

REPUBLIQUE DU NIGER

*Fraternité – Travail – Progrès*

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA  
SECURITE PUBLIQUE ET DE  
L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE



REPUBLIQUE DU NIGER

*Fraternité – Travail – Progrès*

\*\*\*\*\*

CABINET DU PREMIER MINISTRE

\*\*\*\*\*

HAUT COMMISSARIAT A LA  
MODERNISATION DE L'ETAT



## Référentiel méthodologique pour la promotion de l'approche territoriale de développement à l'usage des Gouverneurs et Préfets

Simon-Narcisse TOMETY

Septembre 2023

ASSISTANCE A LA MAÎTRISE D'OUVRAGE (ATMO)

I&D



ONG RAIL



R.A.I.L.

Réseau d'Appui aux Initiatives Locales

# Table des matières

	Pages
<b>Liste des sigles et abréviations</b> .....	5
<b>Liste des tableaux</b> .....	4
<b>Liste des schémas</b> .....	4
<b>Listes des fiches-outils</b> .....	4
<b>Introduction</b> .....	6
<b>I - Concept d'approche territoriale de développement</b> .....	8
1.1 – Qu'est-ce qu'un territoire ? .....	8
1.2 – Qu'est-ce qu'une institution territoriale ?.....	10
1.2.1 – <i>Pas de management public territorial sans des ressources qualifiées et engagées</i> .....	10
1.2.2 – <i>Les conditions de mise en œuvre du management public territorial</i> .....	11
1.3 - Pertinence de l'approche territoriale de développement .....	13
1.4 - Les déterminants de l'approche territoriale de développement.....	14
1.5- Le développement communautaire durant ses années de gloire .....	15
1.6 - La crise du développement communautaire.....	17
1.7 - Pourquoi doit-on rénover le développement communautaire en Afrique ?.....	17
1.8 - Enjeux de coproduction de la paix par l'ATD.....	20
1.9 - L'ATD entre logique sectorielle et logique séparatiste des territoires.....	21
1.10 - Nouveau paradigme de lutte contre l'indigence et ses conséquences .....	22
1.11 - Les problèmes que soulève l'ATD concernant l'Etat décentralisé .....	24
1.12 – Comment dynamiser les stratégies sectorielles par l'animation du territoire ? .....	27
1.13 – Quelques facteurs politiques qui affectent les dynamiques territoriales.....	29
<b>II – La vocation d'une institution publique dans le développement territorial</b> .....	31
2.1 – Qu'est-ce qu'une institution et quels sont les déterminants de sa stabilité durable ?.....	31
2.2 – Qu'est-ce qu'une institution publique ? .....	32
2.3 – Pourquoi l'institutionnalisation du développement territorial est-elle importante ? .....	33
<b>III - Les déterminants d'une démarche de modélisation de l'ATD</b> .....	35
3.1 - Qu'est-ce qu'un modèle ? .....	36
3.2 - Dimensions et déterminants de la modélisation.....	37
3.3 - Importance de la destruction créatrice dans un processus de réforme de l'Etat.....	41
3.4 - Importance de l'apprentissage par procuration dans les processus d'innovation.....	43
3.5 - Importance de l'innovation dans un cahier de charges d'une institution .....	45
<b>IV – Comment réussir le développement territorial en minimisant les risques d'échec ?</b> .....	49
4.1 – L'utilité du tableau de bord dans le pilotage du développement territorial .....	49

4.2 - Le pouvoir du peuple et la responsabilité sociétale d'une administration territoriale.....	51
4.3 - Importance de l'analyse d'impact de la réglementation.....	52
<b>V – Importance de la démocratie dans l'ATD.....</b>	<b>54</b>
5.1 - Pourquoi la démocratie participative est-elle une exigence dans l'approche territoriale de développement ?.....	54
5.2– Importance de la démocratie dans une chaîne décisionnelle de l'Etat .....	55
5.3 - Importance de l'opinion publique dans la chaîne décisionnelle de l'Etat.....	57
5.3 – Quels sont les enjeux de l'autodétermination d'un peuple ?.....	58
5.4- Quels sont les interactions entre les droits de l'homme et l'Etat de droit ? .....	61
5.5 - Quels sont les moyens d'élimination des déchets d'une institution ?.....	63
5.6 - Le cahier de charges : outils de résolution de problèmes et de gestion des fonctions critiques	64
5.6.1 – <i>Les contreperformances à surveiller</i> .....	64
5.6.2 – <i>Pourquoi le cahier de charges est-il un outil de résolution de problèmes ?</i> .....	65
5.6.3 – <i>Cartographie des fonctions critiques de base d'une institution</i> .....	65
5.6.4 – <i>Comment réussir la gouvernance des fonctions critiques d'une institution ?</i> .....	69
5.7 – Pourquoi la redevabilité est-elle importante pour toute gouvernance publique ?.....	72
5.7.1 - <i>Approche stratégique du contrôle citoyen et la question de la légitimité</i> .....	74
5.7.2 - <i>Approche fonctionnelle ou productiviste</i> .....	75
5.7.3 - <i>Approche factorielle du contrôle citoyen</i> .....	76
5.8 – Quelle est l'importance de la performance dans un processus de changement ?.....	79
5.9 - Pourquoi l'efficacité est-elle inconcevable sans la capacité à innover ?.....	80
5.10 - Quelles sont les sources d'efficacité d'une institution ? .....	80
5.11 - Qu'est-ce que la performance ou l'efficacité impactante d'une institution ?.....	82
5.11.1 - <i>Pourquoi l'efficacité est-elle inconcevable sans la capacité à innover ?</i> .....	83
5.11.2 - <i>Importance de la destruction créatrice dans un processus de réforme de l'Etat</i> .....	84
5.11.3 - <i>Importance du bloc administratif dans les innovations institutionnelles</i> .....	86
5.11.4 - <i>Comment produire le changement ?</i> .....	88
5.11.5 - <i>Les principaux défis comportementaux à relever pour une citoyenneté responsable</i> .....	89
5.11.6 - <i>Les dix commandements du manager territorial</i> .....	90
<b>Conclusion</b> .....	<b>92</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>94</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>97</b>

## Liste des tableaux

Tableau N° 1: Dimensions opérationnelles d'une stratégie d'inclusion territoriale .....	19
Tableau N° 2: Ancrage institutionnel de la décentralisation dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest .....	25
Tableau N° 3: Comment construire un tableau de bord de l'autorité de tutelle .....	49
Tableau N° 4: Tableau de bord pour le pilotage de l'ATD .....	50
Tableau N° 5: Liste des 30 droits humains fondamentaux .....	62
Tableau N° 6: Référentiel de caractérisation des qualités pour une bonne gouvernance .....	81

## Liste des schémas

Schéma N° 1: Vue d'ensemble des secteurs pour connaître et maîtriser son territoire .....	8
Schéma N° 2: Les trois dimensions de l'aménagement du territoire .....	10
Schéma N° 3: Échelle d'illustration de l'approche territoriale de développement par un système intégré d'inclusion .....	18
Schéma N° 4: Éléments constitutifs de la redevabilité mutuelle.....	73
Schéma N° 5: Trajectoire pour devenir un développeur .....	78
Schéma N° 6: Trajectoire du changement .....	88

## Listes des fiches-outils

Fiche outil N° 1: Matrice d'indice de prise en charge des missions.....	97
Fiche outil N° 2: Matrice de clarification des missions et fonctions.....	97
Fiche outil N° 3: Matrice d'analyse des performances des organismes personnalisés.....	98
Fiche outil N° 4: Matrice des défis technologiques des productions végétales.....	98
Fiche outil N° 5: Matrice des défis technologiques pour les productions animales.....	98
Fiche outil N° 6: Caractérisation du niveau d'informatisation des fonctions essentielles .....	99
Fiche outil N° 7: Pourquoi l'ATD est-elle un contrat social à vocation multiple ? .....	101
Fiche outil N° 8: Comprendre les caractéristiques de l'exclusion sociale .....	102
Fiche outil N° 9: Quelle est l'utilité de la théorie du changement pour tout projet de territoire ? .....	104
Fiche outil N° 10: Théorie du changement du secteur de l'eau par l'approche territoriale de développement.....	107
Fiche outil N° 11: Forces et faiblesses des approches de développement communautaire et local ....	108

