

**ENTRE TRADITION ET MODERNITE,
QUELLE GOUVERNANCE
POUR L'AFRIQUE ?**

**ENTRE TRADITION ET MODERNITE,
QUELLE GOUVERNANCE
POUR L'AFRIQUE ?**

*Actes du colloque de Bamako
23, 24 et 25 janvier 2007*

Le colloque de Bamako, organisé par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et le Centre d'Expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), a été réalisé avec l'appui de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH), le ministère français des Affaires étrangères¹ et la direction du Développement et de la coopération (DDC) suisse. Qu'ils soient tous remerciés pour leur soutien et pour l'intérêt qu'ils ont montré pour la thématique et le déroulement du colloque. Nos remerciements vont également à Djouma Traoré, responsable de l'organisation logistique du colloque, à Josie Kayes qui a contribué à l'élaboration de ces actes, et à tous ceux, organisateurs et participants, qui ont fait de cette rencontre un moment important de la réflexion sur la tradition et le devenir de l'Afrique.

Ousmane Sy,

*coordinateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique,
directeur du CEPIA et vice-président de l'IRG*

Michel Sauquet et Martin Vielajus,

directeur et directeur-adjoint de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance

¹ Cette initiative s'inscrit dans la stratégie française en matière de gouvernance démocratique, telle qu'adoptée par le Comité Interministériel de Coopération Internationale et de Développement le 5 décembre 2006. Pour la France, la gouvernance est un processus. Elle touche toutes les dimensions (du local au global), économique (public, privé ou mixte), sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. Elle concerne les divers acteurs (public, privé, société civile) et leurs interactions. Les actions engagées avec ces différents partenaires visent à favoriser l'émergence d'une gouvernance adaptée aux contextes socioculturels africains, à assurer l'implication des acteurs africains dans le débat international sur la gouvernance et à renforcer l'agenda gouvernance de l'Union Africaine.

Sommaire

Introduction

par Ousmane Sy, Michel Sauquet et Martin Vielajus 9

Les participants au colloque 15

Première partie : LE CHOIX DES DIRIGEANTS 35

- Gouvernance, légitimité et légalité au Mali, intervention de Bintou Sanankoua..... 39
- Des règles du passé au choix aléatoire des dirigeants actuels, intervention de Atsutsè Kokouvi Agbobli 50
- Le choix des dirigeants : s’inspirer de l’expérience historique africaine, intervention de Ntji Idriss Mariko 61
- Questionnement et débats, intervention de questionnement de Emmanuel Messahn Ahlinvi et Hamidou Magassa et extraits des débats avec les participants 71
- Commentaires et synthèse, par Dominique Darbon 80

Deuxième partie : LA GESTION DU BIEN PUBLIC 97

- La gestion des biens publics : le cas des États musulmans du Mali, intervention de El Hadj Mahmoud Dicko 101
- Gouvernance despotique, gouvernance chefferiale et gouvernance postcoloniale, intervention de Jean-Pierre Olivier de Sardan 109
- Exister par le foncier et le demeurer en l’adaptant aux nouvelles exigences et réalités, intervention de Ousmane Traoré..... 132
- Questionnements et débats, intervention de questionnement de S.M. le Ouidi Naaba et de Ousmane Sy et extraits des débats avec les participants..... 150
- Commentaire et synthèse, par Mohamed Larbi Bouguerra.. 157

Troisième partie : LA REDEVABILITE DU POUVOIR	163
▪ La redevabilité du pouvoir vue par un traditionaliste, intervention de Mahmoud Karamogo Bamba - sous forme d'une interview par Richard Toé	167
▪ Intégrer les autorités traditionnelles dans les systèmes de gouvernement démocratique : le défi de la réforme de la dualité, intervention de Kwesi Jonah.....	174
▪ Du pouvoir dans les anciens royaumes wolof du Sénégal, des origines au XVIIIe siècle, intervention de Mamadou Badji.....	180
▪ Questionnements et débats, intervention de questionnaire de Fatou Kiné Camara et Bonnie Campbell et extraits des débats avec les participants.....	191
▪ Commentaires, par Raufu Mustapha	207
 Retour sur les trois sessions : essai de synthèse, précisions, pistes de recherche par Moumar Dieng, Michel Sauquet et Martin Vielajus.....	209
 Annexes	225
▪ Annexe 1 : la Charte de Kouroukanfouga	227
▪ Annexe 2 : au-delà des contradictions entre tradition et modernité, le pouvoir des leaders traditionnels est-il compatible avec la démocratie ? par Claske Dijkema.....	231
▪ Annexe 3 : stratégie pour l'utilisation dans l'enseignement et dans l'administration des principales langues parlées ou comprises par les habitants - Instauration d'un système éducatif rationnel et fonctionnel, par Louise-Marie Diop-Maes.	243

Introduction

Ousmane Sy, Michel Sauquet, Martin Vielajus

***La « gouvernance » mot-valise ?
Réflexions préliminaires sur un titre de colloque.***

Entre tradition et modernité : quel projet de gouvernance pour l'Afrique ?

À cette question, l'un des participants au colloque de Bamako a répondu dès les premiers débats par une boutade qui n'était peut-être pas : « La gouvernance ? Non merci ! »

Même si, comme on a pu le percevoir au cours des sessions, on peut mettre plusieurs contenus dans les termes de « tradition » et de « modernité », le mot « gouvernance » est assurément, dans le titre du colloque, celui qui est compris de la manière la plus diverse, la plus ambiguë, la plus instable, tant dans l'esprit des fonctionnaires nationaux ou internationaux que dans celui des chercheurs ou des responsables de la société civile. Celui, dès lors, qui demandait le plus à être défini dès le départ du colloque, et qui ne l'a peut-être pas assez été.

Concept mouvant suivant les continents et l'histoire, souvent instrumentalisé, la gouvernance génère parfois plus de méfiance que d'intérêt. Nombreux sont ainsi ceux qui rejettent aujourd'hui ce qu'ils tiennent pour un « mot valise », trop chargé historiquement, pour avoir été directement associé par la Banque mondiale, au cours de la dernière décennie, au langage de la coopération internationale (la « bonne gouvernance », condition de l'aide)

Mais pour l'IRG comme pour l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique ou le CEPIA, organisateurs du colloque, la

gouvernance concerne un champ très large, celui des modes d'organisation et de régulation du « vivre ensemble » des sociétés, du niveau local au niveau mondial, ainsi que la production de règles du jeu communes. Les questions qu'elle aborde, dès lors, sont très diverses : modes de gestion et de régulation collectives, légitimité et responsabilité des acteurs et des institutions, participation au pouvoir, articulation des échelles des gouvernance...

Entendu ainsi, et à la faveur d'une évolution du concept à l'intérieur même des institutions qui le préconisent, nous pensons que la gouvernance peut être aujourd'hui outil essentiel d'appropriation et de réinvestissement par les pays bénéficiaires de cette aide internationale soumise jusqu'ici aux critères trop mécaniques de la « bonne gouvernance ». L'Afrique se doit aujourd'hui d'ouvrir un espace de réinvention de sa gouvernance au travers d'un patient aller-retour entre d'une part ce qui s'invente localement – souvent considéré comme le plus porteur de légitimité – et d'autre part les principes dégagés de l'expérience internationales en matière de gouvernance.

En effet, si la gouvernance occupe aujourd'hui tous les esprits, c'est notamment parce que le concept a fortement évolué au sein des politiques internationales de coopération, en particulier face à l'échec relatif d'une approche purement économique de l'aide. Lorsque le mot « gouvernance », vieux mot de la langue française tombé longtemps en désuétude mais passé dans la langue anglaise, réapparaît voici une dizaine d'années, à l'initiative de la Banque mondiale, il touche essentiellement à la gestion des politiques économiques et administratives. L'évolution interne de la Banque, mais aussi et surtout l'appropriation du concept par les autres agences de coopération a entraîné ensuite un glissement sémantique de la notion vers une conception bien plus large. Celle-ci s'étend ainsi progressivement à l'idée de refonder les formes de régulations et des espaces politiques des pays bénéficiaires.

La place de ces pays dans l'élaboration des politiques de réformes est toutefois encore trop peu affirmée, alors même que se joue à travers cette notion de gouvernance, une réflexion profonde sur leurs propres modes de compréhension du politique, de l'espace public, des formes de l'autorité etc.

Ce à quoi vise le colloque de Bamako et les initiatives de recherche qui l'accompagnent et l'inscrivent dans la durée, c'est replacer la réflexion sur les modes de gouvernance dans les mains des acteurs africains eux-mêmes. Il ne s'agit pas d'explorer les modes « d'appropriation » d'un modèle extérieur, sur lesquels les acteurs de la société africaine ne peuvent avoir une prise que superficielle, mais bien de se pencher sur ce qui pourrait être un projet de gouvernance proprement africain.

L'un des points de départ de l'élaboration de ces perspectives communes consiste ainsi à porter un regard sur le passé. Non pas bien sûr pour faire de la tradition et des modes de régulation qu'elle véhicule un idéal perdu, à reconquérir, mais bien plutôt pour inscrire l'Afrique dans une modernité qu'elle maîtrise, qu'elle adapte et qu'elle enracine.

Mobiliser « hier » pour construire demain,

L'Afrique a en effet connu dans son passé une évolution politique et institutionnelle que l'environnement international prend rarement en compte. Comme les pages qui suivent l'illustrent abondamment, les systèmes institutionnels construits pour gérer les sociétés dans le continent ne datent pas des conquêtes coloniales. De nombreux historiens célèbres, au rang desquels peuvent être cités Cheick Anta Diop, Joseph Ki-Zerbo et bien d'autres ont retracé dans leurs ouvrages la succession des empires, des royaumes et autres organisations des sociétés que l'Afrique précoloniale a connues.

Ces systèmes, en particulier ceux des grands empires contemporains du Moyen Âge européen, ont eu leurs institutions propres, leurs modes de gestion des affaires publiques, d'organisation et de transmission du pouvoir politique, leurs propres modes de régulation des rapports sociaux, de gestion et de règlement des conflits. Pour leur époque, ces constructions institutionnelles ont su organiser les rapports entre les différents peuples et communautés sur de vastes territoires, dans le souci de leur assurer la paix et la sécurité. Un exemple historique particulièrement marquant de gestion collective d'un territoire est celui de la rencontre de Kouroukanfouga, sur un site visité, au sud de Bamako, par tous les participants du colloque à la veille de l'ouverture de celui-ci. Les

traditionalistes de la région évoquent bien souvent cette rencontre qui a réuni, en 1235 sous Soundiata Keita, le premier empereur du Mali, tous les chefs de provinces de l'empire du Mali pour convenir des règles de gestion de leurs territoires.

L'Afrique soudano-sahélienne, qui constitue l'espace d'investigation du colloque, a aussi accueilli depuis le V^e siècle les premiers propagateurs de l'islam venant de l'Orient à travers le Maghreb. La rencontre avec l'islam a été en grande partie pacifique au temps des empires du Ghana, Mali et Songhay ; elle s'est ensuite transformée en conquête dans le cas du royaume peul du Macina et de la djihad de l'El Hadj Oumar Tall. Ces États théocratiques du XVII^e et du XVIII^e siècle ont installé sur leurs territoires de nouvelles institutions, ou ont transformé les institutions autochtones dans le sens de la conception islamique des rapports sociaux. Ils ont ainsi implanté de nouveaux modes de gestion des affaires publiques.

L'Afrique précoloniale a donc fondé des États qui ont mis en place des dispositifs et des procédures institutionnelles, géré des communautés, organisé les relations entre personnes et ethnies, régulé des crises et des conflits internes et externes. Ces systèmes étaient certes multiples et plus ou moins performants, et on ne peut guère parler d'un modèle africain authentique et unique de gouvernance. Cependant, ceux-ci témoignent du fait que l'Afrique a su se gouverner selon des règles comprises et admises par ses propres communautés. La gouvernance, art de gouverner la chose publique et de réguler les relations au sein de chaque société, fait donc partie des traditions en Afrique comme partout dans le monde.

La conquête coloniale a installé il y a un siècle et demi une nouvelle grande période, qui n'est pas achevée, l'hégémonie économique, politique et intellectuelle de l'Occident étant loin d'avoir pris fin avec les indépendances. C'est au cours de cette période qu'ont émergé dans l'espace ouest-africain des états constitués sur le modèle de l'État-nation, reproduisant non seulement les formes mais aussi l'esprit des institutions et des modes de gestion et de régulation publique issus des sociétés européennes.

Les références de tous les jours des individus, des communautés et des groupes sociaux dans les États postcoloniaux africains actuels sont profondément ancrées dans le legs politico-institutionnel de chacun des différents moments de l'Histoire. Bien souvent, les

réactions et les attitudes des acteurs africains ne peuvent être comprises que si l'on se réfère à cet héritage produit par les couches historiques successives. Leur rapport avec les systèmes politiques et institutionnels est souvent ambiguë, l'imbrication dans les mécanismes de l'État-nation pouvant aller du rejet à la tolérance voire à la reconnaissance formelle.

Malheureusement, peu d'analyses d'ensemble, peu de mises en perspective ont été faites sur l'évolution des systèmes et des pratiques de gouvernance et de gouvernement au cours de chacune de ces trois périodes, sur les raisons de l'adoption ou de l'abandon de comportements politiques et sociaux, sur ce qui a pu inspirer l'édification ou le rejet de modèles censés être adaptés aux réalités, défis et exigences des sociétés contemporaines. Peu de réflexions ont été menées sur la vision et le sens que l'on donne à la modernité dans ses rapports avec les traditions en Afrique, car si la modernité n'est pas en soi une réponse, elle correspond au moins à une nouvelle manière d'approcher les questions de gouvernance, en fonction des évolutions du continent et du monde, questions auxquelles toutes les sociétés ont été et demeureront confrontées. De fait, les détenteurs actuels du savoir et des traditions de chacune de ces périodes, bien qu'étant confrontés aux mêmes défis par rapport à la modernité de leurs sociétés, échangent peu. Pire : les sentiments des uns par rapport aux autres sont plutôt de l'ordre de la défiance de la prise de distance, et même dans certains cas, du mépris. Il est donc essentiel de mettre en lumière l'enjeu de la prise en compte de la tradition aujourd'hui, en distinguant dans cette optique, la situation des villes de celle des campagnes, mais aussi en mesurant les écarts de point de vue des différentes générations.

Cette mise en lumière permet d'ailleurs également de rappeler – et cela fut fait abondamment par plusieurs participants au colloque, le danger de l'instrumentalisation de la tradition, et l'ambiguïté de son rôle dans certains jeux politiques. Certains acteurs, de fait, ne cessent de convoquer ces différentes formes de légitimité au service de leurs intérêts propres, voire entretiennent le flou dans le maniement des concepts.

***Pluralisme des enjeux, pluralisme des points de vue :
un colloque, qui donne la parole à tous***

Le colloque de Bamako a été voulu comme lieu d'échange très pluraliste. Il a permis de confronter de manière directe des acteurs qui, en Afrique de l'Ouest, portent la tension entre tradition et modernité, et a fait dialoguer des protagonistes (universitaires, hommes politiques, traditionalistes, responsables religieux, acteurs internationaux) dont les logiques évoluent souvent de manière trop parallèle. Le colloque n'a pas constitué un événement révolutionnaire, issu d'une méthode et d'un choix de participants que personne n'aurait expérimenté jusqu'ici. Ici ou là, les colloques universitaires n'hésitent pas à inscrire des praticiens parmi leurs intervenants, ici ou là les politiques discutent avec la société civile, mais une composition aussi large que celle de la rencontre de Bamako est tout de même inédite : spécialistes universitaires de l'histoire, des sciences politiques, des religions de ces différentes périodes, hommes politiques africains, chefs coutumiers, responsables religieux, détenteurs du savoir traditionnel, intervenants canadiens ou européens... De l'avis de tous, ce cocktail qui aurait pu être explosif s'est révélé extrêmement fécond, à l'image même de la diversité, de l'interaction et de la complémentarité que suppose le concept même de gouvernance.

Le colloque a été organisé autour de trois grands thèmes qui reflètent bien les différents aspects de la gouvernance en Afrique : le choix des dirigeants, la gestion des biens publics, et la redevabilité du pouvoir. Nous avons structuré ces actes suivant ces thèmes et suivant le déroulement même des sessions : les interventions, les questionnements et le débat, la synthèse des commentateurs. Nous avons également pris le parti d'ajouter en annexe quelques textes qui nous ont paru particulièrement pertinents pour éclairer la thématique du colloque ■

LES PARTICIPANTS AU COLLOQUE

Intervenants de la session « Le choix des dirigeants »

Bintou SANANKOUA



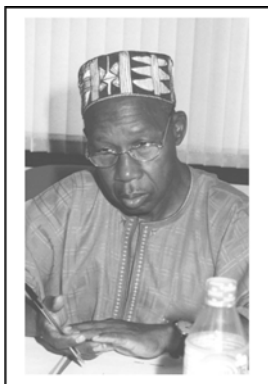
Ancien professeur d'histoire à l'École normale supérieure de Bamako. chercheur en sciences humaines, ancienne députée à l'Assemblée nationale malienne. Mme Bintou Sanankoua est très active dans la société civile dans le débat sur la citoyenneté au Mali. Elle est spécialisée dans l'histoire du XIX^e siècle.

Atsutsè Kokouvi AGBOBLI



M. Atsutsè Kokouvi Agbobli, de nationalité togolaise, est historien. Politologue et journaliste. formé dans les universités françaises notamment à Poitiers et à Paris-Sorbonne. Il assure successivement plusieurs fonctions. Après l'enseignement, il devient chef de la Division des affaires politiques générales, de la défense et de la sécurité au Secrétariat général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), expert et fonctionnaire au Bureau international du travail, journaliste, puis ministre de la Communication et de la Culture, et ministre chargé des Relations avec le Parlement dans le gouvernement togolais. Auteur de plusieurs ouvrages, il est actuellement directeur du Magazine bimensuel *Afric'Hebdo* édité à Lomé. au Togo.

N'tji Idriss MARIKO



M. N'tji Idriss Mariko est titulaire d'un doctorat en lettres et d'un diplôme d'études supérieures en sciences de l'éducation. De 1970 à 1976 il enseigne la littérature à l'École normale supérieures de Bamako. En 1976 est nommé Directeur national des Arts et de la Culture. Directeur national des Affaires sociales en 1979. Il entre au gouvernement de 1980 à 1984 comme ministre des Sports, des Arts et de la Culture. Conseiller technique au ministère de l'Éducation nationale, puis du Plan et de Coopération, il retourne à l'enseignement avec l'ouverture de l'université de Bamako après avoir été membre du Conseil exécutif de l'Unesco. Secrétaire général de la Conférence nationale du Mali, M. Mariko est actuellement professeur honoraire à la faculté des Lettres, Langues, Arts et Sciences humaines de l'université de Bamako.

Questionneurs de la session « Le choix des dirigeants »

Emmanuel AHLINVI



M. Emmanuel Ahlinvi est docteur en science politique de l'université Montesquieu Bordeaux IV (France). Ancien normalien, diplômé en philosophie politique, en science politique et en communication politique, ses principaux thèmes de recherches portent sur la sociologie des discours politiques et des constitutions africaines, sur les organisations politiques (organisations de la société civile, les partis politiques et les syndicats), sur les comportements politiques et l'analyse des politiques publiques. Ses enseignements portent sur la sociologie politique, la sociologie des relations internationales, les processus électoraux et les politiques publiques. Précédemment chercheur associé au Centre

d'études et de recherches sur la vie locale (CERVL) à l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux, il est depuis 2003 professeur assistant à la faculté de droit et de science politique à l'université de Parakou (FDSP/UP) dans le nord de la république du Bénin dont il est originaire. Il est, par ailleurs chargé du département de science politique et des affaires culturelles de ladite faculté en même temps qu'il est chercheur associé à l'Institut de développement et d'échanges endogènes (IDEE) à Ouidah..

Hamidou MAGASSA



M. Harmidou Magassa est linguiste et anthropologue de formation, docteur de l'université de la Sorbonne Nouvelle (Paris VI) et chercheur postdoctoral de l'université d'Indiana (Bloomington). Il a enseigné à l'Institut national des Langues et Civilisations orientales à Paris et dans plusieurs universités africaines, publiques et privées (Mali, Nigeria). Après quinze ans de fonction publique, il a pris sa retraite anticipée pour le secteur privé en se basant à Bamako comme consultant socio-économiste au SERNES depuis 1992. Essayiste et poète publié à Paris chez Maspéro, Nubia et à Bamako par l'ONG 'Yeredon' qu'il a fondée à Ségou en 1992. Il a également été chercheur postdoctoral en analyse institutionnelle du développement de l'université d'Indiana (Bloomington) aux États-Unis.

Commentateur de la session « Le choix des dirigeants »

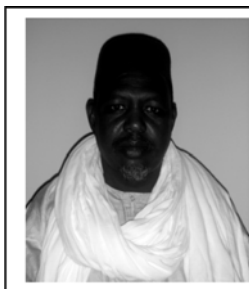
Dominique DARBON



M. Dominique Darbon est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Diplômé en science politique, en études africaines et en droit, ses principaux thèmes de recherche portent sur la réforme administrative, l'analyse des politiques publiques dans les pays africains, le management des administrations et les systèmes administratifs comparés. Son enseignement porte sur l'analyse des politiques publiques, l'administration comparée, les études de développement, la sociologie politique et la sociologie des organisations. Ancien directeur du CEAN (Centre d'études d'Afrique noire) et ancien rédacteur en chef de la revue *Politique africaine* il est président du conseil scientifique du pôle Afrique du ministère des Affaires étrangères et responsable du parcours « coopération internationale et développement » à l'IEP de Bordeaux

Intervenants de la session « Biens publics »

Mahamoud DICKO



El Hadj Mahmoud Dicko est licencié de théologie de l'université Dar Al Hadith de Médine en Arabie Saoudite. Il est actuellement Premier secrétaire chargé des Affaires religieuses du Haut Conseil islamique du Mali, et directeur général de la radio islamique du Mali. Il occupe également la fonction de secrétaire général au sein de l'Association malienne pour l'Unité et le Progrès de l'islam. El Hadj Mahmoud Dicko est enfin imam de la mosquée sunnite de Badalabougou à Bamako.

Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN



M. Jean-Pierre Olivier de Sardan est professeur à l'École des hautes études en sciences sociales et directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique en France. Il vit et travaille au Niger où il est chercheur au LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local), une structure de recherche en sciences sociales qui regroupe des chercheurs béninois et nigériens autour de l'étude empirique, par des méthodes qualitatives de type socio-anthropologique des diverses formes de délivrance des services et biens collectifs ou publics, que ce soit par les administrations africaines ou par d'autres institutions. Il a publié de nombreux ouvrages, en français et en anglais, et entre autres: *Les sociétés songhay-zarnia (Niger, Mali)* 1984 ; *Anthropologie et développement*, 1995: *Everyday corruption and the state, Citizens and public officials in Africa* (en collaboration avec G. Blundo), 2006. (qui va bientôt paraître en français).

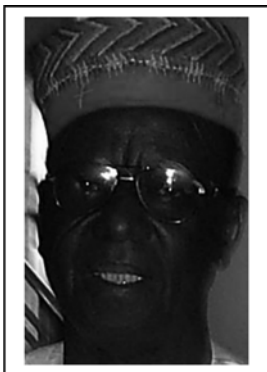
M. Ousmane TRAORE



M. Ousmane Traoré est ancien juge à la Cour Suprême du Mali, docteur en droit des affaires foncières, chercheur et chargé de cours à l'université, ancien coordinateur adjoint de l'observatoire du foncier au Mali, actuellement inspecteur en chef adjoint au ministère des Domaines de l'État

Questionneurs de la session « Biens publics »

Le OUIDI Naaba



Sa majesté Ouidi Naaba (Dr Tinga Douamba) est traditionaliste, doyen de la cour du Moro Naaba à Ouagadougou capitale du royaume de Ouagadougou et il assure depuis 2002, la présidence du Comité national d'éthique du Burkina Faso.

Ousmane SY



M. Ousmane Sy est docteur en développement économique et social. De 1987 à 1993 il est chargé de programme du PNUD au Mali. De 1993 à 2000, il pilote la « Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles » chargée de conduire ce processus voulu par le nouveau pouvoir démocratique. En 2000, il entre au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, ce qui lui offre l'occasion de traduire dans l'action politique ses travaux techniques. Il est également chargé d'organiser les élections présidentielles de 2002. Il a créé par ailleurs son propre centre d'expertise et de conseil, le CEPIA (Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique). Il coordonne aujourd'hui l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, et il est vice-président de l'IRG.

Commentateur de la session « Biens publics »

Larbi BOUGUERRA



M. Mohamed Larbi Bouguerra est ancien directeur de l'institut national de la recherche scientifique de Tunisie. Docteur d'État en sciences physiques (La Sorbonne- Paris, 1967). il a fait sa carrière des deux côtés de la Méditerranée après des séjours à l'université de Southern California. il a été assistant à la faculté de médecine de Paris et directeur de recherche associé au CNRS à l'université Paris 6. Il est l'auteur d'une douzaine d'ouvrages traitant de l'usage de la science dans les pays du Sud et des questions environnementales. Il est en charge du Programme Eau de la FPH. Il est consultant à l'Onu, à l'OMS et à l'Unesco. Il collabore à de nombreux journaux dans le monde arabe et en France (*Le Monde diplomatique*, *La Recherche*, *Science Frontière*...). Il est secrétaire du Conseil d'administration de l'IRG.

Intervenants de la session « La redevabilité du pouvoir »

Mahmoud Karamoko BAMBA



Me Mahmoud Karamoko Bamba est chercheur, historien traditionaliste, linguiste et sociologue (Mali).

Richard TOE



Né en 1940 à Kolongotomo (Macina) ; Consultant indépendant à Faladié Sema ; vingt-huit ans d'activité professionnelle dans le monde rural au sein de la CMDT (secteur coton au Mali) de 1968 à 1996 ; 1992 -1994 : ancien Conseiller à la communication au ministère du Développement rural ; 1994-1997 : membre de l'équipe de la mission de décentralisation. Consultant chargé de la coordination des groupes d'étude et de mobilisation. Gestion des entreprises et culture africaine (centre Djoliba, Bamako) participation 1992 (réflexion sur la question de la culture d'entreprise au Mali). Plan de communication du plan d'action du ministère du Développement rural (MDR) en 1994. Ancrage historique et culturel de la Décentralisation au Mali, 1995. Étude sur la problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le contexte de la démocratie du Mali. Recherche sur les langues, la prévention et la gestion des conflits, ainsi que l'histoire africaine. Recherche sur les terminologies et concepts scientifiques en langue nationale bambara.

Kwesi JONAH



M. Kwesi Jonah est conférencier au département de sciences politique de l'université du Ohana. Il est le président du *Governance Center* au sein de l'*Institute of Economic Affairs* d'Accra, Ghana. Il est également consultant auprès du PNLD et du ministère des Affaires parlementaires du Ghana, Ses intérêts de recherche sont: la gouvernance, les partis politiques et élections et les fontes de législations.

Marnadou BADJI



M. Mamadou Badji professeur d'histoire du droit à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) et assesseur du doyen de la faculté de droit et membre du Réseau de chercheurs « Droit de la santé » de l'Agence universitaire de la Francophonie.

Questionneurs de la session « Redevabilité du pouvoir »

Fatou Kiné CAMARA



Mme Fatou Kiné CAMARA est titulaire d'une thèse de doctorat d'État dont le sujet est « L'autonomie de la clause compromissoire en matière d'arbitrage commercial international ». Elle enseigne le droit international privé et le droit de la famille à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar. Parallèlement à ses activités d'enseignante, elle fait de la recherche fondamentale en anthropologie juridique. Elle est l'auteure de deux ouvrages sur le traditionnel négro-africain *L'union matrimoniale dans la tradition des peuples noirs*, co-écrit avec Saliou S. M. Kanji. 2000. et *Foi noire et Justice dans la tradition des peuples noirs*, 2004. Dans le but de participer à la promotion de réformes législatives enracinées dans la tradition juridique négro-africaine. Fatou K. Camara est membre du *Réseau gouvernance en Afrique*, de l'*Association des femmes juristes (AIS.)*, ainsi que du *Conseil sénégalais des Femmes (Cosef)*.

Bonnie CAMPBELL



Mme Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au département de science politique à l'université du Québec à Montréal, où elle est titulaire de la chaire C-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement et également directrice du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA). Mme Campbell est docteur de l'université de Sussex. Elle poursuit depuis des recherches sur les politiques des institutions financières multilatérales et notamment sur les réformes institutionnelles, les enjeux de la gouvernance et les stratégies de réduction de la pauvreté. Mme Campbell a été présidente du conseil d'administration de l'Institut Nord-Sud (Ottawa) (2003- 2006) et est présentement membre du comité scientifique du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD. Paris), Elle a produit de nombreuses analyses entourant plus largement les enjeux de développement international, de gouvernance et de mise en valeur des ressources minières, et elle est l'auteure d'une soixantaine d'article et auteure, éditrice et co-éditrice de huit ouvrages incluant *Structural Adjustment in Africa* (avec John Loxley), *Political Dimensions of the International Debt Crisis et Restructuring in Global Aluminium. Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique* (Regulating Mining in Africa: For whose Benefit?) et *Qu'allons-nous faire des pauvres ?* Mme Campbell a récemment été honorée en août 2006 et est maintenant membre du Cercle d'excellence de l'Université du Québec.

Commentateur de la session « Redevabilité du pouvoir »

Raufu MUSTAPHA



M. Ahdul Raufu Mustapha est conférencier en Politique africaine au St. Antony's College de l'université d'Oxford. Il enseignait précédemment la science politique au sein de l'université du Nigeria. Ses intérêts de recherche comprennent les politiques rurales en Afrique, les question d'ethnicité et d'identité africaines et les politiques de démocratisation en Afrique. Ses publications récentes comprennent notamment *Coping With Diversiv: Nigerian State in Historical Perspective*, in AI Samatar & AI Samatar. eds. *The African State; Reconsiderations*, Heinemann, Portsmouth, NH.

Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique

Ousmane Sy

(voir photo et biographie p. 22)

Traoré Djouma Konté



Pédagogue de formation avec une maîtrise dans la spécialité Langues étrangères (anglais-russe) obtenue en juin 1992 en Russie, Djouma Traoré a fait une formation en bureautique au Cefib (Mali) et, depuis octobre 1993, travaille comme secrétaire et assistante administrative, actuellement, assistante du coordinateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique.

Assane Mbaye



Juriste de formation, doctorant en droit privé, titulaire d'un diplôme d'études approfondies en droit international et d'un diplôme d'études supérieures spécialisées en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Enseignant à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar ; ex-formateur à l'École nationale d'administration et de la magistrature du Sénégal. Membre du Centre de ressources de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique. Il a réalisé plusieurs études sur les rapports entre gouvernance locale et protection des droits humains.

Momar Dieng



Économiste de formation initiale, Momar Dieng a par la suite suivi des formations spécialisées, notamment dans les métiers du développement rural et du conseil en communication. Il a un profil d'expert en conception et suivi & évaluation de projets et programmes de développement, avec une dizaine d'années d'expériences dans le secteur agricole et rural. Depuis 1999, il participe activement à l'animation de l'initiative de dialogue sur la gouvernance en Afrique, devenue « Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique ». Actuellement, il coordonne le Centre de ressources de l'Alliance.

Karine Goasmat

Directrice associée d'Exemole Sarl - (Expériences et méthodes - outiller les Échanges), qui a pour vocation d'allier outils informatiques (existants ou développés par elle) et méthodes de travail (éprouvées ou expérimentales) au service d'une dynamique collective (association, entreprise, réseau, collectivité). Par délégation de la Fondation Charles Léopold Mayer, Karine Goasmat suit le programme sur « la gouvernance en Afrique » : mise en place des outils et méthodes de structuration et de capitalisation de l'information, formation à ces outils, établissement et gestion des dossiers de cofinancement,

Assaita Dite Diodo Dia



Aissata Dite Diodo Dia, née à Bamako le 10 septembre 1976, est juriste de profession, titulaire d'une maîtrise en droit privé de la faculté des sciences juridiques et économiques du Mali) avec cinq années d'expériences professionnelles dans le développement local et la décentralisation plus spécifiquement dans l'appui institutionnel aux associations et groupements féminins. Actuellement, elle est en stage de perfectionnement au Cepia dans le cadre de sa formation en MBA Gestion d'entreprises.

Institut de recherche et débat sur la gouvernance

Michel Sauquet



Michel Sauquet est diplômé de Sciences po et docteur en économie appliquée. Il a passé l'essentiel de sa carrière professionnelle, depuis le début des années 70, dans les domaines de la coopération internationale, de l'interculturel et de la communication pour le développement, notamment en Afrique et en Amérique latine pour le compte de diverses ONG ou organisations internationales et de la Fondation Charles Léopold Mayer. Vice-président des éditions Charles Léopold Mayer et de l'Alliance des éditeurs indépendants pour une autre mondialisation, il est actuellement enseignant à Sciences Po et auteur d'une quinzaine d'ouvrages.

Martin Vielajus



Martin Vielajus est diplômé du Master de Carrières internationales de l'Institut d'études politiques de Paris. Il assure jusqu'en octobre 2006, une fonction parallèle de chargé de mission au sein de la direction pédagogique de l'IEP. Son champ d'étude porte principalement sur les formes et modes d'action de la société civile, ainsi que sur les perceptions des critères de «gouvernance» dans les politiques de coopération. L'approche interculturelle de l'IRG fait suite, par ailleurs, à ses expériences au sein de l'Unesco et de diverses institutions culturelles.

Josie Lianna Kaye



Josie Lianna Kaye est diplômée de licence en sciences politiques de l'université de Nottingham. Actuellement elle fait un Master de Relations internationales à Sciences po Paris et un Master dans le domaine de la Résolution de conflits à Columbia University New York. Suite à ses expériences au Togo dans le domaine humanitaire, elle est devenue la présidente d'une association qui aide des orphelins et les enfants démunis de Lomé. En parallèle à ses études, elle fait de la recherche sur la paix et la réconciliation en Afrique.

Ministère français des Affaires étrangères (MAE)

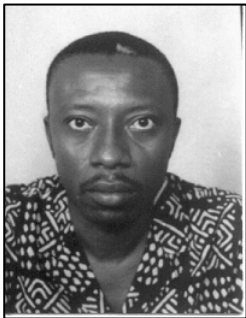
Hervé Magro



Hervé Magro est conseiller des Affaires Etrangères, diplômé de l'IEP et de l'Inalco, est, depuis septembre 2004 sous-directeur de la gouvernance démocratique à la Direction Générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE. Auparavant, il a occupé divers postes au sein de l'administration des Affaires étrangères : notamment chef du département Afrique du Nord et Moyen-orient à la DGCID, Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, Ambassades de France à Washington et à Ankara.

Direction de la Coopération et du Développement (Suisse)

Achaire Deoulengar



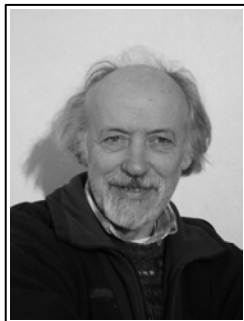
Achaire Deoulengar, de nationalité tchadienne, est né Cameroun en 1959. Il a commencé sa carrière professionnelle au PNUD, avant de rejoindre la Coopération suisse à partir de 1989 où il a occupé successivement les postes de Coordonnateur adjoint au Tchad et de Directeur résident adjoint au Bénin. Depuis septembre 2006, il est chargé de programme régional basé auprès du bureau de la Coopération suisse au Niger. Durant ce parcours, il s'est occupé de dossiers touchant à différents thèmes tels que l'éducation de base, la santé, la production sylvo-agro-pastorale, la décentralisation. Entre autres opérations, il suit actuellement au Niger des programmes d'appui à la gouvernance locale dans les régions de Maradi et de Téra .

Abdel Kader Dicko

Chargé du programme gouvernance-décentralisation à la Coopération Suisse au Mali

Atelier Arcadie

Philippe Cassard



Après des études de lettres et de journalisme, il a été correspondant audiovisuel pour Reuter en Afrique de l'Ouest et chef-opérateur de cinéastes africains pendant une dizaine d'années. De retour en France, il a participé à l'émergence du documentaire d'investigation internationale à la télévision (Emissions « Résistance », « Itinéraires », « Géopolis »). Aujourd'hui indépendant, il est auteur-réalisateur d'une centaine de documentaires, notamment sur l'Afrique, la lutte contre l'apartheid, l'environnement, le dialogue des cultures et l'éducation.

Première partie

**LE CHOIX
DES DIRIGEANTS**

Au cours des différentes périodes de l'histoire africaine, comment se sont posées les questions de légitimité de l'autorité et d'alternance des détenteurs du pouvoir ? Comment les trois grandes périodes (préislamique, islamique, coloniale/postcoloniale) ont-elle contribué à construire des modèles spécifiques de légitimation de l'autorité ? Comment ces modèles sont-ils aujourd'hui conciliables avec l'idéal moderne d'une démocratie « universelle » ?

La session consacrée à ce thème a confronté l'approche formelle des processus électoraux, fondée telle qu'elle existe aujourd'hui sur le principe majoritaire, à des formes plus anciennes de désignation des dirigeants. Elle a donc abordé de fait la question de la légitimité du processus électoral notamment vis-à-vis des pouvoirs locaux traditionnels, mais aussi la question de la collaboration/compétition entre ces pouvoirs.

Elle a enfin posé enfin la question du statut de l'individu-citoyen, du vote individuel et du principe de suffrage universel au regard des traditions africaines. Que suppose ce principe de vote démocratique en termes d'égalité de statuts et de reconnaissance de l'expression individuelle ?

GOVERNANCE, LEGITIMITE ET LEGALITE AU MALI

Intervention de Bintou SANANKOUA

Par rapport au thème général, le choix des dirigeants, j'ai intitulé ma présentation : « *Gouvernance, Légitimité et légalité au Mali* », non pour restreindre le sujet, mais, parce que le Mali actuel, héritier du Grand Mali, du Mali des grands empires de l'Afrique de l'Ouest est un résumé de l'histoire de l'Afrique de l'Ouest sahélo-saharien, objet de notre réflexion. Son histoire ininterrompue, du IX^e au XVI^e siècle, de l'empire de Ghana à la chute de l'empire Songhay en 1591, a couvert l'Afrique du lac Tchad à l'océan Atlantique. Pendant ces longs siècles, le centre et les périphéries se sont déplacés, mais l'histoire est restée ininterrompue.

La deuxième raison de cet intitulé est que ce Mali, à travers ces siècles, a connu et pratiqué toutes les formes de gouvernance endogènes à l'Afrique : des plus simples, au niveau de la tribu, aux plus élaborées, dans les sociétés lignagères ou segmentaires, les royaumes, ou les empires. Il a connu toutes les formes de construction d'État, du regroupement consensuel à la domination par la force. Le Mali est un concentré, un résumé de l'histoire de la gouvernance dans la région.

Le Mali a mis au point, très tôt, des modes de gouvernance qui lui ont permis d'organiser dans la paix, la stabilité et la sécurité, les rapports entre les différentes composantes de la société, les modes de production économique et de transmission du pouvoir. Il a élaboré des outils et mécanismes pour régler les crises et les conflits internes et externes. Les gouvernants tiraient la légalité et leur légitimité des référentiels culturels, sociaux et économiques internes. La nécessité de l'autorité est culturelle, elle est profondément et anciennement ancrée dans les esprits dans cette partie de l'Afrique.

Les maux dont souffre l'Afrique aujourd'hui, (pauvreté, maladies, conflits, corruption) sont attribués à la mauvaise gouvernance. La bonne gouvernance est brandie comme la solution de tous ces maux, la panacée, et de plus en plus comme la conditionnalité de l'aide extérieure.

Quand le Mali avait l'initiative et était responsable de son propre destin, il a réglé de façon autonome la question de la gouvernance, ce qui lui a valu une histoire continue, plusieurs fois centenaire. Aujourd'hui, avec l'évolution et les changements qu'elle implique, les différents contacts avec le monde extérieur, la question de la gouvernance intègre des facteurs non africains au point que les peuples africains ne s'y reconnaissent pas.

L'objet de cette présentation est de montrer l'évolution de la gouvernance au Mali à travers les différentes périodes historiques, les changements des sources de la légalité et les problèmes de légitimité que pose le suffrage universel.

Avant la colonisation.

Avant la colonisation, le culte des idoles et des anciens, morts ou vivants, avait une importance particulière dans la société. Les classes d'âge donnaient les repères. L'âge donnait la légitimité. On choisissait le dirigeant en fonction de l'âge, le plus âgé étant celui qui se rapprochait le plus des anciens. Le pouvoir se transmettait de frère à frère par ordre de naissance. Une assemblée d'adultes formalisait le choix. Elle pouvait décider de faire régner un frère plus jeune si l'aîné, pour une raison ou une autre (maladie, débilité, incapacité évidente), n'était pas en mesure d'assumer la charge. Le choix des dirigeants était trop important dans ces sociétés, pour que tout le monde y participe. Il était réservé à une élite gérontocratique minutieusement sélectionnée. N'importe quel vieux ne pouvait accéder au pouvoir. Il devait appartenir à l'élite qui tient sa légitimité soit de la conquête, soit de l'appartenance à la descendance des dirigeants. Le pouvoir restait toujours dans la même famille et le même clan. Toute velléité de changement provoquait une crise.

La traite des Noirs et le commerce transatlantique ont profondément modifié la gouvernance dans les pays côtiers d'Afrique. Ils sont à l'origine des États esclavagistes dans le golfe du

Bénin. Leur impact sur les États sahélo-sahariens est beaucoup plus faible à cause de leur éloignement de la côte et d'une tradition millénaire de commerce avec le monde musulman à travers le désert du Sahara et la mer méditerranée. L'élément extérieur qui va profondément influencer la gouvernance dans cette partie de l'Afrique de l'ouest est l'islam.

L'arrivée de l'islam influe sur tous les secteurs de la vie, y compris le secteur politique. Le pouvoir ne se transmet plus exclusivement par voie collatérale, mais de père en fils. Ce changement de légitimité et de légalité a été à l'origine de crises de succession dans les États qui ont adopté la nouvelle religion, avant que la transmission du pouvoir de père en fils ne s'impose à tous, avec son enracinement. Dans les empires du Mali et du Songhaï, l'islam a marqué, de façon indélébile le fonctionnement politique, social, économique et culturel de l'État.

La Dina (1818-1862) était un État théocratique fondé au nom de l'islam et régi selon ses prescriptions. Le nouveau pouvoir, pour se légitimer demande et obtient la caution des autorités religieuses de référence de la région, les Kounta, propagateurs de l'islam qadiriya dans tout le delta du Niger et les Dan Fodio, califes de Sokoto. Elle était dirigée par le Shayk fondateur, vainqueur de la bataille de Nukuma, assisté par une grande assemblée, le Batu Mawdo, composé de 100 oulémas. L'islam ici est la seule source de légitimité et de légalité. Le renouvellement du Batu Mawdo se faisait sur la base exclusive de la culture et de l'instruction islamiques. Pour prétendre siéger à l'auguste assemblée, il fallait être âgé au moins de 40 ans, être marié, avoir un bon niveau d'instruction, c'est-à-dire comprendre et écrire l'arabe, connaître le coran, retenir par cœur au moins deux hizb², et avoir étudié au moins huit ouvrages de droit malékite³.

À la mort de Sékou Amadou, le fondateur de l'État, son fils Amadou Sékou lui succède. Mais à la mort de ce dernier, les oulémas du Batu Mawdo sont divisés à propos de sa succession. Certains, dont des compagnons du fondateur de l'État, jugent son fils

² Une division du coran et un ensemble liturgique.

³ C'est l'islam de rite malikite qui laisse une très grande place à la coutume qui a pénétré dans la zone.

Amadou Amadou trop jeune (il avait 20 ans) et trop peu instruit pour être Amir el Mumini⁴, titre des souverains de la Dina. Ils proposent de préférer au fils immature, un frère, (en réalité un cousin) du défunt qui remplisse les conditions islamiques établies par le Batu Mawdo. D'autres pensent qu'il faut s'en tenir au respect formel de la tradition islamique qui veut que le fils du souverain succède au père. Une crise grave de succession éclate. Il a fallu faire appel aux traditions peul préislamiques pour éviter l'éclatement de l'État. Finalement, Amadou Amadou succède à son père. La crise est surmontée même si elle laisse des traces.

Pendant toute la période précoloniale, les problèmes liés à l'exercice, à la gestion, et à la transmission du pouvoir ont été régit par des mécanismes internes.

Les populations se sont appropriées l'islam de rite malékite qui leur permettait de recourir largement à leurs traditions. En plus, il s'est propagé plutôt pacifiquement (à l'exception de quelques épisodes guerriers, comme la conquête almoravide de Ghana au XI^e siècle, qui ne s'est pas accompagnée d'occupation ou d'invasion massive, ou la fondation de la Dina qui répondait davantage à des impératifs économiques que religieux) chez les commerçants d'abord, dans la classe dirigeante ensuite, et progressivement au niveau de la population, ce qui explique qu'il ne soit ni perçu, ni vécu comme étranger, encore moins comme une agression, contrairement à la colonisation.

Pendant la colonisation.

Avec la conquête coloniale, les règles d'accession au pouvoir et à son exercice changent totalement. L'autorité est directement exercée par la puissance coloniale, selon des règles inconnues et incompréhensibles des populations. Les dirigeants qui se sont opposés avec acharnement à la conquête ont été tués ou remplacés par une branche familiale rivale ou par d'autres qui n'avaient traditionnellement aucun rapport avec le pouvoir. Leur pouvoir était celui que le colonisateur leur conférait, généralement la levée des impôts ou le recrutement pour les travaux forcés. Ces chefs, qui

⁴ Commandeur des croyants.

tenaient la légalité de la puissance occupante, n'avaient aucune légitimité aux yeux des populations, soumises à des règles qui leur étaient totalement étrangères⁵, réduites à l'état de sujets français, donc infantilisés et irresponsables.

La réalité de la conquête française est complètement différente de leur pratique. Pour constituer des empires, il a bien fallu soumettre par la conquête d'autres royaumes. Les vaincus étaient maintenus à la tête de leurs royaumes qui devenaient des provinces de l'État central. Ils étaient juste astreints au paiement annuel d'un impôt de soumission.

Il faut attendre la fin de la deuxième guerre mondiale pour voir la reconnaissance des droits fondamentaux des colonisés y compris par la suite le droit de choisir leurs dirigeants, selon les règles définies par le colonisateur, et qui n'ont rien à voir avec les traditions africaines d'accession au pouvoir. Des règles complètement étrangères. Les premières élections organisées sont favorables aux « amis » du colonisateur. Mais très rapidement, l'élite africaine comprend et maîtrise le système, l'utilise pour vaincre le régime colonial au nom des principes de Liberté, Égalité, Fraternité.

Avec l'indépendance.

Une fois l'indépendance acquise, les dirigeants africains ne changent pas les règles qui leur ont permis d'accéder au pouvoir au détriment de ceux qui en avaient la légitimité traditionnelle.

Le scrutin électoral, avec vote au suffrage universel est désormais la seule source de la légalité. Il est vidé de son contenu démocratique avec l'avènement du parti unique au lendemain de l'indépendance. Les dirigeants, y compris au niveau des postes électoraux, sont désignés en fonction de leur appartenance ou de leur fidélité au parti ou de leur « inféodation » au président de la République, chef de l'État, premier responsable du parti-État, qui

⁵ Djibo Hamani, dans sa communication au colloque international de Niamey en 2002 sur la chefferie traditionnelle et l'État postcolonial en Afrique de l'Ouest, intitulée « Des Institutions précoloniales africaines à la chefferie traditionnelle », montre comment le colonisateur français a éliminé les dirigeants africains et créé de toute pièce la chefferie traditionnelle pour servir d'interface entre le pouvoir colonial et les populations.

nomme à toutes les fonctions. Les élections, présidentielles et législatives sont organisées régulièrement, même par les pouvoirs militaires issus de coup d'État nombreux en Afrique de l'Ouest. Elles se déroulent de façon formelle et donnent les apparences de respectabilité au régime en place. Personne n'est dupe, mais tous (y compris ceux qui crient aujourd'hui à la mauvaise gouvernance en Afrique) ferment les yeux. Le scrutin n'est ni libre, ni démocratique.

Le système a perduré avec ses déviances parce qu'il y a eu appropriation par l'intégration de certaines croyances ou pratiques. Par exemple en Afrique, on ne quitte pas le pouvoir, on meurt au pouvoir. Le peuple doit se soumettre au pouvoir. En réalité on ne prend en compte ici qu'un élément, la partie qui intéresse, sans la contrepartie. On doit assurer au peuple qui se soumet la sécurité, la prospérité, le bien-être. C'était le prix ou la condition de la soumission.

À la longue ce système est devenu insupportable. Le pouvoir ne jouait pas sa partition. Il n'assurait pas à l'ensemble du peuple ce que celui-ci était en droit d'attendre de lui, la sécurité et le bien-être. Seule une minorité, constituée par les parents, amis et alliés profitait du système. Le plus grand nombre était exclu et du pouvoir et des richesses nationales.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'élite politique et intellectuelle avait demandé l'application de la devise de la république française, Liberté Egalité Fraternité. Depuis, elle s'est totalement disqualifiée par la pratique, la complicité ou la collaboration avec un pouvoir autocratique et partisan. C'est la société civile, particulièrement les femmes, les jeunes, les syndicats et les magistrats, qui exige à partir des années 90, le respect des principes démocratiques et l'instauration du multipartisme.

Les Maliens, ne se reconnaissaient pas dans un pouvoir qui ne leur apportait ni le bien-être, ni la sécurité⁶. Ils s'en débarrassent par une insurrection populaire très violente, connue sous le nom de révolution de mars 91. Une transition pilotée par un Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP) est chargée de rattacher le

⁶ Dans certains Etats précoloniaux, assurer à la population le bien-être, la sécurité et la prospérité était une obligation pour le souverain. S'il n'y arrivait pas pour une raison ou une autre, il était tout simplement éliminé.

Mali à la modernité en le dotant d'institutions démocratiques et républicaines. Le Mali tourne ainsi définitivement le dos à son histoire et à sa culture politiques. La constitution de 1992, la charte des partis, et la loi électorale⁷ le font basculer dans le concert des nations démocratiques et modernes, où seul le suffrage universel confère légitimité et légalité.

Quelle est la légitimité du suffrage universel dans le contexte malien ?

L'élection est le mode d'expression de la démocratie. Le vote au suffrage universel est le moyen de sa mise en œuvre. Il fait participer tout le monde, y compris les jeunes, au vote, donc au choix des dirigeants. Tout le monde peut être candidat à toutes les élections, et devenir président de la République, député ou maire. Les critères d'éligibilité sont ceux exclusivement définis par la loi.

Ces nouvelles sources de la légalité et de la légitimité ne prennent en compte ni l'héritage politico-institutionnel, ni les mécanismes de reproduction du pouvoir en Afrique. Comme déjà mentionné, seule une élite, d'un certain âge, aristocratique, guerrière ou maraboutique, pouvait accéder au pouvoir. Les dirigeants procédaient à une large concertation, et exerçaient le pouvoir de façon collégiale. Tous ceux qui étaient concernés par une décision étaient consultés avant qu'elle ne soit prise, mais tout le monde ne participait pas à la prise de la décision. On voit bien ici que la notion de démocratie n'était pas inconnue des Maliens, même si sa base n'était pas large, seulement aristocratique, guerrière, ou maraboutique.

De la manière dont les choses sont perçues actuellement, le suffrage universel confère la légalité sans garantir la légitimité. La population malienne est constituée à plus de 70 % d'analphabètes qui ne comprennent pas grand-chose au nouveau mode de désignation des dirigeants, qui, de toutes façons n'a pas amélioré leurs conditions de vie. La multitude de partis politiques ne correspond à aucune réalité politique ou sociologique sur le terrain. Les populations ne se reconnaissent pas ou ne se retrouvent pas dans le système des partis

⁷ La charte des partis et la loi électorale ont été modifiées plusieurs fois pour tenir compte de l'évolution d'une jeune démocratie qui cherche sa voie.

qui mobilise une très faible proportion sur une base et selon des critères qui ne leur sont pas familiers.

Quelle est la légitimité des dirigeants issus d'un scrutin où à peine un quart des électeurs prend effectivement part au vote ?⁸ Quelle est la légitimité des dirigeants dont les modes de désignation (suffrage universel) ne représentent et ne signifient rien dans la mémoire collective de la grande majorité de la population ? Quelle est la légitimité des dirigeants dans lesquels les administrés ne se reconnaissent pas ? Quelle légitimité le suffrage universel confère-t-il aux dirigeants mal élus, quand toutes les phases préparatoires et les résultats des élections sont systématiquement contestés par l'opposition qui les ont perdus ? Quelle est la légitimité des vainqueurs d'un scrutin quand ils sont contraints de faire participer les perdants à la gestion des affaires pour pouvoir gouverner ? Quelle est la validité du suffrage universel pour une population à majorité analphabète ?

Toutes ces questions et bien d'autres montrent les difficultés d'appropriation par les populations, de modes d'accession au pouvoir qui leur sont étrangers.

L'anecdote suivante rend bien compte de la situation et illustre les conflits de légitimité. Lors des élections législatives de 1998 à Nara, un mari a chassé du domicile conjugal son épouse, parce qu'elle avait voté pour la liste du parti de son frère, un parti différent et concurrent de celui de son mari. Pour l'épouse, elle devait être du côté de son frère et le soutenir dans toutes les situations. Si un jour elle avait un problème grave, c'est ce dernier qui serait tenu de s'occuper d'elle. Pour le mari, son statut d'époux, et de chef de famille, lui donne droit à l'obéissance de sa femme qui doit se ranger de son côté en cas d'adversité, et lui obéir en toutes circonstances. Comment pourra-t-il demander dans la ville à d'autres de voter pour la liste de son parti s'il n'est même pas capable de faire voter dans ce sens sa propre femme ? Une femme qu'il a épousé en payant une dot et qu'il entretient à la maison ! C'est le comble de l'humiliation. Il a fallu faire appel aux mécanismes endogènes de règlement interne des conflits pour sauver le couple.

⁸ La faible participation des Maliens aux différents scrutins électoraux est la grande plaie de la démocratie malienne.

Quelle est la légitimité du multipartisme dans le contexte d'une telle réalité socio-culturelle ?

Les populations se sont adaptées ou se sont approprié à leur manière les modes de fonctionnement moderne qui leur sont imposés. L'adhésion à un parti politique, en ville et en campagne, ne se fait pas en fonction d'un programme ou d'un projet de société, mais en fonction des relations de parenté, d'amitié, d'alliance ou autre. Pendant les campagnes électorales, les notabilités des villages reçoivent tous les candidats ou représentants des partis avec la même déférence, acceptent les honneurs⁹ et tous les supports de campagne de tous les partis. Ils se répartissent entre les différents partis qui comptent, de façon que, quel que soit le vainqueur du scrutin, le village se trouve toujours du côté du gagnant.

