

Associer une diversité des bailleurs de fonds à une stratégie de refondation de la gouvernance en Afrique

Il n'y a pas de bon vent pour le marin qui ne sait pas où il va (Sénèque)

Pierre Calame

Réflexion, 13 avril 2006, 6 pages (bip 3029)

Résumé

Refonder la gouvernance en Afrique est un processus de longue haleine qui relève d'une approche stratégique plutôt que planificatrice. Or ce processus a besoin de l'appui financier d'institutions publiques et privées que leur logique institutionnelle pousse à une approche planificatrice et par projets.

Cette contradiction entre le besoin réel de l'Alliance et ce que les bailleurs de fonds sont prêts à soutenir doit absolument être surmontée. C'est l'objet de la présente note.

La première partie montre les différences radicales entre processus et projet, entre stratégie et planification et explique pourquoi l'Alliance est du côté de la stratégie et les bailleurs de fonds du côté de la planification.

La seconde partie propose une manière de résoudre cette contradiction: en diminuant d'abord les différentes dimensions de la stratégie d'ensemble qui sera conduite, en saisissant toutes les opportunités qui se présentent; en définissant ensuite le "noyau dur" qui conditionne tout le reste; en décomposant le processus d'action en "modules" réalisés ou non selon les moyens financiers qui seront trouvés, déterminant l'ampleur de l'action mais sans dénaturer son sens profond. Ainsi les bailleurs de fonds qui ne peuvent pas sortir d'une logique de projet seront en mesure de choisir les modalités d'action qui correspondent à leurs priorités.

Mots-clés géographiques : AFRIQUE

Mots-clés acteurs : ETAT

Mots-clés méthodes : ALLIANCE CITOYENNE

Réf. : *intranetfph/bip/3029*

A/Entre processus et projet, entre stratégie et planification: les contradictions qui en résultent et le moyen de les surmonter

La crise de la gouvernance est au coeur de la crise africaine : tant que les sociétés africaines n'auront pas inventé des modes de régulation dans lesquels elles se reconnaissent et qui correspondent aussi aux défis du monde en ce début du 21e siècle, l'Afrique s'enfoncera dans la crise, accompagnée de mal développement et de conflits.

La gouvernance africaine n'est pas seulement à réformer mais bel et bien à refonder : après des décennies, des siècles pendant lesquels l'Afrique s'est vue imposer, directement jusqu'aux indépendances, indirectement depuis, des modalités de gestion de la société, aucun espace réel n'a été créé pour permettre aux sociétés africaines de réinventer une gouvernance qui leur convienne et qui soit à la fois le reflet de leurs propres traditions et usages et la réponse aux défis communs de la gouvernance.

Née en 1999; à partir d'intuitions partagées par un petit groupe de personnalités africaines, une dynamique de refondation, amorcée en Afrique de l'Ouest, s'est transformée en 2005 en une Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. Ambition immense ; ambition incontournable ; ambition indispensable.

A l'opposé de simples réformes institutionnelles ou de la reproduction mimétique de recettes de gouvernance imposées par les institutions internationales, **la refondation de la gouvernance en Afrique ne peut être que le résultat d'un long processus.** Il faut mettre en dialogue les différents milieux. Il faut mettre en dialogue les différents pays et les différentes régions d'Afrique. Il faut un patient aller et retour entre ce qui s'invente localement, ce qui est le meilleur de la tradition et ce que sont les principes dégagés de l'expérience internationale dans le domaine de la gouvernance. Cela implique non seulement une élaboration intellectuelle mais aussi des expérimentations, des débats, des formations.

C'est un processus de longue haleine. Dans les pays mêmes où se sont inventés l'Etat et la démocratie, on observe actuellement une crise profonde de la gouvernance et du politique : ni les méthodes, ni les institutions, ni les échelles de gouvernance, ni les modes d'élaboration des politiques publiques, ni les cultures administratives, ni la formation des élites politiques et administratives ne sont adaptés aux défis réels de la société mondiale du début du 21e siècle. Les régimes démocratiques, du fait de l'alternance politique, peinent à se doter d'une vision partagée de ce qu'il faudrait faire et d'une capacité à conduire des réformes : celles-ci en effet prendront plusieurs décennies, ce qui s'accommode mal de perspectives politiques bornées par les alternances démocratiques.

L'autonomie de pensée, l'audace de la réflexion, la longue perspective temporelle nécessaires pour refonder ou réformer en profondeur la gouvernance sont rendues plus difficiles encore dans un continent si dépendant de l'aide internationale, où la prévalence des préoccupations et projets à court terme se trouve aggravée par la dépendance à l'égard des modes et des exigences des différents bailleurs de fonds.