## Liste des sigles et abréviations

<b>2D</b>	: Décentralisation/ Déconcentration
<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>AMESP</b>	: Appui à la Modernisation de l'Etat pour un Service Public de qualité sur le territoire
<b>ATD</b>	: Approche Territoriale de Développement
<b>CeFAL</b>	: Centre de Formation pour l'Administration Locale
<b>COCODAT</b>	: Commission consultative départementale de l'administration territoriale
<b>COCORAT</b>	: Commission consultative régionale de l'administration territoriale
<b>COT</b>	: Contrat d'Objectif Territorial
<b>CT</b>	: Collectivités Territoriales
<b>DC</b>	: Développement Communautaire
<b>DL</b>	: Développement Local
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EIS</b>	: Etude d'Impact Sécuritaire
<b>G5 Sahel</b>	: Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad
<b>HCDH</b>	: Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
<b>IGP</b>	: Indicateur Géographique Protégé
<b>IIA</b>	: Institution innovante avancée
<b>IIF</b>	: Institution innovante faible
<b>IIM</b>	: Institution innovante moyenne
<b>IIP</b>	: Institution innovante en progression
<b>INI</b>	: Institution non innovante
<b>LGDJ</b>	: Librairie générale de droit et de jurisprudence
<b>MSC</b>	: Minimum Commun Social
<b>NEPAD</b>	: Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
<b>OCRP</b>	: Objectifs Communs à Responsabilités Partagées
<b>ODD</b>	: Objectifs de Développement Durable
<b>OMD</b>	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	: Organisation de la Société Civile
<b>PANS</b>	: Plan d'Amélioration du Niveau des Services
<b>PDT</b>	: Projet de Développement Territorial
<b>PIDI</b>	: Plan Intégré de Développement Institutionnel
<b>PROFADEL</b>	: Programme de Renforcement de l'Offre de Formation d'Agents de Développement Local
<b>PTD</b>	: Projet de Territoire de Développement
<b>SFD</b>	: Service Financier Décentralisé
<b>SNP</b>	: Système National de Planification
<b>STD</b>	: Service Technique Déconcentré
<b>TdCT</b>	: Théorie du Changement Territorialisé
<b>UCAC</b>	: Université Catholique d'Afrique Centra

## Introduction

Ce référentiel se veut un outil d'aide à l'efficacité de l'action publique territoriale. Il s'adresse principalement aux Gouverneurs de Région et Préfets de Département.

Le but poursuivi par ce référentiel est de fournir aux autorités territoriales des éléments de réflexion sur le management public de territoire en contribuant surtout à leur leadership et aux capacités de pilotage des actions de développement territorial. Il fournit à cet égard une méthodologie de gestion stratégique du territoire afin de motiver les Services Techniques Déconcentrés (STD) pour qu'ils soient plus aptes à offrir des services publics de qualité aux populations.

En prônant une gouvernance basée sur le développement intégré de tous les secteurs structurants du territoire et d'inclusion territoriale de toutes les communautés de base, le pari de l'approche territoriale de développement se résume en cinq points primordiaux comprenant :

1. **l'autodétermination des peuples** comme un facteur essentiel de réduction de chaque communauté de base jusqu'à l'Etat central de l'aide extérieure dans chaque domaine de la vie économique et sociale ;
2. **la stabilité du pays et de ses institutions** par l'inclusion verticale de la base au sommet de la gouvernance publique axée sur des objectifs de résultats liés aux droits humains ;
3. **la territorialisation des politiques publiques et des ressources publiques** avec un effort de mobilisation de ressources locales bien gérées et contrôlées dans l'intérêt général ;
4. **la réorganisation de l'ingénierie territoriale** pour l'adapter à chaque écosystème avec le déploiement des expertises requises pour l'animation économique, sociale et culturelle du territoire avec un modèle de mutualisation des moyens de travail et de partage de l'information ;
5. **la fin des échecs des projets de territoire et la fin de l'impunité** des auteurs de ces échecs qui ont handicapé le processus de développement au cours des 60 dernières années et nécessitant un changement de paradigme.

En effet, la puissance publique est d'abord comportementale et requiert de la part de ceux qui incarnent l'intérêt général d'être des modèles inspirateurs pour le peuple concernant le respect des textes. Car, **administrer un territoire, c'est l'animer avec le talent d'un médiateur, d'un pédagogue et d'un homme ou d'une femme d'initiative. C'est servir le territoire en laissant une marque dans les cœurs des citoyens.**

Le plus grand enjeu de l'Approche Territoriale de Développement (ATD) est de rompre avec la mauvaise gouvernance et l'échec des politiques publiques territoriales sur la base de la promotion de la culture de redevabilité mutuelle. Depuis les indépendances, l'administration territoriale est gérée par du personnel de l'Etat appartenant à divers corps de métier. Il s'ensuit que les régions et les départements sont administrés relativement bien mais le développement ne suit pas, la qualité des ressources humaines faisant défaut tout comme les ressources budgétaires qui constituent une grande incomplétude.

La stabilité d'un Etat se construit de la plus petite communauté de base jusqu'au niveau national. C'est pourquoi l'Etat central ne peut exister sans l'Etat déconcentré et l'Etat décentralisé. C'est fort de cette motivation que les Gouverneurs et les Préfets, chacun dans sa circonscription administrative, ont non seulement le devoir de représenter dignement l'Etat en tant que puissance publique mais également d'être l'interface efficace qui mobilise les expertises des Services Techniques Déconcentrés pour accompagner les collectivités et délivrer des services de proximité aux populations.

L'idée de doter les gouverneurs et les préfets d'un référentiel de management public de territoire est née des besoins de renforcement des capacités devant accompagner le concept et le mode opératoire des blocs administratifs ainsi que des conclusions issues du diagnostic organisationnel et fonctionnel des gouvernorats et préfetures. Le référentiel est organisé en cinq chapitres.

Le chapitre premier clarifie le concept, les déterminants et le mode opératoire de l'ATD. Il met l'accent sur l'interaction entre le sectoriel et l'intersectoriel.

Le chapitre 2 traite de la démarche, de la modélisation pour mettre en place une ATD avec des innovations porteuses de progrès qui concourent au renforcement de l'image de l'Etat déconcentré en vue de l'avènement d'une administration territoriale de développement.

Le chapitre 3 met en exergue la vocation d'une institution publique et en particulier l'enjeu d'une institutionnalisation du développement territorial.

Le chapitre 4 tient lieu d'une boîte à outils pour le pilotage et la coordination des actions de développement territorial. Dans ce cadre, deux modèles de tableaux de bord sont proposés : la prise en compte du pouvoir du peuple, de la responsabilité sociétale et l'analyse d'impact de la réglementation sont exposés. Ce chapitre est complété en annexe par onze (11) fiches-outils utiles pour conduire un processus de diagnostic de la gouvernance territoriale.

Le chapitre 5 aborde les questions relatives à la démocratie participative, à l'opinion publique, à l'autodétermination des peuples, les droits de l'homme et l'Etat de droit qui sont des aspects importants de l'ATD.

## I - Concept d'approche territoriale de développement

### 1.1 – Qu'est-ce qu'un territoire ?

Pour le citoyen, c'est sa proximité physique avec l'administration publique dans son milieu de vie qui fait son territoire vécu. Conformément à l'article 8 de la charte de la fonction publique de février 2001 de l'Union africaine, « *L'administration doit faire l'objet d'une organisation fonctionnelle et territoriale propre à assurer les conditions d'une gestion publique de proximité, susceptible d'offrir aux populations des services de base adaptés et accessibles.* »

Le territoire constitue l'élément déterminant du mot politique défini comme « la vie dans la ville ou la cité ». Dès lors, l'animation de la cité (la politique) est liée à la vie, à un processus de vitalisation du territoire ou à un système producteur de dynamiques de changement institutionnel, technologique, social, culturel, économique et environnemental. Elle n'a pas autre but que de **produire des citoyens, des dynamiques de progrès et du mieux-être** dans la cité. Le territoire devient ainsi un **lieu de convergence de toutes les politiques publiques** et de toutes les formes de pulsions positives comme négatives. **Le territoire est un espace potentiellement conflictuel** où s'affrontent des intérêts de divers acteurs susceptibles d'engendrer des conflits historiques, politiques, géopolitiques, sociaux, économiques, environnementaux, etc. Les conflits traduisent la vitalité d'un territoire et sont constitutifs des déterminants des dynamiques territoriales d'où leur prise en compte dans les stratégies de consolidation de la paix pour une cohésion sociale durable.

Le territoire n'est pas qu'un espace de convergence d'un ensemble de secteurs d'activités, il est aussi une démarche institutionnelle permettant **une connaissance partagée des réalités locales en vue de coconstruire les territoires rêvés**. Il induit la prudence écologique, la planification territoriale orientée vers l'équité sociale, l'efficacité économique, la lutte contre la pauvreté et la valorisation des potentialités et valeurs locales.

