilité institutionnelle et sociale.

Dans le contexte communal, la légitimité de l'action publique est évidemment liée à la valeur du pacte social qui lie les différentes communautés vivant sur le territoire local. La sauvegarde de ces valeurs nécessite, qu'au de-là des actions d'éducation à la culture républicaine, soient mis en place des dispositifs qui assurent

- le contrôle du travail des administrations,
- le dialogue entre les différentes composantes de la société
- et la recherche permanente de mécanismes de régulation, capables de nourrir et de renforcer la participation de tous à l'œuvre de grandeur de la cité.

Dans le cadre de leurs activités, l'Alliance et le Laboratoire Citoyennetés ont animé une journée d'échanges consacrée à la question si importante de la gouvernance locale dans cette même salle le 12 avril 2007. Elle s'est clôturée sur des recommandations au nombre desquelles nous citerons :

1. La nécessaire construction au niveau national d'un cadre permanent de convergence des initiatives, de partage et de mutualisation des expériences ;
2. La poursuite du dialogue à travers l'organisation de rencontres thématiques plus ciblées.

Mesdames, Messieurs,

Le présent atelier s'inscrit dans la suite logique de ces recommandations et participe de cette nécessité de revisiter notre processus de décentralisation à travers les expériences vécues par différents acteurs et les efforts qu'ils déploient afin de mettre la gouvernance quotidienne plus en phase avec les aspirations et attentes des populations.

Monsieur le ministre,

Notre conviction est établie qu'avec le processus de décentralisation, une autre forme de gouvernance locale fondée sur les valeurs, les réalités et le potentiel des communautés de base et porteuse de transformations positives dans les pratiques et cultures institutionnelles est possible.

Une telle gouvernance nécessite un bon **dosage entre la légalité et la légitimité**, la première invitant à respecter ce que l'on a convenu de faire et la seconde impliquant l'adhésion et le contrôle, la régulation et l'arbitrage, l'égalité et la justice.

En organisant cet atelier, le Laboratoire Citoyennetés et l'Alliance voudraient apporter leur modeste contribution au renforcement des dynamiques locales.

Dans cette optique, notre objectif est de :

- mettre en dialogue les acteurs de la gouvernance locale pour un diagnostic collectif de leurs rapports et une recherche d'alternatives crédibles ;
- rechercher et promouvoir des mécanismes inclusifs dans la régulation des rapports entre les acteurs dans l'accès et la gestion de l'espace public ;
- rechercher et proposer des méthodes d'actualisation de certaines valeurs et normes sociales pouvant contribuer à légitimer les institutions locales.

Monsieur le ministre,
Distingués invités et chers participants,

Avant de clore mon propos je voudrais encore vous remercier et souhaiter que de ces deux jours de réflexion et de partage émergent des propositions une cohabitation pacifique et une gestion équitable et efficiente de l'espace public local dans notre pays.

Plein succès à nos travaux et merci d'avance aux communicateurs et au modérateur.
Je vous remercie

Discours d'ouverture de Monsieur le Ministre délégué auprès du Ministre l'Administration territoriale et de la Décentralisation, chargé des collectivités locales

Honorables invités

Monseigneur Anselme Sanon, Archevêque de Bobo-Dioulasso, parrain de l'atelier
Monsieur le Représentant du Conseil Constitutionnel,

Honorables députés,

Mesdames et Messieurs les représentants des départements ministériels,

Mesdames et Messieurs les Chefs et représentants des missions diplomatiques,

Mesdames et Messieurs les représentants des partenaires techniques et financiers,

Mesdames et Messieurs les Maires,

Mesdames et Messieurs les représentants des organisations de la Société civile,

Messieurs et Messieurs les Conseillers municipaux,

Autorités coutumières et religieuses,

Distingués invités en vos grades et qualités respectifs,

Chers participants

Mesdames et messieurs

Je voudrais joindre ma voix à celle du Représentant du Laboratoire Citoyennetés pour souhaiter la bienvenue et un bon séjour en terre africaine libre du Burkina Faso à nos frères et sœur venus du Mali et du Sénégal pour prendre part à cet atelier de réflexion sur la gouvernance locale.

Je voudrais, ensuite, saluer l'initiative de cette rencontre qui traduit l'engagement des organisateurs (l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et le Laboratoire citoyennetés) à accompagner les acteurs institutionnels dans leurs efforts quotidiens de rendre l'action publique conforme aux aspirations des populations à la base.

