



FONDATION POUR LE RENFORCEMENT  
DES CAPACITES EN AFRIQUE

No. 002

Mai 2008



# **RESULTATS ET RECOMMANDATIONS**

**HUMANISER LES ETATS ET LES ECONOMIES  
EN AFRIQUE – ESQUISSE DU PARCOURS  
VERS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES  
DE LA SOCIETE CIVILE**

Une publication du Département de Gestion des Connaissances de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique

# HUMANISER LES ETATS ET LES ECONOMIES EN AFRIQUE – ESQUISSE DE LA VOIE VERS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA SOCIETE CIVILE

## I. INTRODUCTION

Le présent numéro de Résultats et Recommandations résume les conclusions d'une étude qui passe en revue les relations État/société civile en Afrique. L'objectif est d'amener l'ACBF à mettre davantage l'accent sur le renforcement du partenariat entre l'État et la société civile dans les processus de gestion du développement national. Sous la conduite du Département de Gestion des Connaissances de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) et le Groupe et Réseau Technique Consultatif sur la Professionnalisation des Voix de la Société Civile et du Secteur Privé (VOICENET), l'étude définit la société civile en tant que concept, met en exergue la nature de sa relation avec l'État en Afrique, identifie les défis auxquels sont confrontées les organisations de la société civile et leur efficacité et donne des conseils pratiques sur les points d'entrée en vue d'interventions efficaces en matière de renforcement des capacités par l'ACBF et d'autres partenaires.

## II. LE PROBLEME

### (a) Le concept de société civile

Le concept de société civile a été apparemment utilisé pour la première fois au XVI<sup>e</sup> siècle quand il assimilait le bonheur de l'individu au bien-être général de la société. La société civile était perçue comme le creuset des libertés publiques, à une époque où le bénévolat, l'esprit communautaire et la vie associative indépendante étaient considérés comme des liens sociaux puissants capables de souder la société et la protéger contre la domination de l'État. La société civile rend par conséquent l'État responsable et efficace. Objet de moult définitions, elle est globalement considérée comme une sorte de vie associative distincte de l'Etat et des marchés, bien que formée dans le but de promouvoir l'intérêt commun et de faciliter l'action collective (Édouard 2004 : VII) . Ainsi la société civile offre un espace pour le développement participatif. Et c'est cette participation qui encourage l'interaction dynamique et responsable entre les citoyens et les structures de gouvernance. Pour l'ACBF, la société civile sert à influencer l'Etat afin de promouvoir l'efficacité du secteur public, l'utilisation efficiente des ressources publiques et la bonne gouvernance. La société civile est composée d'organisations diversement décrites comme organisations non gouvernementales (ONG), organisations communautaires, et associations bénévoles.

### (b) La société civile en Afrique

Avant la montée de la pression de la demande de réformes démocratiques au début des années 80, l'attribution d'un rôle à la société civile dans l'analyse des événements survenus en Afrique subsaharienne constituait l'exception plutôt que la règle. Ceci découlait d'une part de l'hypothèse erronée selon laquelle la société civile n'existait pas en Afrique et d'autre part de la conclusion que le concept de société civile ne pouvait pas expliquer les événements que connaît le continent. Le rôle de premier plan qu'elle a joué dans les efforts d'instauration de la bonne gouvernance en Afrique montre avec clarté le caractère peu judicieux et erroné de cette hypothèse.

L'Afrique a une vieille tradition de vie associative et d'organisations ethniques et sociales qui ont aidé à façonner et modeler l'opinion publique et à résister aux avances pernicieuses de l'État. L'Afrique a toujours connu le communalisme participatif, ce qui a libéré les énergies et l'enthousiasme des populations en vue du bien commun.

Les organisations de la société civile sont constituées pour différents objectifs. En Afrique, la raison essentielle est peut-être politique avant les considérations économiques. Les relations société civile/État ont été les plus litigieuses en Afrique comme le souligne le rapport du Mouvement mondial pour la démocratie : Défendre la Société Civile (World Movement for Democracy: Defending Civil Society) . Le rapport montre que :