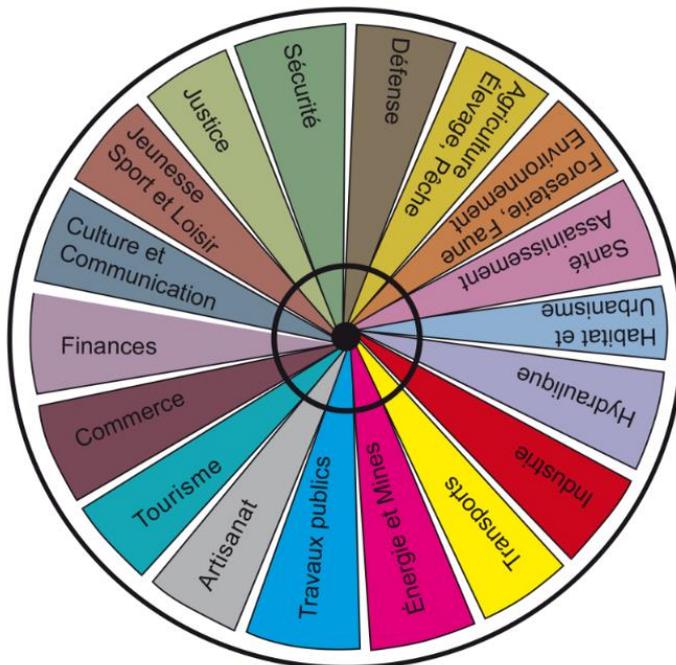


Schéma N° 1: Vue d'ensemble des secteurs pour connaître et maîtriser son territoire

Il n'y a pas d'animation du territoire sans la mise en œuvre de politique publique et l'aménagement du territoire est le processus par lequel on améliore le mode de vie dans la cité pour éviter les frustrations collectives, le repli identitaire, les insurrections populaires et le démenagement des populations. Mais la politique dont il s'agit ici ce n'est pas la guerre des espions mais la guerre des talents (répartition spatiale de la qualité des ressources humaines et des moyens de leur valorisation).

Dépendant de la géographie physique, de la géographie humaine et de la géopolitique internationale, **l'approche territoriale de développement (ATD) est une démarche politique volontariste et contractuelle de développement par la base qui postule de ce que la stabilité d'un État et d'un Peuple dépend de la construction économique de chaque territoire de cet État et de l'éducation des populations à la citoyenneté.**

Il s'ensuit que tout schéma directeur d'aménagement du territoire doit intégrer ces dimensions normatives à savoir :

- ✓ **l'aménagement de préservation** des ressources naturelles, immatérielles et matérielles, vies humaines ;
- ✓ **l'aménagement d'adaptation** pour éviter de déséquilibrer ou de dégrader les écosystèmes en respectant leurs facteurs d'exposition aux risques naturelles et anthropiques ;
- ✓ **l'aménagement d'exploitation** par la valorisation des ressources du territoire pour créer des richesses économiques, sociales et culturelles au moyen de la diversification des filières et de leurs chaînes de valeur pour rehausser l'attractivité du territoire en vue d'un développement humain durable dans chaque bassin de vie et prenant en compte la contribution à la solidarité nationale.

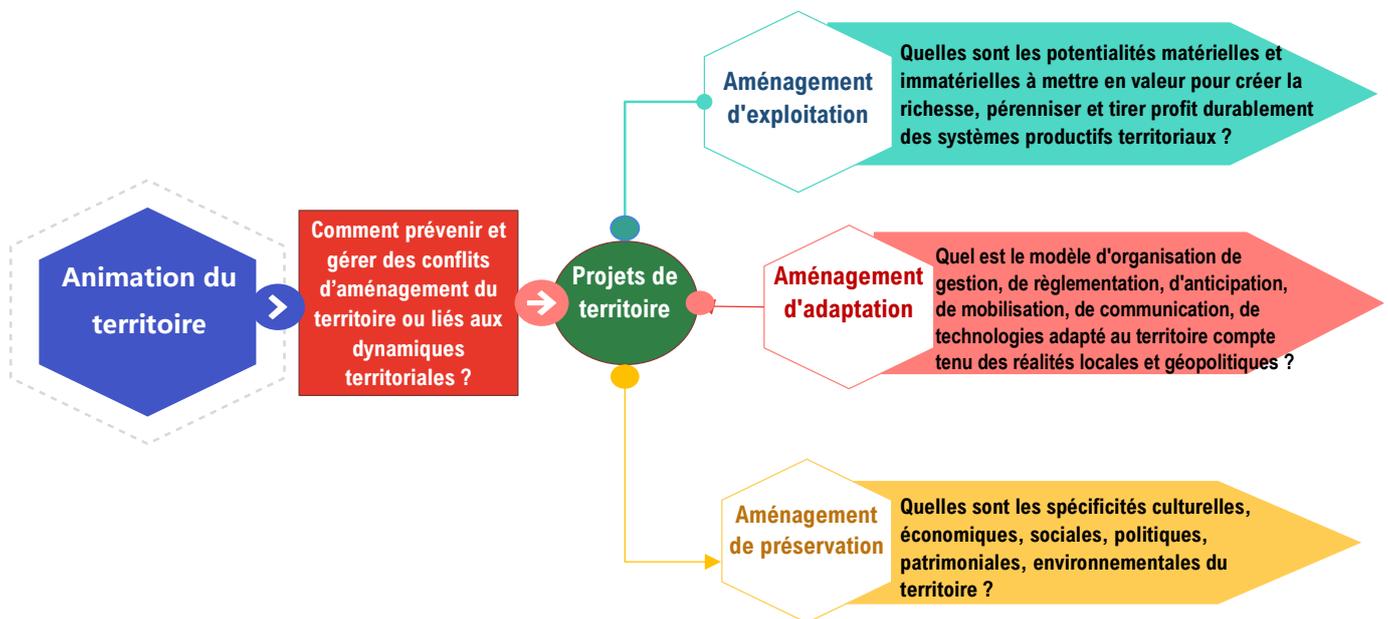
Ces trois modes d'aménagement du territoire couvrant tous les secteurs du développement territorial reposent sur des contrats-programmes ou des contrats-plans appelant (i) la construction économique du territoire, (ii) la construction institutionnelle et administrative du territoire, (iii) la construction sociale et culturelle du territoire, (iv) la coproduction de la sécurisation du territoire et (v) la protection et le développement des ressources naturelles renouvelables.

Les **contrats-programmes** et les **contrats-plans** sont des **contrats de performance territoriale** avec des obligations mutuelles entre l'État et une Collectivités territoriales (CT), notamment des **obligations de moyens** et des **obligations de résultats** reposant sur des **indicateurs de suivi évaluation** et le **dialogue contractuel** afin de situer les **responsabilités** pour les performances, le succès et l'échec.

Un contrat-programme est un contrat de performance qui appelle à un **management du territoire basé sur les résultats**. Il se passe entre l'État et une CT ou entre l'État, une entreprise privée ou d'économie mixte au profit d'une CT. Il est basé sur **l'efficacité du développement** induisant la réalisation d'ouvrages, leur valorisation et leur rentabilité économique et social avec la maintenance requise. Le financement du contrat-programme peut se faire par un transfert sur un instrument financier spécifique aux CT ou en paiement direct depuis le Trésor Public en faveur d'une entreprise. Il peut couvrir **l'année budgétaire**.

L'État peut également mettre en place des **contrats-plans à moyen terme de 3 à 5 ans**. Le contrat-plan est un cadre de collaboration contraignant entre l'État et une collectivité territoriale décentralisée (région, commune et intercommunalité et ville) pour la réalisation d'objectifs communs de développement à responsabilités partagées. Il appelle la mise en place de guichets additionnels de financement d'investissement susceptibles de créer de la richesse et des emplois de proximité dans le but d'améliorer l'offre de services dans un secteur productif ou social donné. Le champ d'application d'un contrat-plan concerne les domaines couverts par les compétences des collectivités territoriales. **Le contrat-plan est signé par le gouvernement représenté par un ministre ou un gouverneur de région et la collectivité territoriale concernée.**

## Schéma N° 2: Les trois dimensions de l'aménagement du territoire



### 1.2 – Qu'est-ce qu'une institution territoriale ?

#### 1.2.1 – Pas de management public territorial sans des ressources qualifiées et engagées

D'après Montesquieu, la réussite demande à qui l'ambitionne d'avoir l'air fou et être sage.

Avoir l'air fou signifie que pour réussir, il faut avoir une vision ou des aspirations pour relever des défis de son époque voire anticiper sur les défis du futur. Être fou, c'est voir grand, haut et juste en valorisant les potentialités et opportunités. C'est être porteur d'une ambition qui mobilise ses énergies et détermine l'engagement pour le changement.

Le sage raisonne ses ambitions, ne s'enferme pas dans la folie des grandeurs pour réaliser un rêve démesuré, hyper coûteux à charges récurrentes insensées.

Nos rêves aussi fous soient-ils, aussi séducteurs qu'ils puissent paraître doivent être mûris en termes de **faisabilité sociale**, de **faisabilité économique**, de **faisabilité technologique**, de **faisabilité environnementale**, de **faisabilité juridique**, de **faisabilité sécuritaire** et **géopolitique**, de **capacité de maintenance durable** par le service après-vente pour garantir la continuité de l'offre de services en qualité et en quantité.

C'est la capacité de maintenance et d'entretien de l'œuvre qui fait sa beauté dans le temps et l'espace. Cette capacité doit obéir à une **stratégie d'appropriation** avec une tolérance zéro pour tout projet de territoire.

Le coût de l'œuvre et les modalités de recouvrement des redevances doivent tenir compte du pouvoir d'achat des consommateurs au risque que les relations élargissent la longue liste des œuvres inachevées et des éléphants blancs. La responsabilité sociétale de l'État est totalement engagée pour les réussites et les échecs de toutes les réalisations relevant de l'autorité de l'Etat.