Mesdames, Messieurs,

La décentralisation induit l'hypothèse que l'impulsion du développement ne devait plus se concevoir par le "sommet" de l'Etat et des macro-politiques publiques et la communauté internationale mais au contraire, de la base c'est-à-dire du citoyen, de la petite entreprise, de l'économie populaire, des initiatives communautaires, etc. Dans la gestion des affaires locales, il est possible de codifier certaines normes sociales porteuses d'alternatives crédibles, de stimuler ou d'accompagner les initiatives endogènes de productions et de répartition des richesses.

Au-delà de l'impulsion du développement par le bas, le processus de décentralisation devrait permettre de promouvoir des cadres de dialogue, de réflexion collective sur le devenir de nos sociétés. C'est donc une opportunité pour réfléchir sur des modes de gouvernance aptes à nourrir

notre quête permanente de mieux-être, à servir de référence comportementale et à procurer le sentiment d'appartenance à une communauté de destin.

La problématique de la gouvernance est aujourd'hui un enjeu mondial au regard des récentes crises socioéconomiques qui ont bouleversent même les sociétés jusque-là considérées comme des modèles en la matière. En Afrique plus qu'ailleurs cette situation est plus inquiétante du fait de la fragilité de nos institutions publiques qui sont, des fois en décalage avec les dynamiques socioculturelles. Les crises sociopolitiques qu'ont connues ou connaissent de nombreux pays Africains (R. D. Congo, Côte d'Ivoire, Zimbabwe, Rwanda, Burundi, Tchad, Centrafrique, Guinée, etc.) illustrent fort à propos cette instabilité institutionnelle.

Mesdames, Messieurs,

Ces situations dramatiques nous interpellent sur la nécessité de repenser la gouvernance et ses fondements à travers des processus d'apprentissage collectif, de dialogue inclusifs intégrant les différentes échelles de gouvernance, du Local au Mondial en passant par le National et le Régional et les différents catégories d'acteurs qui cohabitent sur l'espace public.

Mesdames, Messieurs

Je me réjouis donc que l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique nous invite à la réflexion et à l'action pour une gouvernance légitime, pensée et mise en œuvre par les Africains à partir de leur histoire, leurs valeurs, leur potentiel et leurs réalités tout en restants ouverts aux apports de la civilisation universelle et du village planétaire.

Mesdames, Messieurs,

La gouvernance est un processus d'apprentissage permanent, une construction patiente et concertée. C'est un processus dynamique qui s'enrichit à l'épreuve des évolutions et des conjonctures sociopolitiques tant au niveau local, national qu'international.

Il peut arriver que l'Etat, dans son évolution ne soit pas en phase avec la société d'où la nécessité de le réformer pour l'adapter, dans sa conception et dans son action, aux évolutions sociales. Le Burkina Faso, à travers ses plus hautes autorités ont pris la pleine mesure de cette nécessité. Les nombreuses réformes politiques, institutionnelles et sectorielles entreprises ces dix dernières années illustrent parfaitement cet engagement à adapter l'Etat, dans son fonctionnement quotidien aux aspirations de ces citoyens

Mesdames, Messieurs,

Le Burkina Faso, à l'instar d'autres pays africains, s'est engagé dans cette perspective de construire progressivement un cadre institutionnel permettant de répondre aux défis des évolutions sociopolitiques nationales et internationales.

Les réformes institutionnelles enclenchées depuis les années 1990 dont celles de la décentralisation s'inscrivent dans cette dynamique de redonner confiance aux populations et de conférer à l'action publique et aux institutions qui la sous-tendent, toute la légitimité requise.

Ainsi depuis l'adoption de la constitution en 1991, le Burkina Faso a tenu régulièrement des élections présidentielles, législatives et municipales et mis en place progressivement une architecture institutionnelle conforme aux exigences de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

A cette architecture institutionnelle s'ajoute une volonté politique des plus hautes autorités de l'Etat, de créer les conditions et cadres propices au développement économique et social à travers des politiques publiques ambitieuses mais réalistes.