L'ambition de refonder la gouvernance en Afrique ne peut être menée à bien que par un processus à long terme. Comment définir un « processus » par opposition aux classiques « projets de développement » ? Un processus repose la constitution d'un noyau humain initial qui s'élargit progressivement, qui se dote d'objectifs communs, d'une éthique du travail dans les relations entre les uns et les autres, qui met en place des dispositifs de travail rodés au fil du temps et assurant en permanence l'efficacité d'un travail collectif, permettant l'aller et retour entre l'expérience et la connaissance, entre le diagnostic et la proposition, entre l'élaboration

conceptuelle et la mise en oeuvre concrète. **Un processus relève d'une logique vivante et s'apparente à ce que l'on observe des organismes vivants** : capables de **s'adapter** à un environnement changeant et largement imprévisible, capables de **tirer parti** d'un contexte plus ou moins favorable, capables de **saisir**, au mieux de leurs intérêts, les opportunités qui se présentent.

Un processus relève de la stratégie non de la planification. Une stratégie se définit par un **but à atteindre**, un **art de la marche** et une **capacité d'adaptation** aux opportunités qui se présentent. Une planification détermine à l'avance les moyens qui seront mobilisés au service d'objectifs. Une planification est adaptée dès lors que le contexte est stable et qu'on en maîtrise les différents éléments. La planification suppose une prévisibilité donc une autonomie d'objet. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les **entreprises performantes sont, au cours des trente dernières années, passées progressivement d'une démarche planificatrice à une démarche stratégique.**

La démarche stratégique est la seule adaptée à un processus visant à refonder la gouvernance en Afrique. Mais elle se heurte, dans son dialogue avec les bailleurs de fonds, à un obstacle de taille : ceux-ci, pour la plupart, en sont restés à une approche planificatrice et au financement de projets. **Ce retard méthodologique des bailleurs de fonds de l'aide internationale** ne résulte pas d'une incapacité des personnes qui font fonctionner ces institutions à penser en termes stratégiques mais plutôt d'une **incapacité des institutions elles-mêmes à accueillir de telles démarches.** L'évaluation collective de la coopération entre l'UE et les pays ACP menée en 1998-1999, à la demande du Parlement Européen et coordonnée par la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, permet de comprendre pourquoi. La plupart des bailleurs de fonds, associatifs et a fortiori publics, fonctionnent sur la base de **la dissociation entre les organes politiques et les organes administratifs.** Cette dissociation induit une forme de défiance. Les organes politiques - en l'occurrence dans le cadre de l'Union Européenne les Etats membres, le collège des Commissaires et le Parlement Européen - ont pour principale préoccupation la bonne affectation des fonds. Ce qui implique de **savoir d'avance où va l'argent** et de pouvoir ensuite **évaluer** à la fois l'usage effectif des fonds en fonction de ce qui avait été prévu et l'impact de l'action menée. Un bon projet est un projet dont on connaît précisément à l'avance ce va être fait, où les réalisations ont été conformes aux prévisions et dont on peut mesurer voire visualiser l'impact. Ce qui pousse irrémédiablement vers une **démarche segmentée et planificatrice.** Là où il faudrait être capable d'innover et de saisir des opportunités on impose, par peur des détournements de fonds notamment, des prévisions rigides et nécessairement illusoire puisque elles reposent sur **l'hypothèse fautive de prévisibilité.**

Ceci peut conduire à tout moment un processus comme celui de la refondation de la gouvernance en Afrique dans une impasse financière voire dans un véritable cercle vicieux : chaque bailleur de fonds ne veut s'engager que sur la base d'un programme d'action de deux ou trois ans entièrement prédéfini. Or cette prédéfinition suppose une connaissance des moyens disponibles, donc des moyens alloués par chacun des bailleurs de fonds !

On ne peut sortir de cette contradiction fondamentale que par combinaison de deux efforts :

- du côté de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme assure le financement d'un noyau de travail incompréhensible. Ainsi est garantie **la permanence du processus** et sa capacité à **rebondir** à tout moment, à s'étendre ou à se rétracter selon les autres moyens financiers qui auront été trouvés ;

- du côté des bailleurs, que chaque bailleur de fonds reconnaisse l'intérêt d'adapter ses propres procédures pour prendre en charge un pan de l'action : un peu certes moins imprévisible que l'action d'ensemble mais comportant néanmoins un certain nombre d'incertitudes et d'imprévisibilités. L'idéal est alors que chacun, pour son compte, accepte de prendre en charge une partie du processus et du dispositif de travail, plus circonscrit que le processus d'ensemble mais néanmoins disposant de capacités d'adaptation permanente.