Les populations rurales rentrent de plus en plus dans le jeu avec la décentralisation et les élections de proximité. Dans les communes rurales, le chef de village (chef traditionnel) conserve ses prérogatives et cohabite avec le maire élu qui représente la nouvelle légitimité. Quand les populations ont compris l'importance du maire, elles ont réglé la question à leur niveau. Elles se mobilisent fortement pour les élections communales contrairement aux élections nationales. En plus, quelle que soit l'appartenance politique du maire, une fois les élections terminées, elles font taire les différences politiques. Le conseil communal, le chef de village et ses conseillers travaillent ensemble pour le développement de la commune. Dans les communes urbaines, le parti politique qui gagne les élections en impose aux autres.

La démocratie est une forme de gouvernance universelle, suffisamment moderne pour que les Africains ne l'adoptent pas, dans un contexte de mondialisation. Il est de la responsabilité des élites, intellectuelles et politiques, d'interroger les lieux de fabrication de nos identités pour retrouver nos repères et intégrer l'esprit de notre héritage politico-institutionnel et de notre culture dans ces nouvelles modes de gouvernance.

⁹ Donner à l'hôte qui vous reçoit de la cola ou quelques billets de banque est une façon de l'honorer et marquer sa déférence.

Il faut pour cela « quitter la natte de l'autre », comme dirait le doyen feu Ki Zerbo, natte de l'autre conçue pour nous couper de nos racines. Nous devons donner à nos langues nationales la place qu'elles méritent dans notre système éducatif. En continuant à enseigner dans une langue étrangère, qui véhicule une autre culture, il serait difficile d'enraciner les jeunes dans leur propre culture, sans parler des difficultés pour maîtriser le système. Aujourd'hui, la plupart de nos États allouent plus du quart du budget national à l'éducation. Pourtant il y a de plus en plus d'enfants non scolarisés, de plus en plus de diplômés au chômage dans des pays où on a besoin de tout. L'école et l'université sont en crise partout dans nos pays !

Nous devons « quitter la natte de l'autre » en définissant nous-mêmes nos priorités. Les programmes d'ajustement structurel, la libéralisation sauvage, la privatisation des secteurs vitaux comme ceux de l'eau et de l'électricité, le dépérissement spectaculaire de l'Etat, imposés par les bailleurs de fonds, dans des pays où le secteur privé n'est pas en mesure de jouer un rôle déterminant, ne sont pas de nature à favoriser la démocratie et la bonne gouvernance.

Il est nécessaire, pour avancer et s'installer dans la modernité, de faire comprendre aux populations et le sens et le système du suffrage universel. Par exemple, aux élections législatives de 1992, les premières élections pluralistes depuis l'indépendance, au lendemain de la révolution de mars 91, les populations d'un village bobo du cercle de San ne comprenaient pas pourquoi le candidat qu'elles soutenaient est vaincu, et un candidat concurrent, qui avait obtenu moins de 30 voix, élu député. On leur avait pourtant expliqué que celui qui obtiendrait le plus de voix serait élu ! Ce qu'on ne leur avait pas expliqué et qu'elles ne savaient pas, c'est que le jour du scrutin, le chef de village ne pouvait pas dire publiquement que tous les natifs du village devaient voter Adema¹⁰. Ce qu'il a fait, et ce qui a valu à sa liste d'être attaquée et invalidée.

Pour que les populations s'approprient les différents concepts liés à la démocratie, il faut prendre les références dans les éléments

¹⁰ Parti du président Konaré, vainqueur des premières élections pluralistes du Mali après la révolution de mars 91.

de leur culture et donner des exemples qui représentent quelque chose pour elles.

Par exemple pour l'alternance, le vote au suffrage universel donne la possibilité de maintenir ou de chasser les dirigeants du pouvoir. Dans la plupart des États précoloniaux, ne régnaient, ou ne se maintenaient au pouvoir, que ceux qui pratiquaient ce qu'on appellerait aujourd'hui « la bonne gouvernance ». Les tyrans, les faibles et irresponsables, ou ceux qui se souciaient peu du bien-être général, disparaissaient d'une manière ou d'une autre.

Les États-nations, issus du système colonial, n'ont d'autres choix, s'ils veulent être crédibles aux yeux de leurs peuples et de leurs partenaires, et s'ils veulent donner des chances à l'intégration sous-régionale, que de renforcer la démocratie en la rendant compréhensible pour les populations.

Bibliographie sommaire

- *Chefferies traditionnelles et État post colonial en Afrique de l'Ouest*. Actes du colloque international tenu à Niamey du 19 au 22 mars 2002.
- Centre d'études et de recherches pour la démocratie et le développement économique et social, CERDES, *Le Processus démocratique malien de 1960 à nos jours*. Editions Donniya. Bamako.
- Chrétien, Jean- P. et Triaud Jean-L., *Histoire de l'Afrique. Les enjeux de mémoire*. Karthala, Paris, 1999.
- Fauvelle, François-Xavier, *L'Afrique de Cheikh Anta Diop*, Karthala, Paris, 1996.
- Madina Ly Tall, *L'empire du Mali*. Les Nouvelles Editions Africaines. 1972.
- Mback, Charles Nach, *Démocratisation et Décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Karthala, Paris, 2003.
- Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles. *La problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le nouveau contexte démocratique du Mali*.
- Perrot, Claude Hélène et François Xavier Fauvelle-Aymar, *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*. Karthala. Paris. 2003.
- *Quelle place pour l'Afrique dans le monde du XXI^e siècle ? Réponse des intellectuels et hommes de culture d'Afrique et de sa diaspora*. Actes de la conférence internationale des intellectuels et hommes de culture d'Afrique. Dakar, Sénégal, 21- 26 mai 1996.
- Bintou Sanankoua, *Un empire Peul au XIX^e siècle*. La Diina du Maasina. Karthala, 1990.

**DES REGLES DU PASSE
AU CHOIX ALEATOIRE
DES DIRIGEANTS ACTUELS**
Intervention de Atsutsè Kokouvi AGBOBLI

Si la gouvernance, un terme non encore reconnu dans le dictionnaire de l'Académie française, peut être comprise comme l'ensemble des caractéristiques propres au gouvernement d'un pays, une bonne gouvernance doit s'entendre par une direction politique clairvoyante et efficace et une mauvaise gouvernance, une direction politique qui ne l'est pas.

Ainsi, sous-développée et globalement nettement en retard en matière de développement par rapport aux autres régions du monde, l'Afrique dans son ensemble est le siège des tensions inter-ethniques, d'antagonismes inter-religieux, de la pauvreté de masse avec la malnutrition, la faim et les famines, de dures répressions avec des violations massives des libertés et droits humains et des guerres civiles dont la cause est imputée à la mauvaise gouvernance.

Il est reproché aux gouvernements africains de ne pas se soucier de l'objet de la politique qui, selon Edmund Burke, écrivain et homme politique britannique du XIX^e siècle, vise à « assurer le développement et réduire les inégalités » dans tout pays. Encore que, deux cent dix années après la mort du Britannique, l'objet de la politique, suite aux progrès considérables faits par le genre humain en matière d'exercice du pouvoir d'État, peut être entendu aujourd'hui par « assurer le développement et réduire les inégalités dans le respect des libertés, des droits de l'homme et de l'État de droit ». Une action qui ne peut être menée efficacement que si les

gouvernants mesurent correctement les enjeux mondiaux, s'inspirent des leçons de l'histoire nationale et universelle et prennent à cœur les aspirations de leurs populations au développement authentique.

En ce sens, la gouvernance reste quelque chose de très complexe, compliqué et difficile à cerner : elle dépend des valeurs intellectuelles et de la vitalité propres des peuples et nations concernés, de leur histoire nationale, de l'environnement international et des rapports de force mondiaux, de leurs relations avec l'étranger, de leurs ambitions collectives et place sur l'échiquier international et surtout du sens de responsabilité de leurs élites dirigeantes. Des conditions qui sont loin d'être réalisées dans les sociétés africaines actuelles, dominées de l'extérieur et sans indépendance réelle pour s'affirmer, au point que cela interpelle l'intelligentsia et les gouvernants et pose avec acuité la question de leurs conditions d'accession au pouvoir.

Du choix des dirigeants dans le passé précolonial

Quoique les institutions politiques des États africains précoloniaux fussent tous d'essence monarchique, elles étaient généralement loin d'être autocratiques d'autant que dans cette Afrique-là, ne devient pas chef qui veut : ni l'appartenance à la famille régnante ni la richesse ni la puissance ne confèrent à quiconque le droit de diriger toute communauté humaine constituée.

Au niveau des plus petites communautés qu'étaient les clans ou lignages résidant dans les villages, puis les tribus et ethnies rassemblées en royaumes voire plusieurs ethnies constituant des empires, les chefs étaient généralement choisis, excepté en cas de conquête de force et par usurpation, dans une famille régnante selon des règles établies. Ces règles remontent à la nuit des temps quand les tout premiers groupements humains constitués étaient des rassemblements de familles en clans ou lignages, puis, ces derniers en tribus et, enfin, ces tribus en ethnies qui n'étaient guère des formations sociales schismo-génétiques¹¹ : dirigés par des chefs de

¹¹ En anthropologie culturelle, une société est dite schismo-génétique quand ses mutations sont fondées sur la force et la violence entre ses classes et couches : sociétés européennes et même asiatiques, marquées par des luttes permanentes entre les classes et entre les couches sociales. Par contre, avant l'irruption des nations

famille puissants et détenant une lourde autorité sur l'ensemble de sa famille, ces derniers, regroupés dans les clans ou lignages, habitant tous dans un village constitué, délèguent généralement à la famille de l'un des leurs la responsabilité de dire les prières et de faire les libations et sacrifices divers aux dieux et de gérer sous leur contrôle vigilant les affaires communes, à commencer par la sécurité et le règlement des différends.

À leur tour, les chefs de clan ou lignage ou de village, regroupés à l'échelle de la tribu, étendue à plusieurs villages et constituant une structure politique supérieure voire un royaume, désignent un clan ou lignage au sein duquel un chef supérieur voire un roi est choisi pour se charger à une échelle plus large des responsabilités dévolues au chef de village. Regroupant les tribus et parfois des clans ou lignage de villages autonomes, les ethnies sont des vastes groupements dirigés par rois eux aussi généralement choisis dans une famille elle-même désignée comme famille régnante par les chefs supérieurs et les chefs de village.

Au sommet de ces structures politiques, se trouvaient, dans certaines régions notamment au Soudan Occidental et central, dans le Bassin du Congo et en Afrique australe, de véritables empires rassemblant des royaumes et des chefferies : le mode de choix des chefs était loin d'être différent de ceux déterminés plus haut sauf que dans le cas d'empire constitué par conquête, il revenait à la famille du fondateur de constituer la famille régnante au sein de laquelle le dirigeant suprême est choisi au regard des qualités requises et dans le respect des règles établies.

À la mort d'un chef, d'un chef supérieur, d'un roi ou d'un empereur, les règles établies entrent automatiquement en jeu : comme sous tous les cieux où le pouvoir ne peut rester vide un seul instant, un régent, personne généralement connue pour sa sagesse et appartenant au corps de maîtres de la terre, premiers occupants du sol, est aussitôt commis avant que les corps constitués qualifiés se

étrangères conquérantes, la plupart des sociétés traditionnelles d'Afrique, de l'Amérique précolombienne et de l'Océanie, basées sur la recherche permanente du consensus, étaient jugées stagnantes par manque de capacité interne de mutation et, à ce titre, étaient reconnues sans une dynamique interne de rupture novatrice.

mettent en action pour trouver, dans la dynastie régnante, le meilleur successeur.

Comme le chef, conformément à un précepte bambara, est dans l'imaginaire collectif assimilable à un dépotoir où on jette les immondices et, à cet titre reste à l'écoute de tous ses administrés, le choix porte habituellement sur un homme dans la fleur de l'âge, bien portant, mûr et suffisamment instruit des traditions et de l'histoire de sa communauté, connu pour sa capacité d'écoute des gens et sa patience, sa générosité et mais aussi sa fermeté pour l'application des décisions de justice à prendre au cours des séances publiques prévues à cet effet.

Malgré l'influence de l'islam allant dans le sens d'une plus forte contrainte du pouvoir, un royaume comme celui du Kayor, localisé sur une partie du territoire du Sénégal actuel, était remarquable pour non seulement pour l'organisation du pouvoir et des corps constitués chargés d'assister le souverain, le Damel, dans l'exercice de ses fonctions de monarque mais aussi par les règles strictes de succession au trône à la mort du souverain régnant.

Comme dans le système féodal au Moyen Âge européen, le chef sait qu'il a affaire à d'autres chefs de familles, de clans ou lignages, qui règnent en petites autorités quasi indépendantes et lui, uniquement chargé de gérer les affaires communes et des différends qui peuvent subvenir entre ces groupements humains constitués : tout différend entre deux individus passe rapidement pour un différend opposant leurs deux familles voire leurs deux clans ou lignages. Sans être un souverain de droit divin qui n'avait de compte à rendre qu'à Dieu, le chef est choisi par ses semblables pour assumer les fonctions de souverain dans l'intérêt de l'ensemble des membres de sa communauté. La pratique a perduré jusqu'à la conquête arabo-musulmane puis la traite et l'esclavage des Noirs en Amérique et l'invasion et l'occupation européennes qui contribuèrent pour beaucoup au bouleversement de la nature du pouvoir, devenu plus contraignant avec le changement du mode de désignation des chefs et souverains qui se fit dorénavant par succession en primogéniture masculine ou par l'usurpation violente.

Du choix des chefs sous influence étrangère

L'invasion et la conquête des Arabes musulmans étant commencée en Afrique septentrionale par l'Égypte, en 640-642, et terminée au Maroc, en 700-710, les conquérants se lancèrent aussitôt à l'assaut de l'Espagne dès 711.

En ce début du VIII^e siècle, les mêmes Arabes musulmans entreprirent l'invasion et la conquête à de l'Afrique de l'Est par les côtes de la mer Rouge et de l'océan Indien voire par la vallée du Nil : sur les deux premières côtes, ils durent se battre contre les Aksoumites et les Ethiopiens présents en conquérants alors sur le sol de l'Arabie et furent bloqués par les combattants aksoumites puis éthiopiens christianisés, arc-boutés sur les contreforts de leurs hauts plateaux impénétrables. Ils s'établirent alors sur dans les îles et sur les côtes de la Tanzanie actuelle mais, dans la vallée du Nil, ils furent arrêtés par les Soudanais pour plus de six cents ans jusqu'au XIV^e siècle.

Par infiltration progressive et islamisation notamment par le commerce, ils purent, à partir déjà du XI^e siècle, entreprendre la pénétration dans les régions du Sahel, assistés par les Berbères et Touaregs islamisés : cette islamisation a imposé des systèmes de gouvernement à succession dynastique familiale directe conformes aux pratiques arabo-islamiques même dans les communautés qui se sont librement converties à l'islam.

Entre l'invasion et la destruction de l'empire de Sonhraï, au Soudan occidental, par les Marocains à la bataille de Tondibi, en 1591, et celles du Soudan oriental par les troupes égyptiennes de Mohamed Ali en 1822-23, le tiers nord de l'Afrique jusqu'aux marches méridionales du Sahel était devenu le champ d'expansion pour conquérants musulmans, bâtisseurs de royaumes et empires.

C'étaient des États esclavagistes dont le pouvoir, généralement autoritaire, pour ne pas dire despotique, s'accommodait de l'esclavage : la succession au pouvoir y est dynastique et familiale comme c'est encore le cas au nord du Nigeria où la famille de Usman Dan Fodio, le grand conquérant et fondateur d'empire du début du XIX^e siècle règne toujours sur le sultanat de Sokoto.

Dans le même temps, à la recherche d'esclaves noirs à exporter dans le Nouveau Monde américain et dans les îles plantations de

l'océan Indien, les négriers européens dotés d'armes à feu se ruèrent par le golfe de Guinée et l'océan Indien en Afrique où leur irruption armée contribua pour beaucoup au réaménagement général dans les régions envahies : ils introduisirent des armes à feu qui donnèrent un avantage à leurs possesseurs qui, à partir des zones côtières, se mirent à constituer des royaumes guerriers et esclavagistes, spécialisés comme pourvoyeurs en bois d'ébène de leurs commanditaires négriers européens. Dans ces États sans ambitions collectives pour les populations asservies, la succession au pouvoir ne pouvait être que dynastique dans la famille du bâtisseur de l'État esclavagiste ou se faire au hasard d'une usurpation sanglante.

Dans le même temps, les régions isolées ou lointaines d'accès difficiles aux razzias négrières, les chefs et souverains traditionnels avaient conservé au pouvoir ses pratiques traditionnelles de succession sauf que, pour protéger les communautés des menaces négrières, le pouvoir revient désormais à des chefs reconnus comme des combattants aguerris pour une meilleure défense de la communauté.

Avec le reflux de la traite esclavagiste et le réaménagement endogène de la carte politique africaine qui s'ensuivit, de 1830 et 1880, les villages, royaumes et empires constitués pouvaient se répartir en États avec des modes d'accession au pouvoir combinant les pratiques traditionnelles de désignation par les corps constitués à la succession dynastique par primogéniture masculine en passant par la combinaison des deux.

Des pratiques que les techniciens européens de la colonisation les plus avisés maintinrent après avoir vidé le pouvoir de toute autorité ou changé carrément de dynasties régnantes en renversant celles qui s'étaient montrées hostiles à la présence étrangère.

En effet, il y eut de formes principales d'administration coloniale : d'une part, la formule de l'« *Indirect Rule* » dont le futur Lord Frederick John Dealtry Lugard fut le zéléateur dans les colonies britanniques et qui conservait les structures politiques traditionnelles en Afrique occidentale notamment au Nigeria et en Gold Coast, et en Afrique australe avec des structures monarchiques maintenues au Swaziland, au Basutoland, actuel Lesotho, au Bechuanaland, actuel Botswana, et, en Afrique de l'Est, en Ouganda et au sultanat de Zanzibar; d'autre part, la formule de l'« Administration directe »

principalement imposée dans les colonies françaises et du portugaises, sans oublier la combinaison des deux systèmes dans les colonies allemandes, espagnoles et italiennes, les chefferies et royautes à la tête des nouvelles collectivités territoriales constituées presque partout, furent totalement vidées de toute autorité et leurs responsables, souvent soumis ou compromis avec les occupants coloniaux, sont nommés assez parmi les combattants supplétifs des troupes coloniales et connus pour leur forte capacité de nuisance.

D'essence étrangère incontestable, le pouvoir de ces chefs, hommes liges des colonisateurs, servait tout simplement comme courroie de transmission des instructions et ordres du colonisateurs et, de plus, jusqu'à l'indépendance des pays africains, ces responsables nommés étaient à la merci des colonisateurs.

Au lendemain des indépendances africaines, il fallait, au regard des expériences socio-historiques diverses vécues par leurs populations, que l'intelligentsia dans les nouveaux États constitués réfléchissent minutieusement sur la nature du régime politique, monarchie ou république, appelé à leur servir d'orientation générale.

Pour ne l'avoir pas fait, les sociétés africaines se retrouvent aujourd'hui sans orientation politique clairement définie et sans institutions politiques efficaces.

Du choix aléatoire des dirigeants actuels

Le mode actuel de désignation des dirigeants en Afrique souffre de l'état de dépendance dans lequel se trouvent les pays africains qui, dans la réalité, tout en étant décolonisés, ne cessent de demeurer intégrés dans la sphère d'influence ou dans la zone d'expansion des nations industrielles avancées qui ont un besoin vital de leurs ressources naturelles et marchés.

À ce titre, le mode actuel de désignation des chefs dans les pays africains, objet de l'attention particulière des forces et puissances étrangères dominatrices, est sujette au vieux principe colonial « *diviser pour régner* » des Romains conquérants dans le cadre d'États constitués non pour rassembler et assurer le développement et réduire les inégalités chez les populations concernées mais plutôt pour « *entretenir entre elles la haine, la zizanie, la discorde, le désordre et l'anarchie* » pour mieux les dominer selon les propos du

technicien de la colonisation que fut le maréchal français Joseph Gallieni.

Avec des États qui, pour la plupart, ne sont guère l'expression des ambitions collectives de leurs peuples mais plutôt la marque des intérêts et privilèges octroyés aux gouvernants par les forces et puissances étrangères dont ils sont les commanditaires, le choix des dirigeants relève plutôt de combinaisons hardies que des règles formellement inscrites dans les Constitutions.

Certes, dans les monarchies ou républiques établies en Afrique, des règles strictes régissent le choix des chefs et des responsables administratifs. En dehors des rois du Lesotho, du Maroc et du Swaziland, désignés selon de vieux règlements traditionnels établis, les présidents de République africains sont élus au suffrage universel direct. Mais ce suffrage universel relève plus du recours bonapartiste au vote plébiscitaire qu'à un scrutin libre, équitable et transparent répondant aux normes démocratiques universellement reconnues.

Même dans ce cas, les résultats souvent arrêtés à l'avance résultent de fraudes, d'irrégularités et de tripatouillages dont sont complices les forces et puissances étrangères préoccupées de la pérennité au pouvoir des leurs hommes liges.

La nomination aux postes de responsabilité dans l'Administration, même formellement objet de concours basés sur l'appréciation des compétences requises, est sujette à des arrangements fondés sur le népotisme, le clientélisme et les considérations tribalo-ethniques et régionalistes qui desservent souvent les plus méritants et rendent les services publics souvent inefficaces comme du reste les entreprises parapubliques.

En fait, ces errements dans le choix des dirigeants dans les pays africains témoignent de la fragilité des États constitués sur la base de systèmes et régimes politiques inadaptés aux réalités socio-historiques et aux ambitions, aspirations et espérances des sociétés africaines actuelles.

Du système politique adapté à la modernisation des sociétés africaines

En réalité, posée avec une acuité extrême, la problématique du système politique le meilleur pour gérer les sociétés africaines

dominées de l'extérieur et aspirant au développement et à la démocratie va de pair avec celle de la nature même de l'État africain à construire pour gérer le pouvoir et s'en servir comme moteur du développement et de la réduction des inégalités dans la liberté et la justice.

À ce sujet, la question se pose de savoir comment développer et démocratiser des sociétés dominées de l'extérieur et en crise en oubliant que les pays industriels confirmés et de démocratie avancée de nos jours sont passés presque tous successivement du régime de despotisme éclairé à celui de l'État libéral, puis, à l'État démocratique évoluant actuellement vers la société démocratique dans laquelle le pouvoir d'État est appelé à se diffuser progressivement à la base vers les citoyens mieux informés, mieux instruits et mieux éduqués.

Et on ne peut oublier le régime de dictature, système politique d'exception, aujourd'hui systématiquement décrié mais destiné à gérer temporairement un état d'exception dans le but de favoriser le retour à la normalité institutionnelle : il est d'ailleurs toujours d'actualité dans les vieux États démocratiques sous les formes d'état d'urgence et d'état de siège, constitutionnellement institués pour gérer avec le concours des forces armées les situations de crise grave qui dépassent les possibilités des institutions régulièrement établies pour gouverner.

Convaincus de la difficulté de la gouvernabilité des sociétés démocratiques, des philosophes, penseurs politiques voire hommes politiques comme ceux regroupés dans la Commission trilatérale¹² n'ont pas hésité pas à penser à un contrôle voire une réduction des

¹² La Commission trilatérale fut créée en novembre 1972 par des membres haut placés du Council for Foreign Relations (CFR), cercle très influent sur la politique nord-américaine, siégeant à New York, et de l'ultrasecret Groupe de Bilderberg comprenant des personnalités américaines des hautes sphères de la politique, de la finance, de l'économie et de la presse et de leurs alliés ou ralliés européens y compris les réformateurs est-européens sous l'égide du dirigeant soviétique Mikhaël Gorbatchev et asiatiques. Elle a pour but officiel de rassembler toutes les nations industrielles d'Amérique du Nord, d'Europe et le Japon en vue de construire entre elles une étroite coopération politique et économique.

libertés et des droits de l'homme pour que les sociétés industrielles avancées soient gouvernables.

Ainsi, la question du choix des chefs, intégrée au problème de la gouvernance, relève avant tout de la conception que l'on se fait de l'État. Comme une entreprise d'intérêt général, chargée de la gestion du pouvoir dans une communauté humaine constituée (peuple ou nation) avec le monopole de la coercition et de la force, l'État a besoin de jouir de l'indépendance et de la souveraineté pleine et entière pour assumer correctement la protection de ses citoyens et assumer efficacement sa mission de développement et de réduction des inégalités dans le pays sous sa juridiction. Ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de pays qui se veulent des républiques notamment en Afrique noire où des chefs, chefs supérieurs, rois et autres empereurs jouissent encore de prestige suffisant au point de défier l'autorité de l'État.

Au vu de l'histoire des nations industrielles et démocratiques actuelles, c'est au regard de la mission qui lui est impartie que l'État est organisé allant du despotisme éclairé à l'État libéral patrimonial, puis à l'État gendarme mais démocratique qui se dilue de nos jours dans la société de liberté très avancée marquée par la démocratisation poussée de ses institutions politiques et administratives.

À chacune des étapes de ce processus, le choix des chefs était fonction de leurs responsabilités : dirigeants rassembleurs, charismatiques, clairvoyants, efficaces et visionnaires, appelés à fonder ou à conduire un État de droit moderne fort et à bâtir une société industrielle et prospère, ils se révèlent rarement, parfois un ou deux par siècle et l'Afrique actuelle n'échappe pas à cette règle par l'incapacité de son intelligentsia à préparer intellectuellement les mutations sociopolitiques qui s'imposent.

*

Les sociétés africaines d'aujourd'hui, tiraillées entre la tradition et la modernité, souffrent sans nul doute du manque de direction politique clairvoyante et efficace, qui, aux dires du dirigeant singapourien Lee Kuan Yew, est à l'origine du déclin des peuples et des nations. Mais cette lacune cache un mal encore plus profond : l'extrême difficulté voire l'incapacité dans laquelle se trouvent les

élites africaines à œuvrer à la modernisation de leurs sociétés à partir d'une nouvelle vision du monde, d'une nouvelle conception de l'existence et d'une nouvelle méthodologie d'action tout en sauvegardant les valeurs traditionnelles positives qui permettent à leurs peuples de préserver leur identité culturelle.

La solution passe par une vaste entreprise de préparation intellectuelle préalable des populations africaines. Elle exige de l'intelligentsia africaine de se convaincre et de convaincre toutes les autres classes et couches des populations africaines que la vie est un combat et le monde fait de concurrence, de compétition et de combat, de penser la modernisation des sociétés africaines à l'aune des terribles enjeux mondiaux et des larges défis à relever.

Sur ce point, il faut se garder d'angélisme, de candeur, d'idéalisme et de sentimentalisme et ne pas croire qu'un quelconque salut viendrait de l'extérieur. De rudes efforts et de durs sacrifices s'imposent sur une longue période, le temps nécessaire pour l'accumulation à tous les niveaux de la société et de formation intellectuelle et morale, scientifique et technique des populations.

Et, cette période délicate ne peut être gérée que par un État fort, orientation démocratique avérée qu'il revient aux penseurs les plus féconds d'imaginer et aux hommes d'État au caractère trempé de construire.

LE CHOIX DES DIRIGEANTS : S'INSPIRER DE L'EXPERIENCE HISTORIQUE AFRICAIN

Intervention de Ntji Idriss MARIKO

Parler de la gouvernance en Afrique noire précoloniale, c'est parler des systèmes et formations socio-politiques qui ont existé alors, à travers l'exercice du pouvoir, les institutions qui matérialisaient ce pouvoir, le fonctionnement de ces institutions. Notre étude concernera l'Afrique Occidentale où des États se sont formés tôt et se sont succédé jusqu'au XIX^e siècle.

On pourrait être tenté d'étudier chaque formation politique séparément et en détail. Ainsi on irait, chronologiquement de l'empire de Ghana au royaume bambara de Ségou ou à l'empire peul du Macina en passant l'empire du Mali et l'empire songhoï. Cette démarche comporte le risque de répétitions quand on sait ce que la plupart de ces « États » ont emprunté à leurs prédécesseurs. Il nous paraît plus indiqué de dégager les caractéristiques générales de ces empires ou royaumes, en étayant nos vues par des exemples concrets, ce qui ne nous empêchera pas de mettre en exergue les particularités propres à chacun d'eux. Nous nous fondons en cela sur ce constat de Cheikh Anta Diop : « *Dans toute l'Afrique organisée en États, la structure politique et sociale de cette époque (de l'empire de Ghana au XIX^e siècle) semble ne présenter que des différences de détail.* »

Avant d'en arriver au cas des États constitués, il nous paraît utile de rappeler certaines réalités sur lesquelles se fondait le notion de « pouvoir », donc de « dirigeant », dans l'Afrique traditionnelle. Tout d'abord, il s'agissait de sociétés orales qui accordaient une importance capitale à l'expérience cumulée où le patriarche était le plus ancien, le plus informé. L'unité de base était la famille. Quand des familles s'associaient et mettaient en commun leurs intérêts, elles formaient un village dont le chef était le premier parmi ses pairs sur

lesquels il s'appuyait pour exercer le pouvoir, non de façon coercitive mais consensuelle.

La plupart des villages ont été fondés par des chasseurs qui en devenaient les chefs. Quand un village se créait, dans la mesure où les gens étaient à la recherche de terre fertile, de points d'eau, il y avait risque d'entrer en conflit avec d'autres communautés. Cette menace potentielle rendait nécessaire la prise de mesures pour se défendre, non seulement contre d'autres hommes, mais aussi contre les bêtes féroces. Voilà qui donnait une importance particulière aux chasseurs. Certains de ces chefs chasseurs vont se transformer en « mansa », (en roi) et mettre en place l'hégémonie d'un lignage sur les autres. Versés dans les sciences occultes, ils associeront à leur pouvoir une dimension religieuse, prenant en main les rites. Le mansa fait croire que grâce à son pouvoir spirituel, c'est lui qui garantit le bonheur du peuple. C'est lui qui conditionne l'abondance des pluies grâce aux sacrifices qu'il fait. Mais dans cette société des chasseurs, faite de sens de l'honneur, de probité et de droiture morale, les règles de succession se fondaient sur la compétence personnelle.

Cependant, des conflits entre groupes, en entités, amèneront certains chefs à en soumettre d'autres, à les dominer. Du pouvoir consensuel des origines, nous en arriverons à un pouvoir coercitif, entraînant la création d'« États » et la venue à leur tête de « souverains qui vont remettre en cause les anciennes règles de succession et de gestion du pouvoir.

Qu'ils fussent royaumes ou empires, tous les États de l'Afrique soudano-sahélienne, pour la période indiquée plus haut, étaient de forme monarchique, dirigés par des chefs arrivés au pouvoir, non par un choix populaire, mais par confiscation du pouvoir ou par héritage.

Ces monarques pouvaient être ou non absolus, selon l'importance qu'ils accordaient aux traditions et selon la personnalité de leurs conseillers. Le souverain (ou empereur) était la première institution de l'État. Chef de l'État et du gouvernement, il régnait jusqu'à sa mort. Même en cas de maladie invalidante, il pouvait régner; tels furent les cas de Bassi du wagadu-ghana et d'Askia Mohammad au Songhoy, qui continuaient de régner bien qu'atteints de cécité.

Il nommait aux fonctions et jugeait en dernière analyse. Souvent aussi, il jugeait dans la capitale comme le faisait le souverain du Wagadu-Ghana, chaque matin en se promenant dans la ville.

Il était le chef de l'armée qu'il dirigeait quelquefois lui-même lors des expéditions importantes. Les exemples à ce propos sont nombreux : on peut citer Soundjata et Soumaworo, du Mandé et du Sosso, Sonny Ali Ber du Songhoy, Da Monzon Dirara de Ségou, etc...Souvent aussi le souverain nommait à la tête des expéditions militaires de braves guerriers. Ainsi Soundjata faisait diriger à sa place les expéditions par Tiramakan Traoré et ou par Fakoli Kourouma ; à Ségou le souverain Da Monzon Diarra pouvait confier la charge de conduire les troupes à Bakary Dian.

Les fonctions auxquelles le souverain nommait étaient à la fois politiques, administratives, militaires et religieuses. Ainsi il nommait les ministres qui étaient autant de dignitaires remplissant de véritables fonctions de ministres, comme ce fut le cas au Songhoy et au Macina par exemple. Les gouverneurs de province étaient également nommés par le souverain et exécutaient les tâches administratives. Dans certaines formations sociopolitiques dont l'islam était le fondement, les imams, les cadis étaient nommés par le souverain. Le Songhoy le Macina sont à cet égard des exemples types. Les chefs militaires étaient également nommés par le souverain. Les exemples sont légion au Mandé, au Songhoy, à Ségou et dans l'Empire toucouleur d'El Hadj Omar.

La cour impériale ou royale est une autre institution de l'État précolonial en Afrique noire. Elle comprenait la famille du souverain, et aussi les dignitaires. En dehors des épouses du souverain, les autres membres de la cour se voyaient souvent attribuer des fonctions. Ainsi les princes pouvaient être des généraux dans l'armée, des chefs de province. Au Songhoy nombre des enfants d'Askia Muhammad étaient des chefs d'unités dans l'armée, des chefs de province. À Ségou, sous la dynastie Diarra, les princes étaient installés à la tête de province appelée *Dendugu* qu'ils étaient chargés d'administrer.

Quant aux dignitaires, ils jouaient souvent le rôle de ministres. Dans le Songhoy et le Macina nous avons affaire à des tâches comparables à celles des ministres de nos jours. Que l'on en juge : au Songhoy il y avait le ministre des Finances, le ministre chargé des

étrangers... En plus de ces tâches auxquelles ils étaient commis, les ministres faisaient partie du conseil impérial qui se réunissait pour débattre, à la demande du souverain, des questions importantes pour prendre de grandes décisions. Ce conseil était donc un organe à la fois exécutif et législatif. Au Macina ce Conseil était bien connu, comprenant 40 membres choisis selon leur intégrité, leur âge (au moins 40 ans) et leur niveau d'instruction. C'est le Grand Conseil *ou Bato Mawdo* en peul, organe dirigeant de la Dina, à la fois législative et exécutif. À côté de ce grand conseil il y avait le Petit conseil ou Conseil secret très restreint dont les membres suivaient Sékou Ahmadou lorsque le grand conseil ne siégeait pas. On peut dire que le conseil des dignitaires était comme un gouvernement et par conséquent que celui-ci était une institution bien que faisant partie de la cour impériale.

La composition du conseil dépendait de la volonté du souverain. Il n'y a qu'au Macina qu'il existait des critères précis pour le choix des membres du conseil. Les décisions du conseil étaient prises après bien des débats et même si la décision finale revenait au souverain, il devait tenir compte des avis exprimés, des coutumes et traditions et des intérêts de son pays. Ces débats, nous les rencontrons dans les cours du Mandé, de Ségou, du Songhay et surtout au Macina et chez les Toucouleurs.

L'armée était également une institution étatique. C'était une institution d'autant plus importante qu'elle constituait l'instrument qui permettait d'acquérir le pouvoir. En effet c'est l'armée qui permettait de s'imposer aux ennemis à l'intérieur mais aussi de conquérir les territoires pour agrandir son domaine. À ce titre elle était l'objet d'une attention particulière. Nous savons aussi que les souverains étaient les chefs de l'armée, qu'ils dirigeaient personnellement à l'occasion de certaines campagnes.

Parfois ce sont des hommes de confiance qu'ils désignaient à leur place. C'est dire que la plupart des souverains étaient d'abord des guerriers comme Soundjata, Binton Mamary de Ségou ou Sonny Ali Ber du Songhay. Certains chefs militaires jouaient aussi des fonctions politiques et administratives importantes : ils pouvaient aussi être ministres, chefs de province dans le Songhay. Askia Mohamed avant de s'emparer du pouvoir en 1492 était un général de l'armée et aussi le chef de la province du Hombori.

Le pouvoir s'exerçait à travers le fonctionnement harmonieux de ces différentes institutions, et ceci d'autant mieux lorsque la transmission se faisait dans les normes sociales alors en vigueur. On a distingué leurs principales formes de transmission du pouvoir : la succession matrilineaires et la succession patrilinéaire. La succession matrilineaire dans laquelle le neveu succède à l'oncle, était appliquée notamment dans le Wagadou Ghana. Elle est une forme préislamique qui aujourd'hui a disparu dans le Soudan Occidental sauf chez certains groupes ethniques de la Côte-d'Ivoire.

Par contre, dans la succession patrilinéaire, le fils succède au père, elle a été introduite et propagée par la religion musulmane. Elle a été pratiquée dans les autres structures sociopolitiques depuis l'empire du Mali jusqu'aux dernières royautes qui ont été balayées par les conquêtes coloniales : Songhay, Ségou, Karta, Macina, Toucouleur, KénéDougou, etc.

Ces deux formes de succession n'ont pas toujours été appliquées convenablement. C'est dire que souvent des gens ont passé outre ces formes de succession pour s'emparer du pouvoir alors qu'ils n'en ont pas le droit. De nombreux exemples peuvent être signalés dans l'Empire du Mali, nous avons aussi l'accession au pouvoir de Sakoura considéré comme un affranchi. Au Songhay deux exemples peuvent être notés qui ont même abouti à la création de nouvelles dynasties : Ali Kolen et Souleymane. Ces deux anciens otages songhay emmenés au Mandé, se sont enfuis et arrivés à Gao, ils se sont emparés du pouvoir au détriment du souverain légitime et ont créé la dynastie Songhay. De même Mohamed Sylla fondateur de la dynastie des Askia, général de l'armée songhay poussé et soutenu par les chefs religieux musulmans est parvenu à s'emparer du pouvoir au détriment du successeur de Sony Ali en 1492.

À Ségou, en 1766, NGolo Diarra s'empara du pouvoir par la force et créa une nouvelle dynastie, celle des Diarra. De la présentation des formes de succession au pouvoir en Afrique noire précoloniale, la conclusion à tirer est que si les successions matrilineaire et patrilinéaire en principe permettaient d'éviter des troubles, des conflits pour le pouvoir et renforçaient les bases de l'État, l'accession violente au pouvoir par contre affaiblissait le pouvoir et même entraînait vers la décadence le pays. Ces formes de

succession montrent que le pouvoir n'était pas attribué par une quelconque volonté des populations mais par la force ou par l'héritage. Ceci constitue une limite à la légitimité du souverain pour les populations bien qu'il y ait différents types de légitimité. Il en résultait aussi que ces États sont demeurés faibles sans grand pouvoir de résistance face à des chocs ou à des troubles intérieurs voire à des attaques venant de l'extérieur. Leur nature dictatoriale ne faisait que favoriser leur faiblesse. Les États précoloniaux de l'Afrique noire se caractérisaient par un système administratif varié, combinant d'ailleurs plusieurs types de modèles.

L'administration centralisée était la plus fréquente : Alors le souverain nommait ses représentants directs dans les provinces. Toutes les organisations étatiques l'ont connue, du Wagadou-Gana à l'État toucouleur. Dans ces provinces, les gouverneurs administraient directement pour le compte du souverain et faisaient appliquer les ordres et les décisions émanant de celui-ci : prélèvement de taxes et impôts, fourniture de contingents militaires pour l'armée impériale ou royale. Parfois certaines régions ont été érigées en provinces administrées par des gouverneurs à cause de leur importance stratégique ou économique. Ainsi, le souverain du Mali avait placé à Walata un représentant direct chargé de sauvegarder leurs intérêts à travers la perception des taxes sur les commerçants arabo-berbères. Souvent encore les gouverneurs étaient chargés d'assurer l'ordre et la sécurité dans leurs circonscriptions ou des garnisons étaient installées. À côté de cette administration, il y avait aussi une administration plus autonome à travers les royaumes vassaux soumis, mais qui ont gardé à la tête leur ancien souverain. Ici le seul privilège accordé à ces structures autonomes est qu'elles sont dirigées par des hommes qui sont du pays et qui plus est, sont les anciens chefs traditionnels. Autrement les royaumes vassaux étaient soumis au paiement de tributs perçus par les chefs, mais aussi à la fourniture de contingents militaires. Ainsi à Ségou, au Mandé et au Macina existaient des royaumes vassaux autonomes. L'empire du Mali a lui aussi des royaumes vassaux comme le Diarra, le Wagadou-Ghana, etc.

Dans l'empire de Ségou en plus des royaumes vassaux, des villes bénéficiaient également d'une certaine autonomie : Il s'agit des cités markas comme Sinsani, Nyaouwa, Duguba etc. Ces cités étaient

dirigées par des chefs locaux qui referaient directement au souverain. Elles étaient peuplées par des markas réputés grands commerçants qui menaient leurs activités sur les marchés de ces villes. Ce qui constituait de grandes sources de revenus pour les chefs locaux qui en faisaient largement bénéficier les souverains de Ségou. À Ségou il y'avait aussi une administration centralisée portant sur les zones centrales correspondant à peu près au départ à Ségou actuel et le autres Ségou, Pélenguana, etc.... Cette zone d'administration centralisée appelée « Toda » s'est étendue au fil du temps et c'est là que se trouvaient les Dendougou déjà signalés.

L'étude de l'organisation politique des empires et royaumes africains met en lumière le souci des dirigeants de pratiquer une gouvernance s'appuyant sur les réalités socioculturelles de leur pays de règne. Certes il n'est apparu nulle part un régime politique que l'on peut qualifier d'idéal. Il n'en existe du reste nulle part ailleurs. Mais on constate une certaine continuité dans l'espace et le temps, chaque régime s'étant inspiré des expériences de ses devanciers. La colonisation marquera la rupture, motivée qu'elle était par la politique de la « table rase ». Dans un mépris total des coutumes et traditions, une ignorance parfois volontaire de l'histoire du continent, le colonisateur a mis en place un système de gouvernance destiné à assurer sa domination et atteindre ses objectifs politico-économiques.

Le contact avec l'Occident a provoqué en Afrique de nouvelles manières de vivre, de penser. De nouvelles idées, inspirées de l'expérience européenne en matière de gouvernance sont apparues. À la légitimité du pouvoir par l'héritage ou le coup de force s'est substituée celle par les urnes, par les élections. Ainsi le fait majoritaire s'est imposé comme base de tout régime démocratique, seul critère d'appréciation de la légitimité aujourd'hui. Il s'agit d'un filtre magique, d'un élixir que tout le monde doit boire quand bien même tout le monde ne digère pas de la même façon. Vouloir imposer à des peuples divers de culture et d'histoire une vision inspirée de l'expérience d'une seule partie du monde- l'occident, nous semble comporter des risques. Le risque que l'on se proclame démocrate sans réelle conviction, pour faire ou plutôt dire comme tout le monde. L'exercice de la vraie démocratie exige l'acquisition d'une culture politique qu'un grand nombre d'Africains ne possèdent pas aujourd'hui. Que vaut la démocratie à travers le vote majoritaire

dans la plupart de nos Etats aujourd'hui quand on connaît le niveau de formation civique des électeurs ? Certes la majorité a toujours raison. De quelle majorité s'agit-il ? Celle formée d'électeurs conscients de leurs responsabilités ou d'électeurs qui vendent leurs voix pour quelques kilogrammes de sucre ou quelques boîtes de lait en poudre importé ? De quelle légitimité peut se prévaloir un dirigeant élu avec vingt pour cent des votants ?

Voilà des questions et bien d'autres encore qu'il faut se poser quand on aborde le problème du choix des dirigeants dans l'Afrique d'aujourd'hui.

Les leçons du passé

L'histoire de nos royaumes et empires nous montre l'organisation politique précoloniale reposait sur un certain nombre de constantes.

La première est que le dirigeant, depuis le village jusqu'au niveau central n'agissait pas seul. À titre d'exemple, le chef de village était le plus âgé du village. Dépositaire d'une expérience, d'une sagesse que lui conférait son âge, il était assisté des chefs de famille qui l'orientaient, ce qui constituait une garantie de la communauté contre tout abus. Les villages groupés formaient une province administrée par un représentant du roi ou l'empereur qui agissait dans le sens du respect des coutumes et traditions. Le pouvoir central gouvernait en prenant en compte les avis et recommandations des gouverneurs de province.

C'est dire que l'individu était présent, d'une manière ou d'une autre, mais à travers des mécanismes hérités de traditions culturelles longuement éprouvées. Même le colonisateur s'entourait, dans bien des cas, de chefs indigènes influents parce que profondément ancrés dans les réalités socioculturelles de leur milieu. Cet organisateur politique dont les responsables tiraient leur légitimité de la tradition a été abandonné avec les indépendances. De nos jours, la légitimité par le droit d'aïnesse ou par la naissance (hérédité) a fait place à la légitimité par le suffrage universel.

La démocratie a donné à tous les citoyens le droit de dire directement leur mot dans le choix des dirigeants. Tout le monde est électeur et éligible. Autrefois un dirigeant dont le comportement

jurait avec les usages faits d'honnêteté et de probité était destitué ou tout simplement renversé. Aujourd'hui la loi donne à chacun, à travers la Loi fondamentale, la possibilité de devenir président de la république ou député, ou maire sans que les électeurs dont il a sollicité le suffrage sachent quelle est sa moralité et quelle est sa capacité physique et intellectuelle à assumer la fonction qu'il brigue.

Les beaux discours ont remplacé les actes. Chaque prétendant au pouvoir y va de ses belles promesses ; Le peuple, à plus de 90 % analphabète, ne comprend rien au jeu du suffrage universel, émanation d'une culture politique qui n'a rien à voir avec sa propre culture.

Des partis politiques se créent suivant des alliances d'intérêt, et parfois contre nature, sans programme de gouvernement et dans le seul but de procurer à leurs promoteurs une part du gâteau national. Le petit peuple n'y gagne rien et finit par ne plus se prêter au jeu des opportunistes de tout bord. Il n'est plus alors étonnant de voir nombre de citoyens vaquer tranquillement à leur affaires les jours d'élection, donc de bouder les urnes. Les quelques rares personnes qui vont accomplir « leur devoir civique » sont très souvent mues par des mobiles autres que patriotiques tels que le soutien à un parent dans l'espoir qu'il se souviendra en cas de victoire...; l'expression d'un sentiment de reconnaissance à un candidat qui aura fait œuvre de générosité en octroyant quelque moyen matériel.

Ajouter à ce tableau les agissements d'agents chargés d'assurer la transparence des élections et qui faussent les résultats en procédant au bourrage des urnes, à la falsification des bulletins et des résultats et vous serez alors en droit de vous demander de quelle légitimité peuvent de réclamer des dirigeants élus dans un tel contexte.

Le seul moyen de limiter les appétits des politiciens véreux, c'est une prise de conscience de la société civile qui doit accroître ses moyens de pression et promouvoir l'éducation civique. Elle doit user de méthodes pédagogiques appropriées pour mener les populations à connaître leurs droits, mais aussi à accomplir leurs devoirs. La démocratie, c'est la liberté, mais notre liberté s'arrête là où commence celle des autres. En aucun cas, démocratie ne doit signifier laisser-aller, laisser-faire, anarchie.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il faut choisir des dirigeants capables de veiller à une saine application des lois. Cela suppose

évidemment qu'ils se réclament d'une légitimité sur laquelle ils fondent leur autorité. Certes nous ne pourrions plus restaurer toutes les valeurs sur lesquelles nos empereurs et rois avaient fondé leur grandeur, mais il est plus que jamais nécessaire que dans les actes quotidiens, nos dirigeants se souviennent qu'ils sont là par et pour les citoyens. Ces citoyens, pour la plus grande majorité, vivent dans la tradition et ont du chef une idée héritée de leur passé : le chef constitue une unité culturelle, religieuse et corporelle : C'est comme un tas d'immondice sur lequel chacun vient déposer ses ordures, ou encore un arbre de bord de route dont chacun coupe les feuilles. Ces images signifient que le dirigeant doit être au service des autres dans leur diversité. Disponibilité et ouverture d'esprit grande capacité d'écoute, voilà ce que le peuple attend de ses responsables dont le comportement sert de modèle. « Chaque pintade regarde la nuque de celle qui la précède ». Chaque peuple calque son comportement sur celui de ses responsables. Les valeurs et croyances héritées de nos ancêtres doivent être intégrées par nos dirigeants s'ils veulent être en phase avec le peuple.

Le modèle tiré des classes d'âges où le responsable était choisi par ses pairs en raison de ses capacités et qualités personnelles doit nous inspirer dans l'instauration d'une véritable démocratie, la démocratie étant entendue comme un système représentatif, un processus de sélection pacifique des dirigeants. Elle ne peut en aucun cas être définie comme le pouvoir de tous, car un pouvoir qui appartient à tous n'appartient à personne et cela conduit à l'anarchie. Nous devons nous approprier les systèmes de légitimation du pouvoir inspirés de notre passé et les adapter aux réalités du monde d'aujourd'hui. Faute de l'avoir fait depuis les indépendances de nos pays, l'Afrique est devenue un champ de bataille, un terrain, d'instabilité politique où les tenants du pouvoir ne veulent pas que les choses changent alors que contrairement à leur mission première, ils ne prennent pas en compte les aspirations du plus grand nombre.

La société civile, sans s'engager dans les batailles politiques partisans, doit constituer un groupe de pression afin que les partis politiques qui aspirent au suffrage du plus grand nombre prennent une direction clairvoyante.

QUESTIONNEMENT ET DEBATS

*Intervention de questionnement de
Emmanuel Messahn AHLINVI et Hamidou MAGASSA
et extraits des débats avec les participants*

Questionnements d'Emmanuel Ahlinvi et débats

Les communicateurs de textes sont unanimes pour dire et soutenir que l'Afrique, avant l'arrivée des étrangers musulmans et chrétiens européens, disposait d'une organisation politique structurée solide dans laquelle le pouvoir du chef est reconnu aussi bien dans les empires que dans les royaumes. La transmission du pouvoir se faisait selon des règles précises, la monarchie étant alors la forme d'organisation politique la plus répandue. Après avoir fait la sociogenèse du pouvoir et de l'État à travers l'histoire du peuple malien, Mme Bintou Sanankoua a relié la question de la gouvernance à celle de la légitimité et de la légalité. La participation de tout le monde au choix des dirigeants assortie de quelques dispositions légales dans le système politique malien actuel lui a permis de poser le problème du suffrage universel qui donne ou non la légalité et la légitimité. C'est alors qu'elle s'interroge sur la nature de la légitimité au Mali. En effet, au Mali, c'est un quart de la population qui participe aux élections ou du moins qui ont la compétence politique nécessaire pour participer aux élections.

M. N. Idriss Mariko est revenu sur les mêmes problématiques, soutenant fortement qu'en Afrique et au Mali en particulier, il existait une organisation politique structurée avant l'arrivée du colon. Ce faisant, il a pris soin de relever subtilement quelques aspects ambigus des traditions politiques maliennes mais aussi de fustiger certaines pratiques introduites par la modernité européennes lors de

la colonisation, qui entravent le développement du continent africain. M. Agbobli est lui aussi revenu sur les mêmes préoccupations que les deux premiers intervenants affirmant avec force qu'en Afrique il existait dans les empires et les royaumes avant l'arrivée des colons une organisation politique.

Je remercie les différents communicateurs pour la richesse et la pertinence de leurs propos, et j'aimerais leur poser quelques questions. Pourtant, avant d'aborder ces questions, je regrette le fait que vous n'avez pas pris soin de définir les concepts de tradition, de modernité et de gouvernance car toutes nos réflexions portent sur ces trois concepts. La définition, l'élucidation de ces concepts leur auraient permis de mieux aborder la question et surtout d'avoir une approche épistémologique et méthodologique susceptible de les aider à mieux comprendre la principale problématique de ce colloque : celle de parvenir à faire la synthèse entre la tradition et la modernité pour qu'advienne une pratique véritable de gouvernance dans un continent malade.

Lorsque nous parlons de tradition, à quelle tradition nous nous référons ? À celle que nous pensons figée une fois pour toute qui résiste au temps ou à celle qui est en mouvement ? Et la modernité à quelle réalité correspond-elle ? Se limite-t-elle seulement à la modernité occidentale, technologique ? L'Afrique n'a-t-elle pas connu elle aussi sa modernité ? Dans quelle période la modernité s'inscrit-elle ? Le concept de gouvernance a lui aussi besoin d'être précisé. Il est nécessaire de faire la sociogenèse de ce concept ou des différents discours qui l'accompagnent pour savoir qu'il est chargé de sens et qu'il est confluant de plusieurs disciplines comme l'économie, la science politique, la science de l'environnement, les technologies de l'information et de la communication, de l'entreprise, les finances publiques etc.

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Je suis mal à l'aise avec l'opposition entre tradition et modernité. Il faut rompre avec cette habitude occidentale de dire que tout ce qui ne correspond pas à la modernité occidentale relève la 'traditionnalité'. Il y a une modernité africaine spécifique. Les cultes de possession sont différents des cultes anciens, les génies ne sont pas les mêmes. L'islam a changé, les tradi-

praticiens ne soignent pas du tout comme dans le passé. Il faut arrêter de renvoyer ce qui est différent de l'Occident à de la tradition figée dans le passé. »

Ali Cissé : « L'opposition ne serait-elle pas plutôt dans le fait que le pays réel est encore en train de vivre ses traditions, alors que les élites utilisent ce vernis de modernité ? »

(Suite de l'intervention de E.M. Ahlinvi) : Par ailleurs, il importe d'éviter d'avoir une vision angélique de l'Afrique et de voir dans la modernité occidentale la cause de tous nos problèmes. Il est question ici de prendre ce qui est bon dans nos traditions ou plus exactement de faire reposer la modernité que nous empruntons à l'Occident sur les aspects positifs de notre tradition.

Je voudrais adresser une question à Mme Sanankoua qui est aussi valable pour M. Mariko. Elle est en rapport avec l'enjeu du suffrage universel dans un contexte d'analphabétisme largement répandu au Mali et en Afrique plus généralement. Ce système semble d'ailleurs poser problème en dehors même de la question critique de l'analphabétisme, pour la démocratie en général, quant aux vertus ou aux idéaux de cette forme de régime que l'on pourrait qualifier de démocratie majoritaire. Qu'il nous souvienne qu'au début des années 1980, Philippe Braud a publié un ouvrage au titre provocant : *Le suffrage universel contre la démocratie*. Mais il ne s'agit pas d'un problème spécifique au Mali et à l'Afrique. Or, vous nous dites que nous ne pouvons pas rejeter la démocratie et qu'il nous faut être de notre temps. Je vous demande s'il faut l'être par snobisme ou par nécessité ? Ne faudrait-il pas mettre à contribution nos élites et nos chercheurs pour qu'ils inventent un système politique qui s'inspire de nos traditions et qui nous maintienne dans la modernité ? Dans ce cadre ne pourrait-on pas penser à une autre forme d'organisation politique, plus originale à l'instar d'une monarchie éclairée ou princière plus adaptée à nos réalités ?