- Le droit d'association n'est pas juridiquement reconnu en Libye.
- En Ouganda les ONG souhaitant publier des documents sur les droits de l'homme doivent les soumettre au préalable au Centre des Médias du Gouvernement pour vérification.
- En Égypte, les ONG sont gênées par les actions extrajudiciaires des services de sécurité qui surveillent et harcèlent les militants de la société civile, même si la loi ne leur donne pas de tels pouvoirs.
- La loi Equato-Guinéenne impose aux ONG des limites à leur action de promotion, de suivi et d'organisation des activités des droits de l'homme, et requiert l'approbation du gouvernement pour tout rassemblement politique le plus de dix personnes.
- En Éthiopie et en Algérie, la réglementation régissant le processus d'enregistrement des organisations de la société civile est vague et donne pleins pouvoirs à l'administration. En conséquence, les ONG éprouvent des difficultés à se faire enregistrer, font face à de longs délais, sont soumises à des enquêtes répétées et, dans certains cas, au rejet du dossier de demande d'enregistrement.
- Au Nigeria, un projet de loi en discussion vise à autoriser le conseil des ONG contrôlé par le gouvernement «de faire tout ce qui à son avis est destiné à faciliter son action conformément à la loi.»
- La loi égyptienne 84/2002 impose des restrictions aux ONG qui souhaitent s'allier à des ONG non égyptiennes et communiquer avec une organisation non gouvernementale. Les ONG nationales qui communiquent avec leurs homologues internationales encourent le risque de dissolution.
- En Angola, en février 2007, un militant des droits de l'homme et anticorruption a été arrêté par la police angolaise lorsqu'il s'est rendu dans l'enclave pétrolière pour y rencontrer des représentants de la société civile.
- Le gouvernement érythréen a publié une loi interdisant aux agences onusiennes et bilatérales de financer les ONG. Tous les financements des bailleurs de fonds doivent passer par les ministères.
- La loi tanzanienne 2002 sur les ONG crée un conseil national des ONG, seul groupe de coordination obligeant ces dernières à adhérer au conseil et interdisant toute personne ou organisation d'entreprendre «tout ce que le conseil est habilité ou tenu de faire» conformément à la loi.
- La loi zimbabwéenne sur l'interception des communications signée le 3 août 2007 autorise le gouvernement à intercepter un courrier, des appels téléphoniques et des courriels sans l'agrément du tribunal.

### (c) Structure et performance

Les organisations de la société civile en Afrique sont variées. Il y a cependant des points communs entre les diverses traditions d'Afrique anglophone, francophone, lusophone et arabophone. Le travail de terrain montre que les OSC naissent en réponse à différents enjeux dans différents pays et à différentes époques. Des exemples récents sont caractéristiques à cet égard. Au Nigeria, l'annulation de l'élection présidentielle de 1993, s'ajoutant au régime impitoyable du général Abacha qui s'en est suivi, a provoqué le mécontentement des citoyens, lequel s'est exprimé dans une série d'organisations des droits de l'homme. Au Libéria, le régime de Taylor a amené les populations à créer des organisations. À titre d'exemple, la protestation et la demande des Femmes de Bethel ont obligé le régime à créer le ministère du Genre et des Affaires féminines. La guerre civile qui a été précipitée par le régime a fait des organisations de la société civile la seule source d'aide en l'absence d'un gouvernement. Dans le régime politique du Sénégal relativement calme, les organisations de la société civile ont été formées dans l'optique de jouer un rôle compensatoire et complémentaire au gouvernement. Il s'agit d'organisations sans but lucratif, non partisans et autonomes représentant des femmes, le monde du travail, la jeunesse, les paysans et les secteurs marginalisés. La société civile du Burkina Faso est définie par rapport à la société politique qui s'exprime dans les institutions étatiques et par rapport à la société économique motivée par le profit.

Dans certains pays africains comme le Nigeria, les OSC se comptent par milliers. Elles vont de la plus visible à la plus obscure. Certaines disposent d'organisations et de bureaux propres tandis que beaucoup d'autres sont composées d'individus travaillant à temps partiel. Leur taux de mortalité est très élevé. Pour plus de synergie, les organisations de la société civile tendent à mettre en place des organisations de coordination. Au Nigeria est né le Transition Monitoring Group (TMG) qui compte environ 170 organisations membres. Il a été très efficace à affronter le gouvernement sur les questions de gouvernance. Il s'était lancé avec acharnement dans un débat animé avec la Commission électorale nationale indépendante (INEC) autour du suivi de l'élection de 2007.

Le Libéria, la Sierra Leone, le Sénégal et le Burkina Faso ont également créé des organisations coordonnatrices afin de renforcer les activités de la société civile. Le Libéria a mis sur pied le Comité consultatif des OSC en 2004. Au cours d'une réunion consultative il a été décidé que le gouvernement élabore un document d'orientation sur le fonctionnement des OSC. Le ministère de la Planification a élaboré le document que ces organisations estiment avoir dévié des termes de référence. Le document propose que le ministère approuve d'abord tout projet soumis par une OSC avant sa transmission aux bailleurs de fond pour financement. Cette sélection préalable a soulevé un certain nombre de questions, notamment quant au respect de l'autonomie des OSC.