Depuis plus d'une décennie, le Burkina Faso a adopté des politiques publiques orientées vers une responsabilisation des populations à la base à travers le processus de décentralisation. Cette orientation vers le local vise à créer les conditions d'une meilleure connaissance des réalités et des attentes des populations, des possibilités de dialogue direct entre décideurs et citoyens, de plus de flexibilité dans les réponses aux besoins en services de base mais aussi et surtout la promotion du contrôle citoyen de la production et la fourniture des services publics.

Mesdames, Messieurs,

L'adoption du Code général des collectivités territoriales en 2004 consacrant la communalisation intégrale du territoire national et la mise en place des conseils communaux ruraux en Avril 2006, marquent une étape décisive de l'engagement du Burkina Faso dans ce processus de responsabilisation des populations et de leurs communautés dans la gestion de leur développement.

Mesdames, Messieurs,

Le Département de l'Administration territoriale et de la décentralisation, qui a la lourde responsabilité coordonner la mise en œuvre du Processus de décentralisation, se doit de :

- veiller à l'enracinement de modes de gouvernance locale en phase avec l'ordre républicain, les réalités et les attentes, de la société burkinabè,
- apporter l'appui-conseil nécessaire aux collectivités locales
- veiller au respect des règles du « vivre ensemble » définies par la législation burkinabè dans l'intérêt supérieur de la communauté nationale.

Mesdames, Messieurs,

En organisant cet atelier, l'Alliance et le Laboratoire nous rappelle que dans l'espace public local se côtoient différents acteurs qui forment une communauté de destin et doivent collaborer étroitement pour maintenir et renforcer la cohésion sociale sans laquelle tout effort de développement peut s'avérer vain.

Il est donc important de favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de penser l'action publique locale au plan économique, politique et sociale en partant des aspirations collectives. Une telle vision suppose la connaissance et la reconnaissance de chaque catégorie d'acteurs, de leurs rôles et prérogatives, du nécessaire dialogue entre elles.

La légitimité, qui est dérivé du latin « lex » « legis », pourrait se définir comme la « qualité de ce qui est juste », de ce qui correspond à un droit supérieur, c'est-à-dire un ensemble de principes directeurs visant la recherche d'une vie harmonieuse autour d'un centre d'intérêt.

La Légitimité pourrait s'acquérir aussi par l'engagement en faveur de la communauté, les comportements et attitudes, l'utilité sociale des actions ou la justesse des causes défendues, etc.

En plus de la légalité, la légitimité de l'ensemble des dispositifs d'intervention par lesquels l'Etat agit sur la société constitue une dimension importante.

Ce qui est légitime devrait être légal car fondé sur le droit que ce soit le droit (naturel, coutumier ou moderne). Mais dans les contextes africains, du fait de l'inadéquation entre les normes sociales et la légalité, nous assistons souvent à un décalage entre la légalité et la légitimité toute chose qui peut créer des dysfonctionnements au plan institutionnel et des tensions sociales.

La cohabitation des légitimités implique, de ce fait, la participation, la co-construction de mécanismes de régulation et de coopération sociale dans la gestion des affaires publiques locales.

Le présent atelier est une opportunité de jeter les bases pour cette réflexion et l'action dans l'optique de contribuer à améliorer les pratiques et les cultures institutionnelles.

Mon département reste attentif à de telles initiatives qui peuvent lui apporter des matériaux susceptibles de nourrir ses réflexions prospectives et son action au quotidien.

Aussi voudrais-je exhorter le Laboratoire Citoyennetés, organisation point Focal de l'Alliance au Burkina, à poursuivre avec tous les acteurs ici présents ainsi que d'autres acteurs intéressés, cette initiative qui, bien menée contribuera à promouvoir une gouvernance apaisée et informée des réalités de la communauté nationale dans ses diversités.

Tout en souhaitant plein succès à vos travaux, je déclare ouvert l'atelier sur la cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale.

Je vous remercie

**Discours de clôture de l'atelier sur « la cohabitation des légitimités
dans le cadre de la gouvernance locale »
(Ouagadougou, 25 et 26 Novembre 2008)**

Excellence Monseigneur Anselme T. SANOU,
Honorables Députés,
Monsieur le représentant de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique,
Messieurs les représentants des départements ministériels,
Messieurs les Maires et représentants de Maires,
Mesdames et Messieurs les représentants des organisations de la société civile,
Mesdames et messieurs les participants,
Honorables invités en vos grades et qualités,

L'atelier sur « *la cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale* » a tenu ses promesses, grâce à la qualité des communicateurs d'une part et à la qualité des interventions des participants d'autre part. Cela démontre incontestablement que ce n'est pas nécessairement le nombre élevé de participants qui est le critère garant du succès d'une rencontre. En effet, du fait du nombre réduit de participants, les intervenants ont pu s'exprimer et témoigner à partir du vécu quotidien ou à partir des résultats d'études qu'ils ont menées.