Si la part de la folie est dispendieuse dans une œuvre, elle finit par se réaliser sans la sagesse requise. Au lieu que l'œuvre soit une solution, elle devient un nouveau problème complexe à solution compliquée.

Consommons de la modernité en étant un peu fou avec nos projets mais soyons réalistes au moment d'opérer des choix pour passer du rêve à la réalité.

### 1.2.2 – Les conditions de mise en œuvre du management public territorial

L'autorité de l'est la raison d'être du management public territorial. Il se fonde sur deux comportements déterminants, applicables tant aux chefs à divers niveaux qu'aux collaborateurs ou agents de tous ordres afin de permettre au nom de cette exemplarité à chaque citoyen d'œuvrer pour le bien commun quelles que soient sa position institutionnelle, ses conditions sociales et son lieu de résidence ou de travail, partout sur le territoire national. Il s'agit premièrement, de **la soumission de tous à la loi** sans stratégie de contournement pour l'enfreindre et deuxièmement, de **l'obéissance éthique à sa hiérarchie** dans les limites des permissions, des restrictions et des interdictions.

L'une des exigences majeures de l'autorité de l'Etat est que par la présence de l'administration publique, civile et militaire, proche des populations, la République se sent ainsi partout chez elle dans chaque commune, donc aucune zone de non droit ne doit être admise. L'autorité de l'Etat doit porter le territoire et ses habitants comme une charge d'où l'importance du cahier des charges qui décline ce que l'agent public doit faire, comment il doit le faire, avec quels moyens il doit le faire et les mécanismes de redevabilité auxquels il est soumis.

L'obéissance et la soumission obtenues par la force et l'arbitraire sont productrices de frustrations et de basculement dans la violence. De même, lors que les permissions, les restrictions et les interdictions attachées à une administration sont violées, il s'agit d'**abus de fonction** pouvant prendre plusieurs formes :

- **le clientélisme politique** dans l'administration publique par la politisation des recrutements, des nominations, des avancements, des affectations est une l'une des plus grandes incompatibilités de la fonction publique avec pour conséquence directe une administration sans respect de l'adéquation profil/poste bafouant les critères de compétences et de performance, une répartition sur la base de quotas ethno-géographiques des postes entre les partis politiques sans tenir compte du principe de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ;
- **le favoritisme dans l'attribution des marchés publics** avec des surfacturations, des malfaçons qui font démolir des infrastructures publiques comme les écoles et les routes, des chantiers abandonnés ;
- **la recherche de l'impunité** en mettant en branle des réseaux de trafics d'influence en s'appuyant sur les partis politiques et les hommes d'affaire pour incompétence morale et éthique, incompétence managériale et incompétence technique ;
- **des incompatibilités systémiques** portant sur la double casquette avec certains hauts cadres de l'administration qui sont les uns des chefs de partis politiques et les autres des fondateurs d'Organisations non gouvernementales pour capter de l'aide internationale.

## **La gouvernance selon la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration du 31 janvier 2011**

- **Principe 1** « *l'égalité des usagers devant le service public et l'administration* » (être serviteur engagé, pas d'humiliation, tout usager mérite respect, il est la raison d'être de l'institution) ;
- **Principe 3** « *l'impartialité, l'équité et le respect de la légalité dans les prestations de service public* » (servir la dignité humaine par la justice sociale et le désintéressement) ;
- **Principe 4** « *la continuité du service public en toute circonstance* » (les grèves perlées, l'absentéisme, les retards, les malfaçons, les éléphants blancs ... dégradent la qualité du service et tuent des vies, l'économie, la solidarité...) ;
- **Principe 5** « *l'adaptation du service public aux besoins des usagers* » (obligation d'évaluer la qualité du service rendu, devoir d'ajuster les horaires de travail aux contraintes de chaque mission : cas de la taxe de développement local nécessitant un travail de nuit sur les corridors...) ;
- **Principe 8** « *l'institutionnalisation d'une culture de reddition de comptes, d'intégrité et de transparence dans le Service public et l'Administration* » ; (devoir de soumission au contrôle et de certification de la qualité) ;
- **Principe 9** « *l'usage effectif, efficace et responsable des ressources* » (refus de la gabegie).

Ce qui importe en management c'est l'ordre exécuté et non l'ordre donné, c'est la qualité rendue conformément à la qualité prescrite. Un manager n'inspire pas la peur mais la confiance et le respect : vous n'êtes plus commandant de cercle. Le Gouverneur et le Préfet sont des managers de territoire pour l'Etat déconcentré, le président du conseil régional et le maire le sont pour l'Etat décentralisé.

Le management public territorial requiert des ressources humaines de qualité morale, éthique, organisationnelle et technique capables d'impulser par la réflexion, la prospective et le développement d'une méthodologie d'action qui permet de mobiliser, d'organiser, d'éduquer pour engager les acteurs du secteur public, du secteur privé, des forces politiques et de la société civile dans un processus de coproduction des dynamiques de progrès d'un territoire. C'est pourquoi le gouverneur et le préfet sont des acteurs de changement non plus au service de leurs formations politiques mais ils sont des serviteurs des populations de leurs juridictions territoriales au nom de l'État central, de l'État déconcentré et de l'État décentralisé. Leur redevabilité c'est d'abord envers les populations pour lesquelles ils ont été nommés et toutes leurs initiatives doivent aller dans le sens de coordonner le système de production d'offres de services de proximité afin que chaque habitant se sent citoyen en droit et en devoir envers le pays. Sans ces conditions réunies, on ne peut se prévaloir d'être de bons Gouverneurs ou Préfets.

Le Gouverneur et le Préfet ne sont pas que de hauts cadres de commandement de l'administration territoriale mais des intellectuels de défis territoriaux. A ce titre, ils s'investissent dans la réflexion pour faire de la prospective et accompagner les personnels qui sont dans l'opérationnel dans chaque secteur de la vie économique, social et sécuritaire en faisant prévaloir sa capacité d'analyse transversale du territoire sans chercher à être par substitution un spécialiste pointu.

Dans l'approche territoriale de développement, les Gouverneurs et les Préfets sont des acteurs d'innovations institutionnelles et des chasseurs de talents. La connaissance du territoire pour eux à travers une monographie doit non seulement reposer sur deux outils fondamentaux de développement territorial à savoir (i) la **cartographie des potentialités** du sol, du sous-sol et de chaque secteur productif et social à travers les investissements d'aménagement du territoire existants, (ii) le **compendium des talents** dans tous les domaines de la vie quotidienne du territoire touchant le social, les arts et cultures, la santé, le sécuritaire, l'agriculture, l'élevage, l'artisanat et les sports à travers les savoirs et savoir-faire qui alimentent les patrimoines matériels et immatériels du territoire.

### 1.3 - Pertinence de l'approche territoriale de développement

L'approche territoriale de développement (ATD) est une démarche intégrée d'intolérance à l'échec de tout projet de développement territorial (PDT). Elle exige de créer les conditions optimales de succès de chaque PDT) à travers des études de faisabilité participatives avant leur mise en route. Ce qui suppose mobilisation et la participation des parties prenantes par la reconnaissance de leurs responsabilités individuelles et collectives induisant la mobilisation des savoir-faire, des ressources budgétaires, des ressources matérielles et technologiques. Reposant sur l'inclusion territoriale et l'inclusion économique, l'ATD revendique l'accès de chaque communauté de base à un minimum social commun (MSC) à travers un paquet d'offre de services cohérents, de qualité et de proximité tant dans les secteurs sociaux que productifs.

L'exode rural étant l'appauvrissement des forces de travail des secteurs productifs d'un bassin de vie, aucune jeunesse ne quitte ou n'abandonne sa communauté de base si les conditions d'existence lui offrent une visibilité rassurante sur son avenir. Le développement communautaire, à ses origines, vise à créer dans chaque communauté de base les conditions de stabilisation, d'épanouissement et de résilience de chaque communauté dans son milieu de vie. C'est pourquoi, le développement communautaire ne doit sa spécificité et sa raison d'être qu'à un développement durable d'une communauté afin que l'aménagement de son terroir lui offre des opportunités réelles de ne pas s'exiler en déménageant du territoire.

De ce point de vue, le développement durable requiert la stabilité de l'État à travers des politiques publiques innovantes et attentives aux besoins des populations, le respect de la volonté du peuple exprimée dans les urnes comme facteur de cohésion sociale et de stabilité de l'État, la rationalisation des moyens de l'État, la continuité de l'État au travers d'une offre de services publics de qualité induisant principalement la sécurisation du territoire depuis le niveau local à celui national, et du national à l'international par le déploiement d'un système d'ingénieries territoriales solidaires englobant (i) **les technologies adaptées aux secteurs productifs et sociaux**, (ii) **un système viable d'accès aux crédits productifs et aux crédits sociaux d'urgence par une ingénierie financière territorialisée**, (iii) **une offre d'éducation économique, financière, culturelle, politique et écologique** intégrant l'apprentissage de métiers et permettant de créer de la valeur ajoutée sur les productions locales.