Bintou Sanankoua : « Le suffrage universel n'est pas venu dans les sociétés occidentales du jour au lendemain. Il y a eu des régimes de droit divin, puis la société a évolué, d'abord avec le suffrage censitaire, et puis le suffrage universel. Pourtant, nous adoptons ce système sans avoir franchi toutes

les étapes nécessaires. Aujourd'hui, on ne peut plus se passer d'élections. Le système est quand même dévoyé, avec les systèmes de père en fils du Togo et même de la Guinée. Il est de la responsabilité des élites de chercher des solutions. »

S. M. le Ouidi Naaba : *« Je n'ai aucune prétention universitaire. Je suis dans le circuit traditionnel depuis quarante ans. L'accession au pouvoir aujourd'hui part du principe que 'nous ne nous maîtrisons pas'. Chez les Mossi, l'accession au pouvoir est transmise de père en fils (loi salique). Qu'on le veuille ou non, tout pouvoir est mystique. L'autorité peut avoir plusieurs définitions. Mais ici, les conditions de la légitimité de son investiture définissent les conditions de la légalité de son exercice. S'il y a défaillance, il y a plusieurs portes de sortie : on dit au chef qu'il a 'fini son mandat'. Ne pourrions nous pas étudier dans quelle mesure l'auréole du sacré ne pourrait pas être rétablie ? Nous sommes plus ou moins croyants. Nous savons qu'aucun homme ne peut diriger le monde par ses propres forces. »*

Achaire Deoulengar : *« Je suis un praticien du développement. Un paysan m'a dit un jour : vous travaillez sur le visible, mais vous oubliez que la force du visible est dans l'invisible. Ce caractère invisible est pourtant trop peu pris en compte. »*

Assane M'Baye : *« Nous devons tenir compte du principe de réalité. Historiquement, c'est vrai, le choix des dirigeants se faisait autrement que par le suffrage universel. La question est : comment fait-on pour que les modalités de choix puisse tenir compte des réalités actuelles ? La modernité n'est pas une réponse mais une nouvelle manière de poser les questions. Il faut une conciliation entre le rôle des partis politiques comme principaux centres d'expression et d'exercice de la citoyenneté, et la « société civile ». Comment les partis politiques peuvent-ils refléter ces réalités ?*

Abdoulaye Sidibé : *« L'exemple des organisations paysannes est révélateur en termes de légitimité. Il existait avant la colonisation, des organisations purement traditionnelles fonctionnant selon un mode de désignation des chefs par*

consensus. Les 'associations villageoises' ont été en quelque sorte importées. Celles-ci étaient très structurées hiérarchiquement, avec un président et des sous-présidents. Les organisations antérieures l'étaient bien moins. Or la réalité d'aujourd'hui, c'est le déclin de ces organisations formelles alors même que les organisations moins structurées survivent grâce à leur légitimité. »

Ousmane Sy : *« Cette question de la légitimité est tout à fait centrale. Les deux crises que nous connaissons : la faiblesse du leadership et la crise du développement sont toutes deux des questions de mobilisation. Tant que les populations ne se mettent pas en marche, on arrive à rien. L'enjeu est donc de mesurer à quel point le suffrage universel confère une légitimité à nos dirigeants. Sinon, comment faire ? Tous les systèmes électoraux ne consistent qu'à vérifier que la légalité est acceptée. »*

(Suite et fin de l'intervention de E.M. Ahlinvi) : Je voudrais poser à M. Agbobli la question suivante : s'il ne croit ni à la tradition ni à la modernité, encore moins à la gouvernance et s'il affirme que ce qu'il importe de faire est de domestiquer la machine, de s'industrialiser, de construire un État fort et surtout de préparer pendant de longues années les décideurs et les dirigeants, comment ceux-ci doivent-ils s'y prendre ? Je pense qu'il leur faut avant tout ne pas tout attendre de l'extérieur, mais bien plutôt créer des conditions favorables pour la jeune génération des élites et des intellectuels. Dans les faits, ceux-là sont négligés, se retrouvent dans des conditions de vie difficiles ce qui fait qu'ils s'expatrient ou ne rentrent pas dans leur pays d'origine à la fin de leurs études.

Atsutsé Agbobli : *« mes propositions sont : la maîtrise de la machine, les réformes morales, une méthodologie d'action, un vrai leadership (il n'a pas un seul vrai chef aujourd'hui). Le président de la République doit être le président de tous : les morts, les fous, les mendiants. »*

Questionnements d'Hamidou Magassa et débats

Je remercie Dieu de nous permettre de nous réunir à Bamako pour débattre de ces sujet centraux. Je travaille beaucoup sur l'analyse institutionnelle du développement, et il y a deux concepts avec lesquels je ne suis pas à l'aise. D'abord, le concept de gouvernance. Ce concept, qui vient immédiatement des États-Unis (j'ai travaillé sur le concept de 'self-governance'), est aujourd'hui une notion « attrape-tout », très largement médiatique. Mais c'est un mot superficiel et dangereux. Si la gouvernance c'est ce que l'on nous a imposé jusqu'ici, alors non merci. Par ailleurs, le mot « révolution » utilisé par Bintou ne me paraît pas pertinent pour désigner l'histoire récente du Mali. Il y a eu d'importants mouvements insurrectionnels mais pas à proprement parler de « révolution ». En outre, je suis très intéressé par les questions de légitimité/légalité. et la manière dont on peut construire les liens entre légalité et légitimité.

Je propose quatre points d'approche et trois questions précises dans mon analyse de la gouvernance en Afrique.

D'abord on peut réfléchir sur un modèle d'intégration sociale très riche et peu mentionné dans les débats : celui des classe d'âges : les Maliens puisent un grand nombre de repères sociaux dans ce référentiel. Il est un mécanisme de reproduction du pouvoir et de caste. Les classes d'âges font mûrir une logique de reproduction des élites de même que dans les pays occidentaux. Ce dernier est fondamental pour comprendre les modèles d'intégration africains. et ce dans toute l'Afrique Sahélienne.

Nous pouvons également mentionner le rôle fondamental du culte du chef. L'islam est une très grande force révolutionnaire dont tous les régimes en place depuis des siècles négocient les formes de pouvoir. Il s'agit de sociétés polygames, qui étaient donc très compétitives ; on a besoin d'interroger les lieux de fabrication de l'identité.

***Moussa Keita** : « Dans la société mandingue, pour être chef, il fallait remplir trois conditions : D'abord, être intrépide, ne craindre rien sur les champs de bataille. Bon soldat, bon chasseur. Ensuite, avoir la meilleur rationalité, un esprit*

profond, d'analyse, maîtriser la rhétorique. Enfin, être en harmonie avec l'âme des ancêtres, se confier à leur âme (nous croyons que la mort n'interrompt pas l'existence des hommes). Les gens qui remplissaient ces trois conditions pouvaient être admis comme « n'gana » et être chef.

(Suite de l'intervention d'Hamidou Magassa) : Autre élément à considérer dans la réflexion sur les processus de modernisation Afrique : la référence linguistique mandingue dans la formulation de l'unité corporelle et spirituelle du couple dirigeant/dirigé : nyèmogo/kômogo (œil de l'homme/dos de l'homme). De manière plus transversale, il est nécessaire de s'interroger sur le lien entre les ressources institutionnelles traditionnelles et les formes modernes de pouvoir, en assumant aujourd'hui le fait que nous sommes aussi des fils de Gaulois.

Enfin, la question se pose du recentrage identitaire culturel nécessaire dans la conception de "gouvernance/governance", d'origine anglo-saxonne, et qui donne de manière très précise en mandingue le mot clé "mara" qui veut dire de manière très polysémique : administrer, gérer, garder, éduquer, conserver, régner, gouverner, dominer etc.. Tant que nous n'acceptons pas d'être ce qu'on est, acceptant la diversité des langues africaine, les mots seront des coquilles vides, notamment le mot gouvernance.

Raufu Mustapha : « *D'après l'intervention de Bintou, la vraie question, à l'époque des indépendances, était de voir ce qui dans les structures traditionnelles était utilisable. Il ne s'agit pas ici d'une vue romantique du passé. Il y a eu des prises de pouvoir par la force, il y a eu des systèmes de castes... »*

Fatou Kiné Camara : « *J'aimerais moi aussi souligner l'importance de langues. Il n'y a pas de développement possible tant que nous n'utilisons pas nos langues comme des langues d'enseignement (on a besoin de traduire les concept politiques et économiques dans les langues locales). »*

Richard Toé : « *L'industrialisation elle-même est un concept technique qui n'était pas approprié par les Maliens, ce qui présente un problème majeur quand il s'agit de faire marcher*

les usines. Les usines clefs en main de marchent pas; il faut transférer les concepts technologiques pour qu'ils soient partagé par ceux qui doivent les faire fonctionner. Et pour ce faire, les langues nationales sont la porte d'entrée obligatoire. »

Mahmoud Karamoko Bamba : *« Si nous voulons nous développer, il faut traduire la technologie dans nos langues. Un homme libre est capable de donner des noms aux choses. »*

Ntji Idriss Mariko : *« La situation est inquiétante puisque les nouvelles notions apportées de l'extérieur n'ont pas été assimilées par les populations. C'est vrai, les élections sont incontournables, mais il faut qu'elles contiennent ce que nous voulons y mettre. Personne ne souhaite en réalité que nous fassions de la « bonne gouvernance », y compris ceux qui veulent nous l'imposer, parce que ça va se retourner contre eux. Il faut maintenant établir le lien entre les gens qui pensent et ceux qui font. Pour autant, lorsque nous parlons de domination, je préfère être dominé par des Français que par des Chinois. Les Chinois se comportent très mal au Mali. »*

(Suite et fin de l'intervention d'Hamidou Magassa) : Ainsi j'ai trois questions à poser aux intervenants: d'abord, quelle place fait-on à la dimension du capital social traditionnel dans la modernité, en tant que levier de changement ? Le rôle de figurants laissé aux 13 000 villages du Mali malgré la qualité d'une décentralisation en 703 communes. Est ce une question de légitimité/légalité ?

Ensuite, quelle éducation, école, et en quelle langue, qui ne nous fasse pas perdre notre âme, comme c'est le cas actuellement ? Comment se référer sur ce point aux expériences menées par les pays émergents en Asie ?

Et, enfin, quelle est la place du Dieu unique dans la question des droits de l'Homme ou des animaux? Pour ne pas en rester au seul précepte sur le dollar américain « In God We Trust. »

Larbi Bouguerra : *« Bintou a dit que l'islam a fait que la succession est devenue matrilineaire. Je voudrais comprendre pourquoi ? Est-ce inhérent à l'islam ou aux traditions africaines ? Il y a eu des sultanes en Égypte et en Indonésie.*

Il y a au Bangladesh et au Pakistan des Premier ministre femmes. Ma deuxième question: ne pas quitter le pouvoir autrement que les pieds devant, c'est la même chose en Syrie, en Libye, en Tunisie ! Ces caractéristiques sont-elles véritablement spécifiques à l'Afrique ? »

Fatou Kiné Camara : « J'aimerais revenir sur l'importance de la mère dans les sociétés uest africaines, dans la mesure où c'est la sœur qui transmet le pouvoir, et ainsi l'hérédité se transmet par sa mère : 'on est une fois ce qu'est son père, deux fois ce qu'est sa mère'. C'est pour cela qu'il y a une succession par la sœur du chef. Cette élément de compréhension de la transmission traditionnelle du pouvoir est fondamental dans nos sociétés. »

S.M. le Ouidi Naaba : « Dans le système sociopolitique mossi, la dévolution du pouvoir est dynastique donc basée sur une succession patrilinéaire masculine : de père à fils ou de frère à frère : 'une loi salique' en quelque sorte qui définit la légitimité de l'accession au pouvoir et la légalité donc de son exercice : il y a toujours un collège électoral qui statue en toute souveraineté et responsabilité car la remise des « regalia » à l'heureux élu fait suite à des rites secrets de haute portée autour desquels toute la communauté se sent interpellée et se considère comme partie prenante. L'autorité est donc légitime. Pour que 'l'idéal moderne de démocratie universelle' soit aussi légitime et légal, il est nécessaire de repenser le « pouvoir » africain ce que les Mossis appellent « Nam » sur des concepts nouveaux capables d'intégrer les valeurs ancestrales de disciplines et de solidarité et les données universelles du monde nouveau. Le pouvoir ou l'exercice du pouvoir doit donc garder son auréole de sacré, d'engagement total et irréversible en se référant aux croyances les plus solides et les plus partagées par la société : mannes des ancêtres, livres sacrés, Bible, Coran etc. Ainsi nos constitutions seront mieux respectées et l'individu citoyen, ne se sentant pas exclu devrait pouvoir s'épanouir et avoir les mêmes chances dans la cité. Cela pourrait aider à faire évoluer les mentalités, former dès le jeune âge à la citoyenneté, et contribuer à réduire la répétition des « mascarades électorales ».

COMMENTAIRES ET SYNTHÈSE

par Dominique DARBON

La question du choix ou de la sélection des dirigeants occupe dans les sociétés humaines une place particulière, qui est au centre à la fois de la constitution de la relation de pouvoir et des mécanismes de régulation qui l'organisent. Elle présente cette particularité fondamentale de se constituer autour de deux notions séparées mais éventuellement complémentaires, celles de la légalité qui va dire les règles et techniques et les principes qui définissent techniquement les modalités de la sélection et celle de la légitimité qui au-delà ou à côté de ces règles légales vient déterminer la capacité du dirigeant à s'imposer socialement comme tel, à faire que son statut légal soit associé avec l'acceptation par les dominés de la domination qu'ils subissent mais surtout qu'ils acceptent et désirent parce que correspondant à leurs croyances vis-à-vis du pouvoir. Comprendre la posture des dirigeants c'est ainsi d'abord la confronter au double crible de sa légalité et de sa légitimité. C'est s'interroger à la fois sur les techniques matérielles qui accompagnent et organisent la situation de domination (normes légales) et sur ces autres techniques qui transforment un simple rapport de force en rapport de pouvoir c'est-à-dire en acceptation par les dominés de leur état de domination garantissant au dominant l'obéissance consentie et l'allégeance des soumis.

Cette question commune à tous les espaces sociaux et constante dans le temps, y compris bien entendu dans les sociétés précoloniales africaines ou dans les formes de pouvoir qui y sont présentes aujourd'hui, se complique considérablement lorsqu'on la confronte aux sociétés qui ont importé massivement des formes, principes et techniques de pouvoir qui n'ont pas été historiquement produites à ce moment de l'importation par elles. Ces importations de techniques de

gestion du pouvoir non accompagnées par les principes qui les fondent ont souvent produit un ordre de pouvoir resté marginal ou ne formant que l'une des formes de pouvoir disponibles sur un territoire donné ou pour des groupes humains donnés. Les sociétés africaines en donnent pour l'essentiel, mais pas pour toutes, des illustrations particulièrement intéressantes. Chaque État des Afriques, voire chaque société, va suivre de ce point de vue des trajectoires différentes. La coexistence, la compétition, voire la confrontation entre ces différents ordres de pouvoir et donc entre différentes autorités fondées sur des principes de légitimité et de légalité rivaux, suivra des modalités différentes et débouchera sur des choix divergents. L'expérience sud-africaine ou zimbabwéenne ou de la Zambézia (Mozambique) caractérisée soit par la quasi-destruction des chefferies et pouvoirs historiques précoloniaux locaux et le déplacement géographiques des populations d'une part et l'imposition sur le long terme de modes de régulation issus des métropoles coloniales débouche sur une domination considérable de l'ordre politique importé-approprié qui rend « non discutable » aujourd'hui le principe d'un ordre démocratique pluraliste même si on en tire parfois des conséquences étonnantes en termes de mise en œuvre. Le Ghana, connu pour le très haut niveau de formation de ses élites à l'école occidentale sous la colonisation, l'investissement de l'école par les familles dominantes de l'ordre précolonial asservi et dénaturé, confronté à la lutte entre les élites « modernes et roturières » contre une chefferie qui sera démantelée pour collaboration active avec le colonisateur, propose lui aussi un rapport différent entre les différents ordres politiques concurrents, favorable très largement à l'ordre moderne. Dans d'autres configurations, la situation est beaucoup plus discutée et notamment dans l'espace francophone¹³. Dans nombre de ces États, la faible présence coloniale, l'absence de mise en valeur et de scolarisation, les pratiques coloniales non bureaucratiques de domination, ont conduit

¹³ Cela peut paraître paradoxal alors que l'administration française coloniale était censée être une administration d'assimilation. En fait cette administration est passée par des chefs affaiblis qui n'ont que rarement utilisé le système colonial pour en investir les opportunités ouvertes pour leurs enfants.

à apposer un ordre de type occidental très fin sur des ordres politiques locaux en transformation multiples (religieux, « traditionnels »...). Cela conduit à une juxtaposition d'ordres politiques multiples et de position d'autorité et de directions nombreuses et concurrentes, au sein desquels la position de l'ordre politique occidental peut n'être que dominant *in fine*, principal ou limité. C'est aussi évidemment dans ces situations que « l'État fragile » trouvera des expressions les plus évidentes.

Dans ces associations – compétitions se croisent des ordres de légalité et de légitimité différents, qui ne cessent depuis la colonisation de s'instrumentaliser réciproquement et de s'adapter les uns aux autres. L'ordre légal d'origine occidentale est concurrencé sur le plan intérieur par d'autres ordres (religieux, autorités et chefs traditionnels...) et dans cette affaire la dichotomie tradition et modernité ne tient pas vraiment. Les différents ordres de pouvoir et les dirigeants qui les gèrent ne cessent de se transformer pour produire en permanence de la « modernité » en refondant les traditions et pour investir de « traditions » l'ordre dit moderne. On a des configurations de pouvoir d'origines historiques différentes mais qui ne cessent de se reconstruire et de se refonder au gré notamment des stratégies menées par leurs dirigeants, qu'il s'agisse d'un élu « moderne » ne cessant de se désigner et d'être désigné par des qualificatifs empruntés à la tradition (père, roi, vieux) ou d'une autorité traditionnelle ne cessant de s'affubler des signes de la modernité (téléphone, voiture, attaché-case, vêtements) et d'occuper aussi soit directement soit par ses « sujets » des fonctions modernes (partis politiques, parlement, comités, associations...). La question du choix des dirigeants dans nombre de ces États des Afriques débouche alors sur une série de questions majeures :

- celle de la légitimité comparée des différentes autorités et pouvoirs ;
- celle de leur réinterprétations et enchevêtrements mutuels par le biais des pratiques quotidiennes d'ajustements et d'entorses aux principes fondateurs et règles de gestion qui conduisent à la mal-gouvernance et à la non prévisibilité de l'action ;
- celle, peut-être encore plus fondamentale, de la possibilité d'associer ces différents ordres de pouvoirs et de dirigeants dans un systèmes de pouvoir garantissant une meilleure acceptation

du pouvoir « moderne », une meilleure capacité et efficacité dans ces décisions en passant par le relais des pouvoirs « autres » à la légitimité alors reconnue. On entre alors dans des logiques d'appropriation et d'*ownership* qui ne relèvent plus du discours légitimant mais de la capitalisation à partir des raisons pratiques et dans le cadre des principes fondamentaux d'un ordre démocratique, pour refonder une gouvernance moderne qui ne serait plus « suspendue » mais désormais consentie et fondée sur ce qui lui a souvent manqué jusqu'ici, c'est-à-dire une production historique par la société elle-même.

Quelques précisions terminologiques

Le choix des gouvernants tout d'abord ne se réduit pas au moment de l'élection. Celui-ci est un cérémoniel spécifique qui stabilise les institutions et assure la rencontre de la légitimité d'un moment (popularité au moment de l'acte de vote) avec la légalité d'une période (élu pour x années). Pour autant la légitimité du détenteur du pouvoir est un plébiscite de chaque jour, qui se manifeste notamment dans la production des politiques publiques. Quatre éléments majeurs que l'on retrouve dans certaines formes de sélection des dirigeants précoloniaux structurent alors le choix des dirigeants :

- La notion de *trust*, de confiance et de référentiel partagé (ce qui se fait et ce qui ne se fait pas ; ce qui doit être et ne doit pas être ; ce qui bien qu'étant opposé à sa position est tolérable et même finalement désirable), qui permet de soumettre les « compétents » aux « incompetents » et les « incompetents » aux « compétents ».
- La délégation de pouvoir
- celle de participation qui organise cette relation ambiguë.
- celle d'imputabilité (responsabilité et *accountability*), qui vient sanctionner l'action de ceux qui ont voulu à un moment donné, comme professionnels de l'action publique, prendre en charge l'entreprise collective (je joue exprès ici sur les mots en étant entre l'entreprise au sens webérien et l'entreprise au sens managérial)

Tous les termes utilisés ici et notamment ceux de gouvernance et de démocratie sont non seulement polysémiques, mais changent dans le temps. On les utilisera ici comme des concepts analytiques et non pas selon des registres normatifs ou prescriptifs. Cette précaution vaut aussi bien pour démocratie¹⁴, que pour gouvernance. Placer le débat du choix des dirigeants dans une référence à la démocratie c'est, qu'on le veuille ou non, le lier à la notion de démocratie tellement elle lui est indissociablement liée et tellement cette dernière accorde à son tour d'importance aux procédures de sélection et de validation du choix des dirigeants. Dans un contexte de gouvernance, le rejet de la référence démocratique prise dans son sens procédurale et non pas normatif ou prescriptif est ainsi impossible.

Ce lien gouvernance/choix des dirigeants impose de dépasser une simple réflexion en termes de techniques, outils ou recettes ou d'instruments de gestion pour adopter une perspective en termes de processus ou de mécanismes de régulation, c'est-à-dire de réfléchir sur l'association permanente de la légitimité et de la légalité. On s'intéresse alors moins à des techniques précises – même si celles si sont essentielles – qu'à tous les processus de régulation c'est-à-dire de négociation au quotidien, au jour le jour qui s'établissent entre gouvernants et gouvernés. Dès lors un trouble ne peut que toucher ceux qui s'intéressent à ces questions en Afrique, et les trois textes proposés en sont de bonnes expressions : la prétention à l'instauration de la bonne gouvernance ne semble pas aller de soi, ne semble pas produire une adhésion massive de la population qui semble plus attachée à d'autres formes de régulation sociale et manifeste son incompétence vis-à-vis des modes de gestion et de choix proposés.

Réduite à sa conception managériale la gouvernance n'est finalement que la dernière version des ces modèles exportés qui jonchent la route du développement. L'étude des trajectoires des différents États et sociétés, montrent que les conceptions et

¹⁴ La démocratie n'est pas prise ici comme un concept philosophique mais dans sa définition procédurale comme une méthode d'organisation de manière pacifique la compétition pour l'accès au pouvoir à travers la conquête du soutien des électeurs.

perceptions de ce que la bonne gouvernance signifie, de la manière dont ce mieux-être s'organise et de ses modalités de gestion, varient considérablement avec les capacités, compétences et normes pratiques ou raisons pratiques des acteurs. Ce qui change entre chaque expérience – et qui change tout – ce sont les significations que met chacun derrière ces expressions, les représentations qu'il se fait de ces objectifs et des moyens nécessaires pour les atteindre etc. D'où l'émergence de l'idée de gouvernance démocratique et l'affirmation des principes d'appropriation, *empowerment*, etc.

Il faut alors prendre la gouvernance au sérieux, c'est-à-dire pour ce qu'elle est, une pratique de l'action publique qui assure à la fois la participation d'intérêts divergents, une bonne gestion sociale des biens publics et une stabilité du contrat social global qui unit les groupes humains en un groupement politique particulier. La gouvernance, c'est la prise en compte des modalités de la régulation sociale telles qu'elles existent « au quotidien », « au concret » entre groupes d'intérêts et ordres de pouvoirs concurrents associant efficacité et efficience gestionnaire, participation et contrôle par les citoyens, direction par des professionnels « *accountable* », prévisibilité organisée par la loi et sanctionnée par les citoyens et les structures spécialisées. Elle suppose l'existence d'un cadre de règles prévisibles et acceptées librement par tous, sous l'impulsion des représentants légalement choisis, agissant selon la loi tout en essayant par tous les moyens d'attirer ou de conserver l'allégeance des dominés (si on préfère la légitimité de leur situation de dirigeants).

Bref la gouvernance dans un contexte de pluralisme moral, normatif et juridique qui caractérise nombre de sociétés africaines, suppose l'association d'éléments d'une extrême complexité dont la régulation ne peut être que le produit des jeux, tactiques et stratégies d'acteurs intervenants avec des positions variables dans le temps et l'espace pour faire valoir leurs arguments et leurs positions et statuts de pouvoir respectifs, ce qui suppose d'associer opposition, accord sur la règle du jeu minimale et conviction par tous que chacun respectera cette règle minimale. Or l'affaire n'est pas gagnée dans nombre de pays africains, dès lors que l'ordre politique et légal dominant se fonde sur des principes importés qui n'emportent pas la conviction de l'essentiel de la population et se trouvent en décalage

tel avec les principes et règles qui assurent de l'obéissance des dominés qu'il est obligé d'organiser en parallèle un ordre de l'informel, royaume de l'imprévisible, de l'illégal, de l'arrangement occulte et des manipulations. La gouvernance est ainsi avant tout une perspective, une approche et non pas un secteur particulier d'intervention. Elle est une sensibilité visant à favoriser la constitution de mécanismes sociaux de régulation par la négociation continue dans le cadre de la loi permettant un fonctionnement aussi efficient qu'effectif. Les différents domaines qu'elle intègre (structures constitutionnelles, politiques, administratives, organisations sociales, politiques publiques, organisation de la société civile) montre clairement qu'il s'agit avant tout de poser les bases de relations systématiques et équilibrées entre tous les partenaires du pacte social à tous les niveaux territoriaux et sectoriels pertinents. Elle suppose l'existence de pactes (social compact, trust, référentiel globaux...) et par définition l'appropriation par les différents acteurs des espaces de négociation qui sont ouverts et des techniques proposées. La gouvernance c'est si on préfère l'intégration dans la conception classique de l'appareil d'État essentiellement perçu et analysé à travers des outils constitutionnalistes et juridiques de préoccupations managériales, gestionnaires et sociologiques, qui traitent non plus de l'état tel qu'il devrait être mais de l'État tel qu'il fonctionne, comme processus qui se construit autour des actions que les acteurs qui y agissent produisent. La gouvernance dans une perspective plus analytique, permet de dépasser les réflexions portant seulement sur les institutions classiques, les formes de la démocratie, le pouvoir et ses instruments, pour s'intéresser aux mécanismes de coordination sociale permettant l'action politique.

L'esprit des règles est le régulateur fondamental, la règle ne faisant que s'imposer comme un rappel, un garde-fou, un calibre de l'action. On voit la complexité de la notion, notamment dans la désignation des dirigeants. On voit que l'objectif est des plus ambitieux notamment dans des sociétés africaines marquées comme le montrent les trois textes par une faible institutionnalisation, des pratiques déviantes des règles, des compétences institutionnelles limitées et des moyens réduits.

***Ce que nous disent les textes et les auteurs
sur les modes de sélection des dirigeants***

Deux thèmes majeurs : les formes de sélection des dirigeants dans les sociétés locales précoloniales (dites de manière abusive « traditionnelles ») ont pris des expressions variées mais liées aux sociétés dans lesquelles elles s'imposaient ; les formes proposées par transfert dévoyé des modes de sélection des dirigeants en cours dans les métropoles coloniales depuis la fin de la colonisation ne parviennent pas à prendre un sens précis et généralement partagé ce qui rend leur interprétation délicate. Ils font l'objet de pratiques déviantes tant de la part des dominés que de ceux qui aspirent à obtenir la qualité de dirigeants.

Les caractéristiques communes de la sélection des dirigeants

Dans toutes les sociétés humaines, anciennes ou contemporaines, le choix des dirigeants obéit à différentes techniques finalement assez bien répertoriées et associables le plus souvent. Les textes proposés offrent différents exemples : sélection par l'ancienneté, par le mérite, par le charisme, par la force, par l'hérédité directe ou indirecte verticale (Sokoto), horizontale ou collatérale (frères Zulu, empires sahéliens pré-islamiques) ou tournante (royaumes lacustres), par l'initiation à des savoirs spécifiques (notamment religieux, Batu Mawdo et petit conseil dans l'empire peul de la Diina cité par B. Sanankoua et N.I. Mariko), par l'élection par un groupe de proches (chefs de familles, vieux, classe d'âge, groupe militaire comme Soundjata ou Sonny Ali Ber du Songhay d'après N.I. Mariko), par nomination par une autorité extérieure (le colonisateur, ou le conquérant). Comme le rappelle N.I. Mariko, le mansa associe le fait d'être un grand chasseur avec sa prétendue proximité avec le divin.

Dans toutes les sociétés, ces procédures, ces techniques reposent sur un ensemble de référentiels, de croyances et représentations partagées qui viennent assurer à une situation de puissance de fait l'allégeance de dominés qui non seulement subissent cette domination mais y consentent et la désirent (voir le texte de B. Sanankoua). Bref le choix des dirigeants ne se réduit pas à une

technique mais constitue un acte social qui fait sens aussi bien pour les nommés que pour ceux qui acceptent la domination et qui garantit *a priori* l'obéissance des dominés à celui qui prétend à la domination et la conformité du dirigeant aux règles sociales et politiques qu'il ne peut enfreindre sous peine de voir son pouvoir perdre son autorité. On voit qu'il y a ici une différence essentielle en termes de dynamiques sociales entre la soumission à un pouvoir qui conduit à la passivité et à une absence de soutien pour l'ordre établi et l'acceptation du pouvoir qui signifie une volonté dynamique de faire allégeance à un dominant perçu comme une chance pour le dominé. La force des dirigeants ne se mesure pas à leur capacité de contraindre mais à leur capacité à mobiliser ou mieux à inciter les dominés à se mobiliser pour protéger leur pouvoir. Comme le note fort bien N.I. Mariko les formes de succession au pouvoir fondées sur la force ou l'héritage hors de tout consentement des dominés conduisent « ...à ce que ces États demeurent faibles sans grand pouvoir de résistance face à des chocs ou à des troubles intérieurs voire à des attaques de l'extérieur ».

Dans toutes les sociétés ces mécanismes de sélection ont pour objectif d'apporter la sécurité et la stabilité au groupe qui les organise. Les détenteurs du pouvoir identifiés ne sont pas simplement présents pour exercer une domination ; ils sont censés apporter par ces qualités spécifiques mêmes qui leur ont permis d'accéder au pouvoir, la paix et la prospérité aux groupes et individus qui les ont choisis. Cette paix et cette sécurité s'entend par rapport aux autres groupes humains mais aussi aux forces de la nature. Tous les textes ici le rappellent de même que la célèbre formule répétée du temps de l'apartheid en Rhodésie du sud par les paysans dont les chefs exigeaient un salut respectueux « Où est la terre ? ». Le choix des dirigeants s'accompagne ainsi toujours de la proclamation de formules de légitimation dont le dirigeant est censé être la matérialisation et le garant.

Dans toutes les sociétés humaines le choix des dirigeants conduit à une différenciation organisée. Cela se traduit d'abord en termes de répartition des fonctions de pouvoir, dont les rapports hiérarchiques sont établis mais qui doivent organiser des formes de collaboration entre eux (chef de terre, de pluie, de guerre, chef politique, détenteur de la parole légitime...). Cela se traduit ensuite

par l'émergence d'une catégorie de professionnels de la politique qui sont plus au fait que les autres des secrets du pouvoir et qui structurent les choix. La sélection des dirigeants quelle que soit la forme qu'elle revêt et les techniques choisies, confirme que le pouvoir est un objet important auquel tout un chacun ne peut accéder et que l'ouverture de l'accès au pouvoir doit être organisée par des spécialistes et non par le vulgaire (préselection des candidats...).

Dans les sociétés humaines, le choix des dirigeants ne signifie pas qu'un blanc-seing soit donné au détenteur du pouvoir. Le pouvoir se construit autour d'un jeu unique de normes fondatrices qui valent aussi bien pour les dominés que pour les dominants parce que ces règles sont conçues comme supérieures au détenteur du pouvoir et que dès lors celui ci est en permanence sous la menace des dominés s'il les enfreint¹⁵. Un ensemble d'organes, de mécanismes (rites, étiquettes, cérémonies InCwala au Swaziland...), de règles de droit, de structures (conseils, assemblées, le Damel au Kayor, Liqoqo au swaziland, Batu Mawdo de l'empire Peul du Massina...) organise des formes de contrôle de l'exercice du pouvoir, de modération ou de limitation, voire transforment le pouvoir en un fardeau. Toutes ces procédures ou structures visent à valider la clairvoyance des dirigeants ou à en limiter dans la mesure du possible les débordements selon divers formules bien connues : sécession, mise à mort, déposition du souverain, fuite. De la sorte le choix des dirigeants ne se réduit pas à un moment particulier (nomination, sélection ou élection) mais se fait au quotidien.

Dans toutes les sociétés humaines les règles présidant au choix des dirigeants tendent à être présentées comme idéales et légitimes. Il n'y a pas plus de raison de s'extasier sur les règles anciennes de sélection que sur les règles actuelles essentiellement regroupées

¹⁵ On a ici par opposition l'une des caractéristiques majeures du pouvoir « modernes » de nombreux États africains. Les dirigeants disposent de plusieurs jeux de règles de légitimation de leur pouvoir qu'ils utilisent de manière instrumentale et alternatives pour échapper aux règles et au contrôle des dominés, se revendiquant par exemple parfois de la mission modernisatrice confiée par la communauté internationale « contre un peuple inculte et barbare » et parfois de la volonté et de la souveraineté du peuple « contre des IFIs insensibles, impérialistes et néocoloniaux »...

autour du principe de la démocratie représentative électorale. Tous les énoncés des principes présidant au choix des dirigeants sont trompeurs et cachent derrière un verbiage de légitimation imposant des formules de légitimation venant immuniser le pouvoir contre toute remise en cause, le conflit majeur pour le pouvoir qui se déroule, et les inégalités qu'il suscite. Les principes posés font l'objet d'âpres négociations et de manipulations de tout genre. Le pouvoir est un objet de conflits et de disputes entre les individus, de rivalités et de stratégies autour desquels des entrepreneurs politiques tentent de saisir les chances qui se présentent pour transformer des situations de fait en ressources. Dans l'Afrique traditionnelle, ou dans toutes les sociétés humaines de la période précoloniale européenne, ces jeux de pouvoirs, de manipulations, ce que Atsutsé Agbobli appelle des « combinaisons hardies » n'ont cessé de se dérouler. Ainsi en fut-il chez les Mtetwa de Chaka, ou plus récemment lors de la succession royale au Swaziland, sans même parler des situations ubuesques du Lesotho de Letsie III. Ainsi en fut-il à la mort de Sekou Amadou nous dit Sanankoua. « *C'est dire que souvent des gens ont passé outre ces formes de successions pour s'emparer du pouvoir alors qu'ils n'en ont pas droit* » écrit Mariko avant de citer plusieurs exemples tirés de l'histoire de l'empire du Mali, du Songhaï et de Segou. L'influence de l'extérieur se fait en permanence sentir (déposition du sultan du Maroc, jeu de la RSA, bannissement de Cheikh...)

Les doutes sur la pertinence des formes et techniques de choix des dirigeants utilisées aujourd'hui en Afrique

Les trois auteurs ne cessent dans leurs papiers de poser la question de la pertinence des formes et techniques de choix des dirigeants mises en œuvre depuis la fin de la colonisation. Ils posent une série de questions soulignant que ces techniques, les principes sur lesquelles elles sont basées (majorité, élection ponctuelle, différenciation des programmes, conflits entre leaders, et accords après la compétition de tous) ne sont pas comprises par la population en général, ne font pas sens et donnent lieu à des pratiques déviantes. Parmi celles-ci la vente des voix, la nature spécifique des partis politiques, la constitution d'alliances postélectorales etc.

Ces questions sont légitimes elles soulignent plusieurs éléments importants :

- d'une part que les techniques et méthodes importées supposent une appropriation non seulement technique mais aussi intellectuelle, et que si la technique est transférée, le background de significations et l'histoire de sa production ne sont pas transférés, entraînant des effets de transformation. Le bulletin de vote, le vote secret, le concept de choix majoritaire pour l'ensemble, les votes majoritaires, la constitution de groupes opposés pour construire le monde commun... sont autant d'éléments supposant des productions de significations sociales complexes et longues, des apprentissages qui donneront seuls leur sens à ces innovations et qui ne font certainement pas sens en soi. En quoi un bulletin de vote peut-il assurer la bénédiction des ancêtres ou des esprits ?
- d'autre part, le détournement de ces techniques et méthodes, leur appropriation par les populations, leurs déviations, loin de se limiter à constater l'échec de ces méthodes indiquent au contraire qu'elles sont en cours d'apprentissage. Il y aurait échec s'il y avait ignorance ou non utilisation pure et simple de ces techniques, règles... par les citoyens. Or c'est bien le contraire, il y a surutilisation, certes de manière déviante mais bien appropriation. Il y a échec de la reproduction à l'identique – qui était sociologiquement impossible – mais réussite de l'appropriation – ce qu'il convient de gérer et qui soulève des difficultés majeures. Dès lors les questions posées par les auteurs loin d'être des constats d'échec sont des constats de succès sociologique ! Vendre sa voix pour de l'argent ou un produit est une aberration pour le modèle importé de l'élection. C'est aussi le début de la conviction que se fait le vendeur que sa voix « compte » au sens « a une valeur », nouveauté suprême et fondatrice par rapport à l'époque où elle n'avait pas de valeur. Reste ensuite à en positionner la valeur mais le principe est là. La gouvernance ne peut s'imposer que comme une expérience appropriée par les populations comme un système de gestion qui leur profite. Cela prend du temps et suppose notamment une appropriation tout d'abord au niveau local (d'où l'importance de

la décentralisation) et au niveau sectoriel par l'intermédiaire de la mobilisation des gens pour agir, pour défendre sectoriellement leurs intérêts (d'où l'intérêt de participer au renforcement de la société civile mais sans faire fondre l'État). Les individus apprennent à cerner le pouvoir démocratique en gouvernance, à interpréter ses potentiels, ses limites et à développer tactiques et stratégies. Aux dirigeants détenteurs des compétences nécessaires pour interpréter les techniques de choix des dirigeants « modernes », de contribuer à orienter les réappropriations par la population vers les finalités poursuivies et non pas de pousser à leur dévoiement.

- Enfin, cette situation suppose de considérer les innovations locales en marge des pratiques des sociétés du nord, comme des innovations potentiellement fondatrices d'institutionnalisation. Une forme de compétition électorale n'excluant pas à un moment la formation d'alliances de gouvernement est susceptible d'être à la fois une forme de gestion « économique » du pouvoir en situation de pénurie, et le passage par une forme de gestion consensuelle (un accord de tous sur des orientations). Ce n'est critiquable que si cette association est une méthode de contournement des règles. Tout est disponible aujourd'hui. Il existe une multitude de techniques, de méthodes permettant de jouer sur une multitude de possibilités. Pourquoi ne réfléchir qu'autour du suffrage universel ? Quid de formes de suffrages censitaires, de votes pluraux (fondés sur niveau de diplôme, le statut social, le niveau de revenus, la responsabilité politique) ? Quid de différenciation des assemblées qui pourraient assurer la représentation des chefs, des religieux, des cadets sociaux (femmes..) soit séparément, soit ensemble, soit par partage des sièges ? Quid de système de répartition des compétences d'intervention au niveau local ou sectoriel ? Bref, il est possible d'organiser les formes d'interactions informelles, de les institutionnaliser dès lors que les acteurs de l'action publique les négocient.

Formes dites traditionnelles (autorités locales) et choix des dirigeants dans la gouvernance des États des Afriques du XXI^e siècle : pourquoi ce retour d'intérêt ?

À quoi sert-il d'évoquer des formes de sélection des dirigeants du passé pour débattre du choix des gouvernants dans une perspective de gouvernance au XXI^e siècle ? Ces formes et processus n'ont qu'une légitimité limitée, sont non transférables telles quelles au niveau d'un État national sauf à révolutionner l'ordre global et ne sont elles-mêmes que des expressions abâtardies et transformées des pratiques passées. À quoi bon alors les évoquer ?

- d'abord, l'évocation de ces formes et processus de pouvoir produites localement est indissociable de l'état des marchés du développement et de la politique interne des États africains. Elle participe de stratégies politiques très éloignées mais qui contribuent pourtant toutes à imposer cette référence dans les débats sur la gouvernance.
- Relancer l'intérêt pour les formes traditionnelles de la gouvernance c'est d'abord pour les bailleurs de fonds et notamment ceux qui se sont le plus engagés historiquement dans la production du référent « gouvernance », Banque mondiale notamment, une manière de refonder une notion qui s'épuise en Afrique et qui a produit les effets inverses à ceux escomptés dans la plupart des pays. Relancer les autorités traditionnelles c'est tenter de disposer d'interlocuteurs stables, fiables et prévisibles maîtrisant le risque de l'insécurité au moins partiellement.
- Pour différents types d'acteurs locaux africains, c'est profiter d'une fenêtre d'opportunité ouverte par la convergence de situations permettant de mettre en avant des ressources jusqu'ici moins valoriser. C'est le cas de leaders assis sur des fonctions traditionnelles et religieuses qui notamment parce qu'ils maîtrisent aussi le lien avec le monde moderne (via des associations, des fonctions de responsabilité dans ce monde moderne, la parenté...) tentent de consolider leur position de force et de négociation avec les autres acteurs politiques du pays, notamment en jouant sur un axe de légitimité que seul les dirigeants d'États ou du secteur moderne contrôlaient jusqu'ici : l'extérieur.

- Enfin, c'est une manière pour des professionnels de la politique, de tenter d'ouvrir de nouvelles possibilités de captation de soutien tant à l'interne qu'à l'externe et d'accéder à de nouveaux marchés.

Il n'y a rien de contestable dans ces diverses stratégies qui ne sont que l'expression classique des jeux d'acteurs dans des logiques d'action publique. Ensuite, cela permet de se rappeler intellectuellement les fondements mêmes du pouvoir et de noter comme ne cessent de le rappeler les trois papiers, qu'il ne saurait y avoir de système institutionnel ou de gouvernance hors du contexte dans lequel il fonctionne. L'appropriation, (*ownership*) non pas comme mot d'ordre ou nouvelle expression de la capacité de « mise en mots » (*wording*) des acteurs internationaux, mais comme résultat des pratiques quotidiennes, de la raison pratique, est alors érigé en principe fondamental à travers des tentatives d'institutionnalisation de l'existant. Cela signifie que le système du transfert de modèle de gouvernance relève de la pure illusion. Le « *one fits all* » institutionnel, peut à la limite être acceptée en tant que transfert de techniques ; il n'a aucun sens comme processus de régulation sociale, les acteurs confrontés à des techniques et notions nouvelles ne parvenant pas à les pourvoir de significations sociales faisant sens (que peut vouloir dire voter ? Que vaut un bulletin sinon des biens ?) il faut un apprentissage. Les acteurs d'un même groupement produisent leur propres systèmes de régulation sociale et politique en utilisant les ressources disponibles et en les investissant des significations sociales qu'ils tirent de leurs expériences, de leurs apprentissages. Il ne s'agit pas ici de rejeter tout transfert de techniques, ni de s'en contenter mais tout simplement de constater que les institutions sont le produit des formes de l'interaction des acteurs dans chaque société.

Il convient également de rappeler que ces modes de régulation issues de systèmes institutionnels non étatiques, participent du stock d'apprentissage disponible dans chaque groupe social et qu'elles peuvent à ce titre participer à donner sens à des formes de régulation nouvelles dès lors qu'elles y sont associées. Les expériences maliennes, mais aussi sud-africaines, ou botswanaises ou camerounaises sont ici particulièrement intéressantes. Confrontés à la

faiblesse globale du niveau de formation des citoyens, et notamment de compréhension du mode d'organisation de type occidental, les états africains ont tout à gagner à officialiser les formes d'appropriation par les dominés des formes modernes.

Par ailleurs, l'absence ou quasi absence de la part de l'essentiel des États africains et singulièrement des États faibles de capacité à produire des modes de régulation propres légitimes et légitimées par les bailleurs de fonds, renforce la valeur de ces expériences passées. Pourquoi ne pas puiser dans le stock des techniques et des significations sociales du passé pour innover, dès lors que la machine à produire de l'ingénierie institutionnelle en Afrique et notamment en Afrique francophones est sérieusement grippée ? Le Mali avec ses palabres modernes, ses démarches de ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui la démocratie participative apparaît comme un bel exemple.

Enfin, cela permet, en notant comme le font les trois textes, la grande diversité de ces formes dans l'espace et dans le temps dans ce qui tient aujourd'hui d'espace national, de constater que pour l'essentiel les États africains sont marqués par le pluralisme moral, normatif et juridique. Cela signifie qu'il existe plusieurs ordres politiques parallèles mais surtout que l'ordre politique « moderne » ne parvient pas véritablement à s'imposer comme hiérarchiquement supérieur aux autres, et que les acteurs ne cessent quels que soient leurs statuts sociaux de jouer entre ces ordres, de les utiliser alternativement selon leurs besoins et de les associer dans ces logiques bien connues de « forum shopping ». Les registres sont joués ensemble, en parallèle, en concurrence, en concomitance, par des acteurs qui peuvent cumuler les différents statuts soit personnellement, soit en faisceau via la parenté et les clientèles (élu, membre d'une famille royale, expert international...). Cette situation milite pour le refus des solutions uniques, pour la différenciation locale des modes de régulation, pour l'appropriation et la gestion systématique des modalités de l'appropriation en cours, plutôt que pour une chasse effrénée contre l'appropriation qui ne peut que masquer l'impossibilité d'agir et souvent la volonté de passer de l'appropriation au dévoiement. La quête rigide du respect de règles formelles non comprises par les « administrés » ne peut qu'être le meilleur garant de l'injuste et de la corruption alors que la

valorisation des ajustements confirme l'investissement des individus dans des règles qu'ils approprient progressivement. Plutôt que de laisser croire que le modèle formel est le seul et « gouverne », il s'agit de s'intéresser à l'action publique, à l'État tel qu'il fonctionne et d'institutionnaliser par ajustements ces pratiques dans le cadre des normes les plus générales de l'ordre étatique.

Deuxième partie

**LA GESTION
DU BIEN PUBLIC**

Concept largement en vogue au sein de la communauté internationale, la notion de bien public constitue aujourd'hui un élément essentiel de la nouvelle logique « partenariale » prônée par le modèle de « bonne gouvernance ».

En insistant sur cette notion, les partenaires internationaux paraissent parfois sous-entendre que les africains n'ont pas, ou plus le sens du bien public. Or celui-ci constitue un élément fondamental de la tradition politique africaine dont il est nécessaire de connaître les héritages. Pour le comprendre, le colloque s'est penché sur les différents niveaux de gestion du bien commun et sur le partenariat entre différents types d'acteurs dans cette gestion collective. Le débat a porté essentiellement sur les ressources naturelles et plus particulièrement sur la gestion de l'eau et du foncier.

LA GESTION DES BIENS PUBLICS : LE CAS DES ETATS MUSULMANS DU MALI

Intervention de El Hadj Mahmoud DICKO

Il n'est pas facile de définir la « gouvernance ». On s'en fait une idée en évaluant l'efficacité des services publics et en mesurant la productivité de l'administration à partir d'un certain nombre d'indicateurs que la Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI) a fournis à la suite d'une enquête portant sur la gouvernance, la démocratie et les multiples dimensions de la pauvreté en 2001. Parmi ces indicateurs, il y a notamment le degré de satisfaction des usagers qui fournit une mesure indirecte de la performance de l'administration, la corruption, la politisation, l'absentéisme, l'incompétence, l'inadaptation de la réglementation et une meilleure allocation des ressources nationales. L'amélioration de ces indicateurs permet d'apprécier favorablement la qualité de la gouvernance et la démocratie dans un pays, dans l'espace et dans le temps.

Par essence, l'islam est une religion du juste milieu, qui combat les abus de toutes sortes, prône la justice et l'équité, encourage le travail, la solidarité, la paix et l'amour du prochain. On peut donc affirmer que les éléments de la bonne gouvernance et de la démocratie sont conformes aux prescriptions du saint Coran et du Hadith dans la mesure où ils visent à améliorer le bien-être et la dignité de l'être humain. Si l'empire du Mali n'est pas reconnu dans l'histoire de notre pays comme un empire islamique, il faut admettre tout de même que certains de ses dirigeants ont beaucoup fait pour l'islam et ont laissé des traces indélébiles dans le cadre de la « bonne gouvernance ».

Soundiata Kéïta (1230-1255)

Le souverain le plus important et le plus connu de l'empire fut certainement Soundiata Kéïta qui organisa l'empire et le gouverna de manière beaucoup plus démocratique qu'auparavant en associant plusieurs couches socioprofessionnelles à la gestion de la société.

Après sa victoire sur Soumangourou Kanté, Soundiata scella l'acte de naissance du nouveau Mandé en déclarant que la gestion des affaires du pays ne serait plus l'affaire d'une seule famille, mais plutôt celle de tout le Mandé. Ainsi, il demanda la constitution d'une Assemblée générale composée de chefs de guerre et de lignage qui avaient combattu Soumangourou Kanté, la distribution des prisonniers, le jugement de ceux qui n'avaient pas participé aux combats, la création d'un corps d'élite chargé de la surveillance du pays, l'annonce du pouvoir à travers le monde, le renforcement de l'armée, la soumission du Sosso, l'unification du Mandé qui doit s'imposer à tous, l'intensification de la recherche et de l'extraction de l'or et l'annonce du serment selon lequel ils étaient tous prêts à mourir. Tout cela exigea l'union à laquelle Soundiata convia tout un chacun.

L'Assemblée prit également d'autres grandes décisions comme l'envoi des messagers auprès de toutes les autorités morales, religieuses et claniques du pays pour leur demander de s'associer à la cause de la partie. Tous les Mandé de famille ou de lignage furent convoqués à Dakadialan pour faire acte d'allégeance et de soumission à Soundiata. Des messages furent envoyés aussi aux « Rois sacrés » Traoré des provinces de Samanadougou, Dandougou, Kaminiadougou et de Chiendougou pour qu'ils bénissent le Mandé et son chef. Le même message fut envoyé aux Malinkés de l'extérieur. Une garnison militaire ou « Kelé Massa Dougou » fut créée ainsi qu'un corps d'observateurs politiques et de surveillants du pays pour éviter des abus d'autorité, des injustices et dissuader les fauteurs de troubles.

Soundiata fit un pèlerinage à « Kita CouLou » pour deux raisons. La première est que depuis des temps immémoriaux, des prêtres, rois, grands dignitaires et chefs de guerre allaient pour se purifier à vie et prier pour la prospérité et la grandeur du Mandé à la

source « Mogoya Dja » où « fonder la personnalité ». Cette source est située dans la montagne qui domine Kita. La deuxième raison est que les Tounkara qui étaient à la tête de cette localité et qui étaient aussi des alliés des prêtres Camara, premiers occupants du pays, méritaient respect et considération à cause de leur fonction de chef et adeptes de l'un des plus anciens cultes du Mandé.

Au cours de son pèlerinage à Kita Coulou, Soundiata était accompagné du marabout Bougariba Cisse en plus des notables et de son griot Balla Fasseké Kouyaté. Ils avaient décidé que chacun d'entre eux pouvait prier dans sa langue, son dieu et ses mânes avec espoir que ces prières seraient exaucées pour le grand bien du Mandé.

Soundiata n'avait pas voulu désigner son successeur en estimant qu'il revenait au peuple, notamment la confrérie des chasseurs et des trente-quatre familles de base du Mandé de le faire plutôt que de le laisser aux seuls Massalé Kéïta. Un autre grand apport de Soundiata à la bonne gouvernance est certainement la charte ou constitution du Mandé ou « Kouroukan Fougá » qu'il élaborá en 1235/1236 pour le Mandé à Kan Fougá dans l'actuel cercle de Kangaba après la bataille de Kirina. Cette charte était un bel exemple de gouvernance démocratique (voir cette charte en annexe des présents actes).

Rappelons pour mémoire que si certains traditionalistes comme le griot Wakanmissoko disent que Soundiata Keita était resté fidèle aux religions traditionnelles jusqu'à sa mort, Ibn Batouta écrit qu'il s'était converti à l'islam. Selon lui, il se trouvait au Mali lorsqu'un certain Ibn Fakkous lui a annoncé que son père avait converti une personne Soundiata à l'islam ayant le nom de Mari Diata, qui est effectivement un autre nom de Soundiata Kéïta.

Kankou Moussa (1307-1332)

Kankou Moussa est certainement l'un des souverains du Mandé les plus connus à l'extérieur. Il remplaça au pouvoir Aboubacar II, neveu de Soundiata qui monta sur le trône en 1303 et se rendit célèbre par la découverte de l'Amérique deux cents ans avant Christophe Colomb qui n'explora la côte de l'Amérique Centrale qu'entre 1502 et 1504.

En 1324, en expiation d'un crime involontaire, Kankou Moussa décida de jeûner le restant de sa vie et de faire un pèlerinage à la Mecque avec quelques soixante mille visiteurs portant plusieurs tonnes d'or sous forme de canne ou poudre au point que le cours du métal jaune chuta sur le marché international. Kankou Moussa acheta beaucoup de terrains, de maisons et de jardins à Médine, à la Mecque et en Égypte qu'il avait donnés en waqf pour le compte des étudiants et des pèlerins de l'Afrique de l'Ouest.

Il en fut de même à l'université d'Al Azhar, la deuxième université arabe du monde construit en l'an 600 de l'Hégire après l'université Zétoun de Kairouan en Tunisie, bâtie en l'an 120 de l'Hégire. Les mêmes donations ont été faites à l'université de Jérusalem par Kankou Moussa. Ces lieux existent de nos jours dans les différentes localités et les autorités musulmanes peuvent et doivent les réclamer en faveur du peuple malien.

De retour de la Mecque en 1328, Kankou Moussa ramena avec lui plusieurs hommes de culture dont l'architecte Abou Issac dit Es-She Li d'Égypte . Il s'arrêta à Tombouctou pour confirmer l'autorité du Mali sur la Boucle du N'Jer et fit construire par cet architecte la grande mosquée de Tombouctou appelée « Mosquée Djinguarrey Ber » et une résidence à Madougou.

Kankou Moussa marqua l'apogée du Mali et fit connaître le pays dans tout le monde arabe depuis l'Andalousie jusqu'au Kharossan. Ses ambassadeurs allaient chez les sultans du Maghreb et d'Égypte et échangeaient avec eux des présents. Kankou Moussa a beaucoup fait pour consolider l'islamisation de l'empire du Mali, notamment Tombouctou. Il créa des écoles coraniques et des mosquées et encouragea la promotion sociale des oulémas et érudits en science islamique. C'est ainsi que la ville de Tombouctou devint un centre de culture islamique où des saints, érudits et des personnalités de culture islamique se réfugièrent, venant d'un peu partout à travers le monde musulman. L'islamisation de Tombouctou se renforça davantage avec le temps grâce à l'importance et au soutien matériel et moral accordés à l'islam par le souverain Kankou Moussa le Malinké et le souverain soninké Askia Mohamed Sylla de Goumbou dans le cercle de Nara. C'est grâce aux efforts louables d'islamisation de ces deux souverains que Tombouctou devint la cité mystérieuse aux 333 saints.