La Sierra Leone a créé l'Association sierra léonaise des ONG (SLANGO) composée de 50 membres. C'est l'organe chargé de coordonner les ONG locales et internationales. L'association fonctionne grâce aux contributions des organisations membres. En retour, SLANGO offre certains services et privilèges. Elle organise des ateliers de formation pour les membres et une assemblée générale annuelle au mois de mars. L'association s'est cependant montrée peu efficace à affronter sérieusement le gouvernement qui a mis en place plusieurs structures de contrôle. Un bureau des ONG a été ouvert au ministère du Développement et est chargé de l'enregistrement de toutes les ONG. D'autres institutions supervisent également les ONG. C'est le cas de l'Unité de coordination du développement (DACU) dont la mission est de surveiller les niveaux d'aide au développement dépensée en Sierra Leone.

Au Sénégal et au Burkina Faso les ONG sont de petite taille et moins expérimentées. Mais à l'instar de la Sierra Leone et du Libéria, elles se regroupent en organisations faitières. Au Sénégal, le Conseil des ONG de développement (CONGAD) est composé de 116 organisations membres couvrant dix régions. La seconde organisation de coordination du pays est le Conseil national de la jeunesse (CNJ) qui coordonne toutes les associations de jeunesse. Les ONG ont signé un protocole d'accord avec le gouvernement et mis sur pied la Direction du développement communautaire (DDC) en vue de coordonner leurs relations. Le protocole d'accord ordonne au gouvernement du Sénégal de : i) faciliter la création d'ONG pour la mise en oeuvre de projets et programmes accompagnant les plans de développement du pays et ii) accorder des exonérations fiscales aux ONG pour l'acquisition d'équipements et matériels nécessaires à la mise en oeuvre des projets. En échange, les ONG acceptent de : i) mobiliser les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des plans de développement et du développement rural, ii) soumettre au gouvernement le programme d'investissement qu'elles comptent entreprendre et iii) présenter le rapport annuel sur l'état d'avancement des projets.

La situation est très similaire au Burkina Faso. Il y a quatre organisations coordonnatrices : le Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales (SPONG), la Cellule nationale de renforcement des capacités des organisations de la société civile (pour la coordination et le renforcement des capacités des OSC), la Confédération paysanne du Faso et le Réseau africain des jeunes pour la santé et le développement du Burkina Faso (coordination, mobilisation de ressources pour les associations de jeunesse). La Direction générale du suivi des ONG (DSPONG) a été créée en vue de faciliter les relations OSC/gouvernement.

En dépit des structures d'encadrement des relations État/société civile au Sénégal et au Burkina Faso, les rapports entre eux ne sont pas cordiaux. L'État exerce une supervision envahissante et fait concurrence aux OSC pour les financements. Le changement de l'équilibre des pouvoirs vers un régime d'interdépendance entre la société civile et l'État ne s'est pas produit malgré le protocole d'accord signé dans les deux pays.

Afin de renforcer l'expression des OSC dans les efforts de développement des pays africains, certains donateurs bilatéraux et multilatéraux ont recommandé l'établissement de relations entre l'État et la société civile. À titre d'exemple, l'Union européenne exige à l'article 4-6-33 du Fonds européen de développement (FED) que les OSC soient associées à la formulation et la mise en oeuvre de l'Accord de Cotonou avec les pays ACP. Dans le même ordre d'idées, la Banque mondiale recommande la participation des OSC à la formulation et l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) au plan national. Le PNUD qui finance les programmes nationaux de bonne gouvernance a fait la même recommandation permettant aux OSC d'être une force compensatrice et d'influencer la prise de décision politique et économique. Le Transition Monitoring Group du Nigeria s'est opposé à de telles instructions lorsque le fonds commun des donateurs a demandé que le TMG s'inscrive auprès de la Commission des affaires ministérielles- une structure gouvernementale. Le TMG a soutenu que s'inscrire auprès du même gouvernement avec lequel il règle les problèmes créerait de sérieuses difficultés.

Le constat est que quand que les OSC acceptent un tel modus vivendi avec le gouvernement, il sape leur crédibilité en tant que source indépendante d'inspiration de politiques et programme de développement alternatifs. .