La question des légitimités et de leur cohabitation dans l'espace public local a été une source de questionnements. Il en ressort que la compréhension des différentes légitimités et des interrelations entre elles est en soit un facteur d'amélioration de la gouvernance locale. Ainsi, la prise en compte de ces légitimités et leur implication dans le processus décisionnel permettent d'acter en connaissance de cause, de faire accepter des décisions que l'on qualifiera moins ou pas du tout de «bureaucratiques» et, en définitive d'améliorer l'applicabilité sinon l'application desdites décisions. Et en parvenant à l'amélioration de l'application des décisions des conseils municipaux, on parvient à instaurer une paix sociale propice à la poursuite d'un travail de développement.

Excellence, Mesdames et Messieurs,
Je ne vais pas abuser davantage de votre indulgente attention. Aussi, permettez-moi de vous adresser les sincères remerciements du Président du Laboratoire Citoyennetés, mon frère Raogo Antoine SAWADOGO et ses félicitations pour l'intensité de la réflexion que vous avez menée. Je souhaite à tous et à toutes un bon retour dans vos communes et foyers respectifs. Sur ce, je déclare clos les travaux de l'atelier sur « *la cohabitation des légitimités dans le cadre de la gouvernance locale* ».

Je vous remercie

Larba YARGA

Représentant du Président de Labo Citoyennetés

Annexes 5 : termes de référence de l'atelier



Laboratoire Citoyennetés BP 9037 Ouagadougou 06
Tél. 00226 50 36 90 47 / Fax : 00226 50 36 09 29
ace.recit@fasonet.bf / www.ace-recit.org



Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique

**Termes de références de l'Atelier sur la cohabitation des légitimités dans le cadre
de la gouvernance locale
Ouagadougou, du 25 au 26 novembre 2008**

Novembre 2008

Contexte

De nombreuses analyses montrent de plus en plus, que la plupart des communes nouvellement créées en Afrique de l'Ouest francophone sont en train de reproduire les mêmes dysfonctionnements que l'État central. En effet, les processus de décentralisation se construisent dans une exclusion, de fait, de certains détenteurs de légitimités : les chefferies coutumières et traditionnelles, les leaders de confessions religieuses, les nouveaux acteurs sociaux comme les organisations communautaires ou de la société civile. On assiste à une recentralisation ou une monopolisation du pouvoir politique local par les élus et, paradoxalement une faible capacité de fourniture de services publics de base pour les populations. Le risque est grand que les collectivités connaissent très vite un essoufflement avec comme conséquence la même crise de légitimité que l'État. Globalement les collectivités territoriales évoluent dans un contexte marqué par la non reconnaissance institutionnelle d'acteurs jouissant encore de légitimités auprès des communautés de base et des espaces de socialisation des individus ; et par l'absence de cadres d'interpellation ou de dialogue social, de mécanismes de régulation reconnus et acceptés par tous, etc.

Dans la pratique, la décentralisation se présente comme l'avènement de nouveaux acteurs politiques locaux en opposition aux formes précoloniales de prises de décision locale. Presque partout en Afrique de l'Ouest francophone, elle consiste à mettre en place des autorités communales élues au suffrage universel dotées de ressources et de pouvoirs nouveaux. Dans le même temps, émergent de nouvelles formes de légitimités le plus souvent associées au développement (à travers des mouvements paysans, des organisations et associations de la société civile, des groupements d'intérêt économique, etc.) qui, restent peu associées à la gestion des affaires locales.