En conséquence de quoi, les leviers pour le développement communautaire durable sont d'ordre économique, social, culturel, politique et écologique voire culturel. On ne parlerait peut-être pas d'approche territoriale de développement aujourd'hui si les espoirs qui ont été placés dans le développement communautaire dans les années 60 à 90 ont comblé les attentes, et peut-être aussi qu'il n'y aurait pas eu tant de coalitions internationales pour la lutte contre la pauvreté avec, malheureusement, des engagements peu ou pas tenus.

Il est indispensable que certaines questions concernant la trajectoire du développement communautaire soient courageusement soulevées, examinées pour explorer les chances de sa rénovation :

- a. Est-ce qu'avec la pauvreté galopante et même son basculement dans la misère, **les solidarités traditionnelles peuvent encore prospérer dans les communautés de base au moyen de l'entraide mutuelle** dans les travaux agricoles et artisanaux, les travaux d'entretien des cases du voisin, des pistes du village, les cotisations pour prendre en charge la rémunération du maître d'école, d'un agent de santé, etc. ?
- b. Pourquoi les bras valides, **hommes et femmes, jeunes et enfants désertent leurs villages pour prendre le chemin périlleux des grandes villes et de l'étranger** sans les qualifications requises ?
- c. Pourquoi de plus en plus de **populations se retrouvent en ville pour squatter des terrains vides dans de nombreuses villes africaines en s'abritant dans des taudis** d'une précarité insupportable pour leur vie quotidienne sans accès aux toilettes, à l'eau, au travail, à la santé, à l'éducation des enfants, etc. ?
- d. Pourquoi la **montée en puissance de la mendicité** à tous les coins de rue et autres espaces publics dans les villes principales et secondaires africaines alors que ce phénomène n'étant pas connu comme une tendance de masse jusqu'à la fin des années 90 ?
- e. Pourquoi la **montée en puissance de l'insécurité et sa progression fulgurante dans toutes les régions du continent africain** et quels que soient les écosystèmes considérés avec des jeunes de plus en plus enrôlés dans les mouvements de rébellion et les organisations terroristes alimentant des conflits intracommunautaires et intercommunautaires avec une défiance à l'égard de la puissance publique ?
- f. Si tant est que ces communautés de base ont vraiment abrité des programmes de développement communautaires réussis avec le concours de l'aide internationale au développement, qu'est-ce qui peut bien justifier après toutes ces années de ciblage des zones pauvres, des groupes pauvres et des moyens de résilience des pauvres, qu'on soit à constater un **bilan mitigé des expériences de développement communautaire en Afrique** ?

#### **1.4 - Les déterminants de l'approche territoriale de développement**

L'approche territoriale de développement (ATD) repose sur des objectifs communs à responsabilités partagées (OCRP) dont leur concrétisation repose sur douze (12) points d'attention :

1. La réalisation de monographies territoriales comme porte d'entrée dans la connaissance des réalités du territoire ;
2. Tout Gouverneur et tout Préfet sont des pédagogues de développement territorial qui doivent assurer des formations au pair pour garantir l'efficacité de l'action territoriale et gagner en crédibilité auprès des services relevant de son autorité ;

3. La transformation de chaque administration territoriale en administration de projets avec assignation de résultats à atteindre au bénéfice des populations et de l'image de l'administration territoriale ;
4. La contractualisation des objectifs de développement territorial sur la base d'indicateurs de performance ;
5. Le décloisonnement du territoire par l'interaction entre le sectoriel et l'intersectoriel ;
6. L'inclusion territoriale par la prise en compte de chaque communauté de base dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
7. La rationalisation des ressources d'action par la mutualisation des moyens chaque fois que faire ensemble ou être ensemble est plus efficace et efficient qu'agir isolément en consommant beaucoup plus de moyens inutilement ;
8. Le renforcement des capacités de coordination des Gouverneurs et des Préfets au moyen d'un tableau de bord pour le suivi et l'interpellation, de mécanismes de concertation avec les administrations d'une part, et avec les organisations de la société civile de chaque secteur, d'autre part ;
9. La mise en place et le renforcement de centres d'appui en ingénierie de projets et facilitant la mise en relation, le montage de projets, l'assistance à l'élaboration des plans de développement, le conseil en gestion, la tenue de la comptabilité des micro-entreprises locales ;
10. La mise en place d'une stratégie d'appropriation des actions de développement pour prévenir tout échec de projets de développement territorial ;
11. La pratique de la redevabilité mutuelle assortie de sanctions basées sur le mérite et l'éthique avec production de rapports de performance par toutes les administrations sur la base des objectifs sectoriels et intersectoriels poursuivis au titre de cycle programmatique ;
12. La communication territoriale par le partage et l'accès à l'information basée sur le changement de comportement.

### **1.5- Le développement communautaire durant ses années de gloire**

Il convient de rappeler ici certaines offres de services qui caractérisent ce qu'on peut entendre concrètement par développement communautaire durant les trois dernières décennies ayant connu la mise en place de divers fonds sociaux par plusieurs bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ainsi que par l'État, des Fondations et des Plateformes d'organisations paysannes. Au nombre de ces réalisations, on remarque :

#### **❖ Secteurs de stabilisation de la communauté par la résilience écologique :**

- Lutte antiérosive pour la récupération et la valorisation des terres ;
- Lutte contre les feux de brousse ;
- Reboisement communautaires des espaces publics ;
- Valorisation des déchets agricoles ;
- Agroforesterie ;

- Valorisation des galeries forestières par le développement de l'aquaculture et pour la lutte antiérosive contre l'ensablement des cours d'eau ;
  - Substitution des élevages choisis à la chasse dans les villages riverains des aires protégées ;
  - Mise en place de comités villageois d'écodéveloppement, etc.
  - Des itinéraires techniques et technologiques d'adaptation aux changements climatiques ;
- ❖ **Secteurs de stabilisation de la communauté par la lutte contre la pauvreté monétaire :**
- Mise en place de systèmes de financement décentralisés (SFD) avec ou non la mobilisation de l'épargne locale ;
  - Accès aux crédits productifs agricoles et artisanaux (crédits d'équipement, d'intrants et de main-d'œuvre) dont les « Tout Petits Crédits » aux femmes ;
  - Accès aux crédits sociaux d'urgence pour la scolarisation des enfants, les maladies et les funérailles ;
  - Promotion du système de warrantage à travers les coopératives de production ;
  - Accès aux crédits commerciaux pour les opérations d'achat et de vente ainsi que pour le soutien aux campagnes de commercialisation des produits agricoles ;
  - Alphabétisation fonctionnelle pour la tenue des documents de gestion ;
- ❖ **Secteurs de stabilisation de la communauté par l'aménagement et la modernisation du territoire :**
- Mise en place de plans de développement communautaire sur la base d'un diagnostic des potentialités, du profil de la pauvreté et des besoins exprimés par les communautés ;
  - Construction et équipements de modules de classe ;
  - Construction et équipements de pharmacies villageoises ;
  - Construction et équipements de centres de santé ;
  - Construction et équipements de points d'eau ;
  - Construction de barrages et puits pastoraux ;
  - Construction de micro-barrages agricoles pour le riz et le maraichage notamment ;
  - Construction de provenderies d'élevage de poissons ou de volailles ;
  - Construction et équipements de hangars de marchés et des magasins ;
  - Construction de boutiques coopératives par leurs membres ;
  - Construction et équipements de radios communautaires ;
  - Construction et équipements de plateformes multifonctionnels produisant de l'électricité avec la transformation des produits agricoles (minoterie), l'usage de l'énergie électrique pour les travaux métalliques et du bois, la conservation des aliments par le froid ;
  - Mise en place d'une ambulance ;
  - Construction de latrines publiques dans les écoles, les centres de santé, les villages et les quartiers déshérités des villes ;
  - Valorisation des matériaux locaux pour l'amélioration de l'architecture villageoise ;
  - Acquisition et mise à disposition de véhicules au profit des forces de défense et de sécurité par les populations (surtout des zones cotonnières frontalières) pour leur protection ;

### ❖ Mesures d'urgence humanitaire

- Aide alimentaire d'urgence durant les périodes de soudure ;
- Secours d'urgence pour les victimes de catastrophes naturelles ou anthropiques (inondations et incendies).

### 1.6 - La crise du développement communautaire

Entre les offres de développement communautaire (DC) et leur appropriation par les communautés pour une résilience stabilisante durable, s'observe une distorsion au niveau des problèmes de la maintenance durable de ces investissements que les populations n'arrivent pas à assurer. Ce déficit de capacité communautaire de prise en charge induit une rupture dans la **continuité d'accès** aux services de base créés, ce qui pose un problème de **continuité de l'Etat**.