C'est pourquoi le programme d'action peut se définir par : 1) une stratégie d'ensemble ; 2) le fonctionnement du « noyau dur » qui conditionne tout le reste ; 3) les traductions concrètes de la stratégie à partir de « modules d'action » qui se mettront en place au fur et à mesure des opportunités.

B/La stratégie d'ensemble et sa traduction modulaire

1. Une stratégie d'ensemble

A la fin 2005, l'état des lieux de l'Alliance peut être défini de la façon suivante : une équipe cohérente ; des dispositifs de travail rodés et efficaces ; une capacité à organiser des rencontres ; une action et une réflexion centrées sur l'Afrique de l'Ouest ; l'énoncé de principes de gouvernance élaborés au départ à partir de l'Afrique de l'Ouest mais validés à l'échelle interafricaine par le Forum interafricain sur la gouvernance organisé conjointement par l'Union Africaine et l'Alliance, novembre 2005 ; une crédibilité naissante ; des méthodes et des propositions ; l'association réelle mais encore limitée des différents milieux socio-professionnels africains à la réflexion sur la gouvernance ; une charte constitutive qui définit les modalités du développement futur. A partir de là, la stratégie pour la période 2006 – 2010 coule de source et peut se caractériser par les mots-clé suivants :

a) **Etendre** : étendre la démarche aux différentes régions d'Afrique, en reproduisant dans chacune de ces régions une démarche comparable à celle qui a été utilisée depuis 1999 mais en gagnant beaucoup de temps grâce à l'ensemble des apprentissages conceptuels et méthodologiques de cette première période. Cette extension se fera donc en fonction des opportunités dans chacune des différentes sous-régions de l'Afrique, en s'appuyant pour cela en particulier sur la notoriété acquise et sur un partenariat avec l'Union Africaine et le PNUD.

b) **Renforcer** : renforcer en particulier la contribution des différents milieux socio-professionnels à la réflexion sur la refondation de la gouvernance africaine et à la mise en oeuvre de cette gouvernance refondée. Cela implique, grâce à la notoriété nouvelle de l'Alliance, une meilleure association des différents réseaux socio-professionnels existants tels que entreprises, journalistes, enseignants, organisations paysannes, organisations de pêcheurs, universitaires, jeunes, femmes, etc.

c) **Approfondir** : approfondir les nouveaux principes d'une gouvernance qui conviennent à l'Afrique. Les propositions, élaborées au cours de la première phase de l'Alliance et énoncées dans « Changeons l'Afrique, 15 propositions pour commencer... » , sont enracinées dans la triple démarches de l'analyse des innovations de toute nature qui peuvent être observées aujourd'hui, de la réflexion sur le meilleur de la tradition africaine et de la traduction en Afrique de principes généraux de gouvernance en Afrique qui découlent de la réflexion internationale. Mais, l'extension de l'Alliance implique aujourd'hui d'approfondir à l'échelle inter-africaine ces

différentes propositions. Le Forum inter-africain sur la gouvernance, organisé avec l'Union Africaine, en a été la première occasion. En octobre 2006, une réunion inter-africaine se tiendra à Bamako pour approfondir les différentes contributions de l'Afrique à la pensée sur la gouvernance. L'organisation de forums régionaux dans d'autres sous-régions de l'Afrique sera à la fois l'occasion de dégager des principes de gouvernance nourris de l'expérience ou des traditions de cette sous-région, mais aussi, à chaque fois, d'approfondir un des thèmes particuliers.

d) **Mettre en oeuvre** : mettre en oeuvre ces nouveaux principes de gouvernance. Passer des alliances particulières avec tel Etat, tel réseau socio-professionnel, tel dynamique sociale, telle université, telle association de collectivités locales pour « passer à l'acte », entreprendre toutes les transformations nécessaires dans les organisations ou dans les cultures pour traduire effectivement ces principes dans la réalité.

e) **S'allier** : s'allier à différentes institutions et dynamiques inter-africaines pour porter cette commune ambition. Trois alliances s'imposent d'elles-mêmes : avec l'Union Africaine dont la refondation de la gouvernance est une préoccupation majeure, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Commission Economique pour l'Afrique qui veulent mettre en place un Institut Africain pour la Gouvernance, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-A), l'association africaine des collectivités locales qui jouera dans les années à venir un rôle décisif dans la refondation de la gouvernance car celle-ci doit nécessairement partir du niveau local.

f) **Saisir les opportunités de mise en débat** : l'Alliance, avec son site web, a son propre espace de débats mais elle doit surtout aller vers les autres, saisir les opportunités, telle par exemple que l'organisation du prochain Forum Social Mondial à Nairobi en 2007, pour mobiliser les alliés, animer des ateliers, susciter les débats, seuls moyens de diffuser réellement les nouvelles idées. Ce qui implique aussi une politique de publications, par exemple en s'appuyant sur la branche africaine de l'Alliance des Editeurs Indépendants (AEI).