L'Empire Songhoï avec Askia Mohamed (1493-1528)

Après le règne de Sonni Ali Ber entre 1461 et 1492, le fondateur de l'empire Songhoï qui libéra son pays de la tutelle malinké et de celui de son fils Bakary qui dura moins d'un an, c'est un lieutenant du clan Tekrourien, gouverneur, qui, ulcéré par la renonciation de Bakary à la foi musulmane, s'empara du pouvoir en 1493 avec l'aide des oulémas sous le nom de Askia Mohamed. Rappelons que «Askia» est le surnom donné par Sonni Ali Ber à son cousin maternel qu'il appelait affectueusement en Tamacheq « Askia » qui signifie « petit esclave » et ce, dans le cadre de la plaisanterie entre cousins ou « Calimaya ». C'est ce surnom qui a demeuré après l'accession au pouvoir.

Plus méthodique et plus organisateur que son illustre prédécesseur Sonni Ali Ber, musulman très pieux, Askia Mohamed exerça une surveillance puritaine des mœurs et combla les marabouts. À l'instar de Kankou Moussa, il fit un pèlerinage mémorable à la Mecque au cours duquel il fit des « Wagfs » à Médine pour le compte des étudiants et pèlerins d'Afrique de l'Ouest. Ces donations étaient des jardins et des maisons qui doivent revenir maintenant à l'État malien.

Dès son retour de la Mecque, Askia Mohamed se lança dans des guerres de prosélytisme islamique pour convertir des gens, ce qui provoqua la tension au sein de la famille royale et dans le royaume. C'est Askia Mohamed qui créa une armée de métier et libéra le peule pour qu'il s'occupe de la production agricole. Il abdiqua en 1528 en faveur de son fils Askia Moussa. Il mourut de mort naturelle et son corps repose dans le tombeau des Askia à Gao.

Le Royaume du Macina de la dynastie des Barry Sangaré

Le fondateur de ce royaume fut Amadou Hamidou Boubou Lobo Barry, alias Sékou Amadou. Il est né à Malangal, près de Téninkou, dans la province du Macina en l'an 1189 de l'Hégire (1811), d'une famille de lettrés islamique. Orphelin très tôt, grâce à son grand père maternel, il devint un marabout intelligent qui recruta des adeptes fanatiques pour mettre à mort Guislodo Amadou, le fils de l'Ardo du Macina.

Les marabouts de Djenné, inquiets et épouvantés, le chassèrent et il alla s'installer à Noukouma, dans le Zébéru et d'où il prépara la guerre sainte. En 1818, le corps expéditionnaire envoyé par le roi Da Diarra de Ségou et commandé par Diamogo Séri Diarra fut anéanti par Amadou à Noukouma.

Les Peuhl du Macina, dirigés par Sékou Amadou Barry, se libèrent du joug de Ségou et créèrent un État, Hamdallaye. Sékou Amadou prit le titre « d'Emir Al Mouminoun » ou « Commandeur des croyants ». Il régna de 1818 à 1845. Son fils et successeur, Amadou Sékou, règne de 1845 à 1853 et poursuit son œuvre d'islamisation. Le successeur de Amadou Sékou du nom de Sékou Amadou II, alias Amadou, régna sur le Macina de 1853 à 1862. C'est lui qui accorda l'hospitalité et son concours à Binna Ali, roi de Ségou, chassé par El Hadj Oumar Tall. Tous les deux, Binna Ali et Amadou du Macina ont été capturés et exécutés et leurs armées anéanties par El Hadj Oumar le 16 mai 1862.

L'Empire Toucouleur d'El Hadj Oumar

Il fut créé par El Hadj Oumar Tall. Son fils aîné Amadou Sékou Tall régna auprès de lui sur l'ex-royaume Bambara de Ségou alors que son neveu Tidiani Tall régna sur l'ex-royaume du Macina. Né en 1796 à Guédé Alwar au Fouta Toro, en Sénégal, de l'Elimane Saïdou Tall et de Adam Tall avec Youma Aïssé comme maître, El Hadj Oumar fit des études coraniques avec Lamine Sacko, le mari de sa grande sœur ainsi que avec Tierno Bismo. Un an après son retour du Fouta Djallon, El hadj Oumar décida d'aller en guerre contre les païens et d'imposer l'islam par la force. Il lança sa guerre sainte par Tamba Counda, une région païenne. Il s'était réfugié à Tamba à cause de ses inimitiés avec Almamy Oumar de la branche Soriya, puis à Djin guaray avec ses 34 talibés où il fit venir ses proches vers 1841. Il assiégea Tamba entre 1852 et 1853, le roi Yimba prit la fuite et sera assassiné par ses vassaux. En 1853, les guerriers prirent le Bouré et son précieux or, les vallées du Bofing et de Tinkissa, Nioro du Sahel en 1855, le royaume bambara du Kaarta et la zone productrice d'or.

Le gouverneur français à Dakar, Louis Léon César Faidherbe, répliqua à la main mise d'El Hadj Oumar sur le Haut Sénégal entre

1852 et 1861. C'est ainsi que 11 chefs kahassonké sur 12, à l'exception de Moriba Bafari, ont signé des accords et traités avec le gouverneur français pour se protéger contre El Hadj Oumar. Djouka Sambala Diallo, maître de Médine, fils de Hawa Damba et frère cadet de Kinti, avait juré allégeance à El Hadj Oumar et avait fourni des troupes et provisions entre le Massachi du Kaarta.

Beaucoup de gens reconnaissent que l'objectif visé par le conquérant toucouleur était la conquête du royaume Bambara de Ségou, laquelle n'a pas été du tout une promenade de santé. La chute de Wortaba qui constituait le barrière infranchissable jalousement gardée par Tata Diarra, fils aîné de Bina Ali, roi de Ségou, sonna la défaite du royaume. Des spécialistes ont reconnu que n'eurent été les canons français, il était impensable aux troupes jihadistes de prendre Woïtala tellement le mur de protection était épais et solide. Comme il est interdit dans la religion musulmane à deux musulmans de se battre, El Hadj Oumar exhiba uniquement les fétiches du temple principal comme pièces à conviction contre Bina Ali pour obliger Amadou de Macina à lui remettre son protégé. Amadou refusa de s'excuser en estimant que Bina s'était bien converti à l'islam.

El Hadj Oumar affronte les troupes coalisées de Bina Ali, d'Amadou du Macina et celles des Kounta de Gao entre 1862 et 1864. Il rentra à Hamdallaye le 17 mai 1862 après une bataille sanglante, sortit par une porte secrète du palais assiégé le 6 février 1864 pour aller se réfugier dans la grotte de Déguimbéré pour échapper à ses poursuivants. Son neveu Tidiani qu'il avait envoyé chercher du renfort, revint après sa mort et se livra à une bataille très meurtrière qui se termina en faveur après la mort de Bina Ali et Amadou du Macina. C'est ainsi que Amadou Tall régna sur l'ex-royaume Bambara de Ségou et Tidiani sur l'ex-royaume du Macina jusqu'à la conquête coloniale française en 1893 où Amadou se réfugia au Nigeria.

La conquête toucouleur commença en novembre 1852 avec le siège du roi Yimba de Tamba et se termina le 12 février 1864 avec la mort d'El Hadj Oumar dans la grotte de Deguimbéré. Toutefois, la mission d'islamisation et la consolidation du pouvoir toucouleur se poursuivirent avec son fils aîné Amadou dans l'ancien royaume peulh du Macina jusqu'en 1891/1893 avec la conquête coloniale française.

Le Hamallisme avec Cheick Hamalla de Nioro

Si le saint de Nioro n'a pas gouverné directement, il a par contre contribué beaucoup à la propagation et au rayonnement de l'islam en Afrique de l'Ouest à travers sa confrérie de la «Tidianiya 11 grains ». L'avènement de cette confrérie coïncida avec les mouvements indépendantistes africains qui effrayèrent les colons français au point que Cheick Hamalla fut condamné et déporté à deux reprises en Côte-d'Ivoire d'abord, puis en France où il mourut à l'hôpital de Montluçon le 16 janvier 1943 et enterré le 19 janvier 1943 dans la tombe n°12 de la 16^e rangée du cimetière moderne. Les colons français qui avaient peur de sa forte mobilisation des foules, l'accusèrent de subversion de perturbation de l'ordre public et d'incitation à la révolte. Le Hamallisme reste encore la seule confrérie que tous les gouvernements du Mali ménagent beaucoup. Son influence demeure très forte sur ses adeptes qui sont très disciplinés et suivent les ordres de leur chef spirituel de Nioro.

*

Tous les rois et souverains de l'empire du Mali ont bâti leur règne sur à la fois le spirituel et le matériel : la recherche du bien-être social dans la foi à l'Être suprême. L'implication des grands clans dans la gestion des affaires de la cité a été un facteur déterminant dans leurs actions. On retrouve donc, dans leur système de gestion, des principes fondamentaux de la démocratie et un réalisme dans la prise en compte de tous les besoins de l'espèce humaine, à savoir le spirituel et le temporel. La bonne gouvernance et la démocratie ne sont pas des habits faits sur mesure qui s'appliqueraient à chaque pays selon le bon vouloir des gouvernants du moment. Ce sont des principes universels devant contribuer à l'amélioration du bien-être du citoyen. Leur application effective impose des contraintes aux dirigeants et la prise en compte des aspirations profondes des peuples. Nous suggérons d'approfondir la réflexion sur le thème compte tenu de son importance et au regard de l'ampleur des besoins de moins en moins satisfaits des peuples, en dépit des discours de plus en plus éloquentes.

GOUVERNANCE DESPOTIQUE, GOUVERNANCE CHEFFERIALE ET GOUVERNANCE POSTCOLONIALE

Intervention de Jean-Pierre Olivier de Sardan

Le concept de « gouvernance » ne fait pas l'unanimité en sciences sociales. Certains lui reprochent d'être « pollué » par ses acceptions normatives, développées en particulier par la Banque mondiale, apôtre d'une « bonne gouvernance » fortement teinté d'idéologie néolibérale. D'autres (souvent les mêmes) y voient une tentative de « dépolitisation » des affaires publiques, au profit d'une vision purement gestionnaire ou technocratique, qui serait illusoire ou mensongère¹⁶. Je ne rentrerai pas ici dans ce débat : je souhaite simplement définir clairement la posture à partir de laquelle j'utilise pour ma part le concept de gouvernance, à savoir : (a) sur un mode analytique (non normatif), (b) en prenant en compte la dimension gestionnaire, mais sans en faire une « machine antipolitique »¹⁷.

En effet, la politique, au sens large, qui inclut aussi bien le fonctionnement de l'administration que la mise en œuvre des politiques publiques, ne se résume pas seulement à des phénomènes de pouvoir (« pouvoir de » et « pouvoir sur »), de domination (ou de monopole de la violence légitime, ou de contrôle des corps et des esprits), de légitimation ou d'idéologie, même si elle est *aussi*, et parfois *surtout*, tout cela. Il s'agit *en même temps* de formes de délivrance et de gestion de biens et services publics et collectifs, et c'est le sens que j'entends donner à « gouvernance ». Cette dimension de la politique a été souvent oubliée : l'État, ses agents, ses appareils, ont été perçus, par toute une tradition critique

¹⁶ Cf. Hermet, Kazancigil & Prud'homme, 2005.

¹⁷ Ferguson reprochait aux institutions de développement d'être une « anti-politics machine » (Ferguson, 1990).

(marxiste, anarchiste, contestataire, et aujourd'hui altermondialiste), comme étant par essence des dispositifs de répression ou de conditionnement idéologique (au service du grand capital). Or, quand bien même ce serait vrai, au moins partiellement, ces dispositifs assurent également (plus ou moins bien, plus ou moins efficacement, avec plus ou moins de justice) des fonctions de protection, d'assistance, de fournitures de services, de développement, de création d'infrastructures, etc. Il en est ainsi pour une démocratie progressiste comme pour une dictature rétrograde. Analyser ces fonctions, comment elles sont (ou non) prises en charges, comment elles sont exercées au quotidien, et à la base, cela fait aussi partie du cahier des charges des sciences sociales. Il n'est pas inutile de préciser que si la délivrance de biens et services publics et collectifs relève le plus souvent de dispositifs étatiques, elle peut être aussi assurée par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes, le secteur privé ou le monde associatif (aujourd'hui souvent appelé « société civile »), qui parfois suppléent l'État, parfois se substituent à lui, parfois collaborent avec lui, ou parfois le soutiennent par des « perfusions » sectorielles.

La gouvernance, prise dans cette acception, constitue, un « champ semi-autonome »¹⁸, qui n'est certes pas indépendant de la nature du pouvoir, du type de régime ou de gouvernement, mais qui a sa propre épaisseur et ses propres logiques. Le néolibéralisme n'est qu'une forme de gouvernance parmi bien d'autres. Au temps de l'URSS, il y avait par exemple une gouvernance soviétique, ayant des points communs et des différences avec la gouvernance maoïste.... C'est en ce sens qu'on peut sans doute parler à *certaines égards* d'une « gouvernance ouest-africaine » (comme on peut parler à *certaines égards* d'une gouvernance européenne).

¹⁸ Pour reprendre l'expression que S.F. Moore avait utilisé à propos de l'espace juridique : Moore, 1978.

Diverses recherches menées entre autres par le Lasdel ¹⁹ depuis plusieurs années ont en effet mis en évidence la convergence des formes de gouvernance dans des pays comme le Sénégal, le Bénin, le Niger ou le Mali, aux trajectoires politiques pourtant assez différentes depuis la colonisation. D'autres que nous, et avant nous, avaient déjà tenté de caractériser l'État africain à partir de certains aspects de son fonctionnement ordinaire ²⁰. Mais la particularité des travaux du Lasdel est de se fonder sur des enquêtes empiriques intensives (de type socio-anthropologique).

Pour comprendre les raisons de cette commune gouvernance qui caractérise aujourd'hui la plupart des pays africains, il faut remonter à la période coloniale. C'est en effet la colonisation qui non seulement a mis en place l'État africain moderne mais aussi, à y bien regarder, qui a jeté les bases des formes contemporaines de gouvernance.

La gouvernance coloniale

Ce n'est pas ici le lieu de revenir en détail sur l'État colonial. Je voudrais seulement insister sur deux dimensions majeures de la gouvernance coloniale, que j'appellerai la gouvernance despotique et la gouvernance chefferiale.

La gouvernance despotique coloniale

De nombreux travaux ont mis en évidence l'arbitraire institutionnalisé qui caractérisait le régime de l'indigénat, la toute puissance des « commandants de cercle (qui cumulaient tous les pouvoirs), les ponctions permanentes en hommes et en produits (travail forcé, contributions obligatoires, impôt capitaine,

¹⁹ Le Lasdel est un laboratoire béninois et nigérien de recherche en sciences sociales. Les enquêtes auxquelles il a participé concernent les secteurs de la santé, de la justice, des transports, des municipalités. On en trouvera certains résultats dans Jaffré & Olivier de Sardan, 2003, Blundo & Olivier de Sardan, 2006. Une première analyse de la gouvernance en Afrique de l'Ouest, fondée sur ces acquis, a été proposée dans Olivier de Sardan, 2004 (divers éléments en ont été repris ici).

²⁰ On pense bien sûr à Médard, 1991 (sur le néopatrimonialisme) ou à Bayart, 1989 (sur la « politique du ventre »). Cf. également, entre autres : Terray, 1987 ; Badie, 1992 ; GEMDEV, 1997 ; Mbembé, 2000 ; Darbon, 2001...

conscription, etc.), les brimades incessantes et les humiliations quotidiennes. Le terme de « despotique » a lui-même été déjà utilisé à ce propos²¹.

Considérer l'État colonial comme un fournisseur de services à des usagers semble donc anachronique, voire surréaliste, tant l'« indigène » était loin d'être traité en « usager ». Mais pourtant l'État colonial, malgré tout, assurait aussi des prestations envers ses sujets (santé, éducation, routes, par exemple). C'est justement ce paradoxe qui définit la gouvernance despotique : des services sont délivrés, mais sur un mode autoritaire, répressif, arrogant, voire raciste. À cet égard, la gouvernance despotique coloniale n'est évidemment qu'une des multiples figures des modes despotiques de gouvernance à travers l'histoire.

Mais la gouvernance coloniale constituait aussi une forme assez particulière de gestion des affaires publiques, qui mélangeait un ensemble de traits issus du modèle étatique européen (avec sa bureaucratie, ses procédures, ses organigrammes, ses rapports, ses institutions) et un autre ensemble de traits « inventés » par la situation coloniale et souvent en contradiction avec les précédents (puisqu'on commandait à des « indigènes », au lieu d'administrer des citoyens), *dans une situation complètement dérogatoire par rapport à la métropole.*

Une bureaucratie du mépris

L'ampleur du fossé entre bureaucrates et usagers « indigènes » a introduit une très grande marge d'arbitraire et même de violence dans la rationalité procédurale de la bureaucratie classique métropolitaine officiellement importée « clé en main » dans les colonies. Au-delà du mépris souvent affiché de beaucoup de fonctionnaires européens pour leurs administrés, ce sont des générations d'auxiliaires et de « commis » africains qui ont appris auprès des colonisateurs à édifier une barrière entre eux-mêmes et les populations locales, à multiplier les signes affirmant leur statut de privilégiés, à construire leur supériorité par l'affirmation de

²¹ Je l'avais utilisé pour analyser les formes d'exploitation coloniales (Olivier de Sardan, 1984). Mamdani, 1996, a de son côté développé une analyse de la colonisation à partir du despotisme.

l'infériorité des autres, à « mal traiter » leurs « administrés », à user de l'arbitraire... Alors qu'en Europe, la bureaucratie moderne s'est développée plus ou moins parallèlement avec l'émergence de la citoyenneté et de la démocratie, tout au long du XIX^e siècle, elle a au contraire, en Afrique, rimé depuis ses débuts (et jusqu'à aujourd'hui) avec le mépris de l'usager, sans tradition civique ou citoyenne égalitaire. Une caractéristique collatérale doit être soulignée : alors qu'en Europe la bureaucratie s'est construite dans une relative autonomie par rapport au pouvoir exécutif, en Afrique, dès le pouvoir colonial (et jusqu'à aujourd'hui), elle a été indissociable de l'arbitraire du pouvoir.

Le « privilégisme »

On pourrait appeler « privilégisme » les innombrables « avantages de fonction » propres à la bureaucratie coloniale : au-delà des salaires doublés grâce aux indemnités, tout était dû aux administrateurs : le logement, la domesticité, les moyens de déplacements, les dons et présents en nature des populations, les services gratuits, les maîtresses... L'écart était d'autant plus grand par rapport aux fonctionnaires de la métropole que les cadres coloniaux avaient en général une formation nettement inférieure. Le seul fait d'avoir une fonction dans l'administration coloniale donnait accès à ces privilèges, indépendamment de la compétence ou du mérite, et constituait une motivation majeure de l'entrée dans ce corps. Pour les auxiliaires « indigènes », qui ont constitué le noyau de la future administration après l'indépendance, les privilèges obtenus étaient certes mineurs par rapport à ceux des Européens mais majeurs par rapport à la situation des « indigènes » ordinaires.

Elections : trucages et achats de voix

On a parfois oublié que la démocratie électorale et le multipartisme ont fait leur apparition en Afrique sous la colonisation française, avant que, après les indépendances, les partis uniques et les régimes militaires ne changent les règles du jeu, jusqu'aux conférences nationales. Mais les élections organisées après 1945, puis sous la loi-cadre, ainsi que le référendum, ont été aussi des élections largement manipulées, où le pouvoir colonial tentait par

tous les moyens de barrer la route au RDA, en suscitant des partis « coloniaux », en mettant tous les moyens de l'administration au service de ceux-ci, en trafiquant les résultats, en distribuant les billets pour acheter les voix, etc. La culture politique électorale qui s'est édifée dans les colonies à cette période est donc assez éloignée de celle de la métropole à la même époque, et singulièrement proche de celle qui règne aujourd'hui en Afrique.

Recours aux intermédiaires, clientélisme, et corruption

La bureaucratie coloniale était caractérisée à la fois par une sous-administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux et les normes et règles officielles. Faute de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, de clientélisme et d'informalité, là encore loin des règles métropolitaines, faisant la part belle aux auxiliaires, supplétifs, courtiers et autres hommes de main ou de confiance. D'où une structure « schizophrénique » de l'administration, écartelée entre un formalisme procédural surtout rhétorique, scripturaire ou superficiel, et de multiples accommodements oraux négociés par des intermédiaires empressés et omniprésents. Cette importance de la négociation et de l'intermédiation, qui se traduisait par de multiples « arrangements », est sans doute à l'origine des premières formes de petite corruption quotidienne, qui sont apparues dès la période coloniale, au profit certes des auxiliaires, des commis et des supplétifs, mais aussi des fonctionnaires français en poste aux colonies. De même, le clientélisme bureaucratique, où un fonctionnaire avait ses « protégés », et accordait des faveurs à ceux qui lui rendaient des services, comme à ses parents ou à ses connaissances, s'est mis en place pendant la colonisation.

Parmi les auxiliaires, une place à part doit être accordée aux chefs, dans la mesure où leur rôle n'était ni informel ni inséré dans le dispositif bureaucratique proprement dit: il s'agissait en effet d'une institution originale, située à la périphérie de l'administration, mais jouant un rôle central dans le dispositif colonial.

La gouvernance chefferiale

La « chefferie administrative » a constitué une innovation coloniale majeure. L'administration coloniale nommait les chefs (de village et de canton, parfois de province), les rétribuait, définissait leurs attributions, les supervisait. Le despotisme colonial passait par eux : les chefs recrutaient les hommes pour le travail forcé ou la conscription, ils percevaient l'impôt pour le compte des commandants de cercle, ils avaient une fonction de justice de premier degré, ils servaient de relais en toute chose pour l'administration et constituaient l'interface entre l'appareil colonial et les populations. Ils étaient d'ailleurs censés à la fois représenter les populations face à l'administration coloniale et l'administration coloniale face aux populations. Sous la colonisation, le monde rural n'a connu ni municipalités, ni maires. Chefs de village et chefs de canton quadrillaient seuls le pays. La chefferie de canton, qui « coiffait » les chefs de villages, constituait en fait le principal centre de pouvoir officiel en milieu rural.

Certes, la chefferie administrative se réclamait des chefferies précoloniales, dont elle se voulait l'héritière. Mais les chefs précoloniaux relevaient en fait de formes de pouvoirs multiples (rois, émirs, sultans, chefs de guerre, patriarches villageois, aînés lignagers, etc.), liés à de tout autres contextes (guerres, esclavage, sujétions politiques, confédérations, etc.) et à des modes de légitimation très différents (investitures magico-religieuses, droit de conquête, accords lignagers, alliances matrimoniales, etc.). La légitimité « précoloniale » de la chefferie administrative coloniale est largement une fiction coproduite par la colonisation et les chefs qu'elle a mis en place, étayée par diverses « inventions de tradition » (ou néotraditions), et le recyclage de certains éléments des rituels politiques précoloniaux. Une réalité sociologique permettait cet usage très idéologique de la « tradition » : les chefs administratifs étaient en effet souvent issus de l'aristocratie précoloniale (la plus grande partie a fini par collaborer, et la colonisation s'est largement appuyée sur cette couche sociale).

Quoi qu'il en soit, dans la réalité, *les chefs administratifs tenaient avant tout leur pouvoir des commandants de cercles et des gouverneurs, et étaient des rouages essentiels de la gouvernance*

coloniale. Or, le mode chefferial de gouvernance locale était très particulier. Il a régi pendant plus de soixante ans l'ensemble des campagnes africaines sous domination coloniale française²², il a été le biais par lequel les populations sont entrées en contact avec l'administration moderne, et, comme nous le verrons, il a laissé de nombreuses traces dans la gouvernance postcoloniale. J'en résumerai ci-dessous les principaux traits.

Le patrimonialisme

Il y a toujours eu (et ceci avec l'aval officiel du pouvoir colonial) confusion entre les ressources et dépenses personnelles du chef et ses ressources et dépenses de fonction. Il ne recevait de l'État colonial qu'un salaire (et une commission sur « l'impôt de capitation » qu'il percevait pour le compte de l'administration). Il ne bénéficiait d'aucune allocation ou subvention liée à ses fonctions. Privé de tout budget, il devait donc financer ses charges officielles sur ses revenus propres.

Or il avait un « rang à tenir » et son rôle lui imposait de nombreuses dépenses. Aumônes et cadeaux, entretien des émissaires, voyages et tournées, réception des visiteurs, il lui fallait sans cesse rétribuer, donner, distribuer.

Nous sommes face à un cas typique de « patrimonialisme », à l'image du sultanat classique pris comme exemple par Max Weber²³. Le chef, bien que partie intégrante du système administratif colonial, devait financer « de sa poche » les activités liées à sa fonction, et il y avait complète confusion entre dépenses de fonction et dépenses personnelles. Le chef devait se « débrouiller » pour trouver les ressources qui lui étaient nécessaires, et celles-ci lui permettaient indissociablement et simultanément d'assurer les charges liées à sa fonction, de maintenir ou d'accroître son prestige, et d'augmenter son patrimoine personnel.

De fait, les chefs de canton avaient souvent d'importantes ressources propres, en raison de la constitution d'un patrimoine

²² Son équivalent britannique, connu sous le nom d'« *indirect rule* », auquel on l'oppose souvent, a en fait des caractéristiques assez similaires en termes de gouvernance.

²³ Cf. Weber, 1971.

familial foncier important, en général accaparé par la chefferie au fil des années, avec la complicité des autorités coloniales.

Confusion des pouvoirs

Dans son canton, le chef n'avait pas de contrepoids institutionnel, et, de fait, il cumulait en sa personne tous les pouvoirs, plus particulièrement les pouvoirs d'administration, de justice et de police. À l'échelle locale, il n'y avait ni division des pouvoirs, ni équilibre des pouvoirs, mais confusion des pouvoirs. Le chef représentait le commandant de cercle. Il pouvait faire arrêter tout administré par ses « cavaliers », et le faire conduire au cercle. Il convoquait les villageois individuellement ou collectivement, au nom de l'administration coloniale. Il pouvait infliger des amendes. Il arbitrait les litiges fonciers, les querelles d'héritage, les affaires de divorce ou d'adultère, les bagarres entre individus, les larcins, les conflits entre éleveurs et agriculteurs, appliquant un droit coutumier souvent réorganisé à son avantage, aux frontières imprécises, avec une large marge d'évaluation personnelle.

La prédation et la corruption

Le chef de canton a toujours bénéficié d'une large tolérance des autorités coloniales pour prélever des redevances dites « coutumières » et autres « contributions » de ses administrés ²⁴. Le chef bénéficiait ainsi de multiples prestations ou tributs plus ou moins "traditionnels" (souvent « néotraditionnels »). Certes la période coloniale n'est pas homogène et doit être périodisée : le mélange d'exactions massives et de répressions brutales, si caractéristique de la chefferie aux débuts de l'époque coloniale, s'est atténué progressivement (du fait de la lutte du RDA, puis de l'abolition de l'indigénat en 1945, et enfin avec la loi-cadre Deffere), et l'ampleur des ponctions avait très nettement diminué à la veille de l'indépendance.

²⁴ Sur ces redevances coutumières sous la colonisation (dans l'Ouest du Niger), qui étaient loin de refléter les « coutumes précoloniales », cf. Olivier de Sardan, 1984 (et plus généralement sur la chefferie administrative coloniale et sa différence avec la chefferie précoloniale).

La justice rendue par le chef est en tout cas restée une ressource centrale : outre un « droit de table » parfois exigé (cette somme forfaitaire versée par les deux parties en conflit est une production du droit colonial), divers autres prélèvements plus ou moins occultes alimentaient, grâce à la justice, la cassette du chef de canton ou de ses hommes de main: « droit de convocation », amendes infligées et perçues directement, commissions sur les dommages et intérêts, et, surtout, d'importantes sommes très souvent versées en sous-main pour se gagner la bienveillance du chef ou de ses conseillers avant un jugement, ou le remercier, après. La vénalité de la justice en Afrique prend sa source dans la chefferie administrative coloniale.

Habitudes népotiques et clientélistes

Inversement les chefs redistribuaient une partie importante de ces ressources « informelles » auprès de leurs dépendants, de leur cour, et de certains de leurs sujets. Le chef entretenait tout un réseau de clientèle. Mais la richesse en hommes comme la richesse en biens (et la conversion permanente de capital économique en capital social, et vive versa) étaient des conditions *sine qua non* de l'accès à la chefferie et de la réussite d'un « règne » ...

Par ailleurs le chef avait une « maison » à sa charge, qui lui tenait lieu de personnel de fonction. Il lui fallait en effet des gardes, des représentants auprès du cercle, voire de la capitale, des percepteurs pour prélever les taxes sur les marchés, des émissaires qu'il pouvait dépêcher auprès des villages, un assistant pour les tâches administratives et les écritures nécessaires, sans parler des inévitables griots attachés à sa personne et chantant ses louanges. Pour toutes ces diverses charges liées à la chefferie, le chef nommait et révoquait qui il voulait, comme il voulait, quand il voulait. Il choisissait systématiquement parmi ses parents ou ses dépendants. Ils étaient rétribués par lui, de façon informelle. Ils n'avaient de comptes à rendre qu'à lui.

Aucun compte à rendre aux administrés

Le patrimonialisme inhérent à la chefferie impliquait l'absence de toute comptabilité. Pas de budget, pas de comptes. Mais, au delà des comptes au sens strict, les chefs échappaient à toute

« *accountability* ». Ils étaient en effet nommés à vie par l'administration coloniale, et n'étaient donc soumis à aucun contrôle de la part de leurs « sujets ». La seule menace qui planait sur eux était la révocation, s'ils déplaisaient trop au commandant de cercle ou au gouverneur, ce qui explique sans doute le fait que les chefs aient, dans leur très grande majorité, toujours penché du côté du régime colonial. Cette complaisance avait pour contrepartie le fait qu'on leur laissait les mains libres en matière de politique locale. Toute contestation du chef par ses sujets était susceptible de se retourner contre ceux-ci. Une mise en cause du chef par la population pouvait être assimilée à une insubordination. La période coloniale est fertile en cas de ce genre, où le commandant de cercle emprisonnait les malheureux paysans qui avaient osé porter plainte contre leur chef de canton. La chefferie relevait ainsi d'une culture de l'impunité.

Ostentation aristocratique

La chefferie de canton est restée jusqu'aux indépendances l'instance centrale de la notabilité locale (et reste encore le plus souvent un de ses pôles). Ce prestige de la chefferie était produit et reproduit au quotidien par des dispositifs ostentatoires particulièrement efficaces : le « palais » où le chef réside, les courtisans qui l'entourent, ses gardes, les griots qui clament ses louanges, les titres qu'il distribue, les audiences qu'il accorde, les solliciteurs qui se pressent, le cérémonial qui le met en scène, la déférence qu'on lui témoigne... Les chefs de canton ont généralisé sous la colonisation l'étiquette et les formes protocolaires réservées autrefois à certains rares royaumes ou sultanats précoloniaux, et ont érigé la mise en scène de leurs avantages et privilèges en règle de comportement politique.

Rivalités intestines

La visibilité et la centralité du chef de canton ont toujours eu leur revers de médaille: elles se payaient par d'innombrables conflits et intrigues, en particulier au sein du clan de l'aristocratie locale des « ayant-droit ». À la mort d'un chef, l'administration coloniale

choisissait en effet son successeur parmi différents candidats au sein de sa famille. Les parents évincés, les cousins désavoués ne ménageaient pas aigreurs et rumeurs. Il n'était guère de chefferie de canton sans coterie interne contre le chef en place, dressant une partie de la famille régnante contre une autre ²⁵. Parmi les prétendants, chacun voulait obtenir à coups d'intrigue auprès du commandant de cercle, voire du gouverneur, ou de leurs conseillers, la disqualification de ses adversaires et sa propre qualification, en invoquant telle décision d'un administrateur colonial précédent, en se réclamant d'un canton colonial éphémère disparu entre temps, en brandissant un grand-père révoqué, ou un oncle injustement récusé, en mobilisant parfois des références précoloniales plus ou moins contestées ou des procédures « traditionnelles » plus ou moins réinterprétées... Depuis la colonisation et la création de la chefferie administrative, les nominations et dépositions de chefs, dans des branches rivales, se sont partout succédées, au gré de l'arbitraire et des préférences du pouvoir colonial, multipliant ainsi les contentieux et les revendications entre les divers héritiers de ces chefs successifs. De plus, les limites des cantons ont elles aussi varié, excluant ou incluant par là même telle ou telle fraction de l'aristocratie locale du groupe des prétendants.

La concentration des signes du pouvoir local sur une seule personne, et le monopole de la fonction par les différentes branches d'une seule famille, ces deux éléments convergeaient pour rendre compte de la permanence et de l'acuité des « conflits de proximité » ou des « conflits de parenté » autour de la chefferie de canton.

La gouvernance postcoloniale

J'ai insisté sur les deux principaux traits de la gouvernance coloniale parce que mon hypothèse est la suivante : *les caractéristiques de la gouvernance postcoloniale sont largement*

²⁵ Par exemple, au Niger l'expression "enfants d'un même père" (*baabizey* en zarma, *yan uba* en hausa) connote partout la jalousie, la rivalité, la compétition, les rapports agonistiques, en référence en particulier à ces conflits entre parents pour l'accès à la chefferie.

influencées par l'héritage colonial, la gouvernance postcoloniale étant, entre autres, simultanément chefferiale et despotique. Ces deux formes se sont interpénétrées et fécondées mutuellement, même si la « bureaucratie de responsabilité » postcoloniale (la hiérarchie administrative) s'est plutôt inspirée de la gouvernance chefferiale, tandis que la « bureaucratie d'interface » postcoloniale (les fonctionnaires au contact avec les usagers) reprenait préférentiellement le modèle de la gouvernance despotique.

En effet, il n'y a pas eu de rupture importante entre l'administration coloniale et l'administration postcoloniale, bien au contraire. Avec les indépendances, les nouveaux États se sont construits dans une logique de continuité et d'amplification du modèle colonial. Les innovations postcoloniales ont plutôt été dans le sens d'un élargissement ou d'un approfondissement du modèle colonial que de sa transformation ou de son abolition.

Le paradoxe est que, bien souvent, les formes spécifiques de la gouvernance africaine sont imputées (à tort) à des survivances précoloniales ou à une culture politique traditionnelle²⁶, alors qu'elles sont d'abord et surtout une production historique de la colonisation.

Il faut ici dissiper un malentendu éventuel. Je ne veux en aucun cas décharger les élites africaines au pouvoir de leurs responsabilités quant aux formes de gouvernance actuelle, et inversement tout mettre « sur le dos » de la colonisation. Je veux simplement rappeler que le processus de construction des États africains modernes commence avec la colonisation (et non avec les indépendances), et que c'est celle-ci qui a bâti les fondations et les premiers étages des édifices de gouvernance qui ont pignon sur rue aujourd'hui. Mais il est clair que ce sont les élites africaines postcoloniales qui ont choisi de ne pas rompre avec le mode de gouvernance coloniale et au contraire de le prolonger, de l'élargir, et de l'approfondir.

La gouvernance néochefferiale postcoloniale

Certes, dans la plupart des pays d'Afrique francophone, la chefferie n'est plus aujourd'hui une institution officielle (sauf au Niger). Cependant son influence en milieu rural reste partout forte.

²⁶ Cf. entre autres Chabal & Dalloz, 1999

Les processus de décentralisation ont révélé que les chefs gardaient un capital symbolique non négligeable et essayaient de le faire fructifier à l'occasion d'élections locales. On a même pu parler d'un « retour des rois »²⁷...

Mais ce n'est pas à ce niveau que l'héritage de la chefferie administrative semble le plus significatif en termes de gouvernance. *On peut en effet se demander la gouvernance chefferiale n'a pas essaimé, loin de la chefferie en tant qu'institution ou couche sociale, pour servir de modèle politique aux élites nationales.* Même si la chefferie n'est plus la forme hégémonique ou dominante du pouvoir local, le mode chefferial de gouvernance semble s'être étendu bien au delà de son fief de départ, pour s'infiltrer au sein même des administrations et de l'État, influencer de façon significative la gouvernance publique à tous les niveaux (pourtant régie officiellement par des normes « occidentales ») et imprégner durablement la culture politique des élites. Il sert plus ou moins de modèle latent au comportement de tous les détenteurs de pouvoir. Les comportements des chefs de service ou des chefs de partis politiques évoquent presque irrésistiblement ceux des chefs de canton, qui semblent exercer une véritable fascination sur les élites politiques nationales. Un ministre gère pour une part son ministère comme s'il s'agissait d'un canton, et la gestion « chefferiale » caractérise les normes pratiques suivies par la plupart des responsables de l'État, du Président au sous-directeur d'une obscure administration locale.

On trouve ainsi un fort « air de famille » entre les diverses caractéristiques de la gouvernance chefferiale coloniale évoquées ci-dessus et les traits qui sont typiques du fonctionnement des services publics dans divers États d'Afrique de l'Ouest²⁸. La confusion entre bien public et bien privé, les abus de pouvoir, la prédation et la corruption, le népotisme et le clientélisme, la non *accountability*, l'ostentation, les rivalités intestines, tous ces traits de la gouvernance chefferiale sont clairement devenus des éléments constitutifs de la

²⁷ Cf. par exemple Almeida-Topor & Perrot, 2001 ; Rouveroy van Nieuwaal & van Dijk, 1999.

²⁸ Cf. Olivier de Sardan, 2004.

« culture politique » ou de la « culture bureaucratique »²⁹ postcoloniale, à tous les niveaux de l'État. On peut émettre l'hypothèse qu'ils reposent sur une légitimité "officieuse" issue pour une part du mode chefferial de gouvernance, dont les procédés et l'idéologie latente s'étendent de façon masquée aux institutions modernes, y compris et surtout le sommet de l'État ou les partis politiques...

On pourrait donc parler d'une gouvernance « néochefferiale » typique de la « bureaucratie de responsabilité » moderne. Ce passage de la gouvernance chefferiale (comme institution coloniale de pouvoir local) à la gouvernance néochefferiale (comme modèle de comportement des élites bureaucratiques) évoque irrésistiblement le « néopatrimonialisme » si bien décrit par Médard³⁰. En fait, sous la colonisation, la chefferie administrative relevait directement du patrimonialisme lui-même (et non du néopatrimonialisme), dans la mesure où c'étaient les *normes officielles* elles-mêmes qui étaient patrimoniales : elles avaient été en effet édictées ou tolérées en tant que telles par l'administration coloniale. Par contre, la gouvernance néochefferiale contemporaine relève bien du néopatrimonialisme, car elle s'inspire de *normes pratiques* fort éloignées des normes bureaucratiques officielles. Si le dispositif de gouvernance public de l'État postcolonial suit théoriquement (sur le papier, dans les textes et les discours) des règles et des procédures qui sont aux antipodes du patrimonialisme (et de la gouvernance chefferiale coloniale), la gouvernance quotidienne « de fait » est tout autre, et semble puiser plutôt son inspiration dans la gouvernance chefferiale d'antan.

La gouvernance néodespotique postcoloniale

Quant au modèle despotique de gouvernance coloniale, il semble évident que, lors des indépendances, il a connu une seconde

²⁹ Je précise que je n'utilise le terme « culture » que pour désigner des comportements et des normes pratiques partagés, mis en évidence par des enquêtes, et non dans l'acception culturaliste d'un patrimoine de valeurs traditionnelles qui définirait l'identité d'un groupe

³⁰ Cf. Médard, 1991 ; pour la différence entre normes officielle et normes pratiques, cf. Bailey, 1969 ; Olivier de Sardan, 2001.

jeunesse, et a largement prospéré aux mains des nouvelles bureaucraties, qui, loin de rompre avec lui, se le sont appropriés : on peut donc parler d'une gouvernance néodespotique.

Dans nos enquêtes dans les services de santé urbains, il y a quelques années, la principale phrase qui ressortait des entretiens avec les malades était : « *On ne nous regarde même pas !* »³¹. On ne peut mieux dire le sentiment d'humiliation que ressentaient les usagers du service public dans un domaine, la maladie, où pourtant on pourrait s'attendre à une relative compassion de la part des agents de l'État.

Plus généralement, c'est toute la bureaucratie d'interface, celle qui est en contact avec les citoyens ordinaires, qui est caractérisée par une culture du mépris face à l'utilisateur, aux antipodes de toute notion de « service », qui pourtant figure dans l'expression « service public ». On peut en dire autant du privilégisme, du trucage électoral, du recours aux « arrangements informels », du clientélisme et de la corruption, qui étaient autant de traits inhérents à la gouvernance despotique coloniale et qu'on retrouve aujourd'hui au cœur du néodespotisme des administrations postcoloniales.

Il est significatif que les trajectoires politiques variées des pays d'Afrique de l'Ouest après l'indépendance, qui placèrent les uns et les autres dans des camps opposés durant la guerre froide, et qui les firent se conformer (au moins théoriquement) à des modèles politico-économiques fort différents (libéralisme, socialisme pur et dur, social-démocratie, dictature militaire, etc...) n'aient jamais en fait altéré ou menacé la gouvernance despotique elle-même, qui est restée commune à tous. Les États « pro-occidentaux » partisan du libéralisme économique n'ont pas hésité à promouvoir les partis uniques ou à laisser le pouvoir à l'armée. Les pays « prosocialistes » n'ont évidemment pas été en reste. Les « techniques d'encadrement de masse », d'inspiration militarisée, importées d'Israël pour les uns et des pays de l'Est pour les autres, ont partout accentué la dimension despotique héritée de la colonisation. Les élections peu équitables de la période coloniale sont devenues des farces électorales à la mode stalinienne, avant la démocratisation des années 90, et de vastes concours d'achats de voix, depuis. Le privilégisme s'est amplifié, à

³¹ Cf. Jaffré & Olivier de Sardan, 2003

la fois par la « démocratisation » au milieu (toute fonction publique vaut d'abord par les privilèges qu'elle permet d'acquérir), et par la démesure au sommet (chefs d'État). La part de l'informel dans la gestion des affaires publiques n'a fait que croître.

Un même mode de gouvernance

La combinaison de gouvernance néodespotique et de gouvernance néochefferiale ne suffit pas à caractériser les formes actuelles de gouvernance. Il faut en particulier y ajouter la gouvernance développementiste. La « rente du développement » est devenue, on le sait, un élément central des politiques publiques en Afrique. Les institutions de développement, omniprésentes en Afrique, et pour l'essentiel pilotées depuis les pays du Nord, délivrent de fait des biens et services publics ou collectifs, ou interviennent de façon significative dans leur délivrance par les administrations ou le secteur associatif. Elles importent au niveau local, par le biais des « projets » une architecture institutionnelle particulière qui implique des formes nouvelles de gouvernance (cf. comités de gestion). Elles tentent d'impulser (et parfois d'imposer) des conditionnalités de gouvernance au sein même de l'appareil d'État (par exemple par le biais de l'aide sectorielle et des SRP). Elles soutiennent la création et le renforcement de la « société civile ».

Il faut souligner que leurs modes d'intervention sont très proches d'un pays à l'autre. Autrement dit, la gouvernance développementiste contribue elle aussi, comme le fait d'une autre façon l'héritage colonial, à la constitution d'un mode de gouvernance commun aux pays d'Afrique de l'Ouest.

Il ne faudrait pas en déduire un postulat d'uniformité ou d'homogénéité. Les formes de gouvernance néodespotiques et néochefferiales d'un côté, et les formes de gouvernance développementistes de l'autre sont assez dissemblables, et *leur articulation crée de nombreux espaces de manœuvre*. Par ailleurs, d'autres formes de gouvernance existent, parfois moins visibles ou moins connues (cf. mécénat, par exemple). Le mode néocolonial de gouvernance n'est pas une machine monolithique, c'est la résultante de forces diverses, parfois contradictoires, mais qui aboutissent à des

lignes de forces analogues dans de nombreux pays africains et à un même équilibre général. Certes les différences sont nombreuses, mais elles distinguent pas un pays d'un autre (sauf en termes de nuances), elles sont plutôt internes à chaque pays, variables selon les secteurs, les domaines, les contextes locaux ou professionnels, à l'intérieur de ce cadre général commun que constitue le mode de gouvernance postcolonial.

Celui-ci n'est ni une « déviation » par rapport à un « modèle » européen qu'il conviendrait de respecter ou d'imposer, ni encore moins le prolongement d'une soi-disant culture politique précoloniale. C'est une formule originale, relevant de la modernité des pays africains et de leurs histoires récentes 32.

La question de la réforme

Qui la pose ?

Cependant, ce n'est pas parce que l'État africain est original qu'il est satisfaisant. Toutes nos données témoignent au contraire d'une profonde insatisfaction tant des agents de l'État que des usagers par rapport au système de gouvernance en place. Constaté une certaine « déliquescence » de l'État africain contemporain n'est pas forcément un préjugé occidental ethnocentrique (même si c'est parfois le cas), c'est au contraire un sentiment général en Afrique même, qui se dégage de nos enquêtes auprès tant des fonctionnaires eux-mêmes que des usagers.

En même temps, un certain nombre d'activités de l'État « marchent quand même », tant bien que mal. Des îlots de fonctionnalité subsistent ou se créent parfois, ici ou là, et pas seulement du fait de la « perfusion » de projets d'appui ou d'aides sectorielles (bien que ce soit souvent pour de telles raisons). De même, un certain nombre de pratiques routinières assurent « malgré

³² Je fais ici allusion à toute une série de réflexions stimulantes qui critiquent les visions de l'État en Afrique faisant de celui-ci une simple déformation de l'État occidental (cf. entre autres Hibou, 1999). Leur limite, toutefois, est de parler de l'État en général, dans un registre de la « caractérisation de l'entité étatique », et non de s'appuyer sur des données empiriques relatives au fonctionnement des administrations.

tout » un service en quelque sorte minimum, même s'il n'est pas véritablement satisfaisant. Ces Etats sont donc paradoxaux et ambivalents, entre d'un côté une « privatisation informelle » croissante et une qualité des services fournis considérée par la quasi-totalité des citoyens comme déplorable, et de l'autre côté une capacité indéniable à se reproduire vaille que vaille et à gérer à leur façon un niveau minimal d'activités publiques.

C'est ce contexte qu'il faut prendre en compte pour aborder la question des réformes, devenue urgente de l'avis général des citoyens de nos différents pays.

On peut être assez sceptique sur la capacité des actuelles élites dirigeantes à produire de telles réformes « par en haut », et plus encore sur l'effet des injonctions externes, qui n'aboutissent qu'à accroître bien souvent les compétences déjà fortes de la classe politique en matière de « double langage » (celui à l'intention des bailleurs de fond, qui s'inspire de la gouvernance développementaliste, et celui de la vraie politique, des « arrangements » et de la gouvernance quotidienne, entre collègues et accointances, loin des arrogances et des naïvetés occidentales).

Partir des normes pratiques

Il semble plutôt nécessaire d'inventer « de l'intérieur » de nouvelles formes de gouvernance, ce qui implique selon nous de partir des normes pratiques, des cultures professionnelles locales et des comportements réels, plutôt que des normes officielles et des organigrammes formels.

Normes et comportements

Selon un schéma linéaire encore souvent prévalent, les écarts constatés entre normes et comportements relèveraient d'une mauvaise « application » des normes, ou d'une insuffisante compréhension de celles-ci (le « message » est brouillé), et il convient alors soit de mieux surveiller l'application des normes (contrôle), soit de mieux en garantir la maîtrise par les acteurs (formation).

Nous préférons utiliser un schéma plus complexe, qui insère, entre les normes officielles et les comportements, un niveau de normes « pratiques ». Les comportements réels ne sont pas simplement des déviances par rapport aux normes officielles, ils relèvent en fait d'autres normes, non dites, que l'on appellera normes pratiques. Autrement dit, les comportements des agents de l'État, dont on constate qu'ils ne suivent pas les normes officielles, ne sont pas erratiques, non conformes, aléatoires, ils sont réglés par d'autres normes de fait, qu'il convient de « découvrir ». Cette découverte est d'autant moins simple que ces normes pratiques ne sont jamais explicitées, elles ne sont pas nécessairement conscientes, ni connues en tant que telles par les acteurs eux-mêmes.

La compréhension de ces normes pratiques, qui règlent les comportements des agents de l'État et la façon dont les services publics sont délivrés, nous semble être un point de passage obligé de toute réforme. C'est en effet le seul moyen de pouvoir un jour répondre à cette question : quelles sont, parmi ces normes pratiques, celles qui sont modifiables, et dans quelles conditions ? Sinon, on continuera à ne s'appuyer que sur les normes officielles, pour tenter par tous les moyens de les inculquer encore et toujours aux agents des services publics, de haut en bas, à coup de conditionnalités, de projets, de stages, séminaires et autres formations. Le problème est que les conditionnalités, projets, stages, séminaires et autres formations sont depuis longtemps « récupérés » et « détournés » par les normes pratiques existantes, en tant que ressources supplémentaires à capter, sans modifier réellement les comportements.

Réformateurs de l'intérieur et réformateurs de l'extérieur

Les réformes impulsées par les bailleurs de fonds, assorties de l'injection de fonds massifs, ont largement montré leur inefficacité. Les institutions internationales et les partenaires au développement se trouvent paradoxalement dans la position de « réformateurs de l'extérieur », qui veulent susciter dans des pays souverains des réformes que les élites ne veulent pas vraiment. Les bailleurs de fonds sont extérieurs aux jeux politiques locaux et à la gouvernance

quotidienne, comme ils sont extérieurs aux normes pratiques. *Les réformateurs de l'extérieur ne peuvent avoir d'efficacité réelle sans réformateurs de l'intérieur. Aucune réforme ne pourra aboutir si elle n'est pas d'abord et avant tout le produit d'une dynamique interne aux sociétés et aux États considérés.*

Mais comment aider une telle dynamique à naître et à se développer ? Qui sont les réformateurs qui sont en position de modifier au moins partiellement les normes pratiques ?

Il n'y a aucune réponse miracle, aucune recette toute faite, aucune solution magique. Un rayon d'espoir est pourtant issu de nos enquêtes. Partout, nous avons rencontré des « exceptions admirables », des agents de l'État compétents, intègres ou affables, qui résistent au moins en partie au mode de gouvernance actuel et tentent de respecter une certaine *éthique* du service public, du respect de l'utilisateur, et de l'intérêt général. Ils font leur travail de façon consciencieuse, sans cupidité, avec écoute, avec rigueur, le plus souvent dans la discrétion, selon des normes pratiques différentes, au moins pour une part. Ils mettent en œuvre d'autres formes de gouvernance, malgré le coût social élevé qu'ils payent de ce fait (désapprobation de leur entourage, hostilité de leurs collègues, pressions familiales, marginalisation économique et politique, etc.). Ignorés ou craints de la hiérarchie bureaucratique, isolés, souvent découragés, parfois amers, ce sont eux qu'il faudrait reconnaître, appuyer, valoriser, afin qu'ils puissent faire tâche d'huile et devenir enfin des modèles positifs pour leurs collègues. Comment aider ces « *réformateurs de l'intérieur* » à briser leur isolement, à se rencontrer, à se mettre en réseau, à agir de façon coordonnée ?

Un autre rayon d'espoir peut paradoxalement venir de l'écœurement général des fonctionnaires comme des usagers. Nous n'avons jamais rencontré dans nos enquêtes de fonctionnaire heureux, ni d'utilisateur heureux... Ce « ras-le-bol » général ne pourrait-il devenir une force de changement ? Ne pourrait-il déboucher sur des sursauts internes à la fonction publique elle-même, pour que les fonctionnaires puissent enfin retrouver une certaine fierté (aujourd'hui disparue) de bien accomplir leur métier ? Ne pourrait-il déboucher sur des associations d'utilisateurs luttant pour se faire respecter et ne plus être racketté, comme sur des pressions de la

« société civile », de la « société politique » et du monde associatif sur les pouvoirs publics ou les médias ?

Conclusion

Le mode de gouvernance postcolonial est un ensemble syncrétique, composé de diverses formes de gouvernance, parmi lesquelles la gouvernance néodespotique et la gouvernance néochefferiale, qui sont des héritages coloniaux récupérés et développés par les élites politiques et bureaucratiques depuis les indépendances.

Une rupture avec ce mode de gouvernance est d'un côté largement souhaitée par une grande majorité de la population, mais elle se heurte de l'autre côté aux normes pratiques qui régulent le fonctionnement ordinaire des services publics comme les interactions entre fonctionnaires et usagers, et qui sont plus ou moins intériorisées par tout un chacun, reproduisant donc la situation actuelle. Le processus de transformation de ces normes sera complexe, long et difficile. Il implique l'émergence de réformateurs de l'intérieur et de mouvements citoyens « comptant d'abord sur leurs propres forces » (autrement dit n'étant pas centrés sur la captation de la « rente du développement »). Sans ces réformateurs de l'intérieur et ces mouvements citoyens, les tentatives des bailleurs de fonds en vue d'introduire une « gouvernance développementaliste » à partir de normes officielles importées sont vouées à l'échec.

Ouvrages cités

- Almeida-Topor (d'), H. & Perrot, C.H. (eds), 2001, *Rois et chefs dans les Etats africains de la veille des indépendances à la fin du XX^e siècle. Eclipses et résurgences*, Paris: Karthala.
- Badie, B., 1992, *L'État importé*.
- Bailey, F., 1969, *Stratagems and spoils*, London: Basil Blackwell (trad. fr. 1971: Les règles du jeu politique).
- Bierschenk, T., Chauveau, J.P. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris: Karthala.
- Blundo, G. & Olivier de Sardan, J.P., 2006, *Everyday corruption and the state. Citizens and public officials in Africa*, London: Zed Books.
- Chabal, P. & Dalloz, J.P. (eds), 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris: Economica.
- Darbon, D., 2001 « De l'introuvable à l'innommable: fonctionnaires et professions de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 20: 27-43.
- Ferguson, J., 1990, *The anti-politics machine: "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge: CUP.
- GEMDEV, 1997, *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris: Karthala.
- Hermet, G., Kazancigil, A. & Prud'homme, J.F. (eds), 2005, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris: Karthala.
- Hibou, B. (ed), 1999, *La privatisation des États*, Paris: Karthala.
- Jaffré, Y. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 2003, *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris: Karthala.
- Mamdani, M., 1996, *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton: Princeton University Press (trad. fr. Karthala, 2004).
- Mbembé, A., 2000, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris: Karthala.
- Médard, J.F. , 1991, « L'État néopatrimonial en Afrique », in Médard (ed).
- Médard, J.F. (ed) 1991 *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris: Karthala.
- Moore, S.F., 1978, *Law as process*, London: Routledge and Kegan.
- Olivier de Sardan, J.P., 1984, *Les sociétés songhay-zarma. Chefs, esclaves, guerriers, paysans...*, Paris: Karthala.
- Olivier de Sardan, J.P., 2001, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, 20: 61-73.
- Olivier de Sardan, J.P., 2004, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique Africaine*, 96: 139-162.
- Rouveroy van Nieuwaal (van) & Dijk (van), eds, 1999, *African chieftancy in a new socio-political landscape*, Hambourg: Lit.
- Terray, E. (ed), 1987, *L'État contemporain en Afrique*, Paris: L'Harmattan.
- Weber, M., 1971, *Économie et société*, Paris : Plon.