Sans revenir sur tous les déterminants à l'origine de réflexions sur la problématique de la gouvernance locale, on peut résumer toutefois un certain nombre de constats :

- La « bonne » gouvernance est de plus en plus réduite à la poursuite des préoccupations technico-gestionnaires des instances internationales au détriment de la mise en place de cadres qui permettraient l'observation de principes et règles de gestion du bien commun. Cette vision réductrice est loin d'épuiser toutes les dimensions de la gouvernance
- les décentralisations politiques ont créé dans beaucoup de pays africains des ouvertures importantes sur ces questions relatives aux modes de gestions de l'espace et des biens publics
- une autre forme de gouvernance locale fondée sur les valeurs, les réalités et le potentiel des communautés de base est pourtant possible et porteuse de transformations positives dans les pratiques et cultures institutionnelles
- ces transformations nécessitent d'accompagner et de relier les initiatives, nombreuses et malheureusement dispersées, afin de construire des convergences aux échelles locale, nationale et sous-régionale.

Face à l'opposition improductive entre tradition et modernité, entre société civile et classe politique, il est impérieux de repenser les mécanismes de régulation sociale en les enrichissant des savoirs locaux constitutifs de valeurs positives issues des réalités sociohistoriques des communautés. Car, autant toutes les sociétés évoluent, autant les traditions ne sont pas figées et obéissent à des logiques d'organisation sociale constamment réactualisées pour être en phase avec les époques et les exigences d'ouverture au reste du monde.

Dans le cadre de l'animation nationale de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, le Laboratoire Citoyennetés se propose de lancer la réflexion sur ces enjeux de gouvernance.

L'initiative de l'atelier sur « la cohabitation des légitimités au niveau local » s'inscrit dans cette perspective. L'atelier vise à jeter les bases pour la mise en place d'un cadre dialogue entre pouvoirs locaux, porteurs de légitimités différentes, par le partage et l'échange d'expériences et de savoirs et savoir-faire locaux. Il s'agit donc de susciter des débats en vue de dégager des

propositions pour une cohabitation pacifique et une meilleure articulation entre les différents acteurs pour un meilleur « vivre ensemble » dans les espaces communaux ou intercommunaux.

Exposé des motifs

Au Burkina Faso comme dans bien d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest francophone, l'une des inconnues des réformes politiques en général et de la décentralisation en particulier, est la place qu'elles accorderont, formellement ou non, aux détenteurs de pouvoirs autres que ceux issus du suffrage universel ou des découpages politico-administratifs (chefs coutumiers, religieux, féticheurs, leaders de la société civile, etc.)

Or, pour être à la hauteur de leurs ambitions et de leurs missions, les collectivités territoriales décentralisées doivent s'appuyer sur les dynamiques sociopolitiques réelles. Cela suppose un diagnostic préalable du positionnement des différents acteurs dans l'animation de la vie publique locale, une compréhension et une définition claires des rôles et responsabilités. De ce fait les collectivités locales doivent relever un double défi :

- réussir une cohabitation pacifique entre les détenteurs de pouvoirs politiques (traditionnels et modernes) et les animateurs d'espaces d'interpellation et de proposition d'une part ;
- et, d'autre part, promouvoir le dialogue entre droit positif moderne et coutumier notamment sur les questions foncières, des mécanismes de régulation sociale, de la prévention, la gestion et de la résolution de conflits.

L'atelier sur la cohabitation des légitimités au niveau local voudrait susciter la réflexion à tous les niveaux (communal, intercommunal et national) et le partage d'expériences vécues par différents acteurs (élus, administration centrale ou déconcentrée, pouvoirs « traditionnels » et religieux, organismes d'appuis aux collectivités, personnes ressources, sages, spécialistes du droit, leaders et personnes ressources, etc.) et dégager des pistes et axes d'approfondissement pour des propositions novatrices pouvant améliorer la gouvernance locale.

Cet atelier devrait permettre de jeter les bases pour la création d'un espace de dialogue, de partage d'expériences, de propositions et d'accompagnement des acteurs de la gouvernance locale.

La mise en place d'un cadre facilitant les échanges entre les institutions publiques (locales et nationales), les partenaires techniques et financiers, les instituts et centres de recherche, les communautés religieuses et coutumières, les organisations de la société civile se présente comme une opportunité de réinterroger les normes pratiquées et leurs capacités à répondre aux besoins et attentes des populations.

Objectifs de l'atelier

Globalement, le présent atelier a pour ambition d'ouvrir les débats sur les légitimités autres que celles issues des élections et du droit positif moderne et leur apport possible à l'ancrage d'une gouvernance locale légitime et apaisée.