Cette situation caractérise de nombreux projets de développement communautaire sans des retombées durables dans la majorité des cas. Quand la communauté n'a plus accès aux soutiens des projets d'aide internationale et aux ONG d'appui pour une assistance durable aux populations, le DC est paralysé. Également, sans projets extérieurs ou sur le budget de l'État, les services techniques déconcentrés sont minimalistes ou inexistantes dans l'accompagnement des communautés à la base. S'ensuit alors la question de financement durable pour sécuriser la maintenance des investissements qui reste une faille du développement communautaire que l'État n'arrive pas à assumer pour relayer la fin de l'aide internationale, en dépit des politiques nationales et des structures nationales en DC.

Il convient également de souligner que **les diasporas africaines jouent un rôle important dans les investissements productifs et sociaux dans les communautés de base de leurs pays d'origine**. Il se trouve que depuis deux décennies, on observe que **la diaspora s'appauvrit et s'individualise de plus en plus** ; elle est plus prudente dans les transferts de fonds aux communautés de base du fait d'une conjoncture économique de plus en plus difficile en Afrique et dans le monde. La jeune génération issue de parents migrants des années 70 à 90 et basée en Europe et en Amérique n'a pas de liens attachants avec les pays d'origine de leurs parents. Cette source de solidarité entre la diaspora et les communautés de base d'origine est en train de tarir et c'est un coup dur pour le développement communautaire.

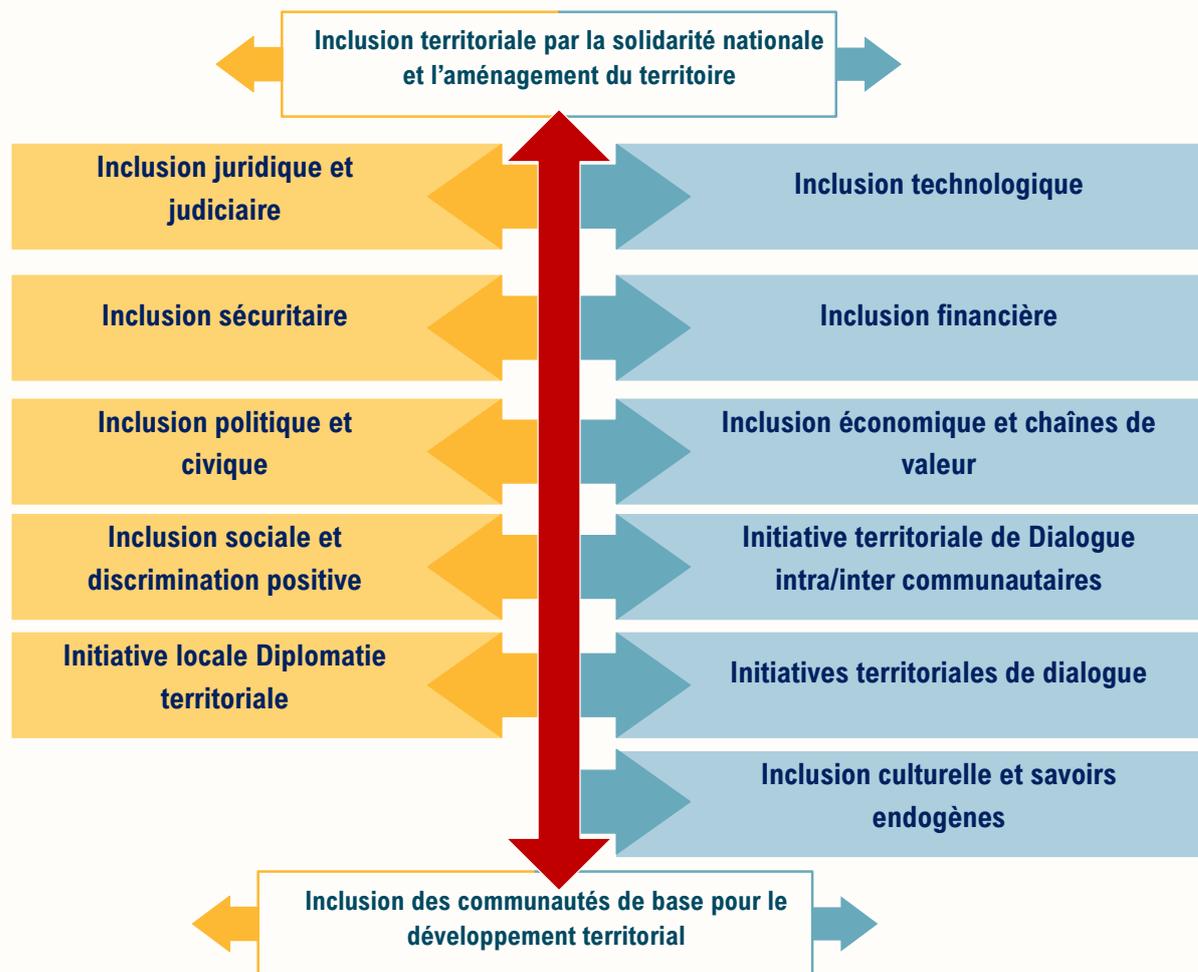
### 1.7 - Pourquoi doit-on rénover le développement communautaire en Afrique ?

Le principe de base de l'approche territoriale de développement est de (i) corriger les **inégalités structurelles entre les régions** d'un même pays, (ii) créer et entretenir une **relation de confiance entre tous les acteurs territoriaux**, quels que soient leurs statuts institutionnels dans le territoire, les corps de métier auxquels ils appartiennent, les groupes sociolinguistiques et les catégories sociales selon le genre, les communautés de base dont ils sont issus, les courants politiques qui les mobilisent et les différents ordres religieux auxquels ils manifestent leurs croyances. Cette relation de confiance qui détermine le **leadership des dirigeants territoriaux** (Gouverneurs, Préfets, Présidents de Conseils régionaux, Maires) permet de **stabiliser un territoire par le décroisement des acteurs territoriaux**. Ce qui induit corrélativement de conclure des **contrats d'objectifs territoriaux** (COT) largement partagés auxquels chacun s'identifie en termes (i) de rôles et de responsabilités, (ii) de droits et devoirs comme **co-bâtitteur d'une espérance collective**. Autrement dit, en l'absence de la confiance, la coopération ou l'action en synergie autour des mêmes défis territoriaux n'est pas possible.

Tout administration territoriale doit disposer d'un COT collectif tout au moins par Service et devant faire l'objet chaque année d'une **définition d'objectifs pour l'année à venir**. Les objectifs font référence à la lettre de mission du ministère ou du gouvernorat et au programme de travail validé par le préfet de département, tenant compte des spécificités sectorielles et de la complémentarité intersectorielle. En langage militaire « *lorsqu'un chef assigne une mission à un subalterne, il doit pouvoir lui donner des hommes et des moyens de travail* ».

C'est par l'inclusion territoriale que l'État crée les conditions de la dignité humaine dans un territoire et les COT sont indispensables pour relever un tel défi.