### III. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Guidée par ces constatations, l'étude est arrivée aux conclusions ci-après :

- Une organisation reste une organisation de la société civile tant qu'elle défend des intérêts spécifiques pour une meilleure gouvernance. Elle cesse de l'être lorsqu'elle poursuit des intérêts politiques avec l'intention d'avoir le pouvoir politique. Elle devient alors une organisation politique.
- Le changement d'organisation de la société civile à une organisation politique n'est pas difficile à reconnaître. Un signe non trompeur est lorsque la direction ou des membres importants d'une organisation de la société civile quittent cette dernière pour devenir membres de l'organisation politique ayant été sévèrement critiquée par la même OSC dans le passé. Cette démarche est souvent sous-tendue par l'opportunisme et menace la crédibilité de la société civile en tant que promotrice de bonnes pratiques et de la bonne gouvernance.
- Lorsqu'il y a collusion entre l'État et le secteur privé, la société civile se trouve confrontée à une tâche difficile car elle doit se battre contre tous les deux. La tâche est plus aisée quand l'État appuie la société civile contre le secteur privé. Mais dans la plupart des pays africains, le secteur privé et les hauts responsables du gouvernement sont souvent très proches.
- Les OSC ne sont pas des agences de développement alternatives. Elles sont cependant meilleures dans leur rôle lorsqu'elles complètent et surveillent l'État et le marché.
- Les problèmes de la société civile africaine ne se limitent pas aux adversaires locaux. Les ONG et les donateurs internationaux posent également de sérieuses difficultés à leur efficacité. Certains donateurs déterminent les politiques et les programmes des OSC au point que les ONG locales ne s'approprient plus leurs programmes. Mais bien en dehors de cela, les ONG ne développent guère d'expertise dans un domaine donné. Il n'est pas rare de les voir travailler tour à tour sur le VIH/sida, la démocratie et de la gouvernance, le terrorisme, etc. Il s'y ajoute encore un autre aspect : un bon nombre d'ONG internationales se comportent plus en agences bilatérales qu'en organisations non gouvernementales. Cette situation n'est peut-être pas surprenante car certaines sont des organisations non gouvernementales du gouvernement. Dans certains cas, elles sont les instruments de partis politiques.

#### IV. RECOMMANDATIONS ET IMPLICATIONS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES

Les études de cas mises en exergue par l'étude révèlent le caractère encore largement antagoniste des relations entre l'État et la société civile. L'État en Afrique a tendance à dresser des barrières contre la liberté d'association, de se substituer aux OSC et mener leurs activités, de limiter la liberté d'expression, de plaider, de contracter, et de communiquer, ainsi que de restreindre l'accès des OSC aux ressources. Ces barrières alourdissent, découragent et quelquefois empêchent la formation et le développement des OSC. Généralement, l'État justifie ces actions en soutenant qu'il s'agit de mesures importantes visant à accroître la responsabilité et la sécurité nationale. Les organisations de la société civile dans bon nombre de pays africains travaillent par conséquent sous une grande contrainte. Leurs réalisations sont modestes et relèvent plus du domaine de la démocratisation. Elles n'ont pas eu d'impact visible sur les réformes économiques et la transformation des marchés. Elles se trouvent cependant à l'avant-garde des connaissances du développement, continuellement en contact avec les évolutions en matière de gouvernance et d'économie. Leur finalité est d'humaniser l'État et l'économie au profit de la communauté. Mais le parcours ne s'annonce pas de tout repos. Pour y arriver, elles doivent continuer à développer et à renforcer leurs capacités non seulement au niveau des organisations coordonnatrices mais aussi par le soutien à des OSC ciblées. L'ACBF devrait par conséquent envisager d'intervenir au-delà de son centre d'intérêt actuel que constituent les organisations de coordination et de sélectionner dans chaque pays des OSC dont la mission cadre avec les objectifs de renforcement des capacités de la Fondation.



Pour plus d'informations sur la présente publication ou si vous souhaitez recevoir régulièrement Résultats et recommandations de l'ACBF, prendre contact avec :

The Executive Secretary  
The African Capacity Building Foundation  
P.O. Box 1562, Harare, Zimbabwe  
Tel: 263-4-700208, 700210, 700214, 702931 / 2, 790398 / 9  
Fax: 263-4- 702915, 792894, 700215  
Courriel: [root@acbf-pact.org](mailto:root@acbf-pact.org)  
Site Web : [www.acbf-pact.org](http://www.acbf-pact.org)