En termes d'objectifs spécifiques, il s'agit de :

- mobiliser différentes catégories d'acteurs autour de la même table pour engager une réflexion collective
- permettre à des porteurs d'expériences en matière de cohabitation de légitimités de les partager avec d'autres acteurs
- mettre en dialogue les tenants du pouvoir politique moderne et « traditionnel », les acteurs sociaux et les partenaires techniques et financiers pour un diagnostic collectif de leurs rapports et une recherche d'alternatives crédibles
- Promouvoir des mécanismes inclusifs dans la régulation des rapports entre les acteurs dans l'accès et la gestion de l'espace public

- rechercher et proposer des pistes de réflexion continue pouvant déboucher sur des propositions de méthodes d'actualisation de certaines valeurs et normes sociales pouvant contribuer à légitimer les institutions locales
- Produire des référents publiables et partageables avec d'autres acteurs au niveau sous-régional.

Résultats attendus

Il est attendu de cet atelier :

- un partage d'expériences inédites et porteuses pour la réflexion politique notamment sur la gouvernance locale
- un diagnostic collectif des rapports entre les acteurs, leurs influences respectives dans la gestion de l'espace public
- l'émergence de propositions pour une cohabitation pacifique et une gestion équitable et efficiente de l'espace public local
- la production de résultats publiables et partageables avec d'autres acteurs et d'autres pays

Déroulement de l'atelier

Pour la conduite des travaux de l'atelier, **il sera sollicité l'appui d'une personne ressource chargée de l'animation globale et de la gestion des différentes étapes des travaux (introduction aux débats, synthèses et restitution de chaque moment fort), du rapport général, coordination de la publication des actes de l'atelier.**

L'atelier, proprement dit, se déroulera en 2 jours, et en quatre temps forts.

Jour 1 : Mardi 25 Novembre 2008

Temps 1 : 9H 00 – 10H00 : Cérémonie d'ouverture sous la Présidence de M. Le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation et le parrainage de Mgr Anselme Sanon, Archevêque de Bobo-Dioulasso

- Mot introductif : Président du Laboratoire Citoyennetés
- Intervention du Représentant du Coordinateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique
- Intervention du parrain
- Discours du Ministre de l'Administration territoriale et de la décentralisation
- Suspension

Temps 2 : 10H 30 – 15 H 30 Les enjeux de la cohabitation des légitimités

- Présentation des participants
- Présentation Note introductive (Pr Mahamadé Savadogo, Modérateur général de l'atelier)
- Les évolutions du Cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Burkina Faso (MATD)
- Gouvernance locale et cohabitation des légitimités : enjeux et défis (Assane Mbaye, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique)
- De la contribution des légitimités religieuses, coutumières et traditionnelles dans l'apaisement de la gouvernance au Burkina Faso :
- Mgr Anselme Sanou, Archevêque de Bobo-Dioulasso, parrain de l'atelier,
- Le Ouidi Naaba, ancien Président du Comité national d'éthique)
- Mgr Philippe Ouédraogo, évêque de Ouahigouya,

- Places et rôles des détenteurs de pouvoirs anciens et religieux dans le contexte de l'Etat moderne : expérience d'un enseignant-chercheur (Pr. Albert Ouédraogo, Université de Ouagadougou)
- Débats

Jour 2 : Mercredi 26 Novembre 2008

Temps 3 : 9H 00 12 H 00 : Les pouvoirs locaux entre conflits de compétences et nécessaire cohabitation pacifique

- La cohabitation des légitimités dans l'ouest du Burkina (Bruno Sanou, CAD)
- Les COGES comme cadres de cohabitation des légitimités : l'expérience de la CAGEC
- Problématique et stratégie du diagnostic du programme « désertification et GDRN négociée », Peter Hochet, LC
- L'expérience malienne (Nène Konaté, médiatrice nationale de l'Alliance au Mali)
- L'expérience du Sénégal (Cheikh Bâ)
- La parole aux acteurs : interpellations des groupes d'acteurs par le Modérateur
- Débats

Temps 4 : 12 H 00 – 15 H 30 : Le dialogue entre pouvoirs : Quelles perspectives ?

- Introduction : Antoine Savadogo, Pr Mahadé Savadogo
- La parole aux acteurs (Propositions)
- Elaboration et adoption d'une proposition sur la base des débats de l'atelier : Equipe Alliance et Labo
- Synthèse et clôture