**Schéma N° 3: Échelle d'illustration de l'approche territoriale de développement par un système intégré d'inclusion**



**Tableau N° 1: Dimensions opérationnelles d'une stratégie d'inclusion territoriale**

N°	Types d'inclusion territoriale	Déterminants de l'approche territoriale de développement
<b>Inclusion : Relation de proximité fonctionnelle entre l'État et les populations autour des défis territoriaux pour l'amélioration du cadre de vie et des conditions de vie sensibles aux personnes indigentes.</b>		
1	<b>Inclusion juridique et judiciaire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promotion et respect des droits de l'homme</li> <li>2. Accès aux services judiciaires de proximité et à l'état civil</li> <li>3. Justice rendue au nom de l'intérêt général</li> <li>4. Protection des mineurs</li> <li>5. Lutte contre les trafics de stupéfiants et les mariages précoces</li> <li>6. Lutte contre les abus de biens sociaux</li> </ol>
2	<b>Inclusion technologique</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mise en place d'une ingénierie territoriale incluant des secteurs productifs et secteurs sociaux</li> <li>2. Accès aux conseils de gestion</li> <li>3. Promotion de l'économie coopérative et de la vie associative</li> <li>4. Formation professionnelle</li> <li>5. Éducation écologique et actions de protection de l'environnement</li> <li>6. Accès aux innovations technologiques</li> <li>7. Participation des populations aux essais multi-locaux de la recherche</li> </ol>
3	<b>Inclusion sécuritaire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Îlotage des forces de sécurité intérieure</li> <li>2. Mise en place de plans locaux de sécurité (PLS) basés sur des sources d'insécurité par secteur d'activités du territoire et sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales</li> <li>3. Éducation à la non-violence et à la paix</li> <li>4. Renseignement humain (participation citoyenne à l'alerte rapide sur l'insécurité observée/entendue)</li> <li>5. Actions civilo-militaires (protection civile, caravane de paix, participation du Génie militaire, fermes pionnières des jeunes, compétitions sportives entre FDS et civils, conférences éducatives à la sécurité publique dans les établissements scolaires...)</li> <li>6. Lutte contre le rançonnement des populations</li> <li>7. Lutte contre les actes de vandalisme</li> <li>8. Leadership de la coproduction du profil sécuritaire du territoire</li> </ol>
4	<b>Inclusion politique et civique</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stabilité des conseils régionaux et municipaux</li> <li>2. Contrôle citoyen de l'action publique locale, existence de mécanismes participatifs par secteur</li> <li>3. Éducation à la citoyenneté et à la transparence (Programme National d'Éducation à la Citoyenneté)</li> </ol>
5	<b>Inclusion financière</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Éducation financière et effort d'épargne</li> <li>2. Accès aux services financiers et bancaires de base selon le Genre et à faible coût pour les pauvres</li> <li>3. Crédits à la production, crédits à la commercialisation et crédits sociaux d'urgence</li> <li>4. Adaptation du financement à la nature et à la saisonnalité des activités</li> <li>5. Suivi des encours de crédits</li> </ol>
6	<b>Inclusion économique et chaîne de valeur</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Accès aux fonciers de production selon le Genre</li> <li>2. Accès aux marchés du travail aux personnes défavorisés</li> <li>3. Transformation locale des productions</li> <li>4. Accès aux facteurs de production</li> <li>5. Accès aux dispositifs de stockage</li> <li>6. Accès aux normes de qualité de chaque production locale</li> <li>7. Accès aux marchés d'écoulement</li> <li>8. Respect des besoins de consommation des consommateurs</li> <li>9. Indication Géographique Protégée (IGP)</li> </ol>
7	<b>Inclusion sociale / discrimination positive</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respect de la dignité humaine surtout de la condition des indigents</li> <li>2. Actions de solidarité intracommunautaire</li> <li>3. Actions de solidarité nationale et territorialisation des programmes de filets sociaux</li> <li>4. Participation citoyenne</li> <li>5. Élimination des inégalités de genre</li> <li>6. Réussite sociale en faveur des indigents</li> </ol>
8	<b>Initiative territoriale de dialogue intra et inter communautaire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dialogue permanent entre agriculteurs et éleveurs</li> <li>2. Assemblée générale de village</li> <li>3. Coopération entre communautés voisines</li> <li>4. Participation à la coproduction du profil sécuritaire du territoire</li> </ol>
9	<b>Initiative territoriale de dialogue interreligieux</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réflexion et action sur la place des religions dans l'approche territoriale de développement</li> <li>2. Organisation de rencontres périodiques entre les autorités religieuses et coutumières</li> <li>3. Encouragement au respect de la diversité des croyances et à une cohabitation non-violente</li> <li>4. Culture de tolérance religieuse</li> <li>5. Participation à la coproduction du profil sécuritaire du territoire</li> </ol>
10	<b>Inclusion culturelle et savoirs endogènes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identification et valorisation des savoirs et savoir-faire endogènes</li> <li>2. Identification et valorisation des sources de fierté culturelle</li> <li>3. Préservation des valeurs positives de civilisation</li> <li>4. Dialogue sur les us et coutumes néfastes à la dignité humaine.</li> <li>5. Fêtes communautaires</li> </ol>
11	<b>Initiative locale de diplomatie territoriale</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intercommunalité et coopération transfrontalière d'initiative locale</li> <li>2. Coopération décentralisée Sud-Sud et Sud-Nord</li> </ol>

## 1.8 - Enjeux de coproduction de la paix par l'ATD

L'approche territoriale de développement est une modalité de **coproduction de la paix pour coproduire le bien-être** dans l'intérêt de tous et dans chaque secteur. De façon concrète, **l'ATD n'est rien d'autre que du développement intégré du territoire nécessitant une ferme volonté politique pour la concevoir et la mettre résolument en œuvre.**

**L'ATD n'est rien d'autre que le passage de l'approche sectorielle intégrée à l'approche territoriale intégrée** du fait que les défis territoriaux sont d'une complexité telle qu'on ne saurait fonctionner selon une **approche sectorielle en silo et en top down**. Dès lors, par l'ATD, il est question d'autonomiser et de sécuriser le développement territorial de façon durable et en la rendant prévisible concernant l'ingénierie, le financement basé sur les résultats de développement, le contrôle et la redevabilité. D'où l'invite des gouvernements à opérer **la territorialisation du budget de l'État avec un système de redevabilité à tous les niveaux.**

Aujourd'hui, au lieu de **faire de l'intégration sectorielle**, il s'agit de **passer à l'intégration territoriale par le décloisonnement de tous les niveaux territoriaux et de tous les corps d'ingénierie** pour cerner de façon holistique les défis territoriaux afin de stabiliser les populations dans leurs milieux en leur offrant de meilleurs cadres de vie et de meilleures conditions d'existence dans la perspective d'une réduction sensible de la vulnérabilité de ces populations et leur migration vers la misère. **La lutte contre la pauvreté déteste les bricolages institutionnels et des saupoudrages d'investissement** ne répondant pas à des logiques d'aménagement du territoire. **Elle est des plus exigeantes en matière de qualification des ressources humaines et de sécurisation des budgets ainsi que de la maintenance des réalisations** pour assurer la continuité du service public aux citoyens.

Et pour relever un tel défi, il faut **donner plus de pouvoirs et plus de moyens aux collectivités territoriales** afin qu'elles disposent de ressources humaines qualifiées (fonction publique territoriale) et de ressources budgétaires en vue d'éviter la rupture dans la délivrance de services publics aux populations, ce qui n'est pas le cas ni avec le développement communautaire ni le développement local. Ces deux approches finissent toujours par une succession de rupture de l'offre de services public du fait de la maintenance des ouvrages et de l'incapacité à accroître les investissements productifs et sociaux dans le temps et l'espace. **L'ATD présente un enjeu politique qui est de mettre l'État devant ses responsabilités** pour accélérer à la fois la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire.

Au stade actuel de cette réflexion pour produire une note conceptuelle, c'est de **susciter des contributions pour fixer le concept de l'ATD, voire des polémiques** surtout que le document de politique nationale d'aménagement du territoire l'énonce à la page 12 sans en clarifier les principes, les déterminants et le mode opératoire. De plus en plus, des documents en parlent dans plusieurs pays mais **l'ATD se heurte à un défaut de clarification conceptuelle tenant compte du péril sécuritaire qui frappe toutes les régions du continent africain**. Elle vise à décloisonner tous les acteurs et non à les fusionner pour les mettre au service du territoire d'où le concept de **territoire-acteur qui a des potentialités, des vulnérabilités et des défis à relever** comme un territoire d'opportunité d'investissement et de développement qui a des **droits afin de se maintenir en équilibre durablement** (aménagement de préservation et aménagement d'adaptation) et des **devoirs afin de satisfaire les besoins de ses habitants et du pays** (aménagement d'exploitation).

Partant de cette considération de territoire-acteur, l'approche territoriale de développement revient à instaurer une relation de confiance entre :

1. les ministères en charge de la sécurité et de l'administration du territoire ;
2. les ministères en charge de la décentralisation et des finances ;
3. les ministères en charge de l'aménagement du territoire, du plan et des politiques sectorielles de l'État ;
4. le secteur public et le secteur privé dans le territoire ;
5. chaque Gouverneur et les Préfets dans la région ;
6. les Gouverneurs, les Préfets et les Services techniques déconcentrés ;
7. les Services techniques déconcentrés et les élus territoriaux ;
8. les autorités de tutelle et les collectivités territoriales ;
9. les autorités coutumières, les autorités religieuses et les élus territoriaux ;
10. les communautés de base, l'institution municipale, l'administration préfectorale et les STD.

### **1.9 - L'ATD entre logique sectorielle et logique séparatiste des territoires**

Il n'existe pas d'approche territoriale de développement qui confine les institutions, les administrations, les organisations socioprofessionnelles et les populations dans des logiques sectorielles ou dans les différents niveaux territoriaux sans interdépendance.

Cette erreur d'approche de cloisonnement a été commise durant des décennies à travers **les programmes et projets de développement qui faisaient des communautés à la base de véritables enclosures et enclaves territoriales** qu'on croyait pouvoir développer de façon indépendante et autonome.

Le bilan des politiques de développement communautaire dans les 60 à 90 est loin d'être élogieux par rapport à l'enjeu d'autonomisation et de dignité humaine recherchées.

Dans les années 90, le développement local (DL), approche locale ouverte sur le supra local et l'international fut insufflée par madame Jacqueline MENGIN en France. Il a connu un début d'internationalisation avec succès dans la plupart des pays francophones et une appropriation sur le plan conceptuel et ses modes opératoires en tirant leçon des expériences de développement communautaire (DC). Beaucoup de cadres africains ont été formés à l'époque en France et depuis lors, plusieurs universités et grandes écoles publiques ont ouvert des filières de formation pour les cadres nationaux comme au Maroc, au Mali, au Sénégal, au Niger, au Bénin, au Mali, au Togo, etc.