**EXISTER PAR LE FONCIER ET LE DEMEURER
EN L'ADAPTANT
AUX NOUVELLES EXIGENCES ET REALITES**
Intervention de Ousmane TRAORE

« Le premier occupant est toujours le chef de village (Dougoutigui). »

« Qui Terre a, guerre a. »

« La Terre à celui qui la travaille. »

« La femme a pour domicile la résidence de son mari. »

« Qui accueille aujourd'hui, sera accueilli demain. »

« La femme est cette personne qui appartient à la famille de son père, puis dans un second niveau à la famille de son mari, et en fin à la famille de son fils. »

« Les conflits fonciers naissent, grandissent mais ne meurent jamais. »

« Il est interdit de pêcher la nuit. »

« En cas de conflit entre l'éleveur et l'agriculteur, la vérité est toujours du côté de l'agriculteur, car selon un adage bien connu, le champ ne se 'déplace pas, c'est l'animal qui se déplace' donc qui a tort. »

« Quel que soit le montant qu'on me proposera, je ne vendrai pas ma Terre. »

« Mon puits que je creuse est à moi, et à moi seul, mais dès que le niveau baisse, seule ma famille a le droit d'usage (droit exclusif). »

Ces expressions même simples à première vue, cachent des dessous profonds et hautement révélateurs, de sociétés qui construisent leurs pensées autour d'un vécu réel, proche d'eux. Dire que la « façon de dire est plus importante que ce qu'on dit » est bien la seule façon de pénétrer la pédagogie rurale de ces pensées.

Il faut donc aborder ces sociétés avec simplicité, esprit de profondeur, quand bien même il y a un risque de divergence

d'interprétations. Surtout lorsqu'on n'appréhende pas le fond des pensées et le sens des messages.

Ces avertissements valent précaution, et obligent parfois à des tentatives de cheminement approprié. Nous sommes ici, dans l'essence même du pouvoir réel de l'homme dans nos sociétés.

Les vicissitudes de ce pouvoir, ses versants les plus visibles et aussi les plus cachés se trouvent derrière ces expressions (rapport avec la femme, avec l'autre, etc.)

Le vieil Africain « savant » parle à des non-savants appelés à décrypter les messages à partir de codes dont l'accès est fonction du milieu social, du niveau d'absorption des sciences du milieu et des responsabilités confiées. Cette conception initiatique de la connaissance est partout présente dans l'Afrique rurale.

Le thème « *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* » vient à son heure, tant aujourd'hui la pensée et l'œuvre des intellectuels africains sont considérées comme insignifiantes et peu « rentables » par rapport aux nombreux et multiples problèmes qui se posent et qui demeurent sans réponses. Pourtant, tout au long de l'histoire de l'humanité, il nous a été donné de constater que les peuples ont toujours fait face aux problèmes qui les ont assaillis.

Alors ils ont cherché et trouvé des solutions appropriées.

Est-ce dû à une organisation supérieure de ces sociétés? à une conscience aiguë de la classe dirigeante? ou alors à une nécessité historique sans laquelle toute vie humaine deviendrait inutile ou anéantie?

Nous allons tenter ici une radioscopie de nos sociétés, pour déceler dans leur construction les malfaçons et les piliers qui ont su soutenir l'édifice, piliers qui aujourd'hui, annoncent des signes de décrépitude ou d'affaïssement. Peut-être parce que le sol a vieilli ou a atteint ses limites d'adhésion, peut-être parce que les constructions nouvelles qui ont été édifiées autour ont agi sur les premiers soubassements, soit qu'elles aient été réalisées avec des matériaux plus solides, soit qu'elles aient été conçues pour justement ébranler nos soubassements. Face à cela, nous devons réaffirmer sans honte notre être profond et nos valeurs culturelles.

L'Afrique qu'on disait mal partie, bloquée, ou refusant le développement, est-elle entrain de perdre tous les tisserands de sa

« natte », comme le disait Joseph Ki Zerbo avant sa mort ? Devons-nous reconnaître, avec Amadou Hampathé Ba, que toutes les bibliothèques africaines sont éteintes ou difficilement renouvelables ?

Dans la réalité de tous les jours, l'Afrique est meurtrie (guerre, sécheresses, Sida, déforestation, famines), exclue de la mondialisation (économie attardée, mal gouvernée, technologie peu avancée, analphabétisme généralisé, agriculture peu compétitive, etc.). Toutes ces contraintes mettent en jeu deux types de sociétés : les sociétés avancées, industrielles et les sociétés non avancées parmi lesquelles l'Afrique occupe une place « d'inquiétudes questionneuses ».

Ceci nous obligerait à nous regarder nous-mêmes, avant de regarder les autres, à nous culpabiliser avant de culpabiliser les autres, à nous sortir de nous-mêmes, pour nous concilier avec nous mêmes, à nous réapprendre ce qui nous a rendus dans le passé grands et prestigieux. Enfin à comprendre notre déchéance, à l'assumer et à renouveler nos énergies. Nous devons aujourd'hui, apprendre à négocier les changements nécessaires, les virages imposés, tout en demeurant nous mêmes.

Le champ d'application de cet exercice, a été volontairement axé sur le foncier, c'est-à-dire, prosaïquement la gestion de la Terre. Elle met en présence dans une société organisée, des acteurs qui produisent, renouvellent leurs richesses en respectant des règles et pratiques coutumières adaptées et acceptées par la société. Pour vivre les hommes, ont besoin de produire et pour produire il est indispensable d'édicter des règles en créant un référent unique applicable à tous et accepté de tous. Nous avons choisi, le foncier parce qu'à travers lui, on réalise toute la complexité de nos sociétés, leur génie créateur, et l'aptitude culturelle de l'ensemble des populations qui les aide à résister, à demeurer elles mêmes.

Tout comme de nos jours, le pouvoir des sociétés industrielles, la puissance de leur organisation reposent entièrement sur l'entreprise, hier nos sociétés étaient fondées sur des règles et des modes de gestion traditionnels de la Terre.

En réalité, la terre doit être abordée en terme d'utilisation, d'implantation (peuplements) et d'occupation. L'ensemble des techniques de gestion de la Terre est régi par des us et coutumes,

produits d'une longue histoire et résultant par ailleurs d'une longue résistance et ténacité des autorités et institutions locales, qui bon an mal an, devaient assurer la tranquillité et la paix dans les communautés.

L'examen du foncier ouvre pour nous une porte vers la tradition et la modernité. Il nous renvoie à nous mêmes, et nous oblige à pénétrer l'avenir, tout en ayant à l'esprit que la Terre, demeure le seul capital sûr pour les populations rurales. Elle seule, est à même de souder les membres de la communauté, d'aider à opérer les changements souhaités à condition d'en savoir user.

Les développements qui suivent veulent mettre en évidence d'une part le génie africain à travers la gestion de la Terre, et d'autre part les insuffisances et contraintes rendant la gestion difficile et trouble. Ils proposent également des solutions alternatives ou des pistes de recherche, peu coûteuses et bien adaptées à nos réalités.

Le génie africain à travers la gestion de la Terre

Pour bien comprendre une société, il est bon de partir des règles qu'elle-même a élaborées pour gérer un bien commun. C'est le cas en Afrique et surtout au Mali, s'agissant de la Terre.

En effet, dans les villages, il est difficile de voir un homme chef de famille, sans un champ dont il soit propriétaire ou qu'on ait mis à sa disposition, alors que les sans-abri sont courants dans les villes. Dans les fractions nomades, aucun homme ne se voit interdit de paître ses animaux dans les pâturages, sauf dans des cas exceptionnels où la violation de la règle de droit a atteint un seuil intolérable.

La Terre est un don de Dieu

Logée dans cette vision sacrée, la Terre ne peut être assimilée aux autres biens de la Nature. Ne l'ayant pas créée ou n'ayant pas été doté par Dieu de pouvoir la créer, l'homme se voit réduit à sa plus simple expression. D'où l'obligation pour lui, de respecter les lois de la Nature régissant la Terre, au risque de mettre en colère son créateur. Cette conception impose à l'homme des obligations et

l'adoration de la Terre. D'ailleurs c'est dans cette Terre qui l'aura toute sa vie nourri, lui et tous les membres de sa famille.

La Terre source de pouvoir

Dieu a créé la Terre, mais en la créant l'a fait habiter au début par des génies protecteurs. Ceux-ci ont existé avant l'homme. Et c'était à eux à l'origine que Dieu avait confié la Terre. L'homme venu des cieux, suite à une punition divine, devra passer des pactes avec les génies. C'est seulement avec leur accord que les hommes seront autorisés à s'installer sur les Terres.

Généralement, ce passage se fait grâce à des sacrifices rituels (colas, égorgement de poulets ou de moutons, préparation de repas pour les génies etc.). Une fois ces sacrifices faits, conformément aux prescriptions du génie habitant les lieux, les hommes pourront aisément s'installer. C'est à partir de ce moment que les génies délègueront leurs pouvoirs au premier occupant, qui prendra possession du Territoire et commencera à dessoucher (droit de hache) ou à brûler (droit de feu).

Ces droits résultant de la toute première occupation, confère au premier occupant des pouvoirs de chef des lieux, ou comme on le dira plus tard, de chef de village ou parfois de chef des Terres.

Ce droit de premier occupant, très abondant, devra se perpétuer. À partir de ce droit, le premier occupant devient le chef de toute la communauté (ancêtre). Ceux qui habiteront ces lieux, seront installés avec son autorisation, et à la condition de l'accomplissement symbolique et instantané d'un rituel (colas, bande de coton). Ce rituel autorise l'occupant à s'installer et à utiliser la Terre dans des clauses purement sacrificielles, nourricières et de droit d'usage éternel.

Le droit d'occuper la Terre, imposera toujours des obligations à la charge de l'occupant. Ce dernier, selon les sociétés, doit chaque année après les récoltes manifester son allégeance au cours d'une cérémonie auprès du chef de village ou du propriétaire coutumier (danses empruntant les grandes artères du villages menant à la case du premier occupant, dépôt de bottes de mil ou de riz au domicile du chef de village). Les premiers occupants pourront toujours déléguer leurs pouvoirs à des familles alliées ou à des parents éloignés.

Dans les sociétés nomades et peulh, le droit d'épée a réglé les choses autrement. En effet la nécessité de contrôler des espaces étendus et sans sécurité a fait des plus forts les maîtres des lieux. Comme par exemple les Tinguérigouefs à Goudam, les Dicko à Douentza (jusqu'à la frontière du Burkina Faso dans le passé et dans le Delta), les Ifoghas à Kidal, les Ouillimiden à Ménaka Firhoum.

Dans les sociétés africaines, l'eau et la brousse sont des lieux privilégiés, des lieux hantés par les génies. Ces génies s'incarnent dans les animaux sauvages (hyènes, biches) ou aquatiques. C'est pourquoi il a été prévu pour leur gestion des Maîtres de l'eau et de la brousse (totem). Ces maîtres sont seuls habilités à pénétrer dans ces lieux sans autorisation, alors que tous les autres hommes doivent avoir, s'ils ne veulent pas mettre leur vie en danger, une autorisation d'entrée.

À Kayes dans le village de Naéla, cercle de Yélimané, les propriétaires de la mare doivent autoriser l'entrée pour y pêcher. En cas d'observation de cette règle, le pêcheur au lieu de pêcher des poissons, pêche des crapauds ou quelquefois des serpents.

Dans la brousse, cette même adoration existe envers les Maîtres de la brousse : les chasseurs. Ces derniers doivent toujours donner leur accord au chasseur, qui désire faire une partie de chasse. Le non-respect de cette règle, vous conduit à une partie de chasse infructueuse ou émaillée de dangers.

Pour faciliter l'accès à la brousse, les hommes sont initiés à la science de la chasse (Donzo). Cette science mène à une autre science, celle des plantes (médecine traditionnelle).

Une fois en brousse, tout s'interprète : l'étoile filante, l'accouplement des animaux. En allant un jour à la chasse à la lisière de la forêt à Kéniéba, les chasseurs aperçoivent deux animaux qui s'accouplent. Le Maître chasseur se met à réciter des secrets et ordonne à la troupe de continuer la marche. Il expliquera que ce geste n'est rien d'autre que l'annonce d'adultère dont serait victime un des membres du groupe.

Dans le domaine minier, la même remarque est valable, mais, avec des connotations mystiques plus prononcées. Il est généralement admis que les mines d'or sont aussi des gîtes de génies. Que partout, où il y a l'or, existent des génies. Les habitants des villages aurifères, sont soumis chaque année à des rites ordonnés par

les chefs de villages ou par les familles fondatrices. L'année ou les sacrifices n'ont pas pu être faits ou en retard, le village le ressent dans son économie locale. La production minière cette année devient moins abondante, on dit que « l'or fuit les placers ». Dans certains cas, on considère que certaines catégories sociales souillent les mines.

En 1980 les populations de Sitakilly ont exigé de la société française BRGM (Bureau de recherche géologique et minière) le sacrifice de colas blanches, d'animaux sur pied parce que, ce jour un homme de caste avait pénétré la mine, alors que les us et coutumes l'interdisent. À Kéniéba, la prégnance de ces considérations est si vraie, qu'une femme qui exploite des placers et qui obtient des pépites d'or, ne peut les vendre au marché, sans aviser son mari. Elle s'exposerait à une stérilité éternelle.

À Dialafara toujours dans le cercle de Kéniéba, les populations s'étaient révoltées contre les familles du chef de village qui sont en fait les détentrices des droits coutumiers miniers, au motif qu'elles veulent s'affranchir vis-à-vis de ces dernières. Dès l'annonce de cette nouvelle, les nouveaux révolutionnaires ont mis en cause le monopole minier du chef de village, et s'étaient livrés à des actes de sabotage et de dénigrement. Quelques mois après, les révoltés sont revenus au point de départ. Tout simplement parce que les exploitations minières n'ont généré pendant cette période aucun revenu. Les populations étant devenues pauvres.

Par ailleurs à travers les techniques traditionnelles de création des villages, nous avons noté partout, la présence des chasseurs, explorateurs des brousses découvrant toujours des lieux propices à l'habitat humain.

Le premier occupant a toujours eu, pour souci de peupler son terroir. C'est pourquoi des prières sont dites à la création des villages, demandant à Dieu de faire venir plus de monde, plus d'étrangers devant participer à la prospérité du village. C'est le cas des Niaré à Bamako (les pigeons devant s'envoler plus loin pour agrandir les limites). Toutefois, ces prières n'ont jamais pu changer le statut de l'étranger qui demeure, un exclu du foncier (restriction et contrôle du droit d'accès).

La Terre est un ciment communautaire

Nombre d'auteurs européens et africains ont reconnu en la Terre son pouvoir unificateur des membres d'une famille ou d'une communauté. C'est autour d'elle que se constituent et se consolident les liens bio-socio-communautaires. Partant, le lien biologique est déterminant et prioritaire parmi tous les liens. Par ce bien, tous les utilisateurs passés, présents et futurs de la Terre sont reliés et rattachés à l'ancêtre fondateur (le village où est située la tombe de l'ancêtre est considéré comme le village fondateur en milieu Dogon).

Ce caractère « liant » ajouté à l'idée que la Terre est sacrée, lui donne une dimension « hors commerce », d'où l'inaliénabilité de la Terre. Dans ce schéma de raffermissement des rapports entre les hommes, les femmes sont exclues. Car, [selon la tradition], la Terre est avant tout de sexe mâle, incompatible avec le statut « souillé » de la femme, qui la rend inapte à la gestion des rites.

Dans un village, tous les habitants sont liés par des liens de sang, perpétués par des liens de mariage, et extensibles par l'existence de pacte entre la famille fondatrice et les autres (l'hospitalité africaine est un acte préparatoire d'extension et de disponibilité à installer les étrangers).

En Afrique plus une famille est nombreuse, plus son autorité sociale est dense et remarquable. Ce qui n'est pas négligeable en cas de guerre. C'est pourquoi les conflits fonciers ne sont pas souhaités ni souhaitables, en ce sens qu'ils entament inexorablement les liens déjà existants.

Aussi dans une aire bien déterminée, les populations connaissent-elles et distinguent-elles, avec aisance les fondateurs autochtones des nouveaux venus.

Les [chefs de] village, propriétaires coutumiers des Terres, sont toujours influents et bien respectés. Ceci vient renforcer leur légitimité et autorité.

Le droit de propriété est rarement transmissible à d'autres. Il est un privilège propre à la famille, non monnayable. Le propriétaire traditionnel n'est pas obligé d'habiter le territoire sur lequel ses

Terres sont situées (Naéla à Djenné, les familles propriétaires sont à Bamako depuis plus d'un siècle).

Retenons que la « Terre se socialise, se parentelise, et se racialise » en milieu rural. Les modes d'accès à la Terre distinguent d'un côté, des familles propriétaires des Terres et de l'autre des familles utilisatrices des espaces, assurées et convaincues que leurs droits d'usage, ne seront jamais contrariés, tant qu'elles ne s'opposent pas au pacte qui les régit. Cette certitude qui est presque une « absoluité » est très intéressante à examiner dans un milieu où la parole donnée a un poids et un sens (aristocratie foncière).

Les liens décrits plus haut, auxquels sont joints le sens de l'honneur et le respect des rites donnent à la Terre, une dimension psychologique, affective, pleine et entière. « On veut coûte que coûte en son temps gérer les Terres telles, qu'elles ont été léguées, ressembler à ceux qui nous ont précédés, et conserver dans l'intégralité tous les attributs attachés à la Terre ».

À la terre sont attachées la dignité nourricière de la famille et la raison même d'exister. Depuis le temps colonial avait éclaté le conflit entre Sossobé et Salsabé à Mopti. Tous sont prêts à mourir pour une bande de Terre.

Quelques règles et pratiques : les institutions locales, fondements et forces du monde rural

Lorsqu'on ne connaît pas bien les institutions locales, on préfère les qualifier d' « arriéré », de « vétuste », pour tout simplement amener les gens à les mépriser ou leur porter peu de crédibilité. Pour pénétrer ces institutions, il va falloir d'abord insister, sur le mode de transmission des connaissances dans les sociétés traditionnelles et enfin le sens même de l'éducation traditionnelle.

En effet, les sociétés traditionnelles pour incruster les enseignements dans le mental des personnes, procèdent toujours par une pédagogie d'interdictions, relayée par des proverbes, des adages. Le plus souvent, pour inculquer une leçon à quelqu'un, on préfère toujours lui dire que telle chose est interdite - un point un trait - sans autre commentaire. Cette technique qui ne laisse aucune place à la discussion, à l'échange entre le Maître et l'élève, est bien une méthode courante très efficace dans ses résultats. Ainsi la crainte de

faire quelque chose d'interdit est toujours là, dissuade et freine toute velléité dans une société où l'on n'aime pas le défi, ni ne recherche la contradiction. Le résultat final, c'est bien que les vieilles personnes, qui enseignent ces interdits sont craintes et respectées. Elles incarnent la vérité, représentent sur terre les ancêtres, qui continuent à leur parler ou à leur envoyer des messages. En milieu Dogon par exemple, le Hogon, un patriarche entouré de vieux prêtres, habite le plus souvent seul, dans la case de l'ancêtre. Auprès de lui un serpent, qui souvent le lèche. Ces actions de léchage sont traduites et interprétées.

Concrètement, lorsqu'on dit par exemple dans le domaine de la gestion des ressources naturelles « qu'il est interdit de pêcher la nuit » cela signifie en fait que pêcher la nuit, ne profite pas au pêcheur, parce qu'en ce moment les poissons sont en profondeur. En plus pendant la nuit, lorsque le pêcheur tombe ou se noie, il n'y a personne pour le sauver. Pour ces deux raisons évidentes l'on préfère donc interdire la pêche la nuit.

Si d'aventure dans un village, un animal se retrouve là parmi les hommes, il est généralement interdit de l'abattre. Car selon les traditions un animal égaré est un messager. Mieux en matière de gestion de ressources naturelles il y a, un temps et un lieu pour abattre les animaux sauvages (technique de protection des animaux). L'on mesure ainsi tous les effets du caractère fermé et brut des énoncés dans les interdictions.

Les difficultés dans la mise en œuvre des conventions internationales signées par les États africains, s'expliquent en partie par l'existence d'us et coutumes, ancrés dans le mental collectif des populations, assis sur des valeurs et logiques propres à ces sociétés. C'est tout l'ethnocentrisme européen des valeurs contenues dans le droit international, qui est ainsi aujourd'hui mis en cause.

La force des institutions locales, réside aujourd'hui non seulement dans le caractère irréprochable des membres de ces institutions, le degré élevé de leur charge (ils sont responsables vis-à-vis des dieux et des ancêtres) et surtout dans l'exécution rapide des décisions rendues par ces instances.

Les décisions rendues sont non seulement acceptées, mais craintes de par leurs conséquences. Les récalcitrants savent bien ce qui les attend (sanctions fatales et sans appel). Une autre sanction

extrême peut consister dans l'excommunication ou dans le bannissement (interdiction de séjour). Toute la société soutient un verdict, l'accompagne. La propagation de la sanction a ses effets dans toutes les contrées avoisinantes. Dans les cas extrêmes, l'individu indexé, voit son nom transposé dans des chants peu élogieux fredonnés par toutes les jeunes filles du village (honte de la famille du récalcitrant). Dans certains cas, l'épouse du récalcitrant autour du puits, se voit rejetée, exclue des cercles de conversation. Elle n'est plus invitée dans les cérémonies du village, ou lorsqu'elle se présente est immédiatement renvoyée. Elle reste le plus souvent isolée et négligée (sanction sociale).

Toutes ces raisons font aujourd'hui, que les institutions coutumières dans le règlement de conflits fonciers, sont jugées plus efficaces, que les tribunaux institués par l'État. Les résultats de l'Observatoire du Foncier au Mali (OFM) soulignent que plus de 99 % des conflits fonciers sont résolus à ce niveau. Au centre de ces institutions se trouvent le conseil de village et le conseil de famille. C'est à ce niveau que les décisions graves sont prises ou examinées.

La gestion des conflits fonciers

Ce qui nous intéresse ici, c'est bien les modes de tenure foncière, et les procédés utilisés pour résoudre les conflits. Il apparaît sans nul doute, aujourd'hui que le foncier est conflictogène. Les conflits sont mortels parfois et n'épargnent aucune catégorie d'utilisateurs. Ils sont très violents, lorsqu'ils opposent des villages à des villages. Ils ont été beaucoup aggravés par le rétrécissement des espaces dus aux différentes sécheresses à la dégradation des écosystèmes, et surtout aux pratiques culturelles. Avant de comprendre toutes ces évolutions, il est nécessaire de développer les modes de gestion courants selon les us et coutumes.

Le mode, le plus fréquent est celui des prêts de Terres. Il se fait généralement en présence de témoins, [ou du conseil de village]. Cette pratique est décriée de nos jours à cause de ses fondements non écrits et la légèreté avec laquelle cette gestion est pratiquée (ce n'est pas le cas dans le cercle de Kati où les Terres cultivées par les populations de Samaya sont propriétés du village de Djolibia depuis plus de deux cent cinquante ans). Les propriétaires coutumiers ont

été souvent abusés par les citoyens, aidés en cela, par les dispositions du code domaniale et foncier très favorables aux citoyens. Les prêts en milieu rural sont souvent faits sur de longues années (plus de quarante ans sinon plus).

Le deuxième mode de gestion est la location des Terres. Cette pratique est plus ou moins maîtrisée et comporte par endroit des risques (Farika Djamna à Goundam).

Le troisième mode correspond à la transmission des droits par l'héritage. Cette variante rejette les droits coutumiers et privilégie le droit islamique, favorise une appropriation des Terres par les femmes (Sape des droits coutumiers par l'islam). Rappelons enfin l'introduction par l'islam du « tarick » pour attester l'achat ou l'occupation d'un espace (région de Mopti, Tombouctou et Gao). À cette pratique s'est ajoutée l'établissement de carnet de Terres et de registre de Terres (région du Nord).

Ces pratiques montrent jusqu'à quel degré les sociétés traditionnelles sont capables de s'ouvrir et de s'adapter aux changements provoqués de l'extérieur.

S'agissant de la gestion des conflits, on note un respect à l'égard des parties en conflit, contrairement à ce qu'on pourrait penser des sociétés traditionnelles. Au cours des procès, des enquêtes approfondies sont ouvertes par le conseil de village, aidé en cela, par les imams, marabouts et les vieilles personnes (les sages). Les personnes en cause sont entendues. La parole est donnée à chacune pour s'expliquer et construire sa défense, le plus souvent à huis clos. Les membres du conseil de village après avoir écouté toutes les parties, les témoins, se donnent du temps pour se concerter, avant de prendre une décision.

Lorsque la décision est prise, les intéressés sont informés. Mais l'information portée au public est « travaillée autrement » pour préserver la dignité des protagonistes et protéger leur honneur - surtout lorsqu'il s'agit des personnalités influentes du village-. La poursuite de Soumangourou Kanté par Soundiata Keïta jusque dans les grottes de Koulikoro a mis en évidence le respect que l'on doit au vaincu, code de bonne conduite en cas de guerre.

Dans la pratique, on procède par serment pour rechercher la vérité. Les protagonistes sont invités à faire égorger des poulets,

manger de la Terre, avant de se soumettre à d'autres formalités (Pays Dogon). À Koulikoro, les protagonistes doivent jurer sur le Niana. Ceux qui ont menti ou travesti la vérité en sortent avec des conséquences graves dans certaines localités (morts, perte de membre, perte d'un membre de la famille, sécheresse permanente dans le champ, démence, etc.)

Dans la pratique coutumière, la portée des jugements ne prête à aucune confusion. Il n'est pas besoin de faire appel à un autre degré de juridiction pour interpréter le verdict. Les conflits pour être résolus font souvent appel à des alliés (cousinages) ou à des érudits en islam (cadi à Tombouctou). Le paradoxe engendré par l'existence de différents degrés de juridictions au niveau de l'État moderne n'existe pas ici.

Les populations sont souvent ahuries devant des jugements contradictoires prononcés par les tribunaux et relatifs à une même affaire opposant les mêmes protagonistes. Souvent pour la même affaire, elles se retrouvent avec deux verdicts. Dans le premier prononcé, les populations qui ont gagné le procès fêtent leur victoire. Dans un deuxième temps, après la demande d'appel faite par la partie vaincue, le deuxième jugement vient donner raison à celles qui ont perdu au premier jugement. Ces renversements de situation déroutent les populations et portent un coup sérieux à la crédibilité des juridictions étatiques.

En droit coutumier, tous les procès dans leur finalité recherchent la cohésion sociale, familiale ou/et communautaire. Certains verdicts sont même protégés, pour que les villages rivaux ne soient pas informés. Il y a une tendance à mettre en place très rapidement, dans le village et dans les environs, un système d'organisation et de gestion des informations pouvant ternir l'image du village : les villages où il y a trop de conflits entre les familles sont difficilement acceptés lorsque leurs habitants viennent demander en mariage des filles d'autres villages.

Les valeurs sociales que les institutions locales tentent de défendre sont :

- *l'Esprit des ancêtres (règle suprême),*
- *la dignité humaine (Mogoya –Dambé, Borotareye, honneur, la parole donnée),*
- *la cohésion communautaire (intérêt public),*

- *les clauses des pactes sociaux (abandon de la souveraineté individuelle ou collective),*
- *les règlements locaux ou intervillageois (réapparition des cantons).*

Le concept de propriété en droit coutumier

Tout le droit coutumier africain repose sur ce concept, dont la maîtrise s'est avérée tantôt maladroite (période coloniale), tantôt conciliante (reconnaissance par le colonisateur). À la fin on retient la reconnaissance d'une grande valeur culturelle (connaissance de soi-même).

Avant la pénétration coloniale, ce concept était dominant et généralisé et n'a jamais posé problème. Il a fallu attendre l'avènement du concept européen de « domaine éminent de l'État », et de concept de « Terres vacantes et sans maître » pour voir se rétrécir le concept de propriété coutumière. Les nouveaux conquérants, avaient en effet pour objectif l'assimilation des africains, donc la négation de leurs valeurs culturelles, ce à quoi se sont opposés les chefs coutumiers propriétaires terriens. Pour l'essentiel, ce concept a pour fondement l'idée que le Bien ici, c'est-à-dire la Terre est considérée comme un bien immeuble. Concrètement elle apparaît comme « une chose solide, compacte, permanente, durable, intacte, « non pliable », non élastique », dont la garde est confiée aux descendants des ancêtres. Ceux-ci sont tenus de la gérer conformément aux prescriptions des ancêtres et des génies protecteurs, qui eux, veillent sur les biens et les personnes de la famille et du village.

Ce bien précieux doit demeurer éternellement intact. Il a été donné aux familles pour assurer leur souveraineté alimentaire et pour préserver leur dignité humaine (un homme ou un village affamé est facilement convertible en mendiant ou en esclave). La Terre est un bien qui ne meurt pas, donc « indestructible ». Elle doit nécessairement passer à travers les mains de plusieurs générations.

Il s'agit d'une appropriation amputée, [les pouvoirs du propriétaire sur son bien étant non plus absolus mais limités, sauf dans la durée : ils sont perpétuels, pérennes et immortels dans le contrôle et dans la gestion. Le bien est communautaire et avant tout

biologique, doté de droits éternels transmissibles à des fins d'usages éternels], conformément aux clauses culturelles et sociales.

Ces droits immenses et denses sont pourtant « ignorés » des pouvoirs publics. Ce qui pose problème et invite à se poser des questions, puisque plus de 80 % des populations vivent ces droits, les connaissent, les respectent et les acceptent. Même l'État a fini par les reconnaître, d'abord avec beaucoup d'hésitation au début, puis maintenant avec force et conviction (confirmation de la reconnaissance des droits coutumiers, code domanial et foncier de 1955, 2000, 2002). S'il est vrai que, nos 12 000 villages et fractions sont régis par ces droits, comment peut-on les ignorer, les contourner ou tenter de les endormir ?

Plus près de nous à Samanko dans le cercle de Kati, la mare qui y est située reconnaît-on, avait bel et bien été achetée par un chasseur en pérégrination depuis Samaya d'où il est originaire. Il négocia avec les populations de Samanko, qui ont bien voulu l'offrir cette mare, contre une esclave et son petit enfant. Depuis les populations de Samanko savent rappeler, que la mare est certes située sur leur territoire, mais les Maîtres et les vrais gestionnaires résident à Samaya.

Dans le monde rural, de pareils cas fusent ici et là. À Bamba regroupement de 32 villages, avec pour chef-lieu Dégueré (cercle de Douentza), les autorités coutumières ont depuis le temps colonial, géré la fameuse mare sacrée. Le mystère proviendrait d'un chien mouillé, qui sortirait des forêts (brousse) dans une zone réputée cependant aride. Ce chien aurait été aperçu par une femme habituée de ses lieux, au moment où elle venait s'approvisionner en bois de chauffe. Cette femme serait originaire du village de Yanda, et serait mariée avec un homme de Bamba. Après des pourparlers, le village de Bamba se serait approprié la mare et aurait conquis ses signes de pouvoir (il existe une alliance secrète entre les gens de Bamba et ceux de Yanda).

Dans les faits de tous les jours, la séparation des droits de propriété et des droits d'usages est nette. À Mopti, le Jowro gestionnaire des pâturages, choisi par l'empereur Sékou Ahmadou est bien le propriétaire des pâturages. Il autorise chaque année leur entrée contre le paiement de redevance (le montant total des redevances a été estimé à plus de 200 millions de francs CFA /an).

L'entrée de l'Eguirgol est soumise à des règles très strictes et respectueuses des lignées aristocratiques et familiales (droit de préséance).

Pour éviter des conflits entre les éleveurs et les autres utilisateurs, l'Empereur avait mis en place un code pastoral (Dina). Ce code devait permettre la gestion pacifique des ressources naturelles (herbe, eau, vache et poisson). Concrètement il s'agissait de créer les conditions de coexistence pacifique et durable entre les éleveurs (peulh), les agriculteurs (bambara, marka) et les pêcheurs (bozo).

Notons que dans ces hauts lieux de l'histoire, les hommes avaient inventé des règles de gestion étagée des espaces. Le même espace, selon la saison est utilisé par des acteurs différents, dont les activités se succèdent dans l'année car dépendantes de la lame d'eau. Avec les sécheresses, ce schéma a été fortement ébranlé.

Facteurs troublants et anachroniques des droits coutumiers fonciers

Les sociétés humaines ont toujours évolué, soit suite à des révolutions, soit suite à des changements audacieux opérés par des dirigeants connaissant bien leur peuple et maîtrisant les mutations. Les changements deviennent toujours possibles et durables, lorsque la légitimité des dirigeants est forte, doublée de l'engagement libre et volontaire des populations. Cela suppose que les mutations correspondent bien à leurs besoins vitaux et à leurs préoccupations quotidiennes. C'est pourquoi il est important d'engager des actions de communication importantes en rapport avec les leaders communautaires (cas Sida, excision, démocratie, loi d'orientation agricole, etc.).

Le droit foncier coutumier : un droit inégal, discriminatoire et oral

Tant que le droit foncier devait uniquement régir des rapports simples, essentiellement communautaires dans un contexte rural, son succès était certain. Tel qu'il a existé ou continue d'exister, le droit foncier coutumier est mal compris ou mal appréhendé, par les pouvoirs publics et la partie émergente des populations dites des « sans Terre ». Les phénomènes constatés depuis quelques décennies obligent de plus en plus à une révision des rapports. Il s'agit de

démographies galopantes et de sécheresses successives (avancée du désert, pluviométrie limitée dégradation de l'écosystème, tarissement des mares, etc.).

En effet, le droit coutumier exclut les femmes, les étrangers et les gens de caste dans l'appropriation des terres. Or ceux-ci constituent aujourd'hui une frange économique démographique non négligeable. Tous les droits fonciers ruraux, à part quelques exceptions au Nord (Registre des Terres et carnet des Terres) sont oraux. Après la suppression des cantons, les autorités villageoises ont ballotté longtemps entre les exigences politiques et les contraintes administratives. Ce qui a réduit pratiquement leurs pouvoirs traditionnels. L'existence de juridictions étatiques à plusieurs degrés est venue affaiblir davantage leur autorité.

Pis, les pouvoirs liés aux droits fonciers coutumiers, ont disparu ou ont été abandonnés sous la pression des forces extérieures : introduction de l'immatriculation, apparition des règles et pratiques de l'islam, élections des chefferies pendant la première République socialiste, impacts du concept du droit éminent de l'État sur toutes les Terres et nationalisation des Terres etc. À vrai dire, on a assisté à une programmation d'extinction des us et coutumes fonciers. Malgré tout, c'est là où réside le paradoxe. « Ces derniers résistent, s'accrochent et n'entendent pas mourir ».

On assiste de plus en plus à une « activation » de ces droits, face à l'impuissance des justices modernes, et à un analphabétisme qui recule chaque année dans le monde rural. Les us et coutumes, dit-on, ont la vie très dure. Ils renferment en eux des germes d'adaptations, jugées nécessaires et indispensables et un système de rejet automatique de valeurs étrangères lorsque celles-ci s'opposent aux valeurs existantes (rejet de corps). Leur force est d'avoir existé avant la création des États.

Des efforts de recensement de ces coutumes, s'avèrent aujourd'hui nécessaires. Les populations doivent participer à toutes ces actions et faire des suggestions pertinentes. La décentralisation doit aider à la promulgation de règlements locaux adaptés et acceptés de tous. Les États du Niger, du Sénégal, du Tchad ont déjà associé les universités à leurs programmes de connaissance et de maîtrise du foncier.

L'abondance des conflits fonciers oblige à des reformes

Le Mali en 1963 avait tenté des reformes foncières et agraires dans les régions du Nord, plus précisément dans la zone du système du lac Faguibine (Goundam). Elles ont de toute évidence, été préparées précipitamment : il y a eu un véritable choc, provoqué par la rencontre de valeurs culturelles africaines et de valeurs européennes. Aujourd'hui, toutes les régions du Mali connaissent des conflits fonciers. Partout au Mali on assiste à une « Faim de Terres ». Les conflits font l'objet de plusieurs rebondissements devant le juge judiciaire malien. Les jugements ont souvent divisé ou parfois rendu la cohabitation difficile entre les communautés.

Les solutions proposées sont chaque fois remises en cause ou inexécutées sur le terrain. L'exécution des jugements judiciaires rencontre des difficultés. Ces jugements sont ouvertement contestés par les populations (refus d'obéissance des populations). La reconnaissance des institutions coutumières par les autorités politiques et les services techniques de l'État, est demeurée timide sur le terrain.

La volonté politique à ce niveau est restée ambiguë, hésitante parfois. L'État, face à toutes ces questions, envisage en 2007 l'organisation d'États généraux pour permettre aux différents acteurs ruraux et urbains d'échanger et de trouver les solutions à leurs problèmes.

De tout ce qui précède, il paraît utile et indispensable de « dépolitiser » la gestion foncière. Tout conflit foncier politisé est dévastateur pour les populations et l'économie nationale.

Les valeurs démocratiques et le Foncier

Les valeurs telles que l'égalité, la liberté, et la justice sont-elles transposables au foncier ? Le socle traditionnel du foncier donne aux vieilles personnes des pouvoirs immenses mais rarement abusifs (Gérontocratie). Alors même que les nouvelles sociétés démocratiques prônent l'égalité entre les hommes.

Dans les campagnes, les femmes ne peuvent être propriétaires, elles sont même interdites de l'être. Leur statut triple est une des causes de cet état, résultant de la conception animiste de la Terre

(être souillé). L'arrangement à ce niveau reste possible, mais doit être conduit avec courtoisie, souplesse et délicatesse pour ne pas heurter les populations. Dans les institutions traditionnelles de gestion, les femmes naturellement, sont exclues, du pouvoir politique. La femme étant considérée comme une mineure ne peut accéder au cercle des grands. Une femme de Bougouni disait ceci : « Pour qu'une femme soit dans le vestibule des hommes, elle doit être bien solide, bien préparée et ... ».

Dans les villages à forte migration, la réalité a fini par imposer les femmes dans les comités de gestion de l'eau, des conflits (Yélimané, Ouani à Bourem). Faute d'hommes, les femmes ont été obligées de prendre le pouvoir ou de combler le vide occasionné par le départ en exode des hommes.

Dans la gestion traditionnelle des cités africaines, les femmes étaient aussi absentes ainsi que les jeunes. La démocratie était l'apanage des seuls hommes, choisis par le village. Cependant les décisions n'étaient ni imposées ni forcées. L'avis de tous était requis. L'objectif qu'incarnaient les dirigeants était bien l'intérêt de la communauté.

L'introduction des principes démocratiques a fortement ébranlé surtout les sociétés Tamasheq. Les chefs des tribus et factions sont en train de mettre en place des modèles intelligents et astucieux. Dans la région de Sikasso, la cogestion intégrant les nouveaux arrivants, autour de la gestion des barrages et des forages a permis de mettre en place des règles égalitaires et de partage sous l'impulsion de l'État, des ONG et de la CMDT.

*

Les droits coutumiers fonciers, malgré les actions de fragilisation qu'ils ont pu subir, demeurent encore vivaces et sont portés par plus de 80 % de la population –qui s'y reconnaissent parfaitement –. Leur vivacité est due à leur capacité d'adaptation et au génie de leurs détenteurs. Il ne s'agit pas de chercher, vaille que vaille à les détruire, mais à les adapter, autant que faire se peut, aux nouvelles exigences et réalités. Avant il va falloir les répertorier par communes ou par zones agro-écologiques homogènes.

L'apport des chercheurs, des universitaires, des organisations paysannes est vivement souhaité dans la recherche des solutions

nouvelles. Les changements ne produisent des effets que, lorsqu'ils sont acceptés, par les acteurs concernés et organisés autour des intérêts évidents et réels. Les institutions locales ont besoin d'être réhabilitées et renforcées dans leurs pouvoirs nouvellement aménagés.

Les principes démocratiques doivent être introduits progressivement, sans brusqueries ni violences « Il faut savoir entrer dans l'avenir à reculons, ou marcher en regardant le rétroviseur ». Ceci pour éviter des accidents mortels et aux conséquences irréparables. Que Dieu nous en garde !

QUESTIONNEMENT ET DEBATS

Intervention de questionnement de S.M. le OUIDI NAABA et de Ousmane SY et extraits des débats avec les participants

Questionnements de S.M. le Ouidi Naaba

Je suis doublement interpellé par ce thème. Je suis le Ouidi Naaba karfo, doyen de la cour du Moro Naaba à Ouagadougou capitale du royaume de Ouagadougou et j'assure depuis 2002, la présidence du Comité national d'éthique du Burkina Faso, institution de l'État burkinabé³³. Je me considère donc à la fois comme observateur institutionnel extérieur et comme intervenant selon les termes du colloque. Le Président du Comité national d'éthique du Burkina Faso vous apporte ici le salut amical et fraternel de son institution et le Ouidi Naaba Karfo , Doyen de la cour, vous transmet les encouragements et les bénédictions de sa Majesté le Moro Naaba Baongo, Président du Conseil supérieur de la chefferie coutumière et traditionnelle du Burkina Faso.

La notion du bien public à toujours existé dans nos sociétés. Elle

³³ Le Comité national d'éthique du Burkina Faso est composé de neuf membres : trois autorités coutumières et religieuses, trois représentants des grands corps de contrôle et de médiation de l'État, trois personnalités de haute moralité et grande compétence reconnues et nommées par le chef de l'État. Ses missions sont claires : d'abord le Comité national d'éthique est un observatoire de la société burkinabé ; ensuite il veille à la sauvegarde des valeurs laïques et républicaines aux plans moral, culturel et humain ; enfin le Comité national d'éthique est chargé de proposer et de suggérer toutes mesures tendant à la préservation du civisme et à la moralisation de la vie publique et sociale. Donc à partir des propres valeurs africaines, l'objectif du Comité est la moralisation de la vie sociale et la recherche de véritables références pour une bonne gestion du pays.

est liée à la gestion écologique des espaces communs, de la réglementation en tout genre, de la périodicité des activités impliquant le patrimoine commun : gestion de l'eau, gestion de la forêt, gestion de la pêche, gestion de la chasse, gestion du pâturage, gestion des aires agricoles. Pour le Comité national d'éthique, l'éducation à la citoyenneté par une prise en compte sérieuse de l'instruction en général et de l'instruction civique à tous les niveaux en particulier devrait pouvoir nous aider à montrer la voie du salut aux jeunes générations qui gagneraient sur tous les plans à s'approcher des aînés et des derniers sages qui ne demandent qu'à les guider. Par rapport aux interventions, je suis d'accord avec l'imam : la religion en Afrique n'a jamais été un facteur de division. On peut rappeler comment le Moro Naaba est devenu musulman : un pèlerin de La Mecque avait été hébergé par un membre de la famille du Moro Naaba, lequel s'est ensuite converti.

Sur la gestion du bien public, vous vous êtes référé uniquement à la religion musulmane. Mais par rapport à ceux qui n'étaient pas musulmans, comment se passait la gestion du bien commun (je préfère l'expression bien commun à celle de bien public) ?.

El Hadj Mahmoud Dicko : « *La gestion du bien public, était confiée aux habitants du terroir, y compris à ceux qui n'étaient pas musulmans.* »

(Suite de l'intervention de S.M. le Ouidi Naaba) : à propos de l'intervention de Jean-Pierre Olivier de Sardan, je pense que vous avez pris un malin plaisir à diaboliser la chefferie traditionnelle. La gestion du bien public, je la connais en tant que président du Comité d'éthique au Burkina : être au service du bien de tous, ne pas se laisser influencer par la religion ou l'ethnie des uns et des autres. Nous avons su garder une certaine autonomie d'organisation dans des domaines très nombreux. La gestion du bien public était bien acceptée par la population. Aujourd'hui, nous cherchons à nous en sortir. Qu'est ce que l'État nigérian fait pour s'en sortir ?

Raufu Mustapha : « *Il me semble avoir compris que la chefferie qu'évoque Jean-Pierre Olivier de Sardan était avant*

tout celle de la période coloniale. Est-ce une bonne lecture ? »

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « *La grande différence entre la chefferie précoloniale et ce qu'était la chefferie sous la colonisation est la suivante : dans la chefferie administrative coloniale, le chef était redevable auprès du colonisateur, et plus du tout auprès de la population ; aucune espèce d'opposition n'était admise. Le commandant de cercle avait la possibilité d'envoyer le chef en prison. Cette réalité nous vient du témoignage non pas des chefs eux-même mais des paysans, spectateurs de cette relation de dépendance des chefs vis-à-vis des colonisateurs.* »

(Suite et fin de l'intervention de S.M. le Ouidi Naaba) À propos de l'intervention d'Ousmane Traoré : pour nous, la terre est sacrée, par définition. Ce n'est pas une marchandise. Donc toutes les réformes qui ont été tentées au Burkina et ailleurs qui ne tiennent pas compte des propriétaires autochtones est vouée à l'échec. Le mystique est important pour nous, et nous cherchons une approche équitable dans le foncier, sans pourtant exclure le respect des valeurs.

Moussa Keita : « *si on prend l'exemple de la gestion de la chose publique au niveau du Mande : la chose publique était sacrée au temps de l'empire du Mande : elle était constituée de l'apport des vivants mais aussi de l'apport des morts. L'ensemble des composants de la famille avait à voir avec la chose publique. Le caractère sacré de la chose publique interdisait toute tentative d'appropriation de la chose publique : je peux détourner le bien public, et me défendre des vivants, mais les morts me rattraperont toujours. Celui qui gère le bien public, sacré, est surveillé par les morts, les ancêtres.* »

Ousmane Traoré : « *ce qui fait la valeur des us et des coutumes, c'est notamment la pédagogie de l'interdiction. À l'Observatoire du foncier au sein duquel je travaillais, nous avons essayé de comprendre les raisons de ces interdits. Pourquoi ne doit-t-on pas, par exemple, pêcher la nuit ? Parce que les poissons sont en profondeur ; parce que si tu tombe à l'eau on te voit pas. Pourquoi ne pas tuer un animal la nuit en ville ? On ne tue qu'en brousse et à l'ouverture de*

la période. Il existe des justifications bien précise à ces formes d'interdiction coutumières. »

Questionnements de Ousmane Sy :

Quand j'ai lu les trois communications, j'ai cherché l'idée de la responsabilisation. J'interroge les trois intervenants sur cette question : peut-on gérer un bien sans en être responsable ? Est-ce qu'aujourd'hui ce que nous appelons bien public est perçu par les gens comme un bien commun et sur lequel ils ont des responsabilités ?

Ntji Idriss Mariko : « *Je pense qu'il ne faut pas oublier de mentionner le comportement des responsables vis-à-vis des biens qu'ils ont à gérer. On sait que quand quelqu'un est ministre au Mali, on lui dit : « ne sors pas les mains vides ». Rares sont ceux qui sont épinglés pour détournement. La mise en place de structures de contrôle ne change rien. »*

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « *Les paysans savent parfaitement que l'élite politique se sert sur son dos. La population a une très profonde connaissance de ces mécanismes. »*

Ousmane Traoré : « *Vis-à-vis de la corruption: j'ai moi-même été juge. Les personnes quand elles viennent chez vous pour un jugement, sont persuadées qu'elles doivent vous apporter l'argent. Si le juge refuse, elles perdent confiance et sont généralement très pessimiste sur l'issue du jugement. »*

Emmanuel Ahlinvi : « *Sans vouloir trop valoriser le passé africain, il existe un certain nombre de pratiques dans notre société qui étaient porteuses de stabilité. Dans le royaume du Bénin, par exemple un responsable qui gère une partie du bien public ne puisait jamais dans l'argent public pour marier sa fille. Au besoin il s'endettait. Aujourd'hui, les élites ont une attitude calamiteuse. »*

(Suite et fin de l'intervention de Ousmane Sy) : Je suis d'accord avec Jean-Pierre Olivier de Sardan quand il dit que l'administration post coloniale est pire que l'administration coloniale. Les administrateurs locaux se vivent comme des commandants. Quand on a changé le

nom de gouverneur en haut commissaire, dès qu'on a tourné le dos, les gens ont recommencé à se faire appeler gouverneur. Un des grands blocages aujourd'hui de notre administration, c'est que l'ère postcoloniale n'arrive pas à faire sa mutation, et reste un prolongement, en pire, de l'administration coloniale.

Sur le foncier, la question de la réforme est récurrente. La question de la coexistence du droit coutumier et du droit d'État est toujours aussi difficile. Nous ne sommes pas parvenus à réaliser cette mutation parce nous n'avons pas assez approfondi la question du pluralisme juridique.

Richard Toé : « Dans la constitution du mande, l'article 129 traite de la question foncière : la terre ne peut être refusée à personne, et c'est très important, car un pays ne peut pas se construire sans sécurité foncière, surtout avec tous ces jeunes qui ne demandent qu'à travailler. »

Bonnie Campbell : « Biens publics », « Biens communs », « Services publics ». Chacune de ces notions doivent être mis en contexte. À propos du terme « bien public » les définitions de la Banque mondiale renvoient à des logiques de bailleurs. En choisissant ce terme en dehors d'une réflexion sur la raréfaction des services, le danger est de transformer le « bien public » en « service public ». Ceci soulève la question de la déresponsabilisation de l'État.

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Les bailleurs de fond ont introduit dans nos pays une gouvernance 'développementaliste' : la mise en place « d'associations villageoises » en sont une bonne illustration. Or, si l'aide au développement est considérée comme une sorte de rente externe qui arrive et se diffuse, beaucoup de comportement vont en être les captateurs. Il est nécessaire d'avoir conscience des effets pervers de cette manne de l'aide publique au développement. Une tendance lourde des dirigeants africains est de considérer que ce qui marche est ce que les autres amènent de l'extérieur. Les leaders politiques répondent beaucoup plus aux interpellations de l'extérieur qu'à celles de l'intérieur puisqu'ils y puisent la plus grande part de leur légitimité.

COMMENTAIRE ET SYNTHÈSE

Par Mohamed Larbi Bouguerra

Monsieur Olivier de Sardan, vous nous avez tracé un riche portrait longitudinal des formes de gouvernance et de gestion du bien public et vous avez fait une belle illustration de ce terme polysémique de « gouvernance » qui évoque la participation, la concertation et la démocratie, et que je connais bien notamment dans le domaine de la gouvernance de l'eau. Mais la gouvernance de l'eau est très diverse et de généralisation difficile. Quand vous parlez du droit foncier, je rappelle que, dans certaines régions du monde, propriété du sol et propriété de l'eau ne vont pas forcément de pair. Dans certaines régions du Maroc, dans certaines oasis sahariennes, on peut parfaitement hériter de tours d'eau mais pas du sol que cette eau va irriguer. Et inversement!

Vous évoquez à juste titre le mépris de l'usager, la corruption des juges, la morgue et le mépris, l'exemple de l'infirmier qui rabroue les malades. Cette situation n'est pas propre à l'Afrique noire. Elle est monnaie courante au Maghreb et dans le monde arabe et on l'observe parfois même dans les banques, entreprises privées!... et je demande, pourquoi la dynamique enclenchée par le colonialisme s'est-elle emballée? Il y a eu pourtant quelques belles années de « pureté » par endroit, juste après les indépendances, au Maroc et en Tunisie par exemple. Disant ceci, je suis cependant conscient que le passé est un lieu d'enjeux mais n'est-il pas généralement idéalisé? Et c'est cette image idéalisée qui est le plus souvent avancée. C'est actuellement le cas en Tunisie pour la très longue période où Bourguiba était au pouvoir. Les gens ont tendance à oublier que Bourguiba a laissé pratiquer la torture dans les commissariats, qu'il a toujours couvert la police, qu'il a muselé la presse et l'opposition et qu'il s'est fait proclamer « Président à vie » par l'Assemblée nationale en 1975. Mais, pour exprimer leur refus des dirigeants tunisiens actuels, les gens trouvent des vertus au régime de Bourguiba.

Vous parlez de « gouvernance despotique » parce que les médiations traditionnelles ont disparu et qu'elles ont été remplacées par les clientèles des partis uniques qui ont monopolisé le pouvoir et les prébendes. Vous dites: « on ne peut réformer de l'extérieur. » Il n'en demeure pas moins que le rôle des exilés, les articles de la presse étrangère, le regard des ONG's comme *Transparency International* par exemple, peuvent faire plier les potentats locaux. De plus, je note qu'en Tunisie par exemple, on fait beaucoup pour éviter le mécontentement des usagers-consommateurs, le Président intervient en personne sur le prix des voitures, l'approvisionnement en œufs, en lait etc. pendant le ramadan. Pour éviter la cristallisation des mécontentements en émeutes, pour éviter le recours au syndicat ? Il est clair qu'aucun régime ne peut se passer d'un peuple *calmé* même si on présente à la fois la carotte et le bâton (voir le livre de B. Hibou *La force de l'obéissance*, éd. La Découverte, Paris, 2006).

Monsieur El Hadj Mahmoud Dicko, vous avez raison, il n'y a pas d'État islamique typique au Mali mais n'oublions pas quand même les califes abbasside et omeyyade ni l'Andalousie. Ensuite, distinguons bien entre Coran – paroles de Dieu révélée au prophète – et la charia, interprétation toute humaine du socle coranique et dont il existe au moins quatre Codes (pour les quatre rites admis en islam).

Le texte coranique est parfaitement explicite pour ce qui est de la démocratie: "*Laissez-les débattre de leurs affaires propres*" (traduction personnelle spontanée). Soit la fameuse chourâa (Consultation) dont on parle moins en Occident que de la charia (lapidation, main coupée du voleur...).

Dans la réalité, ce verset est affiché en belles calligraphies très visibles au Parlement palestinien (n'oublions pas qu'il existe des Palestiniens chrétiens cependant) et que les dernières élections palestiniennes ont été reconnues comme honnêtes et sincères par tous les observateurs étrangers (comme la Fondation Jimmy Carter par exemple). Mais, ce même verset a été interprété comme une simple allégeance au calife, à l'émir, au prince.... dans la période classique et de nos jours, le roi d'Arabie, le roi du Maroc..., quand il accède au trône, les notables viennent lui prêter allégeance. L'Arabie n'a daigné se doter d'une chambre de conseillers nommés que tout dernièrement, chambre du reste sans le moindre pouvoir réel. Simple concession à l'air du temps ! Notons enfin que pour bien des

théologiens et d'exégètes du Coran, il ne saurait y avoir de roi en islam ! Face à ce verset, nous relevons des élections mirobolantes dans le monde arabe : en Égypte en 1993, Moubarak a remporté son troisième mandat avec 96,3 % des suffrages et sa quatrième victoire en 1999 l'a été avec un faible score de 93,79 %; en 1993, Saddam Hussein a été reconduit avec 99,96 % des voix ; en 1999, El Assad de Syrie a remporté une « victoire dévastatrice » (agence officielle SANA) avec 99,87 % des suffrages. Quant à Mahmoud Abbas (Palestine), il a été élu Président avec 62,3 % des voix.

Pour ce qui est du bien commun, le hadith enseigne que « les pâturages, l'eau et le feu » sont des biens communs, mais il y a aussi des règles à leur utilisation et une codification très précise comme le montre la sîra du prophète (pour les pâturages, il faut s'assurer qu'il n'y a pas de propriétaires, pour l'eau, on peut seulement éteindre sa soif, il y a les droits de celui qui a creusé le puits, de celui qui l'entretient...)