g) **Former** : former à tous les niveaux, du plus modeste au plus élevé, les futurs élites politiques et administratives d'Afrique, condition indispensable à la constitution d'un mouvement de pensée et de ressources humaines participantes à une culture nouvelle et sans lesquelles tout le reste restera lettre morte. Ceci implique à la fois des alliances, par exemple avec l'UNISA, la grande université par correspondance de l'Afrique, basée en Afrique du Sud, ou avec l'Association des maires africains, là aussi, la saisie d'opportunités plus ponctuelle avec telle université, avec tel Etat, avec telle ville. Un exemple en est fourni par la formation actuelle, par l'UNISA, des cadres du Sud Soudan. C'est le modèle d'opportunité d'alliance possible dans le cadre des sorties de crise, en lien avec la direction générale de la Commission de l'Union Africaine, en charge de la paix et de la sécurité, avec la « facilité pour la paix » (peace facility) créé par l'Union Européenne ou avec l'engagement de l'ONU dans les transitions post-conflits (Peace building).

2. Le fonctionnement du noyau dur

On appelle noyau dur, en reprenant l'analogie d'un système vivant, les organes majeurs sans lesquels ce système ne peut plus fonctionner. Le reste est affaire de moyens disponibles et d'opportunités rencontrées. En l'occurrence, le noyau dur de l'Alliance et ce qui fait fonctionner sa Charte constitutive : un leadership disposant d'une autorité morale, intellectuelle et politique, incontestable, leadership assuré par Ousmane Sy ; des membres fondateurs qui prennent le temps de se comprendre et de travailler ensemble ; les dispositifs de travail (annuaire commun, méthode de collecte d'expériences, méthode d'analyse des expériences, capacité à organiser et animer des réunions, capacité à transformer des analyses en propositions, site web ressources).

Le coût de ce noyau dur peut être estimé à et il est pris en charge pour l'essentiel par la Fondation Charles Léopold Mayer.

3. Les traductions concrètes de la stratégie à partir de modules d'action qui se mettent en place au fur et à mesure des opportunités

Ces modules d'action peuvent être définis comme autant de chantiers et d'événements. On peut distinguer, conformément à la charte constitutive, quatre types de module d'action : géoculturels ; « collégiaux » (socio-professionnels) ; thématiques et méthodologiques.

Sans entrer dans le détail, on peut illustrer ses modules qui se préciseront au fil des expériences de la manière suivante :

a) **modules géoculturels** : il s'agit essentiellement de la mise en place de l'Alliance dans une nouvelle sous-région d'Afrique ou dans un groupe de pays plus limité avec la recherche d'un leadership, d'une équipe capable de faire vivre les dispositifs de travail, l'identification des alliés possibles, l'établissement des partenariats.

En complément, le plan d'action élaboré avec l'Union Africaine prévoit la tenue de « forums régionaux de la gouvernance », comportant une double dimensions géoculturelles (le lancement de l'Alliance dans une nouvelle région) et thématique (l'approfondissement d'un thème particulièrement important pour la région à l'occasion de ce lancement)

b) **modules collégiaux** : il s'agit à l'échelle d'un Etat, d'une sous-région ou de l'Afrique toute entière, de mobiliser sur l'objectif de refondation de la gouvernance un milieu socio professionnel particulier, cela implique de nouer des contacts, d'évaluer la consistance et l'indépendance de pensée des réseaux préexistants, de les associer à la démarche, de les former aux méthodes de travail, de susciter les différentes étapes et rencontres permettant de consolider ou fédérer ces réseaux, de les mobiliser sur l'enjeu de la gouvernance.

c) **modules thématiques** : il s'agit de l'approfondissement et de la traduction concrète des principes de gouvernance : deux cas de figures se présentent : l'approfondissement d'un thème particulier tel que celui de la légitimité, de la prise en compte de la tradition ou celui d'un partenariat. Deuxième cas de figure, la mise en oeuvre globale des nouveaux principes soit à une échelle particulière (particulièrement les collectives locales), soit dans une région particulière. Ce module va depuis la participation à un événement, par exemple la participation de l'Alliance à l'Assemblée des maires africains, Africités 4, qui se tiendra à l'automne 2006 à Nairobi, jusqu'à la mise au point de modules de formation pour des fonctionnaires en partenariat avec les institutions préexistantes ou avec l'Institut de la gouvernance Africaine.

d) **modules méthodologiques** : il s'agit de former les partenaires de l'Alliance dans telle région, dans tel milieu socio-professionnel ou sur tel thème à la mise en oeuvre des dispositifs de travail déjà rodés. Il peut s'agir aussi de développer ces dispositifs de travail.