Vous soulevez la question de l'aumône obligatoire zakat destinée au Beit El Mel (Trésor public) mais dans les États modernes, l'impôt tient-il lieu de zakat ? J'aurais tendance à dire que oui. Je relève que dans bien des États musulmans, l'État après l'indépendance a nationalisé les habous (biens de main morte) destinés à l'entretien des lieux de culte, des veuves, des orphelins, des étudiants....et il se charge tant bien que mal de ces missions à la place des donateurs de habous.

Vous soulevez la question de la scolarisation, de l'éducation, autre bien commun. Il est utile de rappeler ici que le prophète ne cesse d'appeler à s'éduquer: « Cherchez la science même en Chine » et « l'encre du savant est plus agréable à Dieu que le sang du martyr ».

J'ai beaucoup apprécié l'intervention de M. Ousmane Traoré et j'ai néanmoins quelques remarques. Quand vous dites « la terre à celui qui la travaille », on est d'accord, mais quand vous dites « Mon puits que je creuse.. » oui, mais, dans toutes les cultures, on ne refuse pas l'eau au passant, à l'étranger, à l'assoiffé quel qu'il soit. Voyez le vers de Victor Hugo, évoquant la guerre napoléonienne en Espagne et le blessé ennemi qui réclame de l'eau : "*Donne-lui quand même à boire, dit mon père*". L'eau est produit vital irremplaçable et c'est un lien qui exprime l'appartenance à l'humanité voire au vivant dans son

ensemble. Joseph Ki-Zerbo a montré aussi l'importance de l'offre de l'eau à l'étranger en Afrique.

Pêcher la nuit, interdiction de chasser la bête qui traverse le village...Ce sont là des principes de développement durable mis en pratique depuis des temps immémoriaux par les Africains bien avant Mme Bruntland et le Sommet de Rio!. On peut citer aussi le cas de la baleine de la lagune Ebrié en Côte-d'Ivoire.

Je suis d'accord avec vous sur le rôle des mythes et son importance pour expliquer le monde et surtout pour un usage rationnel des ressources.

Quand vous dites que les intellectuels ont baissé les bras, n'êtes-vous pas trop pessimiste ? Bien sûr, il y a le *brain drain* mais quand le népotisme et l'État de non-droit prévalent, que faire ?

« Gérer l'eau, la terre et la vache » oui mais « l'eau est devenue une ressource désenchantée » dit Weber car débarrassée du non-marchand et est devenue « marchandise fictive »: elle relève du « hors-prix ». Dans son ouvrage majeur, *Le despotisme oriental* (1964), Karl Wittfogel démontre que l'aménagement hydraulique et la gestion de vastes périmètres irrigués sont nécessairement associés à l'émergence d'un pouvoir despotique et centralisé reposant sur une bureaucratie hydraulique. Cet auteur adopte l'hypothèse de la nécessité d'une régulation par gouvernement : l'État central doit édicter et imposer des règles à l'usage des communautés d'usagers. Bien sûr, bien des spécialistes ne partagent pas ces vues. Mais les archéologues travaillant sur l'Égypte (le nilomètre qui permet de mesurer l'inondation du Nil et l'assiette de l'impôt sur les récoltes) la Chine, où l'empereur convaincu de « mauvaise gouvernance » de l'eau était chassé ou tué, la Mésopotamie...

Vous montrez bien cependant qu'il y a le temps de la construction d'une organisation collective de la « structure des organisations sociales », temps long auquel vient s'intercaler le temps de la construction des administrations publiques (Jeanne Riaux). Il y a le temps de la pratique concrète de la gestion, de l'irrigation, de la résolution des conflits (tribunal de l'eau à Valence, chikawa au Maroc d'après Jacques Berque...). Ce temps, constitué d'une succession de « moments » est celui auquel des logiques publiques et logiques communautaires s'articulent progressivement par des prises de décisions ponctuelles. L'accumulation de ces prises de décision

modifient peu à peu les modes d'organisation de chaque partie prenante jusqu'à n'en former qu'une. C'est ce que Jeanne Riaux appelle « le temps de la gouvernance » : les changements réalisés dans le court terme se répercutent sur le long terme. Il y a aussi le temps de l'action publique, du programme de développement à court et à long terme.

Bien sûr, l'Afrique est pour le développement durable et la protection des biens communs. Mais attention, prévient le professeur Kader Asmal, ancien ministre des Ressources hydrauliques dans le gouvernement du Président Mandela. Cette protection ne doit pas être brandie face aux pays en voie de développement pour gêner leur développement alors que les États-Unis, par exemple, ont éradiqué le bison (pour les engrais tirés des os et pour soumettre les Amérindiens) et n'ont pas signé le protocole de Kyoto.

Troisième partie

**LA REDEVABILITE
DU POUVOIR**

Qui doit rendre des comptes et à qui ? Auprès de qui les détenteurs du pouvoir sont-ils redevables : auprès d'une autorité supranationale ou auprès de leurs propres populations ? À l'heure où les institutions internationales deviennent le principal interlocuteur à qui rendre des comptes, comment retrouver des mécanismes de redevabilité qui s'inscrivent au cœur de la tradition politique ouest-africaine ? Les principes de transparence et d'*accountability* (redevabilité) sont au centre des conceptions classiques de la « bonne gouvernance ». Comment considérer le statut de la corruption dans une société fondamentalement communautaire ?

Le colloque a exploré la question de ces différents niveaux « d'allégeance » et de contrôle auxquels se prête l'homme élu : responsabilité vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux, responsabilité vis-à-vis du peuple national mais aussi responsabilité vis-à-vis du groupe, de l'ethnie ou de la communauté d'origine. Il a tenté d'évaluer l'importance de ces différents niveaux ; d'analyser leur complémentarité mais aussi leur incompatibilité ; de mettre en évidence les rapports qui peuvent exister entre les différents pouvoirs définis par les institutions formelles au regard des pratiques et des représentations du pouvoir. Il a cherché aussi à comprendre quel est de ce point de vue le rôle exact que doit notamment jouer le pouvoir judiciaire dont on connaît les grandes difficultés à s'élever au rang de garant de l'État de droit sur le continent.

LA REDEVABILITE DU POUVOIR VUE PAR UN CHEF TRADITIONNEL

*Intervention de Mahmoud Karamogo Bamba
sous forme d'une interview par Richard TOE*

Remarque préliminaire des éditeurs : la charte de Kouroukanfouga sur laquelle s'ouvre cette interview, est celle qui a réuni, en 1235 sous Soundiata Keita, le premier empereur du Mali, tous les chefs de provinces de l'empire du Mali pour convenir des règles de gestion de leurs territoires, et dont il a été fait mention en introduction. L'attention des participants au colloque avait été particulièrement attirée sur cette charte lors de la visite de terrain du premier jour du colloque, sur les lieux mêmes où, au sud de Bamako, elle avait été proclamée près de huit siècles auparavant.

Richard Toé : Maître, que dit la tradition, la charte de Kouroukanfouga sur la redevabilité des dirigeants, ce que nous appelons en bambara *Kunnayali, wala Komaségi* ?

Maître Bamba : Dans la tradition en général et au Mandé en particulier, rendre compte est une obligation ; c'est le fondement de la confiance et l'assurance du fonctionnement « démocratique » des institutions traditionnelles. Le point d'honneur du chef, l' élu à la tête du pays, est de rendre compte à son peuple ; et le peuple aussi lui rend compte. L'un des principes lié à l'exercice de la responsabilité, du pouvoir et de toute mission confiée est la redevabilité. Le chef est redevable au peuple tout comme le peuple l'est au chef. L'article 129 de la charte du Mandén portant le Mandén kolagnonkorognonya (la gouvernance du Mandén fondé sur la « concertation ») montre l'importance de ce principe : *Kolagnokorognoya* est un concept qui fait obligation de faire connaître, de rendre compte des actes que l'on pose en matière de gouvernance de la cité, et du pays à niveau utile.

(Charte du Mandén selon Soulemana Kanté version écrite en N'ko).³⁴

La soudaineté du coup d'État du 18 novembre 1968 (renversement du premier Président du Mali, Modibo Keita) a surpris beaucoup de Maliens. Les militaires devraient rendre compte à la population mais cela n'a pas été fait ; en retour, cette population pense que les militaires n'ont pas de considération pour elle, alors que rien ne vaut un homme bien informé. Tout homme a une somme de connaissances qu'il ne faudrait pas négliger. On évite les comptes rendus parce qu'on sait ce qu'on sait le mal qu'on a commis.

De nos jours, en Afrique, les nominations ne se font pas dans les règles parce que les chefs ne sont pas « blancs » (pas clair). Ils nomment toujours des gens qui peuvent les couvrir ; alors qu'en principe, c'est lui qui doit donner le bon exemple en faisant le bilan de sa mission en termes de « prévus », de « réalisés » et de « non réalisés ». Ce qui permettrait aux nouveaux « élus » de savoir par où commencer et au peuple de comparer les deux mandats à la fin de l'exercice du second.

Au Mandé, la succession au trône était héréditaire tout comme chez les Mossi (cas du Naaba) tous les princes avaient accès au pouvoir (Kéita, Konaté, Ouédraogo, Sylla, Cissé etc.) : mais c'était par droit d'aînesse. Par conséquent, tous les garçons étaient éduqués en ce sens dès leur tendre enfance à l'âge adulte (le comportement moral, l'intégrité, le courage entre autres étaient mis à l'épreuve) ; ils étaient considérés comme fin prêts pour exercer le pouvoir dès qu'ils remplissaient ces conditions. À la mort de son père, Soundiata Keita a été recommandé par les devins pour occuper le trône à la place de Dankarantouma, son grand frère. Mais les anciens ont rejeté cette possibilité parce qu'ils ne pourraient pas rendre compte d'une telle entorse au droit d'aînesse. Ils sont redevables au peuple et ne sauront quelle explication donner pour cette entorse. (Le fils de Sogolon Koné, Soundiata était paralysé des deux jambes. Par la suite, l'histoire a donné raison aux devins : le grand frère a été chassé du pouvoir par l'empereur du Sosso Soumaoro Kanté qui s'est réfugié du côté de la forêt à Kissidougou (Guinée Conakry).

³⁴ « essais de traductions » par Richard Toé du N'ko au français de l'article 129 de la charte de Kouroukanfouga .

Si le chef ou le responsable sait qu'il doit rendre compte, il va bien travailler et il se raviserait toujours en cas de mauvaise tentation. Il se préparerait toujours à ça. S'il n'y a pas de compte rendu, ça veut dire que le principe du « Gouvernement du peuple par le peuple pour le peuple » est faux.

Depuis Modibo Keita jusqu'à maintenant il n'y a jamais eu de compte rendu dans ce pays. L'absence de compte rendu veut dire qu'on craint les explications. C'est le cas d'un responsable qui a détourné 100 000 francs sous le règne de Modibo ; il s'est suicidé parce qu'il savait qu'on allait lui demander des comptes. Le compte rendu est obligatoire mais personne n'en veut ici chez nous aujourd'hui.

On parle de démocratie mais en réalité elle n'existe pas. Ce qui existe, c'est la démocratie importée d'ailleurs. La démocratie malienne n'existe plus. Cette démocratie n'est pas celle de l'égalité entre hommes et femmes. Nous ne devons pas être des suivistes. Ce qui ne peut pas marcher chez nous, qu'on le dise et qu'on sache que c'est nous-mêmes qui sommes responsables de notre gestion, de notre destin. Sous prétexte de cultiver leur liberté, les jeunes sont laissés à eux-mêmes, il n'y a plus de limites, or « ta liberté s'arrête toujours là où commence celle des autres ». Le résultat est là aujourd'hui. Nos valeurs culturelles sont bafouées, par exemple, on ne parle plus de la virginité des jeunes filles jusqu'au mariage. Les MST et le Sida font des ravages dans nos villes et villages. Le pays perd ainsi sa dignité. Et tout ceci est l'œuvre de nos « intellectuels » (ceux qui sont allés à l'école française principalement) qui aident au sabotage de nos coutumes et mœurs.

Richard Toé : Maître, parle-nous de la dignité du pays.

Maître Bamba : C'est vraiment difficile vous savez, « le poisson pourrit toujours par la tête » : si les responsables ne sont pas bons, plus rien ne pourrait l'être. Je ne sais pas comment on appelle ça en français mais c'est comme si tu disais à un Peulh de libérer tout son troupeau ; les questions d'enclos vont prendre fin à la satisfaction du voleur.

Tout homme est redevable à la cité, à la société et au pays en général. Sa dignité est bafouée quand on lui ôte certaines

responsabilités, en lui confisquant certaines de ses libertés : la gestion de sa propre famille par exemple. Cela ne regarde en aucun cas le chef du village qui a d'autres contraintes. Il est le garant de sa famille. Si cela venait à se gâter par sa faute, il en serait le seul responsable. Il est redevable à sa famille qui elle aussi lui est redevable. Nous ne pouvons pas comprendre ce type de liberté. Ça c'est diviser les gens. Quand un « troupeau » est divisé, le fauve peut attraper ce qu'il veut. C'est le berger peulh qui sait par où doit passer son troupeau. Si tu le sépares de ce troupeau, cela veut dire que son troupeau est exposé aux voleurs et aux prédateurs.

La famille est le point de départ, le moule de la formation sociale, l'affaiblir ou la détruire revient à compromettre les autres valeurs et principes, dont celui de la redevabilité.

Je pense qu'on ne peut vouloir habiller un Américain, un Chinois, un Allemand et un Pygmée de la même manière. Les gens ne sont pas ignorants comme on le pense. La gestion des hommes est une autre affaire, une science, un savoir faire. C'est pourquoi un de nos ancêtres a dit : « on peut conduire un troupeau de cent bœufs avec un seul bâton ; mais pour gérer cent personnes, il faut avoir cent bâtons de commandement »³⁵. La démocratie de nos jours n'est pas conforme à nos réalités. Elle nous pose d'énormes problèmes. L'Afrique est préoccupée parce qu'elle cherche à imiter les autres. Le jour où elle se reconnaîtra ses propres valeurs, elle souffrira moins.

Toute l'incompréhension qui existe aujourd'hui dans les pays, c'est que le pouvoir ne parle pas la même langue que ses gouvernés. Entre l'élite formée à l'école française et le reste de la population, la question de la langue est un grand obstacle à la mise en œuvre du principe de la redevabilité. Par exemple, lors du référendum³⁶ à

³⁵ Le bâton ici signifie la nécessité de prendre en compte la complexité de la gestion humaine.

³⁶ C'est seulement en 2006 qu'à l'occasion du 46^e anniversaire de la fête de l'indépendance du Mali cette année que la radio nationale a diffusé la traduction en langue nationale, le bambara, du discours prononcé par le Président Modibo Keita en ce 22 septembre 1960. (Traduction réalisé par Jean Marie Koné, grande personnalité du premier régime) que les Maliens ont entendu et compris le pourquoi du OUI au referendum de 1958 à la place du NON que tout le peuple et sa jeunesse attendaient.

l'orée des indépendances ici au Soudan, tous les jeunes avaient voulu que le pays vote Non ; mais les responsables et les vieux ont recommandé et voté Oui. Le colonisateur avec les pays côtiers avaient ourdi un complot contre « nous » (Soudan français) ; le débat se faisant en langue française, l'information qui devrait être véhiculée en langue locale, n'a pas dépassé le cercle des responsables.

L'essentiel des informations dans nos pays est communiqué en langue française : comment associer le peuple aux débats, aux prises de décisions concernant leur quotidien ? Sans compréhension mutuelle entre administrateurs et administrés, rien ne peut marcher. La redevabilité se vit comment ? Nous ne sommes pas un troupeau de bœufs mais même le bouvier se comprend bien avec ses animaux ! C'est d'ailleurs ce qui explique les nombreux coups d'État en Afrique sans que le peuple ne bouge. Les peuples sont exclus de fait, ils ne participent pas au fonctionnement de l'État et de ses institutions.

Dans le temps, le pouvoir était une question de dignité, de comportement moral, de ce qui sera dit demain. Il n'était en aucun cas lié à la puissance économique. Le vrai pouvoir est en fait lié à la haute conception que nous avons du Tigiya³⁷. C'est l'exemple du cas de la ville de Sikasso où, en plus du chef de village administratif, il y a aussi le chef de village coutumier : tout simplement parce que les gens n'avaient pas confiance dans les Blancs. Le chef coutumier est en réalité, la véritable autorité traditionnelle ; le Dugutigi « chef » de village constitue en quelque sorte une protection pour le village ; il est le dernier rempart du village. Un adage dit : si tu le vois le chef de village emporté par les eaux en crue, c'est qu'il n'y a plus rien dans le village ».

Les choses sont liées les une aux autres, on parle de démocratie ; si la démocratie est un soleil, ses rayons ne devraient sauter dans aucun village en raison de sa petite taille. En fait, cette démocratie n'arrange que ses auteurs. C'est pourquoi, lors de la Conférence nationale du Mali, nous avons demandé que le nombre de partis politiques soit limité : aujourd'hui, on en compte plus de

³⁷ Le Tigiya, concept fort de la responsabilité. Tigi = « propriétaire ». Tigiya est un haut degré de la responsabilité

cent. En regardant de près leurs programmes, on constate qu'ils sont tous les mêmes à quelques exceptions près. Vous voyez que les gens font du n'importe quoi. C'est parce que le peuple ne suit pas et n'a plus foi en ses dirigeants, la redevabilité est où dans tout ça ?

S'il faut des changements partout dans ce monde, c'est la tradition et la modernité qui vont ensemble pour assurer le développement. Ce n'est ni une question de royaume ni une question de république. C'est tout simplement une question de responsables, de Tigiya qui renvoie automatiquement à la redevabilité.

Le chef doit être capable de gagner la confiance des autres, et surtout de pouvoir les convaincre; être comme un *Wagué*, un génie (avec une intégrité absolue) qui tous les matins, s'assurait de n'avoir fait du mal à quiconque. Il ne s'engage dans les mauvaises affaires que par erreur, ne vole pas, ne triche pas et ne ment pas. C'est comme si le pays est sa propriété donc nullement besoin de le voler. C'est l'exemple du Président Modibo Kéita : personne ne peut affirmer avoir vu une villa en son nom. Il s'est inspiré de la gestion des biens de nos ancêtres. Il a géré le pays comme sa part d'héritage. C'est aussi le cas de Ahmed Sékou Touré de la Guinée Conakry.

Le pouvoir est au-dessus de tout. Celui qui l'exerce est au service de son peuple et le peuple le lui reconnaît. Il est la vitrine du pays. Sans lui ça ne marche pas et sans le peuple lui n'est rien.

Dispositions de la constitution du Mandén

*(Source : Quatre mille ans d'histoire du Mandén
Ouvrage de Soulemane Kanté, édition octobre 1992,
sous la plume de Baba Janè au Caire.)*

Article 129 de la constitution du Mandén : Mandén kolagnonkorognonya : Kolagnokorognoya est un concept qui fait obligation de faire connaître, de rendre compte des actes que l'on pose en matière de gouvernance de la cité et du pays au niveau utile par un système de rencontre et de circulation de l'information. « La gouvernance du Mandén fondé sur la concertation »

Soundiata déclare que la communication, les échanges de point de vue ainsi que la circulation de l'information sont d'un intérêt primordial pour la nation. Il convient que tous les habitants du Mandén soient au courant des informations essentielles : il faut que les régions (kafobolonw), les chefs-lieux, les gros et petits villages soient en contact permanent entre eux.

Afin d'organiser convenablement la circulation de l'information et gestion de l'information, des échanges de points de vue sur les questions mineures s'établissaient lors des « gnon yé », réunion ordinaire entre gens de la même famille, chef de famille et membres de la famille, entre mari et femme, entre père et enfants, entre les enfants, entre épouses, ainsi qu'entre l'étranger et son logeur, entre familles proches, entre familles du même quartier chez le chef du quartier.

Les échanges de vues sur les questions de moyenne importance se faisaient dans le cadre des assemblées (ladiè wala ladè) entre gens du même village, niveau chef de clan chez le « chef de village »; entre classe d'âge chez leur « chef de kari », entre adultes chez leur chef également, entre hommes de religion chez l'imam.

Les échanges de vues sur les questions de grande importance avaient lieu lors de rencontres (gnongonbèn) à l'intérieur d'un même kafo (État) entre les différentes institutions traditionnelles, comme les conseil des sages niveau kafobolonw, l'association des chasseurs (?), etc.

Les échanges de vues sur les questions d'importance fédérale avaient lieu lors de la session annuelle de l'assemblée fédérale à Nianiba, (aujourd'hui en Guinée) où les représentants de tous les kafobolonw et kafo se retrouvaient chez l'empereur lui même.

INTEGRER LES AUTORITES TRADITIONNELLES DANS LES SYSTEMES DE GOUVERNEMENT DEMOCRATIQUE : LE DEFI DE LA REFORME DE LA DUALITE

Intervention de Kwesi JONAH

Depuis le début des années 90, alors que l'Afrique s'engage dans un mouvement global d'affirmation de la gouvernance démocratique, deux perspectives distinctes se cristallisent autour de la notion de participation. D'un côté, les tenants d'un universalisme démocratique insistent sur le fait qu'il existe un ensemble de valeurs universelles de gouvernance démocratique auxquelles toutes les nations peuvent se fier, quelles que soient leurs différences culturelles. De leur côté, les partisans du relativisme culturel soulignent la complexité de la diversité culturelle inhérente à la société globale. Cette diversité requiert des ajustements substantiels au niveau local, quant à la forme, au contenu et au rythme de développement de cette gouvernance démocratique dans les différents pays du monde.

Sans perdre de temps sur le danger palpable de la fausse dichotomie de ces deux perspectives, il est nécessaire de souligner plutôt l'idée qu'un enrichissement mutuel des modes africains et occidentaux de gouvernance est possible. Celui-ci n'est envisageable qu'au travers d'un engagement urgent, profond et de long terme en faveur d'une réforme des règles et normes traditionnelles africaines jusqu'à présent inchangées.

Dualisme institutionnel

Depuis la période coloniale où prévalait une politique de manipulation de la règle traditionnelle africaine au profit des intérêts de l'Empire, il existe un dualisme au cœur des systèmes politiques africains. Les systèmes politiques traditionnels et modernes ont

fonctionné côte à côte sans pourtant de transformation mutuelle profonde et durable. Les chefs ont été créés là ou ils n'existaient pas et l'ensemble des règles traditionnelles se sont réduites à devenir un agent de la règle coloniale. La souveraineté précoloniale avait alors disparue, et avec elle, une grande partie du respect, de la déférence et de la dignité dont elle bénéficiait.

Le coût de cette disparition, en termes de gouvernance démocratique, fut dramatique. La « redevabilité » des chefs envers les populations, pilier fondamental des systèmes politiques traditionnels, fut ainsi remplacée par une redevabilité des chefs vis-à-vis des gouvernements. Le mécontentement populaire prit la forme d'un détronement ou d'une destitution soudaine des chefs dans les années 40, au moment même de l'apparition des combats nationalistes pour l'indépendance politique au Ghana. Le principe d'une autorité traditionnelle africaine, alors mise au service du despotisme colonial, devint étranger à la gouvernance démocratique traditionnelle.

Le destin des chefs dans l'Afrique postcoloniale n'a pas été, pour l'ensemble d'entre eux très positif. La perte de la souveraineté et la disparition de la redevabilité des chefs envers leurs sujets, fut combinée avec l'image de « collaborateurs » coloniaux pour rappeler l'attitude des gouvernements coloniaux envers les chefs.

Dans certains pays d'Afrique francophone et lusophone, l'institution fut soit abolie, soit vidée de son autorité politique. Là où l'institution n'était pas directement abolie, son sort pouvait aller d'un semblant d'autonomie à un système au service du gouvernement central. Au Ghana, le gouvernement de Kwame Nkrumah, orienté vers le peuple, a réduit les chefs à des simples appendices du gouvernement central.

Les fonctions de la chefferie aujourd'hui

Dans le contexte démocratique actuel, les chefs traditionnels jouissent d'une autonomie non feinte dans le cadre même de la législation démocratique. Au Ghana, cette autonomie existe depuis la fin de l'ère Nkrumah en 1966. Sous le régime politique ghanéen d'aujourd'hui, les chefs traditionnels assument des fonctions à la fois non statutaires et statutaires. Les fonctions non statutaires

comprennent toutes les fonctions précoloniales à l'exception des fonctions militaires – toutes fonctions qui avaient aussi cours, d'ailleurs, pendant la période coloniale. Parmi celles-ci on peut citer le règlement des conflits de la vie civile et les procédures de réconciliation. Il existe en outre des fonctions rituelles par lesquelles les chefs appellent sur leurs sujets la bénédiction et la prospérité. Ils organisent différents types de festivités et servent de lien entre leurs communautés et le gouvernement central. Quant aux fonctions statutaires, elles comprennent toutes celles qui sont définies dans la Constitution et dans les lois du pays. Au Ghana, ces fonctions sont assumées en vertu d'institutions de la chefferie inscrites dans la constitution, allant du Conseil traditionnel au niveau local à la Chambre nationale des chefs en passant par les assemblées régionales de chefs. Les deux fonctions-clé sont le règlement rapide des conflits de chefferie, la compilation des lois coutumières et l'établissement des règles de succession applicables l'institution de la chefferie.

Attitudes vis-à-vis de la chefferie

Un élément particulièrement déterminant du rôle de la norme traditionnelle et de ses valeurs dans la gouvernance est l'attitude de la population vis-à-vis de cette institution. La reconstruction des systèmes politique démocratiques au Ghana durant les années 60 a impliqué de rassembler les aspirations populaires sur toutes les questions nécessaires à la formulation d'une nouvelle constitution. Les présentations faites à la Commission constitutionnelle, dirigée par Justice Akufo-Addo a révélé deux perspectives opposées vis-à-vis de la chefferie au Ghana.

La première soutenait que le chef devait retrouver la position qu'il occupait avant l'avènement de l'époque coloniale, lorsqu'il occupait des fonctions politiques, administratives, militaires, culturelles et spirituelles. Opposée à cette conception, la deuxième position soutient que la chefferie devrait être éliminée des systèmes politiques et administratifs ghanéens.

La plupart des recherches effectuées par la suite ont mis en lumière un soutien bien plus important pour la chefferie que ce qui apparaissait dans le rapport de la Commission constitutionnelle de la

fin des années 60. Les principaux indicateurs de ce soutien dans les recherches récentes ont été ainsi identifiés : importance reconnue du rôle des chefs ; respect pour les chefs ; estime personnelle des populations pour les chefs ; reconnaissance des chefs par les gouvernements ; contribution des chefs à l'unité nationale.

Ces recherches ont permis de découvrir que pas moins de 77,4 % des Ghanéens considèrent aujourd'hui utiles certains des rôles clefs de la chefferie, comme l'illustre clairement le tableau ci-dessous.

Rôle	Oui en %	Non en %
Incarnation de la culture	95,0 %	3,9 %
Porte-parole de son peuple	90,3 %	8,6 %
Élaborer les lois coutumières	88,3 %	11,5 %
Maintenir la loi et l'ordre	88,2 %	11,6 %
Gestion des conflits	86,5 %	13,3 %
Arbitrage	85,2 %	14,7 %
Rituels de l'État	84,0 %	15,8 %
Contribution a la prospérité du	80,6 %	19,0 %

Source: L. Abotchie, A. Awedoba et al in Irene Odotei and Albert Awedoba (ed) Sub Saharan Publishers, Accra 2006, p..109

Un enjeu plus polémique concerne le degré de respect dont l'institution de la chefferie bénéficie encore parmi les peuples du Ghana. Malgré le changement de destin de l'institution au cours de l'Histoire du pays, on a découvert qu'une partie significative de la population, près de 56 %, considéraient que les chefs étaient encore tenus en estime alors que 44 % ne le pensaient pas.

La réponse fut très différente en ce qui concerne l'estime réelle de chacun pour les chefs. Pas moins de 73,4 % des personnes interrogées déclaraient ainsi qu'elles « aimaient beaucoup » leurs chefs, alors que 9,3 % ne pouvait pas en dire autant. Le reste des personnes interrogées étaient soit incertaines, soit incapables de répondre.

Un enjeu problématique dans les politiques ghanéennes depuis la période coloniale concerne le pouvoir qu'a le gouvernement d'accorder ou de confisquer sa reconnaissance aux chefs. La

réforme, dans le Ghana postcolonial, a répondu à ce problème en transférant la responsabilité aux chambres régionales et nationale des chefs, qui sont les institutions formelles reconnues pour les chefs. Curieusement, quelque 59 % des personnes interrogées estimaient nécessaire que le gouvernement accorde aux chefs une reconnaissance officielle, alors que 32 % estimaient inutile une telle reconnaissance.

L'un des aspects sombres de la chefferie au Ghana est la prévalence des conflits entre chefs dans tous les coins du pays. Environ la moitié des personnes interrogées disent avoir de tels conflits dans leur zone, tandis qu'environ 41 % disent ne pas en avoir.

Pourtant, 48,1 % des gens étaient tout à fait d'accord sur le fait que les chefs sont un facteur d'unité au sein de leur peuple, 33,9 % étaient d'accord, et seulement 7,1 % n'étaient pas d'accord, et 2 % pas du tout d'accord.

L'impératif de la réforme

Etant donné le soutien considérable dont bénéficient les règles de la tradition dans la population, il est très étonnant qu'aucune initiative sérieuse de réforme n'ait vu le jour pour rendre ces règles plus compatibles avec les exigences d'une gouvernance démocratique moderne. Depuis que la démocratie a été réintroduite au Ghana en 1992 bien des réformes ont pourtant été faites. Tout d'abord, une constitution démocratique libérale a été promulguée en 1992 ; un système politique multipartite et crédible fut établi ; une commission électorale indépendante opère de manière effective depuis quatorze ans ; les processus électoraux ont constamment été réformés à la demande des partis politiques ; un parlement effectif opère depuis 1993 ; un système de justice indépendant fonctionne sans crainte ni favoritisme ; un système de gouvernements locaux décentralisés promeut la démocratie et le développement au niveau local depuis 1988/89 ; enfin, une société civile de plus en plus forte revendique de manière légitime un espace dans l'arène politique.

Ce qui doit être fait

Afin d'amener les institutions politiques traditionnelles en cohérence avec la gouvernance démocratique moderne, les valeurs traditionnelles de redevabilité, transparence et d'État de droit doivent être questionnées, revisitées et affinées. Des années de subordination aux gouvernements coloniaux et postcoloniaux, la perte de la souveraineté la redevabilité et la dignité ont désorienté et même déformé les institutions démocratiques traditionnelles. La tâche est aujourd'hui de faire un retour dans l'histoire afin d'aller les rechercher et les affiner.

Ramener les institutions traditionnelles dans un forme de gouvernance moderne pourrait prendre plusieurs formes :

Une forme institutionnelle tout d'abord : amener les autorités traditionnelles dans les institutions de gouvernance locales, en les constituant comme des éléments de conseil pour les administrations ou les gouvernements régionaux. Il est également possible de constituer ceux-ci en une seconde chambre du Parlement ou des Assemblées nationales.

Il faudrait ensuite introduire des statuts modernes supplémentaires permettant de jouer des rôles nouveaux au sein des processus de gouvernance (par exemple, de nouvelles qualifications en matière d'éducation) : réformer les normes et les formes de régulation concernant la succession et la destitution afin de donner une voix plus importante aux populations; évoluer vers des procédures plus transparentes ; enfin, codifier les traditions et les lois coutumières.

*

Les sociétés africaines sont aujourd'hui à la croisée des chemins dans le développement d'une gouvernance démocratique. Elles sont face à une opportunité sans précédent d'apporter leur propre contribution à la gouvernance démocratique en injectant les valeurs de la démocratie traditionnelle au cœur des systèmes politiques traditionnels. Ce qui apparaît aujourd'hui comme une condition fondamentale est la poursuite de réformes au sein des systèmes politiques traditionnels afin que ceux-ci soient plus adaptés à la gouvernance moderne.

DU POUVOIR DANS LES ANCIENS ROYAUMES WOLOF DU SENEGAL, DES ORIGINES AU XVIII^e SIECLE

Intervention de Mamadou BADJI

La recherche en sciences sociales s'enrichit de plus en plus de concepts novateurs, ou tout simplement « revisités ». Certains d'entre eux sont d'ailleurs d'origine anglo-saxonne : tel est le cas du concept de « gouvernance », qui permet de mettre l'accent sur une conception managériale des réformes et des mutations de l'État, décrivant non le rôle économique de celui-ci, mais la manière dont il assume ses fonctions, sa capacité de régulation et d'impulsion, son aptitude à piloter la société.

Si, pendant longtemps, c'est une lecture purement économique de ce concept qui a prédominé et qui a donné naissance à une série de réformes, cette conception a montré ses limites : la « gouvernance » suggère l'idée selon laquelle on peut, sans transformer l'État, entreprendre des réformes en tant qu'elles constituent des indicateurs de performance de la gestion des affaires publiques, des outils efficaces de pilotage de l'État ou de l'administration. Dans cette perspective, l'innovation ne résiderait pas dans les réformes en elles-mêmes, comme moyen de modifier le rôle de l'État, mais dans l'art de piloter l'État ou l'administration.

Le concept de gouvernance exerce en Afrique un certain attrait : il est devenu un thème récurrent des débats sur le pilotage de l'État africain. Non seulement, il bénéficie d'un intérêt pour la recherche des ressorts de l'État de droit³⁸, mais aussi d'une légitime curiosité intellectuelle, entraînant les spécialistes de science politique³⁹ à

³⁸ L'État de droit implique la soumission des gouvernants et gouvernés à la loi, à des normes supérieures, l'autolimitation de l'État par le droit.

³⁹ Dans leurs analyses, les spécialistes de science politique proposent plutôt une approche managériale des réformes et des mutations de l'État : ce n'est plus le rôle

construire de nouveaux paradigmes. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter le but de cette étude. Son objet cependant est modeste : il s'agit de réfléchir sur un aspect de la gouvernance en Afrique, celui de la « redevabilité » du pouvoir, entendue comme l'exercice du pouvoir, à diverses composantes et structures de l'État ou de l'administration, qui soit efficace, intègre, équitable, transparent et comptable de l'action menée.

La problématique de la « redevabilité » du pouvoir est déterminée par les solutions apportées aux deux problèmes suivants : d'une part, quelles sont les structures de l'appareil d'État et comment sont-elles articulées les unes aux autres ; d'autre part, quels sont les mécanismes de redevabilité utilisés par les détenteurs du pouvoir ? Auprès de qui sont-ils redevables : une autorité supra- nationale ou leurs propres populations ?

De ce point de vue, les Africains ont, très tôt, tenté de trouver des solutions à ces problèmes, notamment dans les sociétés politiques des régions situées entre le sud du Sahara et la grande forêt sur lesquelles se sont penchés de nombreux analystes des sociétés politiques africaines. Il existait un appareil d'État dont la perfection, le haut degré d'organisation politique portaient en eux-mêmes les potentialités de l'efficacité qui caractérise les administrations des monarchies européennes de l'Ancien Régime.

Il n'est donc pas sans intérêt de revisiter l'histoire institutionnelle et juridique de ces sociétés politiques. En vérité, ce détour par l'histoire est très souvent négligé dans la réflexion ou l'analyse des systèmes politiques africains, tant par les politologues que par les autres chercheurs en sciences sociales, exception faite des historiens des institutions. Or, si l'on veut bien comprendre les enjeux du débat qui nous réunit, dans le cadre de ce colloque, il n'est pas inutile de plonger plus avant dans le passé pour y puiser des éléments de réponse face aux interrogations du présent.

La royauté wolof du Sénégal servira de cadre à cette étude. Ayant bénéficié, à l'instar des premiers foyers de vie collective organisée du Soudan occidental, d'une ambiance économique et

économique de l'État qui est déterminant, mais l'art de piloter l'État ou l'Administration, en orientant ses différentes composantes et structures de manière à optimiser leur rendement et leur efficacité.

politique propre au développement d'une administration bien structurée, les Wolofs ont, très tôt, été confrontés au problème du rapport au pouvoir⁴⁰, à l'élaboration de règles pour le bon fonctionnement de la société.

En vérité, la naissance de structures politiques de « forme monarchique » fortement étatisées et influencées par l'islam au Soudan date du Moyen Âge,⁴¹ période particulièrement favorable à l'épanouissement d'institutions politiques durables. La royauté wolof du Sénégal en est un des avatars. Ici, des règles existent, des schémas institutionnalisés sont mis en vigueur par la collectivité pour qu'en dépit de la fracture qui sépare les gouvernants et les gouvernés, les détenteurs du pouvoir rendent compte au peuple de l'action menée.

Après avoir cherché à comprendre les ressorts de la redevabilité du pouvoir chez les Wolofs, nous tenterons de montrer que les bouleversements institutionnels qui accompagnent les changements introduits dans l'exercice du pouvoir, à partir du XVI^e siècle, impriment à la royauté wolof une direction particulière, décrivant un dépérissement des mécanismes de redevabilité.

Les ressorts de la redevabilité du pouvoir

L'analyse s'attachera ici à relever les mécanismes de redevabilité du pouvoir dans les principautés wolofs au regard de la tradition. La tradition représente ce qui existait non seulement avant la poussée de l'islam, mais aussi dans la période qui va du XV^e au XVIII^e siècle.

Le problème peut être envisagé dans sa globalité comme étant réglé sur la base d'une tendance à s'approprier la tradition ancestrale tout en cherchant à réaliser un amalgame qui confère aux ensembles politiques des caractéristiques tout à fait différentes des autres systèmes. Par hypothèse, la tradition représente le vrai visage des Wolofs, les traits caractéristiques de leurs structures sociales. Il semble qu'à cet égard, jusqu'à la fin du XV^e siècle, l'appareil d'État était marqué par une forte prégnance de la tradition, les recherches en

⁴⁰ Voir G. Hesseling, *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985, pp. 106-114.

⁴¹ Le Moyen Âge africain a été considéré comme l'âge d'or des sociétés politiques africaines, cf R. Mauny, « Le Soudan occidental à l'époque des grands empires », in *Histoire générale de l'Afrique* noire, t. 1, pp. 185-201.

sciences sociales démontrant un déclin généralisé de la tradition à partir du XVI^e siècle.

L'organisation politique des wolofs est fortement marquée par une structure sociale hiérarchisée⁴². La structure politique est de forme monarchique. Le roi appartient de manière générale mais non exclusive à la noblesse. Il n'est pas forcément le fils aîné d'une lignée, à l'instar de ce qui était appliqué dans la plupart des monarchies européennes ; il était élu parmi divers prétendants au trône provenant de familles royales différentes qui, parfois, comme au Waalo appartenaient à des ethnies différentes. Le roi était élu par un conseil dont la composition était variable.

Au Djoloff, ce conseil se composait de sept membres du *garmi* qui avait à leur tête le *Djarraf Djambour*. Au Cayor, le conseil était également présidé par le *Djarraf Djambour* et comprenait en outre un représentant des citoyens libres et un représentant de chaque caste. Au Waalo, le conseil se composait en particulier du maître des tenures foncières ou lamane, de celui des esclaves *gawdin*, de celui de l'eau ou *jogoma* et enfin du trésorier ou *mala*. Ce conseil était non seulement chargé de l'élection du roi, mais veillait également au contrôle de ses actes.

Les plaintes du peuple parvenaient au roi par l'intermédiaire d'un membre du conseil. Il est tout à fait remarquable que dans les circonstances importantes, le roi convoque le conseil et suive autant que possible ses recommandations. En cas de désaccord, de différends sérieux ou de manquements graves aux obligations que la coutume met à sa charge, le *Djarraf Djambour* pouvait exciper de l'absence de soutien populaire à l'action du roi et obtenir son retrait du pouvoir, le trône revenant alors à l'un des héritiers des dynasties rivales. C'est dire que le roi dans les principautés wolofs n'était pas un monarque absolu. Malgré son autorité ou ses mérites personnels, il trouvait près de lui des personnes qui partageaient le pouvoir avec lui et qui pouvaient le destituer, lorsqu'il s'avérait qu'il ne jouissait pas de toutes ses facultés intellectuelles ou morales pour conduire sa tâche.

⁴² P. Diagne, *Pouvoir Politique traditionnel en Afrique Occidentale*, Paris, Présence Africaine, 1967, p.21 et ss.

Il semble que les forces sociales qui se sont manifestées dans la structuration politique des principautés wolofs aient orienté leurs efforts vers l'établissement d'un système oligarchique⁴³.

Les autorités investies d'une parcelle de pouvoir et celles qui constituent les organes de direction entretiennent des relations d'interdépendance : « On saisit très bien cette interdépendance dans les périodes de renouvellement des institutions, lorsque les prééminences qui s'expriment ultérieurement, s'effacent plus ou moins pour tenter de réinstaller les lignages souverains dans les responsabilités que la tradition leur reconnaît sur l'élaboration et la vie du système⁴⁴ ». Les héritiers des dynasties rivales vivaient généralement hors du territoire de l'État, dans un pays d'accueil où ils pouvaient non seulement acheter des esclaves mais aussi lever une petite armée. Le nouveau roi apportait généralement des idées novatrices de son pays d'accueil, ce qui peut être interprété comme un facteur favorable à l'éclosion d'influences réciproques entre les différentes principautés, dans le domaine du pilotage de l'État, à la réception du droit constitutionnel sur une échelle réduite.

Ce système qui dénote un caractère collégial de l'exercice de la souveraineté et de la maîtrise de l'appareil d'État a prédominé. Les tâches qui incombait aux autorités se rapportaient principalement à l'administration de l'État et aux services de gestion.

L'administration de l'État était très décentralisée, le roi et ses conseillers ne se chargeant que des affaires de première importance. L'armature administrative régionale révèle une très grande autonomie des provinces. Le Waalo, par exemple, était divisé en régions qui avaient chacune à sa tête un vice-roi, le *Kangam*.

L'armée royale se composait de nobles et d'esclaves. Les finances couvraient un domaine restreint. Les dépenses se limitaient à l'entretien de la cour et de l'armée, ainsi qu'à l'achat de présents. Le souverain était l'argentier du royaume. L'économie de l'État se confondait avec son patrimoine personnel. Les revenus provenaient principalement des butins de guerre, des produits de la terre, du cheptel et du commerce. En cas de menace grave ou en cas de

⁴³ P. Diagne, *Pouvoir politique traditionnel en Afrique occidentale*, op. cit. p. 22.

⁴⁴ *Id.*

préparation à la guerre, les hommes libres étaient tenus de verser une contribution.

Le roi était le juge suprême, il jugeait en dernier ressort les causes les plus importantes. Il a le droit exclusif de prononcer la peine de mort, même si la pratique des ordalies (épreuves du poison, de l'eau, du feu) était admise, avec son cortège d'erreurs.

Comme on le voit, le pouvoir dans les principautés wolofs du Sénégal appartient à un seul souverain. La conception du gouvernement est donc personnelle et non pas institutionnelle. Reste à dire si ces sociétés politiques précoloniales présentaient des traits démocratiques, si les populations peuvent également exercer leur influence sur l'État ou l'administration et ses composantes ou structures.

L'État est réduit aux gouvernants, à leur entourage et les mécanismes de redevabilité à ceux qui décident, à ceux qui détiennent les leviers de commande.

Au demeurant, une observation des faits montre que le rôle des populations est central : en effet, les populations peuvent exprimer leur assentiment ou leur désaccord avec la politique menée, et révoquer les responsables politiques.

Certes, le principe dynastique et l'inégalité sociale qui caractérisent le système politique wolof conduisent à conclure qu'il n'y avait pas de démocratie dans le Sénégal précolonial. Toutefois, il existait des schémas institutionnalisés par la société qui empêchaient la royauté de dégénérer en tyrannie : l'élection du roi par le conseil et le contrôle que ce dernier exerce sur son pouvoir (droit de destitution) limitaient la puissance royale. S'il ne s'acquittait pas des obligations mises à sa charge par la coutume, envers son peuple, le souverain devait affronter une opposition dirigée non pas contre le régime, mais contre sa personne.

La décentralisation contribuait dans une certaine mesure à modérer le pouvoir du roi. La plupart des chefs de provinces étaient élus par un collège électoral suivant des critères bien définis. La population venait souvent en foule, assister à l'investiture, en dépit du caractère limité du droit de suffrage et pouvait alors manifester son approbation ou sa désapprobation. Un autre facteur non moins important contribuait à limiter le pouvoir du souverain : l'existence

d'un paysan chef des terres, le *Lamane*. Il représente un contrepoids à la féodalisation du système.

La libre circulation des individus était remarquable et la liberté de l'opposition reconnue. Il s'agit, ici, non pas d'une opposition basée sur l'inégalité économique visant à casser la fracture entre gouvernants et gouvernés, mais plutôt d'une opposition politique entendue au sens d'un groupement cherchant à conquérir le pouvoir par des schémas institutionnalisés par le groupe. On a pu parler à cet égard « d'oligarchies de substitution » qui se regroupaient autour des prétendants au trône malchanceux. Une telle opposition reposait non seulement sur lutte pour le pouvoir, mais aussi sur des postures idéologiques et les intérêts opposés des dynasties rivales.

À la lumière de ce qui précède, la redevabilité du pouvoir en Afrique précoloniale a donné des résultats plus ou moins satisfaisants et des contenus précis. L'évolution des sociétés au demeurant conduit à un dépérissement de la tradition, les mécanismes de redevabilité du pouvoir jusque là observés ayant été dénaturés.

Le dépérissement des mécanismes de redevabilité du pouvoir

On peut apprécier ce problème d'un double point de vue : du point de vue du dérèglement du pouvoir et du point de vue de la défaite du système juridique traditionnel.

Le Cayor et le Baol constituent un terrain d'observation des changements survenus entre les détenteurs du pouvoir et la population, dès la fin du XV^e siècle. Ces deux principautés en effet « ont connu un bouleversement profond des structures et des rapports sociopolitiques. Les modifications survenues sont étroitement liées à l'intervention du commerce européen et français en particulier, dont le souci était d'exporter une quantité maximum de captifs »⁴⁵. Cette intervention « a largement déterminé l'éclosion des conflits intérieurs et des guerres civiles, la multiplication – sinon l'instauration – des “ pillages ” sur les populations paysannes wolofs et sérères, ainsi que la fréquence des campagnes contre les pays voisins ⁴⁶ ». L'irruption

⁴⁵ C. Becker et Martin, « Kayor et Baol : royaumes sénégalais et traite des esclaves au XVIII^e siècle », in *RFHOM*, n°23/227, 1975, pp. 290-299.

⁴⁶ *Ibid.*, p.270.

du despotisme dans les royaumes sénégalais et surtout les bouleversements qui accompagnent la traite, s'ajoutant à des difficultés liées à la pratique politique en vigueur, impriment des changements dont tous les effets restent à éclairer mais que traduisent certains indices : là où les instances de pouvoir étaient diversifiées et empêchaient donc des abus d'autorité, on voit émerger des « seigneurs de la guerre » qui renforcent leur pouvoir par la force des armes, s'appuient sur la classe des *ceddos* et participent à la traite atlantique⁴⁷.

On relève des guerres civiles successives dans les principautés wolofs où les différentes familles royales s'affrontent⁴⁸. Les esclaves de la couronne vont à la faveur de ces guerres prendre le pouvoir au détriment des membres élus des assemblées, ou des agents royaux, investis de charges héréditaires au niveau de l'État ou dans les provinces⁴⁹. Les exactions commises par les seigneurs de la guerre privent la monarchie du soutien populaire. L'accaparement du pouvoir par les seigneurs de la guerre, consécutif à l'accentuation de l'esclavage, à la multiplication des conflits et des guerres entre royaumes, poussent les Européens à intervenir directement et à imposer le système de la traite. Ce système consiste à exporter les captifs de guerre, à les vendre et en fournissant les armes à cet effet. Jean Suret-Canale considérait que « la traite africaine n'a pas été l'aboutissement d'un processus de développement interne mais elle a résulté d'une sollicitation, d'une intervention extérieure »⁵⁰.

Cet argument cependant ne résiste pas à la critique car il tendrait à accrédi ter l'irresponsabilité des sociétés autochtones dans la défaite des droits naturels. L'investissement de ces sociétés dans le développement du trafic des esclaves témoigne au contraire d'une

⁴⁷ B. Barry, *La Sénégambie du XVI^e au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 127-142.

⁴⁸ A.B. Diop, *La société Wolof, Tradition et changement*, Paris, Karthala, 1981, pp. 196-199.

⁴⁹ Avec la multiplication des crises de succession, les « esclaves royaux », se sont substitués presque partout aux esclaves de la couronne, sauf au Djoloff et prêtent main-forte aux souverains en place.

⁵⁰ J. Suret-Canale, « Contexte et conséquences sociales de la traite africaine », *Présence africaine*, n 50, Paris, 1964, pp. 142-143.

rationalité particulière. Il vise d'abord le renforcement du pouvoir politique et militaire par l'appropriation des armes à feu.

Cette tendance marque incontestablement une évolution dans les rapports entre les souverains et leurs sujets. En effet, « bien qu'ils soient désignés par une assemblée représentative de l'ensemble de la société et révocables par celle-ci, les rois ont été entraînés à multiplier les abus de pouvoir, qui ne pouvaient guère être sanctionnés »⁵¹.

Les changements survenus dans les rapports entre souverains et sujets, surtout au Cayor et au Baol⁵² reflètent l'état de deux royaumes qui, pris dans l'engrenage de la traite, donnent un statut politique à la violence. Ils affectent ainsi l'exercice des fonctions exécutives ou les rites qui les rattachent à l'« empire » du Djoloff : le système politique du Djoloff passe en effet « d'un pouvoir largement centralisé, reposant sur l'autonomie de communautés locales, au développement d'un appareil permanent de gouvernement qui réduit progressivement les « libertés » locales, affirme de plus en plus nettement son caractère guerrier, alourdit l'impôt et les corvées »⁵³.

Au demeurant, la violence dans les principautés du Baol et du Cayor est antérieure à l'arrivée des Européens au Sénégal⁵⁴ ; elle pose avec acuité la légitimité des gouvernants à partir du XVI^e siècle, époque où l'on observe une montée en puissance des ordres, et où la pratique politique en vigueur dans ces royaumes tend à consacrer la prépondérance des *ceddos* et des captifs du matrilignage *Guedj*⁵⁵ dans le conseil qui était chargé de l'élection et du contrôle des rois, au détriment de la traditionnelle représentation des paysans libres n'appartenant pas à des castes (roturiers) ou *baadolos* : les conflits

⁵¹ C. Becker et V. Martin, « Kayor et Baol : royaumes sénégalais et traite des esclaves au XVIII^e siècle », *op. cit.*, p. 293.

⁵² Cf V. B. Coifman, *History of the Wolof State of Jolof until 1860. Including comparative Data from the Wolof State of Walo*, Ph. D., Dissertation, University of Wisconsin, 1969.

⁵³ C. Coulon, « Contrepoints », in E. Leroy, « Mythes, violence et pouvoirs. Le Sénégal dans la traite négrière », *Politique africaine*, II (7), septembre 1982, p. 80.

⁵⁴ A.B. Diop, *La société Wolof*, *op. cit.*, p. 130.

⁵⁵ M. Diouf, *Le Kayor au XIX^e siècle et la conquête coloniale*, Thèse ès Lettres, Paris I, 1980, pp. 119 et 130.

qui opposèrent les rois aux chefs paysans, maîtres des tenures foncières ou *lamanes* se soldèrent par la victoire des souverains soutenus par leur entourage et les *ceddos*. Écartés du conseil chargé de l'élection du roi, les *baadolos* seront exploités, assujettis à toutes sortes d'impôts, corvées et taxes qu'ils versent au roi. L'évolution de leurs conditions matérielles de vie ne va pas dans le sens d'une amélioration, bien au contraire.

La situation génère une altération des mécanismes régulateurs prévus par la « constitution » de certaines principautés comme le Cayor. Dans la « constitution » du royaume du Cayor, en effet, on était souvent en présence de règles « qui constituaient un cadre coordonné et hiérarchisé, qui étaient susceptibles d'exécution forcée, sanctionnées selon des procédés propres au monde juridique »⁵⁶.

Au demeurant, l'avènement d'un régime monarchique centralisateur, autoritaire et répressif opéra négativement sur la garantie des droits dans cette société politique africaine⁵⁷, le nouveau pouvoir influencé par le commerce négrier n'ayant de limites que son propre pouvoir. Il en résulte évidemment une altération des mécanismes de redevabilité du pouvoir.

De l'altération des mécanismes, certaines manifestations apparaissent particulièrement révélatrices, la privatisation de l'usage de la violence légitime par exemple⁵⁸. Celles-ci procèdent du conflit des intérêts entre la population qui ne supporte plus les exactions, les corvées et les impôts, les pratiques prédatrices et les souverains et les agents royaux plutôt soucieux de composer avec les négriers, de trafiquer des êtres humains⁵⁹.

Par ailleurs, les règles juridiques applicables aux conflits individuels font largement place à l'arbitraire : les sanctions pénales dans la plupart des principautés wolofs infligées aux délinquants au XVII^e siècle sont généralement la réduction à l'esclavage. Certes, il est excessif de dire que ces changements ont apporté, sur le plan institutionnel, des bouleversements considérables ; mais il est plus

⁵⁶ P.F. Gonidec, *Les droits africains. Evolution et sources*, Paris, LGDJ, 1968, p. 9.

⁵⁷ P.F. Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, 1^{ère} éd., vol. I, p. 42 et s.

⁵⁸ J. Suret-Canale, « Contexte et conséquences sociales de la traite africaine », *Présence africaine*, n°50, Paris, 1964, pp. 145-147.

⁵⁹ E. Leroy, « Mythes, violence et pouvoirs. Le Sénégal dans la traite négrière », *op. cit.*, pp. 53-54.

Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?

inexact encore de dire qu'ils n'ont laissé aucune empreinte sur les institutions, sur les mécanismes de redevabilité de pouvoir.

QUESTIONNEMENT ET DEBATS

*Intervention de questionnement de
Fatou Kiné Camara et Bonnie Campbell
et extraits des débats avec les participants*

Questionnements de Fatou Kiné Camera

Questions à Kwesi Jonah : J'ai écouté avec beaucoup d'attention et d'intérêt votre communication et la seule question qui me vient à l'esprit est la suivante : où sont les femmes ? La question du genre est totalement occultée dans votre communication et pourtant les institutions politiques traditionnelles n'avaient pas manqué d'insérer la dimension genre. C'est l'école occidentale qui occulte la place des femmes dans les institutions politiques traditionnelles. En tant que femme, juriste et Africaine, lorsque l'on parle de droit, et spécialement de droit négro-africain ma première question est invariablement la suivante : quelle place ce droit accorde-t-il aux femmes ? Peuvent-elles être chef ? Ont-elles une place légale et légitime dans l'ordonnement institutionnel ?

El Hadj Mahmoud Dicko : « J'aimerais également demander à M. Kwesi Jonah de développer davantage sur la manière dont fonctionnait ces mécanismes de redevabilité des chefs avant la colonisation ? »

Kwesi Jonah : « Avant l'époque coloniale, les chefs au moment de leur élection faisaient un serment public, où ils reconnaissaient avoir été élus serviteurs de leur peuple et où ils leurs promettaient d'être à leur service jour et nuit ; "je

mérite d'être puni si je ne suis pas à votre service". Un chef peut-être détrôné s'il n'est pas capable d'assumer son rôle. Pendant la période coloniale, en plus de ce serment, il devait y avoir aussi redevabilité par rapport au pouvoir colonial, et c'est là que les problèmes ont commencé. »

(Suite du questionnement de Fatou K. Camara). Questions à Mahmoud Karamoko Bamba : trois points méritent d'être soulignés dans votre communication et j'aurais aimé qu'ils soient plus largement discutés. Le premier porte sur la question de la parité homme/femme. Vous faites du couple homme/femme le point de départ, ou le socle de la société traditionnelle. Le devoir de rendre mutuellement compte commence à ce niveau puis s'élargit en cercles concentriques allant du chef de famille au chef de village, puis du chef de village au chef de canton et ainsi de suite jusqu'à l'instance suprême. Il aurait été utile de souligner que la Charte de Kurukan Fuga, corroborée en cela par le témoignage de Ibn Battuta, insiste sur la présence légitime et légale des femmes à tous les niveaux de pouvoir.

Le deuxième point qui aurait mérité que l'on ait le temps de s'y attarder concerne votre appel à la réconciliation des diplômés de l'école occidentale, des diplômés de l'école moyen-orientale et des diplômés de l'école négro-africaine. Ces trois personnes que la colonisation a séparées doivent se retrouver, dites-vous. Pourquoi et surtout comment procéder à cette réunion ?

Vous avez insisté en troisième lieu sur la nécessité du partage des savoirs. Car ce que vous savez dans votre langue vous souhaitez le partager avec les francophones. Il faut pour cela que vos textes soient traduits en français. Tandis que le savoir transmis en français devrait être traduit dans les langues africaines afin que les locuteurs de ces langues puissent également en profiter. La mise en œuvre d'un tel souhait a été explicitée et justifiée dans la communication de Mme Diop-Maes⁶⁰. Que pensez-vous de sa proposition d'un enseignement supérieur bilingue commençant par la traduction dans

⁶⁰ Voir le texte de Mme Diop dans les annexes.

des langues africaines de manuels de sciences dures (ex. mathématiques, sciences physiques) ?

Questionnements de Bonnie Campbell

Les trois textes présentés sur la redevabilité, tous intéressants et complémentaires, nous permettent de souligner l'importance de la conceptualisation de ces enjeux; d'attirer l'attention sur les dimensions politiques de la gouvernance dont la redevabilité est un élément clé; et de réfléchir sur les liens entre gouvernance et projet de société.

La conceptualisation de la notion de redevabilité par opposition à « accountability. »

La communication présentée par Me El Adj. Karamogo Bamba sur « La Redevabilité du pouvoir » (fanga ka Kômasegin en bamanan) nous fournit un excellent point de départ pour tracer certains grands contours de ce vaste sujet. Dans la tradition en général et au Mandé en particulier, nous rappelle Me Bamba, rendre compte est une obligation; c'est le fondement de la confiance et l'assurance du fonctionnement « démocratique » des institutions traditionnelles. Le point d'honneur du chef, l'élu à la tête du pays, est de rendre compte à son peuple et le peuple aussi lui rend compte. De plus, dit-il, « l'un des principes lié à l'exercice de la responsabilité, du pouvoir et de toute mission confiée est la redevabilité. » Enfin, ajoute-t-il, « le vrai pouvoir est en fait lié à la haute conception que nous avons du Tigiya c'est-à-dire de la haute responsabilité. »

Ainsi et pour résumer, dans la tradition et au Mandé : rendre compte est une obligation ; mais la redevabilité implique une réciprocité ; et la notion renvoie à une haute conception de la responsabilité. Il s'agit ainsi d'une époque, comme le disait hier la professeur Bintou Sanankoua, où « l'Afrique décidait » et « les références étaient internes. »

Dans un contexte tout autre et beaucoup plus proche de nous, un texte fondateur de la Banque mondiale nous permet de tracer d'où vient la notion « d'imputabilité » si présente à l'heure actuelle dans

la Banque mondiale *Governance and Development*⁶¹. À cette époque, la position de la Banque mondiale concernant la « *governance* », formulée en termes de bonne gestion administrative, est définie de façon assez large par « *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays* ». À de multiples reprises dans ce document, il est dit que la Banque mondiale n'abordera pas les dimensions politiques de la gouvernance car cela serait outrepasser son mandat. Il est suggéré qu'il s'agit plutôt d'une proposition qui vise à faciliter des réformes susceptibles de créer un environnement propice au secteur privé et favorable au libre jeu des forces du marché.

Même si la Banque affirmait ne pas aborder les dimensions politiques du concept de gouvernance, et comme il sera développé ci-dessous, la notion qu'elle introduit en 1992 véhiculera en fait une conceptualisation particulière de l'État. Ainsi, bien que présentée sous l'angle de réformes visant une bonne gestion administrative, il s'agissait aussi comme nous le verrons, d'une notion qui véhiculait un projet plus large de gestion d'ordre social et économique.

L'emphase sur la gouvernance par les institutions multilatérales de financement à partir de la fin des années 80 est venue à un moment particulier et marquait un tournant. Les conditionnalités de plus en plus nombreuses qui accompagnaient les programmes d'ajustement structurel étaient devenues politiquement et administrativement ingérables. Les performances mitigées des stratégies de libéralisation provoquèrent une réflexion qui chercha à mieux ancrer et mieux légitimer les interventions de plus en plus multiformes et complexes. Mais les débats à partir de cette époque (la fin des années 80) portèrent de moins en moins sur l'efficacité des programmes d'ajustement structurel et leur faisabilité politique. Le questionnement est réorienté et balisé.

La réflexion ne porte pas sur les stratégies des bailleurs - le cœur économique des programmes - mais sur l'identification d'éléments permettant d'expliquer pourquoi les réformes ne marchent pas. Le doigt est pointé vers des facteurs et dysfonctionnements internes aux pays. Ainsi, dans le but d'expliquer pourquoi les résultats de réformes étaient si décevants, on a plutôt

⁶¹ World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C., 1992.

désigné des facteurs internes tels que la faible capacité technique des pays, la faible participation, le manque de transparence et d'engagement des décideurs, en deux mots, la « mauvaise gouvernance », comme responsables des échecs.

Dans le même temps, cette nouvelle emphase sur la « gouvernance » permet d'élargir sensiblement le champ d'action des institutions multilatérales de financement car elle implique d'approfondir leur contrôle sur les processus administratifs et politiques.

Sans nier les dysfonctionnements internes dont tous ici sont conscients, je voudrais attirer l'attention sur la notion de « responsabilisation » proposée, et certaines implications qui résultent du fait que le « projet de gouvernance » des institutions financières véhicule des réformes institutionnelles précises en fonction d'un projet de réforme économique prédéterminé.

Afin d'aborder cette question, il est utile dans un premier temps, de s'interroger sur la façon dont on propose de construire des bases de légitimité pour les réformes économiques souhaitées par les bailleurs.

À la fin des années 80, cette stratégie devait être accomplie à partir des notions d'*empowerment* et de *consensus building*⁶². Au cours des années 90, il sera question de l'accession au pouvoir et surtout de la « participation » au pouvoir. Cependant et comme le note justement Beckman⁶³ se référant aux années 80, il s'agit d'un *empowerment* pour assurer et pour faciliter le développement, qui semble à beaucoup d'égards être une finalité définie d'avance, et non pas une participation effective à l'exercice du pouvoir en vue de participer à la définition et à la mise en oeuvre d'un projet de société. Par la suite, beaucoup d'emphase sera accordée aux liens entre participation et gouvernance, notamment dans les études de la Banque Mondiale sur ce dernier sujet, mais il s'agira d'une

⁶² World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study*. Washington. pp. 60-61 et pp. 192-193.

⁶³ B. Beckman, «Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment», in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*, Ed. Gibbon, (P.), Bangura, (Y.) Ofstad, (A.), Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1992.

participation fonctionnelle à des réformes dont la finalité est aussi bien identifiée: « *to provide an enabling environment for the private sector.* »⁶⁴

Dans l'étude de la Banque de 1992, une sous-section intitulée « *Micro-Level Accountability* » précise la raison d'être et la portée du concept de participation. La notion est juxtaposée à celle de compétition, car la participation, dans la perspective de la Banque, est une précondition nécessaire à la compétition. Cette perspective renvoie à une vision libérale-pluraliste de l'exercice du pouvoir où la compétition joue un rôle clé dans la rotation des élites. Ainsi, la notion de participation est définie dans un sens étroit comme « l'articulation de préférences ou de la demande », se référant à un moyen pour obtenir un appui local et une coopération locale; et à un moyen pour asseoir une légitimité populaire, mais légitimité pour ceux qui introduisent, non pas ceux qui résistent ou qui s'opposent aux Programmes d'ajustement structurel (PAS)⁶⁵.

C'est dans ce même sens fonctionnel et technique que l'on peut expliquer la portée limitée de la notion d'« *accountability* » ou de responsabilisation qui est mise de l'avant à cette époque. Ainsi, malgré une définition qui, à première vue, apparaît assez large (« *Accountability at its simplest means holding public officials responsible for their actions* »), cette notion ne sera pas précisée et donc manquera d'efficacité politique pour ce qui est de son interprétation au sens large. Afin d'être opérationnel sur le plan politique, il aurait été essentiel de préciser responsabilisation de qui? à quoi? par quels mécanismes? à quel degré et selon quelles normes?

On comprend mieux ce manque de précision lorsque l'on se rend compte qu'il s'agit essentiellement de responsabilisation budgétaire et économique. La notion d'*empowerment* utilisée par la Banque dans les années 80 et celle de participation dans les années 90, émanent donc non pas d'un souci de participation effective mais renvoient

⁶⁴ World Bank, *Governance. The World Bank's Experience*, World Bank, Washington, D.C., 1994, p. 56.

⁶⁵ B. Beckman, *op. cit.*, p. 92.

plus au concept suggéré par Beckman de « managérialisme populiste ».

Nous sommes effectivement très loin de la conceptualisation de la notion de redevabilité reposant sur une obligation, une certaine réciprocité, ainsi que sur une haute conception de la responsabilité. Sans pouvoir élaborer sur ce point, notons cependant que le contexte dans lequel ces transformations récentes et majeures ont eu lieu est caractérisé entre autres par : l'externalisation des lieux de détermination des références et de décision, notamment concernant les réformes économiques et institutionnelles; par une tendance vers une certaine technocratisation du langage en ce qui concerne les enjeux du développement économique et social; par une tendance vers la dépolitisation des enjeux sociaux, avec comme conséquence le risque de délégitimation des demandes sociales.

Les dimensions politiques de la gouvernance dont font partie les notions de redevabilité ou de « accountability. »

Tel que mentionné ci-dessus, lors de la publication de son texte fondateur sur la gouvernance en 1992, la Banque mondiale affirmait qu'elle n'aborderait pas les « dimensions politiques » de cet enjeu. Cependant, il peut être démontré que dès le départ la notion qu'elle introduisait véhiculait une notion particulière de l'État, de son rôle, des rapports État-marché, de l'évolution de l'État, de son fonctionnement politique et ultimement de la démocratie. À cet égard, certaines analyses qui examinent les piliers de la gouvernance (la gestion du secteur public, la responsabilisation, « rule of law » (État de droit), c'est-à-dire, le cadre juridique du développement et enfin, l'information et la transparence présentés dans le document de Banque mondiale, et notamment celles produites par Moore,⁶⁶ démontrent que bien que présentés comme relevant de la bonne gestion administrative, et donc neutres, ces éléments constitutifs de la gouvernance étaient en fait très loin de l'être.

Peut être encore plus centrale est la notion particulière le l'État sous-jacente à ce texte. Il s'agit d'une conception instrumentaliste et fonctionnaliste de l'État qui présuppose une finalité : promouvoir une

⁶⁶ Mick Moore, «Declining to Learn from the East? The World Bank on “Governance and Development”» dans *I.D.S. Bulletin*, Vol. 24, no.1, 1993, p.39-49.

certaine forme de développement et, qui plus est, prescrire les moyens pour l'atteindre. Selon les sources sur lesquelles s'appuie le rapport, il y aurait une corrélation entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits à la propriété et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables aux entreprises le sont également à la gestion de la chose publique : « *Efficient institutions emerge when there are build-in incentives to create and enforce property rights, defined in the broadest sense.* »⁶⁷.

Ceci nous amène au cœur du problème : la conceptualisation des rapports État-marché. Tenant compte des erreurs des années 70, le rapport présente une vision non-interventionniste et minimaliste du rôle de l'État⁶⁸. Cette vision découle du paradigme économique néoclassique qui est à l'origine et qui a beaucoup influencé la réflexion et les stratégies de la Banque mondiale depuis le début des années 80 et notamment les programmes d'ajustement structurel. En gros, cette vision voit les marchés et le secteur privé d'une part, et les États d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper les mêmes sphères d'activités économiques. Ainsi, le retrait de l'État permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement. Non seulement trouve-t-on l'idée que la concurrence entre la sphère étatique et la sphère du marché est à éviter et que la sphère privée ne doit pas être subordonnée à la sphère publique, mais aussi l'idée que le bon fonctionnement de l'État doit être calqué sur celui du marché. Ainsi, le bon fonctionnement de l'État est assimilé à une question de bonne gestion technique des ressources publiques. À cet égard, la mesure de l'absence de bonne gouvernance est formulée en termes de pertes économiques⁶⁹. Car dans des situations

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ "Governments in the 1970's relied on this rationale [compensation for market failure] to rush into unwise policies and investments, although their own policy interventions often were responsible for market failures, and the investments did not yield adequate returns. Governments now increasingly recognize the need for more restraint and for taking «market-friendly» steps to deal with problems" *Ibid.* p. 6.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 9.

où la gouvernance fait défaut, ceci peut créer un environnement hostile au développement⁷⁰.

Enfin, notons aussi que la conceptualisation de la notion de gouvernance par la Banque mondiale mène également à une conceptualisation nouvelle des autres dimensions ou piliers du concept et notamment de la notion d'État de droit. Ainsi, on peut lire que la notion du « cadre légal » ou « Rule of law » est redéfinie de la manière suivante : « Certains éléments de l'État de droit sont nécessaires pour créer un environnement suffisamment stable pour que les acteurs économiques – entrepreneurs, fermiers et travailleurs – puissent évaluer les opportunités et les risques pour investir pour faire des affaires... 71» (Notre traduction).

Il s'agit donc d'une notion très précise, qui semble elle aussi avoir été reconfigurée en fonction d'un projet économique précis et qui mène à une conception restreinte, assez distante de celle que retiennent habituellement les juristes.

La conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État présente dans le document fondateur de la Banque mondiale mène à l'idée problématique que des changements organisationnels, de nature technique, amèneront par eux-mêmes une amélioration de « l'efficacité »: d'où l'emphase sur la gestion du secteur public, la responsabilisation, le cadre juridique du développement, l'information et la transparence. La question qui se pose à partir de cette perspective fonctionnaliste est évidemment « governance » et « capacity building » pour faire quoi?

Les liens entre projet de gouvernance et projet de société

⁷⁰ “In such circumstances, the authority of governments over their peoples tends to be progressively eroded. This reduces compliance with decisions and regulations. Governments tend to respond through populist measures or, as in some authoritarian regimes, they resort to coercion. Either way, the economic cost can be high, including a diversion of resources to internal security and escalating corruption”. *Ibid.*, p. 9-10.

⁷¹ *Ibid.* p. 28. “The rule of law is a wide- some would say all-embracing – concept. Its salience to the World Bank is more limited, but important. Some elements of the rule of law are needed to create a sufficient stable setting for economic actors – entrepreneurs, farmers, and workers- to assess economic opportunities and risks, to make investments of capital and labor, to transact business with each other, and to have reasonable assurance or recourse against arbitrary interference and expropriation.”

La notion d'État, telle que proposée par la Banque mondiale évoluera sensiblement durant les années 90. La notion de gouvernance telle que définie en 1992 par la Banque qui affirmait ne pas aborder les « dimensions politiques », sera suivie de la publication par le même organisme du Rapport sur le développement dans le monde en 1997, document qui sera entièrement consacré à l'État.⁷² Deux ans plus tard, dans son Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000, l'institution abandonne la position annoncée en 1992, à l'effet que le concept de gouvernance de la Banque ne préconisera pas tel ou tel type de régime politique, en mettant de l'avant la notion de « effective governance » : « La gouvernance effective exige des coalitions stables et un pouvoir exécutif qui dispose de pouvoirs raisonnablement forts et clairs. »⁷³

Ainsi et contrairement à l'interprétation que l'on trouve dans le texte de M. Badji à l'effet que « la « gouvernance » suggère l'idée selon laquelle on peut, sans transformer l'État entreprendre des réformes en tant qu'elles constituent des indicateurs de performance de la gestion des affaires publiques, « des outils efficaces de pilotages de l'État ou de l'administration », on constate que les institutions financières qui voulaient éviter de se placer sur un terrain politique, ont été en fait de plus en plus amenées sur ce terrain dans le but d'assurer le succès des réformes économiques qu'elles souhaitaient voir adoptées, terrain, il mérite d'être rappelé, qui leur était défendu par leur propres statuts.⁷⁴

Ceci nous rappelle la discussion d'hier au cours de laquelle il était question de savoir si l'on pouvait ou pas réformer de l'extérieur. Il s'agit évidemment d'un thème très vaste. Sans prétendre pouvoir l'aborder, il mérite néanmoins de rappeler l'héritage qui caractérise la situation actuelle qui résulte de plus de vingt années d'ajustement

⁷² Bonnie Campbell, « La Banque mondiale prône un État efficace : pour quoi faire? », dans la *Revue québécoise de droit international*, vol. 10, 1997. Publié en 1999, pp.189-199.

⁷³ World Bank, World Development Report, 1999/2000, Entering the 21st Century, Chapter 5, « Decentralization : Rethinking Government », p. 121. [*Effective governance requires stable coalitions and an executive with reasonably strong and clear powers*].

⁷⁴ Bonnie Campbell, " La bonne gouvernance, une notion éminemment politique" dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Karthala, Paris, 2001, pp.119-149.

structurel. et dans le cadre de laquelle ce débat est situé. D'une part, les politiques de libéralisation, de privatisation et de déréglementation ont impliqué un rétrécissement des capacités redistributives des États avec comme conséquence une restriction sévère de l'accès aux services de bases (santé, éducation, eau, etc.). D'autre part, sans que ceci soit l'effet nécessairement prévu ou voulu, les réformes institutionnelles qui reçoivent les espaces politiques, si elles sont appliquées sans modifications, contribuent à reconfigurer les processus et espaces politiques dans un sens restrictif. Dans le contexte des capacités réduites de redistribution sociale des États, des demandes sociales autrefois légitimes telles que l'accès à l'eau, à la terre, aux soins de santé, à l'éducation etc., risquent d'être jugées « excessives » et donc non légitimes.⁷⁵

Pourquoi en est-il ainsi ? La « technocratisation » des approches dans le domaine social, en introduisant des nouvelles normes au nom de l'efficacité ou des critères de rentabilité, risque de redéfinir ce qui était auparavant considéré comme des droits acquis.

Ainsi, ce qui apparaît comme une tentative de « dépolitisation » comporte néanmoins des implications potentielles majeures en termes de légitimité des processus politiques dont ces mesures dépendent. Dans la mesure où les réformes institutionnelles contribuent à reconfigurer dans un sens restrictif, les espaces politiques concernés par ces stratégies, ces mesures comportent un double risque: celui de saper les bases de légitimité des États ; et celui de contribuer au rétrécissement des espaces démocratiques et donc à la délégitimation de demandes démocratiques jugées « excessives ».

Dit de façon très simple, il y aurait un double mouvement : le rétrécissement des capacités redistributives des États (résultat des stratégies d'ajustement depuis plus de vingt ans), qui serait accompagné par le risque du rétrécissement des espaces politiques des pays concernés.

⁷⁵ C'est la thèse qui est développée dans Bonnie Campbell, (sous la direction de). *Qu'allons-nous faire des pauvres? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres.* L'Harmattan, Paris, 2005. .

Parmi les raisons qui nous laissent penser que ces développements soulèvent des enjeux politiques qui méritent d'être scrutés de près lorsque l'on aborde la question de la redevabilité du pouvoir, notons les deux suivants.

Tout d'abord, sur le plan politique, l'impulsion externe du processus de réforme comporte des implications potentiellement négatives pour les processus démocratiques et soulève des enjeux concernant, entre autres, l'imputabilité ou la redevabilité des États envers leurs propres populations qui n'ont peut-être pas reçu l'attention qu'ils méritent. Plus fondamentalement se pose la question de la compatibilité entre le mode de régulation introduit au nom de la gouvernance pour stabiliser les réformes économiques souhaitées par les bailleurs de fonds multilatéraux et les conditions nécessaires pour assurer une participation sociale à des projets politiques et économiques capables d'assurer une cohésion sociale dans la durée.

En cas de conflit d'interprétation ou de résistance de la part de la population locale, le risque est bien réel que les gouvernements se sentent plus responsables vis-à-vis des besoins et des positions mis de l'avant par les acteurs économiques tels que les entreprises ou investisseurs étrangers ou par les institutions multilatérales que vis-à-vis des besoins et positions mis de l'avant par les populations et communautés locales, ce qui ne peut que nuire à la stabilité politique et sociale à plus long terme des pays concernés.

Deuxièmement, au-delà de la viabilité des stratégies proposées, de telles tendances posent de front le problème du positionnement des bailleurs de fonds. Les incohérences et contradictions qui résultent de la tentative de réduire l'analyse des processus socio-économiques et politiques déterminés historiquement à de simples procédures de gestion qui seraient universellement valables soulèvent deux problèmes de fond : l'impossibilité de gérer de l'extérieur des enjeux aussi complexes que des processus de réformes institutionnelles et économiques et de manière corollaire, l'absence de responsabilité politique et donc de redevabilité des bailleurs multilatéraux et bilatéraux pour les politiques qu'ils proposent et imposent.

Le défi semble donc être de voir sous quelles conditions des espaces politiques peuvent être rouverts, des approches beaucoup

plus souples envers les conditionnalités adoptées et ainsi les processus de prise de décision (*policy space*) « déverrouillés » afin que soient réappropriées l'initiative, la conceptualisation, la mise en œuvre et l'évaluation non seulement de la « gouvernance » mais avant tout, des stratégies de développement économique et social pour les rendre compatibles avec les objectifs que se sont fixés les pays en question. Ceci paraît être un préalable afin que les dirigeants soient effectivement en position de se réapproprier l'agenda du développement de leur pays et ainsi d'être tenus politiquement responsables et donc redevables envers leur population.

Je conclurai avec deux observations. Concernant le texte de M. Kwesi Jonah, s'il doit y avoir un rapprochement, tel que recommandé dans la conclusion de sa contribution, entre institutions traditionnelles et formes modernes de gouvernance, ce rapprochement ne devra-t-il pas être accompagné, au-delà des éléments procéduraux proposés, par un débat et une clarification du projet de société que la gouvernance moderne cherche à mettre en place, incluant les nouveaux schémas de redistribution du pouvoir et des ressources inscrits dans les réformes introduites au nom de la gouvernance?

Ensuite, la contextualisation de la notion de redevabilité proposée par Me El Adj. Karamogo Bamba, par opposition à la contextualisation de celle, si différente, véhiculée par la notion de gouvernance des institutions de Bretton Woods, fournit un cadre permettant de s'interroger sur la façon dont les formes de redevabilité anciennes pourraient être amenées ou pas, à répondre aux exigences de la situation actuelle, caractérisée par l'externalisation des lieux de décision, la technicisation du langage sur les enjeux sociaux et par conséquent, le risque de leur dépolitisation. Cette perspective nous invite à nous interroger sur la possibilité qu'à l'heure actuelle, la notion de gouvernance, telle que véhiculée par les institutions financières et bailleurs de fonds, bien que polysémique et en évolution, risque de se présenter comme substitution à une réflexion dans laquelle « l'Afrique décide » et « les références sont internes. »

S. M. Ouidi Naaba : « Dans le système traditionnel le détenteur du pouvoir sait non seulement qui doit rendre compte aux populations qui comptent sur lui, mais surtout aux ancêtres qui continuent de veiller sur nous et nous jugent : le dépositaire du pouvoir traditionnel pense toujours à l'après lui et à sa descendance. Il faut dans nos pays une autorité nationale auprès de laquelle les responsables doivent rendre compte ; à défaut, une autorité africaine pourrait aider à éviter les humiliations subies ces derniers temps. La corruption dans nos sociétés communautaires a été introduite et institutionnalisée par le choc des civilisations : être riche vite et manger seul sont contraires à nos valeurs. Si cela existe nous devons penser à remodeler nos systèmes politiques et chercher les causes qui ont fait éclater notre société.

Au Burkina Faso, en plus d'institutions comme le Comité national d'éthique, l'Inspection générale d'État, de la Haute Autorité de lutte contre la fraude, il existe une Haute Autorité de coordination de lutte contre la corruption dont les pouvoirs et les prérogatives gagneraient à être plus efficaces pour être et plus crédibles.

Depuis la Haute-Volta jusqu'au Burkina Faso, nous avons opté pour la forme républicaine de l'État. Depuis l'indépendance jusqu'à nos jours des représentants des structures et autorités traditionnelles et religieuses ont toujours participé à tous les échelons des responsabilités d'État : Gouvernement, Assemblée nationale, Haute Fonction publique, etc..... Car pour nous, l'État doit servir de socle à l'édification d'une véritable Nation. La décentralisation devrait pouvoir présenter une implication des populations à la base pour une meilleure articulation des projets de société et de développement. »

Ousmane Sy : « Toute redevabilité exige un contre-pouvoir. Nos chefs traditionnels avaient des contre-pouvoirs, mais ceux-ci ne fonctionnent plus aujourd'hui. Les autres formes de contre-pouvoirs dans nos sociétés, la presse et le reste, ne fonctionnent pas très bien. Tout système organisé exige des mécanismes de régulations. Les pouvoirs, dans nos États modernes, se sentent redevables auprès de qui et de quoi ? »

Dominique Darbon : « Il existe aujourd'hui un grand nombre de régulations informelles. L'enjeu est donc de comprendre le lien véritable entre le système judiciaire formel, moderne, et les formes de régulations des autorités traditionnelles. Au Cameroun par exemple, un chef peut emprisonner un préfet, et le président de la République doit ensuite intervenir personnellement pour négocier sa libération. »

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Nous sommes tous menacés par une sorte de risque d'anachronisme par lequel nous analyserions la tradition suivant une grille européenne. Comme si ce que l'on décrit était une sorte d'anticipation de la société moderne. Même remarque sur la manière dont on parle de bien public. Un système n'a pas besoin d'être qualifié de démocratique ou de préfigurateur de la démocratie pour être intéressant. La charte de Kouroufan Kouga est intéressante en elle-même. Elle n'a pas besoin du vocable de démocratique. »

Ousmane Sy : « Je confirme ce que dit Jean-Pierre Olivier de Sardan : on le voit bien au niveau local. Les villages se sont organisés pour répondre aux offres des partis politiques, prendre la rente de ces différents partis et mettent en commun le tout ensuite, preuve de l'unité et de la stabilité interne de ces villages. »

Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Je suis partisan que nous abandonnions le mot « traditionnel ». La culture politique des paysans qui imposent des processus de consensus pour certains projets, pour les substituer aux vote, est une culture moderne. Au Niger, avec la décentralisation, on a vu les partis politiques (qui n'existaient que dans les villes), arriver dans les villages. Les paysans, alors, ont réagi de manière pragmatique en exploitant cette nouvelle « rente électorale ». Le parti X arrive, on lui organise son comité avec quelqu'un à sa tête. Le parti Y arrive, le même comité est organisé mais quelqu'un d'autre à la tête. C'est ça la culture politique, locale, actuelle, celle qui doit nous intéresser le plus en termes de réforme de la gouvernance. »

Assane Mbaye : « Je suis interpellé par la remarque de Jean-Pierre Olivier de Sardan; si nous étions dans une logique de compréhension de nos modes d'organisation, il faudrait

analyser les sociétés en elles-mêmes. Mais il ne s'agit pas simplement d'observer mais penser à la manière de refonder les modes de gouvernance. Nous devons donc nous poser la question de comment établir le lien entre les différents modes d'organisations qui se sont succéder dans notre Histoire. Il existe une permanence des mission qui sont dévolues aux dirigeants. Les principales missions de l'État ont toujours été d'assurer le bien-être, la sécurité, la stabilité, etc. Il est donc nécessaire de comprendre comment chaque système en son temps a pu utiliser le système qui l'a précédé. L'héritage doit être pris en compte. On ne peut pas faire comme si nos sociétés n'avaient pas évolué. »

Mahmoud Karmoko Bamba : *« Nous souhaitons être ce que nous sommes, c'est plus important que l'argent et l'or. Il faut en finir avec cette idée qu'on est pas bien quand on ne ressemble pas à l'Européen. Il ne faut pas standardiser tout le monde. Gérer les différences, nous savons faire. Le contre-pouvoir, chez nous, ne cherche pas à accéder au pouvoir. Il faut s'assumer. Dans notre association, tous ceux que nous avons éduqués sont restés bien africains malgré leurs liens avec les univers blancs. On ne peut pas se transformer en Blanc. C'est une perte de temps. La Banque mondiale est venue faire des séminaires ici, disant qu'il faut revenir au savoir local. Ce qui veut dire qu'elle n'a servi à rien pendant quarante ans. »*

COMMENTAIRE ET SYNTHÈSE

Par Raufu Mustapha

Les trois textes présentés par M. Bamba, M.Badji et M.Kwesi ont examiné les fondements de la redevabilité des gouvernements dans les politiques africaines précoloniales et leur pertinence vis-à-vis des systèmes politiques africains contemporains.

Six points principaux ont été soulevés concernant la nature de cette redevabilité : (1) l'importance de la représentation d'intérêts multiples ; (2) l'existence de sanctions face aux brèches du code éthique dominant ; (3) la structure de distribution des pouvoirs au sein de la société rendant possible l'application effective de ces sanctions ; (4) le développement de systèmes élaborés de légitimation ; (5) le changement constant au sein de ces systèmes, et (6) la pertinence de ces systèmes précoloniaux vis-à-vis de l'Afrique contemporaine.

M. Badji soulève l'enjeu de la représentation des divers intérêts au sein des systèmes politiques wolof précoloniaux, incluant à la fois les sujets libres, les esclaves, les chefs et les castes inférieures. De même, M. Bamba soulève l'enjeu de la réplique de la structure sociale du Mandé dans le système politique précolonial, soulignant l'importance des familles, des communautés locales, des diverses institutions et de la notion de fédération. Des sphères d'autorité décentralisées étaient en lien étroit avec cette notion de fédération. Il ne s'agit pas d'affirmer que ces systèmes politiques précoloniaux étaient démocratiques mais bien plutôt qu'ils permettaient la représentation de la diversité des intérêts en leur sein.

La nature même des sanctions disponibles est en lien avec cet enjeu de la diversité des intérêts. Au Mandé, les notions d'honneur

public et d'obligation avaient une forte influence contraignante sur les acteurs politiques. Pour les Wolofs certains intérêts pouvaient initier la destitution de certains acteurs politiques.

Alors même que le pouvoir politique était souvent, dans ces systèmes précoloniaux, de nature oligarchique, celui-ci était pour autant limité par la capacité de la population, des groupes d'intérêts ou des régions à revenir sur leur consentement initial ou à exprimer une dissidence.

Les systèmes politiques étaient maintenus non pas seulement du fait de leur capacité à imposer l'obéissance mais aussi grâce à une conception de l'autorité légitime largement partagée. Dans le Mandé, il existait une obligation puissante pour les acteurs politiques à « se faire connaître », ce qui revient de fait à l'expression d'une exigence de transparence et d'honnêteté dans la conduite des affaires publiques.

Ces trois présentations insistent également sur la nature dynamique des systèmes politiques précoloniaux et les facteurs perpétuels de changements dans les périodes coloniales et postcoloniales. C'est pourquoi il est nécessaire d'être attentif à la remarque de M de Sardan qui réfute la vision binomiale d'une opposition « tradition » et « modernité ».

Il y a deux manières de comprendre la pertinence de ces systèmes politiques précoloniaux pour l'époque contemporaine. Tout d'abord nous pouvons chercher à incorporer une version re-travaillée de la chefferie dans la gouvernance des États africains modernes. Cette approche a l'avantage de se confronter à un enjeu majeur de gouvernance de l'Afrique contemporaine : le large fossé moral qui existe entre gouverneurs et gouvernés. La chefferie est généralement bien comprise par les populations, et, comme le souligne Kwesi Jonah dans le cas du Ghana, bien acceptée. Mais la chefferie peut-elle s'attaquer aux exigences de la gouvernance moderne du XXI^e siècle telles que la gestion du taux d'intérêt, les négociations de l'OMC ou l'endiguement des maladies infectieuses global ? Une deuxième approche de cette pertinence contemporaine des systèmes politiques précoloniaux insiste à chercher à isoler leurs caractéristiques de gouvernance – voire les cinq points caractéristiques mentionnée plus haut – et à tenter de les incorporer dans l'État africain moderne.

RETOUR SUR LES TROIS SESSIONS

***ESSAI DE SYNTHÈSE,
PRECISIONS, PISTES DE RECHERCHE***

***Moumar Dieng, Josie Kaye,
Michel Sauquet, Martin Vielajus***

Cette dernière partie des actes reprend la tentative de synthèse qui a été opérée lors de la quatrième session (jeudi 25 après-midi), telle qu'elle était alors structurée par approches : juridique, institutionnelle, sociologique, culturelle et linguistique. Nous y avons joint une cinquième approche, historique. Par ailleurs, on trouvera ici l'essentiel des commentaires et propositions de pistes de recherche qui ont été faits par les participants lors de cette même session.

1. L'approche par le droit : le défi du pluralisme juridique

1.1. Diagnostic et enjeux

Dans l'Afrique de l'Ouest actuelle, plusieurs types de droit (coutumier, religieux), influent *de facto* sur la régulation des relations sociales. Dès lors, beaucoup appellent de leurs vœux un pluralisme juridique *reconnu*. Mais s'agit-il d'intégrer les différents droits, d'aménager leur cohabitation, ou d'en inventer d'autres ? Et comment penser ce pluralisme aux différentes échelles de gouvernance ? La question a été posée plus particulièrement à deux niveaux :

** au niveau de la désignation des dirigeants :*

Les droits coutumiers ont permis, par le passé, d'établir des critères précis de désignation des leaders légitimes. Parmi ces critères, rappelés par de nombreux intervenants⁷⁶ on peut citer :

- celui de l'âge et du statut marital (avoir plus de quarante ans et être marié)
- celui des modes de transmission (par le père et surtout par la mère, modes variés de transmission dynastique)
- celui des qualités morales nécessaires à un chef (intrépidité, rationalité, harmonie avec l'âme des ancêtres), qualités garanties, dans certaines zones (chez les Mossi par exemple)

⁷⁶ Bintou Sankawa, Fatou Camara, Keita, le Ouidi Nabaa.

par un mode de désignation collégial : un collège électoral indépendant et souverain procédait à l'investiture du chef, et garantissait les qualités morales du dirigeant.

** au niveau de la gestion du bien commun*

Les formes de droits coutumier ont permis et permettent encore de réguler la gestion collective d'une ressource. Des systèmes de gestion collective très anciens, assortis d'une division sociale du travail précise interviennent encore comme ciment entre différentes ethnies, notamment dans le domaine du foncier. La religion n'est pas absente de ces modes de régulation, rappelle l'imam Dicko, qui la considère comme moyen de stabiliser la communauté. Évoquant les réformes foncières du Nord du Mali en 1963 (« la terre à celui qui la travaille »), on a pu constater le besoin d'un retour au système coutumier lorsque les nouveaux propriétaires, sans financement ni outil, ont préféré la remettre aux anciens car « la nouvelle propriété leur avait porté malheur. »

Ousmane Traoré a montré en quoi les institutions coutumières constituent aujourd'hui encore un système viable, plus accessible et plus compréhensible que celui de la justice moderne. Elles traitent localement des litiges fonciers, et permettent le plus souvent de ne pas aller devant le juge dans un domaine qui génère des conflits violents et que le droit moderne ne peut pas résoudre. Elles prennent en compte les valeurs traditionnelles liées au foncier, et la légitimité reconnue aux propriétaires coutumiers. Elles profèrent des interdicts, par exemple sur la chasse et la pêche, qui sont autant de moyens de régulation.

Jean-Pierre Olivier de Sardan a fait observer par ailleurs qu'il existe aussi un pluralisme des instances de régulation (ce qui fait que les conflits fonciers ne sont jamais enterrés car il y a toujours la possibilité de les régler avec une autre instances.)

** au niveau des constitutions et des législations*

Au pluralisme juridique, Ousmane Sy préfère l'expression « pluralisme de droit ». Il rappelle que la source principale de droit est la constitution, laquelle se trouve être en décalage grave avec les attentes des populations africaines, notamment parce que, à

l'exception de la constitution sud-africaine, elles sont centrées sur l'individu et non sur la communauté.

Ousmane Traoré mentionne le travail actuel de transcription écrite du droit coutumier pour se rapprocher du système moderne. Mais il observe que lorsque les deux droits se retrouvent devant le juge, celui-ci préfère généralement le droit étatique.

1.2. Pistes thématiques à creuser et propositions

- En invitant ceux qui le souhaitent à l'y rejoindre, l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique va renforcer son « groupe d'initiative pour le pluralisme juridique », tel qu'il a été présenté par Assane M'Baye. Ce groupe se penche sur les modes de production des droits dans les sociétés, et entend contribuer à l'élimination des obstacles dans la diversité des modes de gestion du droit. Il se penchera tout particulièrement sur la question des constitutions nationales
- Dominique Darbon, observant qu'il n'existe pas dans la zone d'Afrique de l'Ouest francophone, de « doctrine juridique africaine », et constatant qu'en Afrique du Sud, la constitution a été le résultat d'un long processus participatif et d'actions intenses de plaidoyer, suggère l'ouverture d'un « espace d'élaboration et d'affirmation d'un droit africain » articulant recherche et action et visant à une réforme des constitutions.
- Ousmane Traoré suggère de creuser le thème du lien entre foncier et décentralisation et de capitaliser les acquis des ONG dans le domaine foncier.
- Enfin, Keita propose de formuler un projet de traduction de la Charte Kouloukan-Fouga, notamment pour en tirer une substance pour le droit moderne.

2. L'approche institutionnelle

2.1. Diagnostic et enjeux

Ont été soulevées à plusieurs reprises les questions de décalage entre les institutions et les populations qu'elles représentent, en même temps qu'était exprimé le souhait de trouver les innovations

institutionnelles qui permettraient une meilleure intégration des structures coutumières. Parmi les grands enjeux pointés :

** le problème de légitimité des modes d'élection et notamment du suffrage universel*

Cette question a été soulevée en particulier par Bintou Sankawa, Ousmane Sy, Emmanuel Ahlinvy, qui insistent sur le fait que le système de vote majoritaire au suffrage universel ne correspond nullement au référentiel africain. Il « vérifie la légalité » (Ousmane Sy) sans être perçu comme légitime pour autant. L'adhésion des électeurs minoritaires au verdict de la majorité pose généralement un gros problème. Bintou observe que le système à l'occidentale (qui lui-même avait fait l'objet d'une longue gestation passant notamment par le suffrage censitaire), a été adopté sans transition en Afrique, trop brusquement. D'où le souhait de beaucoup d'Africains de retourner vers des racines plus porteuses de légitimité. *« Même si nous ne pouvons pas nous passer du système électoral tel qu'il existe, et nous devons essayer de l'adapter. »*

Ces remarques sont vraies non seulement de l'application du suffrage universel dans la désignation des responsables politiques, mais aussi dans d'autres secteurs. Ainsi Abdoulaye Bathily fait-il observer que là où avait été importés des modèles très structurés d'organisations paysannes avec désignation de présidents, vice-présidents, etc. par suffrage universel, ces organisations ont vite décliné au profit d'organisations traditionnelles moins structurées mais plus légitimes aux yeux des Africains.

Il n'y a pas de lien, va même jusqu'à dire Dominique Darbon, entre suffrage universel et démocratie, sauf à adopter une lecture purement occidentale de la démocratie. L'Afrique du Sud a pu réussir l'élaboration endogène d'une constitution qui est parfois en contradiction avec les systèmes du Nord. Il n'y a pas de fatalité de l'immobilisme en Afrique de l'Ouest. Changer les constitutions et les dispositifs légaux, c'est possible. Des adaptations, même difficiles à admettre pour un Occidental peuvent être imaginées pour mieux correspondre aux réalités d'un continent dans lequel il est pour le coup difficilement à admettre qu'un ancien ou un chef ait la même voix qu'un jeune (plusieurs voix pour un chef de famille par

exemple, évoque Jean-Pierre Olivier de Sardan). De même, on a pu constater que les proportions de votants en Afrique sont très faibles, notamment parce que les partis ne sont pas représentatifs, et parce que les gens ne voient pas l'intérêt de voter. Sans l'admettre pour autant, on est obligé de constater que les pratiques d'« achat de voix » ont au moins cet avantage que l'électeur peut constater que son vote est un bien et qu'il a une valeur.

Il est urgent, note Hamidou Magassa, de retrouver une légitimité dans la désignation des responsables africains permettant que la redevabilité s'exerce vers l'intérieur (les électeurs) que vers l'extérieur (institutions internationales), faute de quoi ces responsables vont continuer à « se comporter comme des mendiants » dans le contexte des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

** la marginalisation ou l'instrumentalisation au niveau institutionnel des formes d'autorité traditionnelles qui détiennent pourtant une véritable légitimité*

Plusieurs participants au colloque (Kwesi Jonah, Dominique Darbon...) ont évoqué la possibilité d'innovations institutionnelles permettant d'intégrer les structures traditionnelles dans les dispositifs constitutionnels : systèmes de deuxième Chambre, Corps de Conseil des anciens, Conseil des sages, etc. Une idée qui n'est pas sans risque d'instrumentalisation par le pouvoir central (après tout, le système colonial reposait largement sur la chefferie).

** l'absence de dispositifs de sanction et de contre-pouvoirs*

Les contre-pouvoirs traditionnels, estime Ousmane Sy, ne fonctionnent plus ; les contre-pouvoirs modernes (société civile, presse...) ne fonctionnent pas vraiment. Or il y avait dans le passé des modes de sanction efficaces (sanctions sur l'honneur évoquées par Me Bamba), possibilités de destitution du roi par le Conseil (Mamadou Badji), rôle central des populations et des chefs religieux dans les processus de destitution... Pour le Ouidi Nabaa la lutte contre l'impunité peut être assumées par de nouvelles modalités institutionnelles, dans l'organisation de l'État, intégrant le potentiel des institutions traditionnelles et prenant en compte toutes les

identités ethniques et linguistiques. Au Burkina Faso, le Comité national d'éthique qu'il préside est né d'une situation de crise qu'il a fallu gérer à la suite de la mort d'un journaliste. C'est un collège de sages réunissant différents types d'acteurs, œuvrant à la promotion de la morale et du vivre ensemble. L'impunité, ajoute-t-il, est le danger actuel de nos sociétés. Dans les sociétés traditionnelles, qui a failli ne pouvait pas s'échapper.

2.2. Pistes thématiques à creuser et propositions

- Le rôle des femmes dans les institutions : « on oublie toujours les institutions traditionnelles qui étaient dédiées aux femmes » (Fatou Camara). Fatou considère aujourd'hui la parité non seulement comme un droit, mais comme un héritage, un patrimoine. Elle et son association militent aujourd'hui pour une nouvelle législation assurant aux femmes un siège doublant systématiquement celui des hommes, ou un système de double assemblée. Reste à savoir (E. Ahlinvi) si la parité formelle est forcément le meilleur système.
- Emmanuel Ahlinvi propose une piste de travail sur le lien entre la question du suffrage universel et la question ethnique.
- Ousmane Traoré souhaite que l'on creuse la question du rôle de la société civile dans le règlement des conflits et, plus généralement, du « capital social » africain.

3. L'approche socio-historique : le rôle des chefs coutumiers et religieux au niveau local, et les différentes formes de la chefferie

Il est très difficile de tracer la limite entre le domaine de l'Histoire, au passé africain, de l'analyse de son présent. La dichotomie entre « tradition » et « modernité » est d'ailleurs remise en question par nombre des participants qui préfère regarder les traditions socio-politiques africaines à la lumière du présent et parler en ce qui les concerne, de modes d'intégration sociales spécifiques. L'approche historique est en effet largement subjective et donne lieu à des formes d'idéalisation de la part de certains acteurs, une mise en garde contre le danger d'une vision « romantique » du passé est donc

mise en avant. Pour autant, d'autres participants voient dans ce vernis idéal accordé au passé le moyen pour les Africains de se tourner vers des valeurs qui leur sont propres et de leur donner l'envie de construire un projet qu'ils reconnaissent. Animé par la crainte d'une « perte » du passé, ceux-ci critiquent d'ailleurs le manque de connaissances historiques des jeunes, apparaissant comme un handicap à la construction de ce projet futur. Les ambiguïtés de cette approche socio-historique apparaissent donc comme un enjeu fondamental de notre réflexion auquel reviendrons en permanence l'ensemble des participants.

3. 1. Diagnostic et enjeux

Les autorités coutumières et religieuses gardent une grande influence, surtout dans les campagnes. Elles agissent comme une puissante force sociale, alternative, capable de contribuer localement : à la gestion des conflits, à l'organisation de la vie sociale selon des modalités de nature coutumière ou religieuse. Les élites « locales » (qu'elles émanent de la coutume, de la religion ou simplement d'un pouvoir économique) constituent des relais de médiation et de mobilisation sociale, du fait de leur crédit moral ou de leur poids économique. Ces élites constituent, en raison de la structure sociale du pouvoir propre aux sociétés africaines, des pôles d'élaboration des opinions locales et d'impulsion des décisions à caractère communautaire.

Mais le constat est que les structures du pouvoir colonial et ensuite postcolonial n'ont pas cessé d'essayer de gommer cette réalité sociologique, à tenter de la marginaliser, de l'instrumentaliser. Pour autant, les pouvoirs publics à ces différentes époques n'ont cessé, d'utiliser ces légitimités pour asseoir leurs politiques et consolider leur pouvoir. Et très souvent, par le biais de moyens illégaux de corruption ou de violence qui ont pour effet de décrédibiliser et de fragiliser ces références qui participent de l'équilibre éthique et moral de la société.

La réconciliation entre modernité et tradition, introduirait cette dernière dans le champ républicain. Ce qui apparaissait jusqu'ici hors-la loi et au mieux toléré, du fait seulement de textes inadaptés,

serait ainsi réhabilité et institutionnalisé. Le premier niveau d'intervention pour des sociétés africaines refondées, s'attacherait ainsi d'abord à corriger les anomalies du système qui jusqu'ici participaient à la production de comportements, de références et de modes de régulation en dehors du champ républicain.

Les principaux enjeux pointés et questions posées sur ce registre sont :

- Quelles sont les formes de légitimités et comment ont-elles évolué de l'époque précoloniale à nos jours ? Quels sont les différenciations et les éléments de continuité, du point de vue de leur source de légitimation et d'organisation, au niveau de l'espace ouest africain ?
- Ces légitimités coutumières et religieuses, auxquelles les populations se réfèrent principalement, devraient-elles être reconnues par l'appareil d'État et codifiées dans le sens de réconcilier modernité et traditionalisme ?
- Quels seraient les termes d'un dialogue nouveau entre ces légitimités traditionnelles et religieuse et les dépositaires du pouvoir républicain ?
- Comment valoriser les apports de chaque dépositaire de légitimité dans la gestion des problèmes de la communauté ?
- Quels devraient être les champs privilégiés d'exercice de ces légitimités et quelles compétences précisément devraient-elles leur être dévolues et sur quelles échelles de territoires particulièrement (local, national, régional)? (voir approche juridique).
- Dans le cadre des sociétés africaines, la primauté du groupe sur l'individu aboutit à considérer que les communautés sont les lieux de production des opinions publiques. Faudrait-il alors élaborer des mécanismes appropriés et clairement normés, de consultation de ces leaders d'opinion dans les processus de décision publique ?
- La capacité d'influence dont disposent ces leaders d'opinion, justifierait-elle que l'État, les collectivités mettent en œuvre des actions ciblées d'éducation, d'information et de sensibilisation envers ces dépositaires de la conscience collective ?

3.2. Pistes thématiques à creuser et propositions

- « Codifier pour intégrer », pour sortir de la clandestinité. Ousmane Sy insiste sur cette piste de recherche et d'action visant à réfléchir à la manière de réserver à la coutume une place officielle pour lui éviter d'être marginalisée. Comment identifier les institutions coutumières ?
- Quelle reconnaissance et quelle ressources peut-on leur accorder ? L'imam Dicko appuie cette piste. Les institutions coutumières n'ont pas de place dans des instances du type Haut Conseil des collectivités territoriales ; différentes conventions sous signées par les Etats signent sans qu'elles soient consultées. Et pourtant, « quand ça bloque, on y revient... ».
- Aller vers une constitution qui reprenne en compte les acquis et les valeurs de « l'école française », de « l'école orientale » et de « l'école traditionnelle » (R.Toé). Les pouvoirs traditionnels ne demandent pas d'argent ; ils demandent seulement à être reconnus.
- Une piste de recherche évoquée par Ousmane Traoré est la question de la privatisation des terres : le morcellement peut aussi engendrer le morcellement de la famille.

4. L'approche par les représentations et les valeurs

4. 1. Diagnostic et enjeux

Les interventions et les débats ont fait ressortir à plusieurs reprises une donnée que les institutionnels internationaux négligent souvent : l'importance de la spiritualité, de la religion dans les questions de gouvernance en Afrique, qui, nous rappelle l'imam Dicko, n'a jamais divisé, en Afrique, les mêmes règles de gestion locale du bien public étant, par exemple, appliquées pour les non-musulmans comme pour les musulmans. La coexistence du visible et de l'invisible est fait en permanence dans l'esprit de beaucoup d'Africains : « *vous travaillez sur le visible*, disait un jour un paysan à Achare Deoulengar, *mais vous oubliez que la force du visible est dans l'invisible.* » Une donnée que tous devraient d'autant mieux comprendre que, comme le note Dominique Darbon, les techniques

de sélection des dirigeants, les mécanismes de redevabilité, sont somme toute plus ou moins liées à des croyances, à des représentations, à des valeurs en Europe comme en Afrique. Cinq observations principales ont été faites sur ce registre :

- La représentation mystique du pouvoir : « *Le pouvoir, dans nos sociétés traditionnelles était lié à la capacité du chef d'être le rassembleur de la communauté.* » (A. Agbobli). « *On pensait alors que le pouvoir était un don de Dieu, et qu'il devait être au service du bien public.* » (N. Mariko). « *Tout pouvoir est mystique* », dit le Ouidi Nabaa, qui pose en outre la question. Dès lors, la question que pose Assane M'Baye est de savoir comment concilier la mystique qui entoure le pouvoir avec les constitutions nationales ? Peut-on mettre le mot de mystique dans les constitutions ? La question a été également posée du rituel de la république (drapeau, hymne, etc.) : dans quelle mesure tout cela renvoie-t-il les Africains à des références connues ?
- La diversité des représentations de l'Histoire et de la tradition. En la matière, les tentations et les dérives semblent nombreuses, mais les avis sont très variés. Si certains redoutent la dérive de l'oubli et l'amnésie collective (E. Ahlinvi, O. Traoré), rappelant avec force (H. Magassa) que la tradition est un lieu de fabrication des identités, beaucoup de participants au colloque (E. Ahlinvi également, R. Mustapha...) mettent en garde contre une vision angéliste du passé et de la tradition. Ils pointent les risques d'anachronisme par lequel nous analyserions la tradition suivant une grille européenne, et signalent la tentation d'appeler trop vite tradition ce qui ne l'est pas : « *Il faut rompre avec cette habitude occidentale*, dit J.P. Olivier de Sardan, *de dire que tout ce qui ne correspond pas à la modernité occidentale relève de la traditionnalité* ». Ils voient les risques d'instrumentalisation (le passé serait idéalisé et utilisé, estime Larbi Bouguerra, comme un miroir pour montrer les turpitudes des sociétés actuelles). Ils dénoncent (E. Ahlinvi) l'illusion d'une tradition figée : « *on ne peut pas faire*, dit Assane M'Baye, *comme si nos sociétés*

n'avaient pas évolué. » « *Aucune société n'est immuable* », ajoute le Ouidi Nabaa.

- La représentation et la valeur sacrée conférée au bien public. Ousmane Traoré et le Ouidi Nabaa ont rappelé qu'en Afrique, et presque par définition, la Terre est sacrée, « don de Dieu », et ne peut pas être considérée comme une simple marchandise. Ne pas prendre en compte l'aspect mystique dans les projets de réforme s'est souvent révélé une erreur. Keita Moussa rappelle quant à lui que dans l'empire du Mandé, la chose publique était considérée comme résultant du double apport des vivants et les morts. Toute tentative d'appropriation de cette chose publique, sacrée, était alors impossible, puisque même les ancêtres, les morts pouvaient en poursuivre le coupable.
- La présence de l'âme des ancêtres dans les représentations du passé, du présent et du futur et le lien avec l'âme des ancêtres. Celui-ci est rappelé par Keita, lorsqu'il dit que dans la société mandingue, outre l'intrépidité et l'esprit d'analyse, l'une des trois conditions pour être chef, « n'gana » est d'« être en harmonie avec l'âme des ancêtres ». Et le chef, nous dit H. Magassa, c'est l'œil qui voit devant, au loin, suivi par le corps, qui rassemble toutes les valeurs et l'expérience du passé.
- Les représentations de la connaissance et des savoirs. Lors de la visite du site de Kouroukan-Fouga a été soulevée une interrogation sur les représentations du savoir, sur le statut des savoirs et sur la nécessité d'un dialogue entre savoir traditionnel et savoir moderne. O Traoré a parlé de conception initiatique de la connaissance, et les Anciens que nous avons rencontrés mardi ont manifesté avec force leur désir de contribuer à la recherche dont nous leur parlions. Cette idée d'une recherche populaire, concentrée sur les savoirs traditionnels, venant compléter ou contredire la recherche scientifique moderne, est appuyée par Fatou Camara, qui rappelle que « *les sages africains sont des savants* ». Me Bamba a rappelé quant à lui la nécessité d'établir un dialogue actif entre ceux qui sortent des trois

écoles : celle de la famille et de la tradition, celle de l'Europe, celle de l'islam.

4.2. Pistes thématiques à creuser et propositions

Faute de temps, nous avons été amenés au cours de la synthèse de la journée du 25 en après midi à fonder cette approche dans l'approche qui suit (langues). En dehors du fait que tout le monde s'accorde à souhaiter une poursuite des recherches dans le domaine de la tradition, aucune piste particulière n'a été apportée.

5. Approche linguistique : Rôle de la langue officielle dans la compréhension des formes de légitimité.

5.1. Diagnostic et enjeux

Refonder l'État en Afrique obligerait à redonner une place centrale aux langues nationales. Les communautés participent à ce qu'elles comprennent. La construction et la codification du « commun désir de vivre ensemble » doivent se faire dans les langues et dans les références culturelles que ces communautés comprennent. L'évocation des difficultés attachées à la réalisation d'un tel projet ne saurait justifier la grande déperdition de sens, de potentiel de mobilisation et de participation des communautés, due à l'utilisation des langues étrangères comme langue de travail. « Aucune nation ne s'est encore développée dans la langue d'autrui ».

Si tout l'effort mis en œuvre pour éduquer les populations et les former, ne l'est pas dans des langues et des symbolismes qu'elles comprennent et auxquels elles accèdent facilement, les capacités acquises seront toujours faibles, marginales, incapables de tirer la société vers les finalités recherchées. Au contraire, elles contribuent au creusement des inégalités, entre une élite alphabétisée dans la langue étrangère et la grande masse de la population dont le seul tort aura été de ne parler que bambara, ouolof, bamiléké... La refondation de l'État en Afrique ne peut contourner cette question dont la solution nous semblera moins complexe, lorsque nous

cesserons de raisonner en terme de modèle occidental de l'État, « uniformisant » et centralisé.

Les enjeux particuliers autour de cette question sont :

- Comment l'enseignement par les langues nationales peut-elle contribuer à ancrer fondamentalement les valeurs de la république dans la culture individuelle et collective ?
- Sous quelles conditions de contenu de programmes, l'éducation dans les langues nationales permettra-t-elle de promouvoir des processus d'apprentissage qui à la fois motivent les enfants à aller à l'école et les parents à les y envoyer, notamment en campagne ?
- Quels sont les lieux principaux de formation des valeurs et des croyances (la famille, l'entourage, le lieu de culte, la communauté, l'école, le lieu de travail) sur lesquels la société devra investir pour servir de repères et de passeurs de messages positifs ?
- Comment réduire les stigmatisations des consciences ethniques, de sorte à conférer à toutes les composantes sociologiques, les mêmes droits et les mêmes devoirs, à aménager à chaque communauté de la nation un espace d'expression propre, tout en sauvegardant l'unité de la nation ?
- L'intégration des langues nationales devra-t-elle aussi s'accompagner de la redéfinition du contenu des programmes de sorte à leur assurer un meilleur impact sur l'éducation ?
- Quels devraient être les rôles respectifs des différents *stakeholders* (État, enseignants, parents, partenaires au développement) dans ce processus d'intégration des langues nationales dans l'enseignement ?

5.2. Pistes thématiques à creuser et propositions

- Le souhait de diffuser une partie des actes du colloque en langues locales a été évoqué.
- Le Ouidi Nabaa suggère de creuser la piste des écoles bilingues (langues africaines, le français et l'arabe).
- En finir avec le monopole du français, par lequel, estime l'imam Dicko, « *les intellectuels colonisent.* » Et il ajoute : « *Pas d'ascension sociale possible aujourd'hui sans le français.* » Pour

Richard Toé, des mesures légales pourraient être prises pour obliger les fonctionnaires à sortir du monopole du français : « *dans cinq ans, si tu ne parles pas trois langues tu ne touches pas l'argent public.* » Mais il faut, dit Bintou, que la langue serve à quelque chose. Si une langue locale ne sert à rien, si avec elle je ne peux régler aucun problème, alors je ne vais pas l'apprendre. » Cependant, un député qui parle dans la langue locale est le plus populaire, car il expose les enjeux dans les langues qu'on peut comprendre. Or à l'Assemblée nationale, on doit recourir à des interprètes.

- Pour A. Deoulengar, le « comment » de la diffusion des langues nationales est une question importante. L'école ne peut pas remplacer le projet d'éducation des familles elles-mêmes.
- Enfin, pour E. Alinvi, il faut étudier la structure des langues, mobiliser des linguistes pour comprendre cette structure puis passer à une volonté politique et à une action.

Annexes

Annexe 1

la Charte de Kouroukanfouga ¹

I. DE L'ORGANISATION SOCIALE

Article 1 : La société du grand mande est divisée en seize porteurs de carquois, cinq classes de marabouts, quatre classes de nyamakalas. Chacun de ces groupes a une activité et un rôle spécifiques.

Article 2 : Les nyamakalas se doivent de dire la vérité aux Chefs, d'être leurs conseillers et de défendre par le verbe les règles établies et l'ordre sur l'ensemble du royaume

Article 3 : Les morikanda Lolu (les cinq classes de marabouts) sont nos maîtres et nos éducateurs en Islam. Tout le monde leur doit respect et considération.

Article 4 : La société est divisée en classes d'âge. A la tête de chacune d'elles est élu un chef. Sont de la même classe d'âge les personnes (hommes ou femmes) nées au cours d'une période de trois années consécutives. Les Kangbès (classe intermédiaire entre les jeunes et les vieux) doivent être conviés pour participer à la prise des grandes décisions concernant la société.

Article 5 : Chacun a le droit à la vie et à la préservation de son intégrité physique. En conséquence, toute tentation d'enlever la vie à son prochain est punie de la peine de mort.

Article 6 : Pour gagner la bataille de la prospérité, il est institué le Kon gbèn wolo (un mode de surveillance) pour lutter contre la paresse et l'oisiveté.

¹ Version traduite par le Mouvement MCD N'Kô. Toutes les autres versions sont orales. Mais les différents ministères de la Culture des pays de la sous région ont décidé d'organiser sous peu un forum afin d'unifier les sources des différentes chartes de Kouroukanfouga.

Article 7 : Il est institué entre les Mandenkas le sanankunya (cousinage à plaisanterie) et le tanamanyoya (forme de totémisme). En conséquence, aucun différend né entre ces groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre étant la règle. Entre beaux-frères et belles-soeurs, entre grands-parents et petits-enfants, tolérance et chahut doivent être le principe.

Article 8 : La famille Keita est désignée famille régnante sur l'empire.

Article 9 : L'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société. La puissance paternelle appartient en conséquence à tous.

Article 10 : Adressons-nous mutuellement les condoléances.

Article 11 : Quand votre femme ou votre enfant fuit, ne le poursuivez pas chez le voisin.

Article 12 : La succession étant patrilinéaire, ne donnez jamais le pouvoir à un fils tant qu'un seul de ses pères vit. Ne donnez, jamais le pouvoir à un mineur parce qu'il possède des biens.

Article 13 : N'offensez jamais les nyaras.

Article 14 : N'offensez jamais les femmes, nos mères.

Article 15 : Ne portez jamais la main sur une femme mariée avant d'avoir fait intervenir sans succès son mari

Article 16 : Les femmes, en plus de leurs occupations quotidiennes, doivent être associées tous nos gouvernements.

Article 17 : Les mensonges qui ont vécu 40 ans doivent être considérés comme des vérités.

Article 18 : Respectons le droit d'aïnesse.

Article 19 : Tout homme a deux beaux parents. Les parents de la fille que l'on n'a pas eue et la parole qu'on a prononcé sans contrainte aucune. On leur doit respect et considération.

Annexes.

Article 20 : Ne maltraitez pas les esclaves, accordez leur un jour de repos par semaine et faites en sorte qu'ils cessent le travail à des heures raisonnables. On est maître de l'esclave et non du sac qu'il porte.

Article 21 : Ne poursuivez pas de vos assiduités les épouses : du Chef, du voisin, du marabout, du féticheur, de l'ami et de l'associé.

Article 22 : La vanité est le signe de la faiblesse et l'humilité le signe de la grandeur

Article 23 : Ne vous trahissez jamais entre vous. Respectez la parole d'honneur

Article 24 : Ne faites jamais du tort aux étrangers.

Article 25 : Le chargé de mission ne risque rien au Mandé.

Article 26 : Le taureau confié ne doit pas diriger le parc.

Article 27 : La jeune fille peut être donnée en mariage dès qu'elle est pubère sans détermination d'âge. Le choix de ses parents doit être suivi quelque soit le nombre des candidats.

Article 28 : Le jeune homme peut se marier, à partir de 20 ans.

Article 29 : La dote est fixée à trois bovins : un pour la fille, deux pour ses pères et mères.

Article 30 : Venons en aide à ceux qui en ont besoin

II. DES BIENS

Article 31 : Il y a cinq façons d'acquérir la propriété: l'achat, la donation, l'échange, le travail et la succession. Toute autre forme sans témoignage probant est équivoque.

Article 32 : Tout objet trouvé sans propriétaire connu ne devient propriété commune qu'au bout de quatre ans.

Article 33 : La quatrième mise bas d'une génisse confiée est la propriété du gardien.

Article 34 : Un bovin doit être échangé contre quatre moutons ou quatre chèvres.

Article 35 : Un oeuf sur quatre est la propriété du gardien de la poule pondeuse.

Article 36 : Assouvir sa faim n'est pas du vol, si non n'emporte rien dans son sac ou sa poche.

III. DE LA PRESERVATION DE LA NATURE

Article 37 : Fakombè est désigné Chef des chasseurs. Il est chargé de préserver la brousse et ses habitants pour le bonheur de tous.

Article 38 : Avant de mettre le feu à la brousse, ne regardez pas à terre, levez la tête en direction de la cime des arbres.

Article 39 : Les animaux domestiques doivent être attachés au moment des cultures et libérés après les récoltes. Le chien, le chat, le canard et la volaille ne sont pas soumis à cette mesure.

DISPOSITIONS FINALES

Article 40 : Respectez la parenté , le mariage et le voisinage.

Article 41 : Tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas.

Article 42 : Dans les grandes assemblées, contentez vous de vos légitimes représentants et tolérez- vous les uns les autres.

Article 43 : Balla Fassèkè Kouyaté est désigné grand Chef des cérémonies et médiateur principal du Mandé. Il est autorisé à plaisanter avec toutes les tribus en priorité avec la famille royale.

Article 44 : Tous ceux qui enfreindront à ces règles seront punis. Chacun est chargé de veiller à leur application.

Source : Atelier régional de concertation entre communicateurs et traditionalistes Maninka, Kankan, du 3 au 13 mars 1998.

Annexe 2

Au-delà des contradictions entre tradition et modernité, le pouvoir des leaders traditionnels est-il compatible avec la démocratie ?

Claske Dijkema⁷⁷, janvier 2006

L'histoire des pays africains de la période précoloniale à nos jours montre une évolution des relations au pouvoir entre les dirigeants et la population. Quelle responsabilité les premiers ont-ils vis-à-vis des seconds ? L'introduction du système des démocraties parlementaires lors de l'indépendance des Etats africains n'a pas donné les résultats escomptés. Faut-il conclure que la démocratie n'est pas adaptée à l'Afrique, comme l'ont fait certains auteurs? Nombreux sont les facteurs responsables de cet échec. J'insiste ci-dessous sur trois facteurs culturels de tension entre les principes de la gouvernance traditionnelle et la démocratie parlementaire. Premièrement la prise de décision par le consensus qui s'oppose à la loi de la majorité ; deuxièmement le respect des Anciens face au principe de l'égalité ; troisièmement le système de croyances contre la rationalité. Finalement à travers deux exemples, le Somaliland et l'Afrique du Sud, je montrerai que la tradition et la modernité ne sont pas a priori inconciliables.

⁷⁷ *Claske Dijkema a co-cré l'association Modus Operandi qui a pour but de développer et de diffuser une analyse de la complexité des relations internationales à travers les modes d'action de la recherche et de la formation. Ses axes de recherche sont la transformation des conflits et la (re)construction de l'Etat en Afrique sub-saharienne. L'auteur est titulaire d'un Master en « Sociologie et études de paix et conflits » à Amsterdam et Berkeley.*

Evolution des relations au pouvoir

Regardons d'abord l'histoire pour connaître les différents systèmes de gouvernance pendant trois périodes historiques (Précoloniale⁷⁸, coloniale et post-indépendance) qu'ont connues les peuples d'Afrique. Pendant ces périodes, les équilibres au pouvoir entre les dirigeants et la population, l'autorité des dirigeants et leur responsabilité vis-à-vis de la population ont été modifiés.

Période précoloniale

Pendant la période précoloniale les sociétés avaient mis en place une grande diversité de systèmes de gouvernance, parmi lesquels on rencontrait des organisations étatiques. Parmi ces derniers se trouvent des autocraties, des théocraties et des démocraties. Un exemple d'organisation étatique nous est donné par l'actuelle République Démocratique du Congo. En 1491, quand les Portugais y sont arrivés, régnait alors sur le royaume un monarque, le *ManiCongo*, élu par une assemblée de chefs de clans. Les Portugais reconnurent dans ce royaume un Etat sophistiqué et bien développé. Le *ManiCongo* désignait des gouverneurs pour chacune de ses six provinces et sa loi était étendue au territoire par une administration élaborée qui incluait des spécialisations de fonctions telles que celle de *Mani vangu vangu*, magistrat des tribunaux compétents pour juger les adultères. Le roi collectait l'impôt (la monnaie était constituée de coquillages)⁷⁹.

Un exemple de structure démocratique traditionnelle existait en Somalie. Elle est souvent décrite comme une démocratie pastorale⁸⁰. La société des pasteurs est marquée par des rencontres souvent conflictuelles avec les groupes concurrents qui rivalisent pour les mêmes ressources : l'eau et les pâturages. C'est une société guerrière, ce qui ne veut pas dire qu'elle est violente. Souvent les sociétés guerrières ont développé des systèmes ingénieux de régulation des conflits. La confédération des tribus *Issas* est donc régie par un droit coutumier (*Heer* ou *Xeer*) qui comprend un

⁷⁸ Le terme « précoloniale » a le défaut de créer une homogénéité artificielle dans la mesure où les systèmes avant la période coloniale ne sont pas identiques mais en même temps elle représente une telle rupture dans l'historiographie que la césure me paraît justifiée.

⁷⁹ Hochschild, 1998, p6

⁸⁰ La démocratie pastorale a été décrite pour la première fois par I.M. Lewis en 1961 dans "A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa".

code pénal, une constitution politique et un ensemble de règles d'éthique sociale. Sa première vocation est de sauvegarder la cohésion sociale et de restaurer la paix à travers des mécanismes complexes de régulation des conflits et de l'exercice du pouvoir⁸¹. Or, ces mécanismes ont été manipulés et coupés de leur philosophie politique pendant la période coloniale et post-indépendance.

D'une façon générale, on observe que la relation de pouvoir entre les dirigeants et la population avant la colonisation se caractérise par une certaine dépendance des dirigeants au soutien d'une masse critique de la population.

Nouvelle dynamique de pouvoir pendant la colonisation

L'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène politique, pendant la colonisation, change les relations au pouvoir entre les responsables et les citoyens. L'introduction d'armes à feu ainsi que le soutien militaire et financier des pouvoirs coloniaux aux responsables politiques leur permet d'imposer leur pouvoir sur la population. De nouvelles relations de loyauté en résultent. La responsabilité dans un premier temps se déplace des citoyens au pouvoir colonial. Pendant cette période, les structures politiques existantes devaient s'adapter pour survivre ou disparaître. De nouvelles organisations politiques ont alors émergé par le moyen de « *direct rule* » ou de « *indirect rule* ». Ce dernier est le principe de gouvernement en vigueur dans de nombreuses colonies britanniques qui consiste à contrôler un territoire à travers ses autorités coutumières. Celles-ci restent en place en échange de leur soumission. Les Français ont voulu prolonger le système républicain avec les représentants de l'Etat français sur place, mais dans certains cas ont dû recourir à l'« *indirect rule* » pour des raisons pratiques. Le résultat est que les institutions étatiques sont peu ancrées au niveau régional et local, et le pouvoir des leaders traditionnels reste en vigueur dans beaucoup de régions, surtout rurales.

L'Indépendance et l'importation des modèles occidentaux

L'accession à l'indépendance a coïncidé pour la plupart des pays africains avec la fixation de frontières, le statut d'un Etat-nation souverain, des procédures électorales selon les modèles démocratiques occidentaux et le multipartisme. Deux phénomènes sont importants pour les relations au

⁸¹ Ali Moussa Iye a fait une étude sur le contrat socio-politique développé par la tribu (pastorale) Issas en Somalie. « Paix et Lait ! » Domestication du conflit chez les pasteurs somalis, Unesco, année ne pas connue.

pouvoir pendant cette période. Premièrement, les partis nouvellement élus au pouvoir cherchent à se légitimer aux yeux de la population. Afin de changer leur image associée à la lutte anti-coloniale, ils essaient de mobiliser la population en faveur de la modernité et du nationalisme. Afin de centraliser le pouvoir, le rôle traditionnel des leaders est marginalisé. Le deuxième phénomène tient au fait qu'après l'indépendance les pays africains continuent à être largement financés par l'aide internationale. Par conséquent les dirigeants restent fortement dépendants de la politique des pouvoirs étrangers.

Si tous les pays n'ont pas connu une phase dictatoriale après l'indépendance, c'est néanmoins un phénomène fréquent, lié à la crise de gouvernance qu'ils traversaient alors. Cette crise est de nature à la fois interne et externe. Parmi les facteurs internes on peut citer : le manque d'éducation supérieure, la distribution inégale des ressources, le système de patronage et la corruption. Le facteur externe principal réside, pendant la guerre froide, dans le soutien financier aux régimes dictatoriaux pour défendre les intérêts nationaux des deux superpuissances qui permit aux dictateurs de rester en place et de réprimer la population. Ci-dessous l'exemple du dirigeant de la Somalie qui a pris le pouvoir par un coup d'Etat neuf ans après l'indépendance.

L'oppression de Siad Barré se maintient grâce au soutien de la communauté internationale

Dans la volonté de créer un Etat somalien fort, Siad Barré a mené une politique dans l'esprit du modèle socialiste, effaçant les alliances traditionnelles comme l'appartenance aux clans. Ses ambitions expansionnistes utilisent une grande partie du Trésor public pour l'armée au dépend des services sociaux. Quand la population s'est révoltée contre ses priorités financières, son régime est devenu fortement répressif. Grâce au soutien financier et diplomatique qu'il a reçu jusqu'à la fin des années 80, il a pu acheter la loyauté des élites et étendre son pouvoir. Sa tactique de « diviser pour mieux régner » sème la haine entre les clans, ce qui représente un obstacle majeur à la consolidation de l'Etat.

Avec le retrait du financement étranger à la fin de la guerre froide, les dirigeants politiques n'ont plus été en mesure d'entretenir le système de clientélisme. Les forces qui se révoltent contre l'oppression de l'Etat prennent de l'ampleur et rivalisent pour prendre le pouvoir. L'Etat ayant perdu la légitimité économique, politique et morale. Il se désintègre dans un grand nombre de cas. La quête d'une forme de gouvernance qui

conviendrait à la fois aux sociétés mondialisées et aux cultures traditionnelles se poursuit.

L'échec de la démocratie occidentale

Nombreux sont les exemples où le modèle occidental d'une démocratie parlementaire n'a pas donné les résultats escomptés, comme le montrent les nombreux coups d'Etat dans les années 1970 et 1980 (Côte d'Ivoire, Ethiopie, Zimbabwe, Tchad, Libye, Soudan, Cameroun), l'institution de partis uniques (Erythrée, Malawi, Tanzanie, Zambie, Kenya, Mali et Gabon) et la désintégration de plusieurs pays dans les années 1990 (Somalie, Rwanda, Zaïre, Liberia et Sierra Leone). Plusieurs auteurs⁸² attribuent ces échecs au fait que le modèle de la démocratie dans les Etats-nations a été importé de l'Occident et ne correspond pas aux réalités africaines. Cela ne veut pas dire que la démocratie en soi - comme forme de gouvernement dans lequel la souveraineté appartient au peuple - est incompatible avec les cultures africaines, cette critique ne s'applique qu'à la tentative de calquer un certain modèle. Les facteurs de l'échec peuvent être économiques (la démocratie parlementaire avec sa bureaucratie est un système relativement coûteux), historiques (association négative avec la période coloniale), institutionnels (centralisation du pouvoir et des ressources) et sociaux (manque de conscience nationale). J'insiste ici sur les facteurs culturels. Les tensions entre les valeurs de la gouvernance traditionnelle et les principes de la démocratie parlementaire peuvent-elles donner des éléments de réponse à cet échec? Je soumetts trois exemples: premièrement la prise de décision par le consensus qui s'oppose à la loi de la majorité ; deuxièmement le respect des Anciens face au principe de l'égalité ; troisièmement le système de croyances contre la rationalité.

Consensus

Les systèmes traditionnels de gouvernance sont basés sur le principe du consensus, alors que la démocratie occidentale est fondée sur la loi de la majorité : la population accepte de céder l'ensemble de la prise de décision aux vainqueurs des élections au détriment des vaincus. La procédure électorale n'est pas perçue comme un progrès par l'ancienne génération, si tant est que les jeunes générations l'acceptent comme telle. Barbara

⁸² Herbst, J. "Responding to State failure in Africa" in Brown et al., *Nationalism and Ethnic Conflict* et Clapham, C. "*Failed States and non-states*" in the *international order*, présentation lors de la conférence sur les Etats faillis, Purdue University, Florence, 7-10 avril 2000

Kingsolver décrit très bien les perceptions possibles de la démocratie importée⁸³. Le chef d'une tribu locale congolaise - *Tata Ndu* - parle avec *Tata Price* - un missionnaire américain - au début des élections démocratiques :

*"White men tell us: Vote, bantu! They tell us: You do not all have to agree, ce n'est pas nécessaire! If two men vote yes and one says no, the matter is finished. A bu, even a child can see how that will end. It takes three stones in the fire to hold up the pot. Take one away, leave the other two, and what? The pot will spill into the fire. [...] But that is the white man's law, n'est-ce pas?" he asked. "Two stones are enough. Il nous faut seulement la majorité."*⁸⁴

L'acceptation de la de majorité, et par conséquent l'exclusion de la minorité, n'est pas le seul obstacle. Oser des opinions divergentes du consensus est le deuxième. Ici, il faut prendre en compte la pression sociale de la communauté sur l'expression des convictions personnelles. Dans quelle mesure réfléchit-on comme individu ou comme faisant partie d'une groupe ?

Respect des Anciens

La démocratie parlementaire est fondée sur le principe de l'égalité des hommes. Or, dans la plupart des sociétés africaines - fortement stratifiées donc hiérarchisées - le respect des Anciens est une des valeurs fondatrices. Comment ouvrir le débat dans la démocratie parlementaire si les citoyens sont limités par leur position dans la société et si contredire les Anciens est perçu comme un manque de respect. L'égalité dans la prise de décision n'est-elle pas, alors, qu'une illusion ? Le chef *Tata Ndu*, dans le livre de Kingsolver, commente ainsi l'érosion du respect des Anciens dans le système démocratique:

*"Our way was to share a fire until it burned down, ayi? To speak to each other until every person was satisfied. Younger men listened to older men. Now the Beelezi tell us the vote of a young, careless man counts the same as the vote of an elder."*⁸⁵

⁸³ Dans son roman "*The Poisonwood Bible*", Harper Perennial, New York, 1998

⁸⁴ Citation de Barbara Kingsolver "*The Poisonwood Bible*", Harper Perennial, New York, 1998, p. 333

⁸⁵ *ibid*

Systèmes de croyance

Finalement, les systèmes de croyances influencent l'opinion qui n'est alors plus basée sur le principe de la rationalité. Ansay, Deutsch et Mwana wa vene décrivent ainsi le système de croyances dans la culture africaine : « L'Africain a toujours chéri l'accord entre les diverses sphères ou niveaux de réalités : divinités supra-naturelles, Ancêtres, voisins, animaux, plantes... Le monde visible et le monde invisible sont en constant échange ». Un exemple de l'influence de cette conscience supra-naturelle dans la politique vient du Congo. Au moment de la signature du traité de paix entre Kabila et Mobutu sous les auspices de Nelson Mandela et de l'envoyé spécial des Etats-Unis, Bill Richardson, Kabila se trouve en face de son opposant – Mobutu - qui l'a finalement battu. Selon les croyances culturelles, Mobutu dispose de caractéristiques mythiques des animaux les plus vénérés de la forêt, le léopard et l'aigle⁸⁶. Kabila n'a pas osé - même pas une seule fois - regarder directement Mobutu dans les yeux, de peur d'être ensorcelé. Cet exemple montre les limites de la rationalité. Ensuite, selon Ansay, Deutsch et Mwana wa vene, « il n'y a pas de discontinuité entre ce monde et le monde de l'au-delà. » Cette conscience de la continuité entre la vie et la mort s'accorde mal avec de courts mandats électoraux et des responsabilités qui cessent à la fin des mandats.

Structures traditionnelles compatibles avec des Etats modernes

“Les changements doivent être positifs, modelés et instaurés par l'Afrique et ne pas être seulement une réaction aux événements qui l'affectent. Car le choix n'est pas entre le changement ou le refus du changement, le choix pour l'Afrique réside entre changer ou être changée.”⁸⁷

Quelle est l'alternative à la reproduction du modèle démocratique occidental ? Quelles nouvelles structures de gouvernance sont imaginables qui prennent en compte les réalités culturelles? Les systèmes traditionnels peuvent être un point de départ du développement des institutions qui correspondent mieux aux besoins de la population. Le Somaliland et l'Afrique du Sud nous donnent de cela deux bons exemples.

⁸⁶ Selon le correspondant pour le New York Times à l'époque, Howard B. French.

⁸⁷ Gakunzi, David et Obe Obe, *Rencontres avec Julius K. Nyerere*, Descartes&Cie, Paris 1995

Assemblée des chefs traditionnels au Somaliland

Alors que la Somalie reste divisée et que la perspective d'un gouvernement central est très lointaine, le Somaliland (ancienne province du Nord-ouest de la Somalie) est unifié et gouverné par une démocratie constitutionnelle. Comme la Somalie, le Somaliland a connu une période de guerre civile sanglante pendant la chute du régime de Siad Barré. La population était divisée selon une appartenance aux clans ou aux sous-clans, chacun en quête du pouvoir, d'une influence politique, d'un territoire et de ressources économiques. Trente conférences de réconciliation ont été nécessaires pour réconcilier les parties et les mettre d'accord sur un système de gouvernance. Le résultat est une combinaison intéressante des structures traditionnelles et modernes. Le rôle des Anciens est institutionnalisé dans une assemblée des chefs traditionnels - le *Guurti*. Leur reconnaissance politique promet leur participation démocratique et leurs réunions sont publiques

Ce succès peut s'expliquer par le rôle différent confié aux Anciens pendant la reconstruction de l'Etat après la guerre civile. Contrairement au processus somalien, au Somaliland, les acteurs étaient uniquement locaux, les représentants légitimes de toutes les communautés affectées. Ensuite, les conférences se sont déroulées à l'intérieur du pays, leur durée n'était pas prédéfinie et elles se déroulaient hors de l'attention des médias.

Intégration des dirigeants traditionnels en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud présente un exemple où des tentatives ont été faites pour partager le pouvoir de l'Etat central avec des autorités locales et traditionnelles. Le gouvernement a su faire progresser la démocratie et a « dé-féodalisé » les zones rurales tout en gardant des caractéristiques de la culture africaine noire. Les autorités traditionnelles étaient, avant 1994, légalement le premier niveau d'administration en zone rurale noire. L'élite rurale administrait la population et était chargée du maintien de l'ordre public ainsi que de la prestation de services publics de base. Bien que ces chefs étaient alors soumis au gouvernement blanc selon une forme du principe de « *indirect rule* »⁸⁸ colonial, ils restaient la principale autorité dans les zones rurales.

⁸⁸ Principe de gouvernement en vigueur dans de nombreuses colonies britanniques qui consiste à contrôler un territoire à travers ses autorités coutumières. Celles-ci restent en place en échange de leur soumission.

Une loi prévoit l'établissement d'un Conseil traditionnel qui doit être composé de membres choisis par le chef, d'un tiers de femmes et d'autres membres élus démocratiquement. Ce Conseil et sa composition témoignent d'une modernisation de l'institution car l'obligation d'un Conseil introduit l'encadrement du chef et sa composition la rend compatible avec les principes constitutionnels (non-discrimination et démocratie).

Un point essentiel de ce projet de loi est la prise en compte du problème de légitimité des chefs traditionnels, faits et défaits par l'administration coloniale et le régime d'Apartheid, selon leur soumission au régime en place. Il instaure une nouvelle forme de reconnaissance étatique des chefs par le biais de l'octroi de certificats, sous certaines conditions : l'assurance que la désignation du chef s'est faite conformément aux règles coutumières, qu'il n'a pas de casier judiciaire et qu'il n'est pas mentalement déficient. En bref, l'Etat s'accorde le pouvoir de démettre les chefs tribaux. La nécessité de l'aval étatique renforce le contrôle de l'Etat sur cette institution et amenuise ainsi son pouvoir.

Et si on constate un manque de données sur la perception et le soutien dont bénéficient les chefs, ce qui nous empêche de connaître la réelle légitimité de cette institution, certains ont pu observer une évolution récente, celle de l'apparition d'une nouvelle génération de chefs, jeunes et éduqués, qui s'intéressent au développement local et cherchent à s'adapter au nouveau contexte démocratique⁸⁹. L'évaluation de Vasu Gounden⁹⁰ est que le grand avantage des dirigeants traditionnels en Afrique du Sud est qu'ils garantissent un pouvoir visible dans les provinces rurales. Désormais dans un Etat qui fonctionne, injecter des méthodes traditionnelles reste néanmoins délicat. L'intégration des chefs risque de créer deux classes de justice.

Conclusion

L'histoire des pays africains montre une évolution des relations au pouvoir entre la population et ses dirigeants. Pendant la période coloniale de nouvelles structures de loyauté émergent, de nature contre-démocratique. L'introduction des armes de feu facilite la responsabilité du bas vers le haut, vis-à-vis des pouvoirs coloniaux au lieu du haut vers le bas, vis-à-vis des citoyens. L'introduction des démocraties parlementaires lors de

⁸⁹ Dijkema, C. et Lagrange, M. « Partage du pouvoir: que faire de la chefferie traditionnelle en Afrique du Sud » dans *Processus de transition et réforme de l'Etat*, Irénées (www.irenees.net), 2005

⁹⁰ Vasu Gounden est le directeur du centre africain pour la résolution des conflits (ACCORD) à Durban en Afrique du Sud.

l'indépendance des Etats africains n'a pas amélioré cette relation. Pendant cette période, sous l'influence de la guerre froide, le lien financier entre les dirigeants africains et une des superpuissances continue de permettre à des régimes d'être irrespectueux vis-à-vis des besoins des populations.

Faut-il conclure que la démocratie ne marche pas en Afrique, comme l'ont fait certains auteurs ? Nombreux sont les facteurs responsables de l'échec de la démocratie occidentale. J'insiste sur trois facteurs culturels qui créent des tensions entre les principes de la gouvernance traditionnelle et la démocratie parlementaire. La conclusion selon laquelle la démocratie ne fonctionnerait pas en Afrique est désormais hâtive. Deux exemples, le Somaliland et l'Afrique du Sud, montrent que tradition et modernité ne sont pas a priori inconciliables. Dans les deux cas, l'institutionnalisation du rôle des Anciens dans une démocratie parlementaire a aidé à stabiliser les relations entre les communautés et la sécurité du pays en général. Le défi consiste à trouver un équilibre entre la complémentarité et la compétitivité entre systèmes de gouvernance.

Bibliographie

Ahmed, I.I. et Green R.H. « The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland: local level effects, external interventions and reconstruction », *Third World Quarterly*, Vol. 20, No 1, pp 113-127, 1999

Ansary, M., and Mwana wa vene (ed.), *Racines de Paix en Afrique, A la rencontre des traditions de paix dans la région des Grands Lacs*, Contribution à l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (étape 2004-2010), 2005

Dijkema, C. et Gatelier, K. « Processus de transition et réforme de l'Etat », Irénees (www.irenees.net), 2005

Besteman, Catherine « The cold War and Chaos in Somalia, a view from the ground » in Ferguson, R. (ed.) in *The State Identity and Violence, Political disintegration in the post-Cold War world*, Routledge, London, 2003

French, H.B. *A continent for the taking: the tragedy of hope for Africa*, Vintage series, New York, 2005

Hochschild, Adam *King Leopold's Ghost, A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, 1998

Hunter, Jannie & Lombard, Christo *Multi-party democracy, civil society and economic transformation in Southern Africa* : Papers from the 14th Southern African Universities Social Science Conference, Windhoek, November 1991

Annexes.

Iye, Ali M. « "Paix et Lait", Domestication du conflit chez les pasteurs somalis » in *Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, Unesco, année pas connue, <http://www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/ediye.htm>

Kingsolver, Barbara *The Poisonwood bible*, Harper Perennial, New York, 1998

Lewis, I. *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press for the International African Institute, 1961

Mpalanga, G. P. *The crisis of African democracy as an underlying factor for the multi-party movement in Africa*, in Hunter&Lombard, 1992, p.23-34

Ottaway, Marina *Africa's new leaders, Democracy or State Reconstruction?* The Brookings Institution Press, Washington 1999

Veen, Roel van der *Afrika, van de koude oorlog naar de 21^e eeuw*, Kit Publishers, Amsterdam, 2004

Vircoulon, Thierry. « Que faire des chefs coutumiers dans la nouvelle Afrique du Sud ? » in *Afrique du Sud démocratique ou la réinvention d'une nation*, L'Harmattan, 2004

Annexe 3

Stratégie pour l'utilisation dans l'enseignement et dans l'administration des principales langues parlées ou comprises par les habitants

Instauration d'un système éducatif rationnel et fonctionnel

Louise-Marie Diop-Maes⁹¹

INTRODUCTION

La proposition n°10 de « Changeons l'Afrique » de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique indique, notamment, qu'il faut « officialiser les principales langues nationales et transcrire dans ces langues les lois et règlements ». La proposition n°15 s'intitule « Bâtir un système éducatif et de formation adapté aux besoins de l'intégration ». Parmi les racines à retrouver pour refonder la gouvernance en Afrique, il est évident que les langues autochtones les plus parlées ou comprises, ont un rôle fondamental et irremplaçable à jouer. En effet, dans les anciennes colonies françaises, l'enseignement est dispensé exclusivement en français soit dès la maternelle ou le cours préparatoire, soit à partir du CE2. Tel quel, il engendre de graves effets pervers :

- Pour l'enfant lui-même : 1. parce qu'il entre dans le cycle primaire avec « un retard de six années de compétence linguistique » (cf. Agbidinoukoun, Dr. en sciences du langage) très difficile à rattraper. Le jeune élève comprend donc moins vite, souvent mal ou même pas du tout. Aussi les taux de redoublement et d'abandon sont-ils très élevés. Le pourcentage d'enfants scolarisés terminant le cycle primaire reste faible et le nombre de ceux qui accèdent à l'enseignement secondaire, dérisoire par rapport à l'ensemble de la population. 2 : Un temps et des efforts démesurés sont imposés aux enfants pour assimiler et maîtriser

⁹¹ Louise-Marie Diop-Maes (Mme Cheikh Anta Diop) est la veuve de Cheikh Anta Diop, grand historien et anthropologue sénégalais disparu en 1986. Elle est Docteur d'Etat en géographie humaine

la langue française au détriment de l'acquisition des connaissances scientifiques et techniques dont ils auraient besoin pour se développer.

- Du point de vue social, une coupure profonde se crée, non seulement entre l'enfant et sa famille, mais entre les citoyens instruits en français (peu nombreux) et tous les autres (y compris les alphabétisés en langue autochtone, enfermés dans un savoir « fonctionnel » très sommaire et inextensible). La masse de la population reste pauvre. Le nombre des sans-emploi augmente générant un pourcentage croissant de délinquants.
- Au plan politico-administratif, les cadres sont séparés du peuple ; le peuple ne participe pas. Il n'y a pas de démocratie possible (les administrés ne peuvent contrôler les administrants).
- Dans le domaine économique, la rentabilité de l'enseignement est particulièrement faible. Le développement économique ne peut se produire en raison du très petit nombre de scientifiques et de techniciens compétents. D'immenses gisements d'intelligence et d'invention sont perdus. De plus, cette place exclusive du français contribue à amplifier la fuite des cerveaux.

D'une façon générale, les historiens observent que :

- l'Europe n'a acquis son dynamisme économique et social et développé des techniques nouvelles qu'au 16^{ème} siècle, quand les langues parlées par les habitants ont été utilisées par l'intelligentsia à côté du latin (cf. C.A. Diop interviewé au Niger en 1984) ;
- la rareté des progrès scientifiques et techniques au Moyen-Âge s'explique par le « cloisonnement intellectuel » entre le clerc (qui compulse les manuels écrits en latin) et « l'artisan, le maître d'œuvre à peu près illettrés » (René Taton, *La science antique et médiévale*, PUF) ;
- la Finlande s'est développée à partir de la seconde guerre moitié du 19^{ème} siècle en transcrivant le finnois et en l'utilisant pour l'enseignement et l'administration, en même temps que le suédois, langue de l'ancien colonisateur.

Le géographe, pour sa part, constate aujourd'hui une coïncidence entre les régions les plus pauvres économiquement, les moins techniquement avancées et celles où la langue et l'administration et de l'enseignement est foncièrement différente de celle des habitants, par exemple, dans les pays d'Amérique du Sud. On sait d'autre part que les Scandinaves, outre leurs langues, parlent aussi généralement l'anglais, et souvent, de plus, une autre

langue européenne. C'est ce type de système bilingue et/ou plurilingues qui conviendrait à l'Afrique d'aujourd'hui : langues autochtones / langues européennes de communication extérieure.

Le plurilinguisme n'a que des avantages. Il est prouvé maintenant que, contrairement à ce que croyait le colonisateur, les matières les plus abstraites et les plus subtiles peuvent être traduites dans les langues africaines. La démocratie et l'administration en bénéficieraient, et, surtout, l'économie.

Il est donc clair que l'utilisation des langues autochtones dans l'enseignement et dans l'administration est une nécessité fondamentale. Mais selon quelle stratégie ?

Des exemples significatifs

Le précédent finlandais

La superficie de la Finlande est environ une fois et demi celle du Sénégal et sa population deux fois moindre et majoritairement groupée dans les régions littorales du sud. Les faits qui suivent sont tirés de Eino Juttikala, *Histoire de la Finlande*, trad. Claude Sylian, édit. La Baconnière, Neuchâtel, Suisse, 1978.

La Finlande fut colonisée par la Suède du 12^{ème} au 18^{ème} siècle. Le suédois était la seule langue officielle. La domination russe qui suivit fin 18^{ème} et 19^{ème} siècle ne réussit pas à imposer le russe. Le suédois resta la langue de tout l'enseignement et de l'administration. Le finnois ne fut utilisé que pour l'enseignement religieux de base et pour le niveau le plus élémentaire, très partiellement dispensé par des ecclésiastiques. Cette langue est apparentée à un groupe linguistique d'Asie centrale et septentrionale et n'a rien de commun avec les langues européennes. Un peu avant le milieu du 19^{ème} siècle, un dictionnaire et une grammaire furent élaborés et les chants populaires finnois, très poétiques, mis par écrit. C'est la toute première œuvre de la littérature finnoise. En 1858 le finnois fut décrété langue de l'administration locale dans les communautés rurales où il était parlé par la majorité des habitants. Deux délégations de paysans osèrent ensuite demander au tsar que le finnois soit adopté aussi dans l'enseignement et dans la procédure judiciaire. Le tsar signa le décret en 1863. En 1865 les municipalités purent commencer à ouvrir des écoles primaires finnoises. Une seule école secondaire de langue finnoise fonctionnait, fondée dès 1858. C'est à partir de 1883 qu'un net changement intervint dans la politique scolaire grâce à l'action d'un sénateur conscient

de la situation et en 1889, les écoles secondaires finlandaises comptèrent autant d'élèves que les écoles suédoises. En 1894, l'université devint bilingue.

Parallèlement, les relations commerciales avec l'ouest devenaient plus actives et plus diversifiées. Ce fut pour la Finlande « une ère de progrès dans tous les domaines ». Les produits industriels finlandais avaient atteint à la fin du siècle « un stade de développement plus avancé qu'en Russie ».

Consécutivement à la révolution russe de 1917, après des troubles et des élections, la Finlande fut reconnue indépendante par l'Union Soviétique en 1920 et sa constitution stipula que finnois et suédois étaient les deux langues nationales de la république. L'égalité des deux langues fut confirmée par une loi en 1922. Le niveau d'instruction des populations put s'accroître grâce à l'entrée en vigueur d'une loi de 1921 instituant six années de scolarité obligatoire.

La seconde guerre mondiale fut très dommageable à la Finlande, piégée par les Allemands et les Russes. Néanmoins, une trentaine d'années après la fin de la guerre, en 1977, le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant atteignait 6 654 dollars, classant la Finlande au 18^{ème} rang mondial devant le Royaume Uni (Angleterre), l'Espagne et l'Italie, mais derrière les autres pays scandinaves, l'Allemagne occidentale et la France. En 2002, le Revenu National Brut (RNB) par habitant la situe au 11^{ème} rang mondial, devant la France et l'Allemagne et derrière les autres pays scandinaves et le Royaume Uni avec 23 890 dollars. L'indicateur de développement humain (IDH) classe la Finlande au 13^{ème} rang, devant la France, le Danemark et l'Allemagne. Cet indicateur est calculé par le PNUD selon 3 critères : espérance de vie à la naissance, taux d'alphabétisation des adultes et parité de pouvoir d'achat en dollars (PPA), par habitant. Récemment la Finlande était en tête du classement international portant sur le niveau en mathématiques des élèves de 15 ans.

A environ un siècle de distance, le cas de la Finlande colonisée par la Suède est tout à fait analogue à celui des anciennes colonies d'Afrique : la langue des habitants est radicalement étrangère à la langue du colonisateur et elle était restée pratiquement non écrite. Et l'empreinte coloniale était totale : administration et enseignement.

On retiendra que :

- les écoles en langue nationale (des niveaux primaire et secondaire puis supérieur) se sont développées en trente six ans (entre 1858 et 1894), d'abord lentement, ensuite, rapidement (1883-1894).
- une école secondaire en langue finnoise a précédé l'ouverture des écoles primaires municipales ;

- le développement des écoles s'est accompagné d'un développement économique et démocratique très remarquable en une quarantaine d'années et que ce développement s'est confirmé entre les deux guerres puis après la seconde guerre mondiale.
- Jusqu'à présent les formulaires administratifs sont bilingues et les deux langues sont obligatoires dans les programmes scolaires des cycles correspondant aux collèges et aux lycées.

L'exemple actuel des écoles et des éditions bilingues et plurilingues

Depuis quelques décennies, les écoles bilingues se multiplient dans le monde. Le contexte commercial, intellectuel et politique les rendent particulièrement utiles et bénéfiques, tant pour les élèves qui ont la chance de s'y trouver que pour la société en général. La méthode habituelle consiste à enseigner la moitié des matières à étudier dans la langue du pays, et l'autre moitié dans la langue étrangère choisie dès que celle-ci est suffisamment assimilée. En outre une troisième langue est généralement apprise parallèlement et même une quatrième, que ce soit dans les écoles internationales ou dans les écoles nationales bilingues. Il est clair que le bilinguisme à l'école est non seulement réalisable, mais hautement recommandable et que l'on peut s'inspirer des méthodes qui y sont appliquées en les adaptant, s'il y a lieu, à la situation spécifique du système éducatif en vigueur dans l'Afrique subsaharienne actuellement. On notera, par ailleurs, le développement récent de la publication de livres bilingues (romans et autres) selon le système des « juxta » utilisé jadis par les lycéens latinistes : sur la page de gauche, le texte latin, sa traduction en français sur la page de droite.

Réponses aux objections souvent avancées

1 – Les langues africaines ne permettraient pas d'exprimer le contenu des différentes matières, spécialement en mathématique et en science - Réponse : c'est absolument faux ; non seulement ce qui fut possible pour le finnois l'est pour n'importe quelle autre langue, mais le travail dans ce sens est déjà en partie réalisé au Sénégal grâce aux travaux de Cheikh Anta Diop, Arame Fall Diop et Sakhir Thiam. On se reportera à l'article « Comment enraciner la science en Afrique : exemple walaf (Sénégal) », *Bulletin de l'IFAN*, tome 37 série B 1975 n°1 pages 154-233, dans lequel Ch. A. Diop a traduit en wolof : la théorie des ensembles, la physique mathématique et théorique, l'organisation de la matière au niveau quantique, la relativité restreinte et générale ainsi que la cosmologie relativiste avec, en annexe, la

terminologie de l'algèbre sensorielle, et enfin, la chimie quantique. Les pages de gauche sont rédigées en français, celles de droite en wolof. Madame Arame Fall Diop, linguiste, en a tiré un lexique mathématique et scientifique. Elle a par ailleurs publié, en collaboration, un dictionnaire wolof (édit. Karthala, Paris), traduit des livrets pour la santé et autres textes en wolof. Le professeur Skhir Thiam a enseigné la mathématique en wolof à l'université.

2 - Les parents veulent que leurs enfants soient scolarisés en français -
Réponse – Oui, mais c'est parce que tout l'enseignement secondaire s'exerce exclusivement en français et que l'administration n'utilise que le français, ce qui constitue un énorme frein au développement ne serait-ce que parce que des dizaines de milliers d'intelligences restent en friche du seul fait de ce système. Dès que les parents sauront que leurs enfants pourront accéder au fonctionnariat et autres professions en utilisant aussi leur propre langue, ils seront ravis que leurs enfants apprennent également dans cette langue qui leur permettra de comprendre beaucoup mieux et beaucoup plus vite (l'expérience en a été faite) la mathématique, les sciences et les techniques qu'ils ont un urgent besoin de connaître pour pouvoir se développer.

3 – Le morcellement linguistique est tel qu'on ne peut envisager de traduire les manuels scolaires en autant de langues – Réponse – Ce morcellement n'est pas pire que celui des trois pays Baltes, des divers pays scandinaves, des pays balkaniques, de l'ex-Yougoslavie, du « Benelux », de la Suisse... Il suffit de choisir les langues maternelles ou véhiculaires les plus largement répandues et/ou ayant un grand nombre de locuteurs : bambara, more, pulaar, wolof, haoussa, yoruba... A cet égard, le cas de l'Islande est particulièrement instructif et devrait être plus connu. L'indépendance proclamée en 1944 met fin à 7 siècles de domination d'abord norvégienne, ensuite danoise. Les Islandais ont aussi leur langue propre et avaient été « danisés ». Au départ, les ressources sont essentiellement halieutiques ; s'y ajoute un élevage surtout ovin. Mais, depuis son indépendance, l'Islande a beaucoup progressé, grâce à une exploitation systématique, par ses ingénieurs, de cette inépuisable source d'énergie électrique que constitue sa géothermie (cultures variées en serres, chauffage des habitations, piscines.. mais aussi des industries variées : aluminium, ferro-silicium, constructions navales, tourisme...). Or, la population ne compte en tout et pour tout que 300 000 habitants et elle a plus que doublé depuis 1951 (143 000 !). Dès 1982, son PNB par habitant se classe au 13^{ème} rang dans le monde (avant la France et la Finlande) et en 1999 au 7^{ème} rang (RNB et IDH). La plupart des

travailleurs et des patrons sont syndiqués. Le taux de chômage est resté bas (passant de 0,5 à 1,3%) grâce à un taux de croissance moyen de l'ordre de 3% par an (malgré des périodes d'inflation) et à des taux d'investissement élevés dans l'industrie. Tout travailleur a droit à la sécurité sociale, à l'assurance chômage et à cinq semaines de congé annuel. L'école est obligatoire pour tous les enfants de 7 à 16 ans. Le taux d'alphabétisation est de 99%, l'espérance de vie est de 81 ans pour les femmes, 78 ans pour les hommes. Le salaire d'un ministre est tout juste 5 fois plus élevé que celui du travailleur le moins payé du pays. Les enfants créent des jardins maraîchers leur jour de congé hebdomadaire et les internats des collèges sont transformés en hôtels touristiques pendant les mois de vacances (d'après Daniel Etounga Manguelle, « L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel ? » éd. Nouvelles du sud, 1993, p. 103-106, et la *Revue Images économiques du monde*, de 1980 à 2000).

Un système inapproprié

Comment commencer ?

Pour réussir, compte tenu de la situation actuelle, le passage d'un système à l'autre ne peut être que progressif. La réforme qui semble être la plus judicieuse consisterait à s'inspirer à la fois du modèle finnois, des écoles bilingues/multilingues et des éditions bilingues. Pour obtenir le plus rapidement possible (entre 4 et 7 ans) des cadres moyens bilingues à même de servir dans l'enseignement primaire et dans la fonction publique, la première mesure à prendre serait de commencer tout de suite le bilinguisme à partir de la sixième, c'est-à-dire la première année de l'enseignement secondaire général et technique (tout en maintenant, évidemment, les efforts déjà entrepris au niveau des premières classes de l'enseignement primaire). Comme les classes de sixième sont beaucoup moins nombreuses que les classes du primaire, la réforme serait bien plus facile à appliquer. De l'avis des linguistes et autres spécialistes, les enfants sachant déjà bien écrire le français en sortant du CM2, apprendraient très vite à maîtriser la lecture et l'écriture de leur langue (1 mois ou 2). L'assimilation sera encore plus rapide pour les professeurs. D'ailleurs, on commencerait seulement par la mathématique et les sciences.

Pour ce faire, il faudrait préalablement élaborer des manuels ou fascicules bilingues, pages de gauche en français, pages de droite dans la langue nationale ou régionale. De cette façon, les parents comprendraient qu'il ne s'agit pas d'un « enseignement au rabais », la matière étant exactement la même que celle du programme rédigé en français. La

rédaction préalable de ces supports écrits bilingues serait élaborée par un groupe de linguistes et de professeurs. Il ne manque pas, tant en Afrique qu'en Europe, d'enseignant(e)s et/ou de diplômé(e)s et de retraité(e)s qui seraient intéressé(e)s par le travail de traduction en échange d'une rétribution complémentaire ou principale raisonnable. Un(e) coordinateur (trice) devrait être désigné(e). Il conviendrait d'insérer dans les horaires, à partir de la sixième (1^{ère} année de l'enseignement secondaire général et technique), puis les années suivantes, 2 heures hebdomadaires consacrées à l'enseignement de la langue nationale concernée : dictée, grammaire, littérature, rédaction... Pour cela aussi des fascicules devraient être produits. Une littérature existe déjà en wolof et dans d'autres langues.

Privilégier les établissements d'enseignement scientifique, technique et entrepreneurial

S'agissant d'obtenir une élévation du niveau de vie et un développement économique harmonieux, il faudrait, autant que possible, créer dans chaque région administrative, chaque « province », un établissement de diffusion des connaissances les plus directement utiles au développement, c'est-à-dire une école polytechnique du niveau du secondaire qui soit bilingue (et plurilingue) et mixte (50% de filles). Les élèves seraient recruté(e)s prioritairement parmi tous les enfants de la région qui ont terminé correctement le CM2, même s'ils n'ont pas réussi le concours d'entrée en sixième. Les plus jeunes alphabétisé(e)s fonctionnels pourraient peut-être se joindre à eux, au besoin dans une section particulière.

L'enseignement dispensé serait très diversifié : comptabilité, gestion, droit commercial, travaux publics, hydraulique, mécanique, électronique, informatique, chimie, nutrition, hygiène, traitement des déchets, médecine élémentaire et préventive, secourisme, autant que agriculture tropicale, élevage scientifique, sylviculture, écologie et aussi éthique. Les élèves seraient réparti(e)s en différentes sections et sous-sections après deux ans de tronc commun. Il s'agit de :

- Empêcher la congestion et l'extension des capitales, ce qui suppose le développement de villes provinciales petites et moyennes attrayantes,
- Obtenir non seulement un accroissement et une diversification des productions agricoles, une meilleure alimentation, un meilleur niveau de santé et un meilleur environnement, mais aussi et même surtout le développement d'activités artisanales, industrielles et de service très diversifiées (production, réparation, maintenance, conception, ...)

- Donner des acteurs capables de réaliser des synthèses efficaces et fructueuses entre savoirs traditionnels et connaissances scientifiques et techniques modernes.

Ces établissements dont la localisation serait préalablement étudiée, joueraient le rôle de « pôles de développement » autour desquels se créeraient des PMI et des PME individuelles et associatives travaillant – et pour le marché intérieur – et pour le marché extérieur, à l'exemple de l'association des villageois de N'Dem (AVN), région de Bambey au Sénégal. Ils seraient, en même temps, des centres permanents de documentation et d'informations scientifiques, techniques et économiques. Une programmation d'activités économiques pourrait d'ailleurs être établie par une société d'initiative comprenant les délégués des villages et les spécialistes idoines, un comité serait habilité à solliciter des prêts. Le premier établissement polytechnique de ce type pourrait être expérimenté dans une région semi-rurale déjà pourvue en eau et en électricité et suffisamment proche de la capitale pour assurer l'approvisionnement et les débouchés.

La faisabilité

- La commune choisie donnerait le terrain nécessaire.
- Le statut de ces centres polyvalents serait celui des établissements d'utilité publique sans but lucratif.
- Le financement pourrait être fourni par plusieurs sources : les organismes internationaux concernés et intéressés : PNUD, UNICEF, UNESCO, FAO, FIDA, BRED, ONUDI, OIT, BAD, Banque Mondiale, les ONG lucides et motivées, les fondations, les coopérations décentralisées et les villes et/ou localités jumelées, les sommes libérées par l'annulation de la dette.

Il s'agirait d'un financement continu pendant au moins 20 ans, le temps que les promotions sortantes aient eu la possibilité d'enrichir la région concernée, au point qu'elle puisse assurer les frais d'entretien et de fonctionnement. Ce financement devrait couvrir non seulement la construction de tous les bâtiments nécessaires ainsi que leurs équipements fonctionnels, mais aussi la maintenance, la rémunération du personnel, et avant tout, les supports écrits bilingues de l'enseignement. Les habitants pourraient contribuer (nourriture, travaux divers). Au Sénégal, les jeunes sortant de l'école polytechnique de Thiès, des instituts universitaires de Dakar et de l'université de St Louis pourraient être recrutés comme

enseignants. S'il y a lieu, quelques spécialistes manquants pourraient, en outre, être détachés par certaines ONG qui centralisent les bénévoles des pays industrialisés.

*

L'élévation du degré de qualification et du niveau de vie dépend de la diffusion des savoirs et des savoir-faire. L'observation prouve que cette diffusion elle-même dépend de l'utilisation des langues parlées et/ou comprises par les habitants. En Amérique hispanisée, les régions massivement peuplées d'Amérindiens ne se développent pas non plus. Pour obtenir les résultats espérés dans les plus brefs délais, il faudrait : 1°) Rendre bilingues, sans plus attendre, les collèges et les lycées d'enseignement général et technique, en appuyant cet enseignement sur des manuels et/ou fascicules bilingues (langue européenne / langue autochtone), 2°) En créant des centres polytechniques régionaux mixtes et bilingues localisés avec discernement.

Diverses ressources financières internationales permettraient leur création et leur fonctionnement. C'est aussi le seul moyen d'enrayer l'exode vers les capitales et vers les pays riches. De toute façon, une telle action est la condition sine qua non de la bonne gouvernance et du développement.

Nous suggérons donc que soit pris en considération prioritairement le projet simple mais fondamentalement efficace qui consiste à recruter un groupe de linguistes traducteurs et d'enseignants (locuteurs de la langue choisie), d'abord en mathématiques et en sciences, et à produire des manuels ou fascicules bilingues en commençant par la première année du collège (la « sixième »).