Le DC soulève des questions de fond comme exposées plus haut concernant l'appropriation et l'autonomisation qui sont très partiellement solutionnées au niveau des organisations socioprofessionnelles et les communautés de base qui sont confrontés à des problèmes de gouvernance locale malgré les outils, les organes de gestion et les actions de renforcement des capacités dont elles ont jouies en termes de formation, d'équipement et d'infrastructures sociales ou productives y compris l'accompagnement en microfinance dans de nombreux cas.

On constate que la lutte contre la pauvreté est multidimensionnelle et d'une complexité si exigeante qu'il faut absolument une **prise en charge intégrée de tous les aspects de base de l'indigence collective** et **inscrire la lutte contre la pauvreté dans une perspective du long terme avec pour chaque étape des niveaux d'autonomisation à atteindre.**

Les plans de développement communautaire ou les plans de développement local n'ont jamais pu travailler dans cette **stratégie d'autonomisation de seuil d'étape**. A tel point que les programmes et projets de développement communautaire ou local s'enchaînent mais **le développement basé sur l'autonomisation des pauvres ne suit pas et les entrepreneurs de violence en profitent pour asseoir leurs stratégies de production de l'insécurité**.

Le souci d'éliminer la pauvreté en Afrique est une histoire aussi ancienne que l'accession des pays à l'indépendance nominale, il y a 62 ans. La proclamation des décennies de développement consacrée par le Plan d'Action de Lagos (1980-2000) a été un échec voire un défaut de mise en œuvre faute de volonté politique et d'engagement financier de la part des États et de manque de soutien financier de la Communauté internationale.

Depuis le début les années 90, plusieurs dynamiques de développement à la base se sont succédées à travers les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (**DSRP**), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (**OMD**) puis aujourd'hui, les Objectifs de Développement Durable (**ODD**) ainsi que la **Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide** puis la **Déclaration de Busan de 2011 sur l'efficacité du développement**.

En 2001, un sommet des Chefs d'États africain a adopté le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) comme un projet global de développement à long terme sur le plan social, économique, politique et environnemental de l'Afrique. Les pays n'arrivent là aussi pas à tenir leurs engagements du fait des problèmes de bonne gouvernance politique et économique interne à chaque État pour s'engager dans une dynamique de coopération réelle entre les États. Le NEPAD demeure une initiative continentale dont la pertinence n'est plus à démontrer pour accélérer la croissance économique, combattre la pauvreté et l'insécurité physique.

### **1.10 - Nouveau paradigme de lutte contre l'indigence et ses conséquences**

La ligne directrice de base de l'ATD est le **développement endogène et autocentré** postulant de ce que :

1. **l'aide étrangère ne doit guère se substituer à l'effort national ;**
2. **l'aide étrangère doit aider à se passer de l'aide pour l'interdépendance des États et des Peuples par le travail productif** créateur de valeurs ajoutées qui accroît l'indépendance et la souveraineté de chaque pays dans chaque domaine de la vie économique, sociale et culturelle ;
3. **l'efficacité du développement territorial** est la condition essentielle pour combattre la pauvreté, sécuriser le territoire et assurer l'inclusion économique, technologique, financière, sociale de tous les groupes humains ;
4. **les progrès du territoire doivent s'appuyer sur les potentialités territoriales** dont les talents, les patrimoines matériels et immatériels, et le travail productif des populations locales.

Ainsi considérée, l'ATD va **au-delà de l'implantation des infrastructures** caractéristiques des grands travaux qui renvoie généralement à l'aménagement du territoire. Elle implique la **répartition spatiale de la qualité des ressources humaines, des ressources technologiques et des ressources budgétaires** dont dispose un pays.

L'ATD consacre **la lutte contre la pauvreté qui requiert des expertises adaptées aux exigences de chaque écosystème**. Cette dimension de **l'aménagement institutionnel du territoire** est faiblement prise en compte dans les stratégies de construction des chaînes de valeur et de la stabilisation des populations dans leurs milieux. L'approche territoriale de développement reste un **levier de renforcement de l'interdépendance entre la décentralisation, la déconcentration et le développement territorial** sur la base des potentialités, des contraintes et des défis de chaque région et de chaque commune.

Toutes les initiatives africaines et internationales révèlent assez bien **le paradoxe de l'élimination de la pauvreté en Afrique malgré l'important potentiel de développement dont recèle ce continent**. La crise économique et sociale que traversent le DC et le DL repositionne le « local » entendu les communautés de base et les collectivités territoriales comme **l'espace intégré où doit se jouer désormais la stabilité de tout un pays et de toute région comme les pays sahéliens ou les pays côtiers par exemple**.

L'urgence de définir un nouveau paradigme de développement territorial qui doit **sortir du « micro local » et du « tout communautaire » afin que le « local » soit le lieu où l'État, les Collectivités territoriales, le secteur privé, les ONG d'appui, la société civile convergent vers les mêmes défis territoriaux à affronter solidairement sur le long terme au moyen d'une ingénierie territoriale polyvalente et performante**.

Se fondant sur ce nouveau paradigme, les gouvernements africains et leurs partenaires techniques et financiers ont décidé de **passer à la décentralisation avec un couplage à la déconcentration pour régler en profondeur la question du développement territorial au niveau local par l'absorption du développement communautaire, le transfert des ressources aux CT pour**

**investir et entretenir les réalisations et acquisitions physiques** au titre des compétences à elles transférées, **promouvoir la civilité territoriale** au titre de police administrative, **l'opérationnalisation de la fonction publique territoriale** et la réorganisation de l'ingénierie territoriale au niveau local par le décloisonnement des STD d'une part et leur interdépendance avec les ONG d'appui de l'autre. La particularité de la décentralisation est la possibilité donnée aux maires et aux présidents de conseils régionaux de s'investir dans la **diplomatie territoriale d'initiative locale** en opérant sur la base de projets de territoire des jumelages avec des collectivités territoriales étrangères incluant leurs services techniques pour des échanges de savoir-faire, l'accès aux innovations technologiques et opportunités de financement.

Le Niger, à travers le document de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT) adopté en mai 2014 a clairement opté pour :

- *« L'approche territoriale de développement qui consiste à promouvoir le développement régional ou local à travers des projets de territoire ou des plans de développement locaux. [...] Cette approche territoriale d'essence globale, introduit véritablement la dimension spatiale dans le Système national de planification (SNP).*
- *L'approche zonale qui consiste à identifier les zones souffrant de handicaps particuliers pour y mener des activités correctrices ou des zones disposant d'un potentiel pour y développer des activités pertinentes de valorisation. [...] et*

- *L'approche sectorielle consistant en une distribution d'infrastructures et d'équipements spécifiques sur le territoire national. »<sup>1</sup>*

### 1.11 - Les problèmes que soulève l'ATD concernant l'Etat décentralisé

La décentralisation dans la plupart des pays francophones en Afrique de l'Ouest est confrontée à de farouches résistances de certains gouvernements à appliquer les textes y afférents. D'autres rendent instables le positionnement institutionnel de la décentralisation et tantôt, elle est absorbée par le ministère en charge de la sécurité intérieure, tantôt elle migre vers sa singularité en bénéficiant d'un statut de ministère de plein exercice. A ceci s'ajoute le fait que les ministères sectoriels ont des velléités d'exécuter les marchés publics relevant des collectivités depuis le niveau central, ce qui retarde non seulement le transfert des ressources aux CT mais aussi les crédits délégués déjà insignifiants. Ceci étant, quand on parle de territorialisation du budget de l'État, il s'agit d'une enveloppe globale affectée à un territoire-acteur qui englobe :

- a. Les transferts de ressources aux CT ;
- b. Les délégations de crédits aux gouvernorats, préfectures et STD ;
- c. Les contrats-plans État-Région traduisant les défis régionaux à relever à une échéance donnée ;
- d. Les crédits d'investissements publics pour l'aménagement du territoire à l'échelle régionale ;
- e. La territorialisation des corps de contrôle notamment le contrôle financier, le contrôle des travaux du génie civil, inspection de la gouvernance territoriale ;
- f. L'adaptation de l'ingénierie territoriale en qualité et en effectif à la spécificité de chaque territoire avec la prise en compte du contrôle citoyen dans chaque secteur territorial ;
- g. La territorialisation de la sécurité pour un bon fonctionnement du Nexus Paix – Développement.

*Dans sa Politique Nationale d'Aménagement du Territoire l'État nigérien a décidé de « **Faire du Niger un espace de paix, de sécurité et de stabilité favorable au développement social, culturel, économique et politique dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales** »<sup>2</sup>.*

L'enjeu d'une spatialisation ou d'une territorialisation de la sécurité transparaît nettement comme un facteur déterminant de toute politique publique au Niger y compris les libertés fondamentales. C'est pourquoi, il eut fallu **promouvoir la systématisation d'études d'impacts sécuritaires (EIS)** de tout programme ayant une assise territoriale afin de mettre en évidence les mesures sécuritaires nécessaires pour accompagner les projets territoriaux et toutes autres dynamiques territoriales. Pour ainsi dire, la sécurité est le premier facteur de développement territorial quels que soient le secteur d'intervention et les groupes-cibles considérés. Elle est le moteur de la stabilité territoriale qui prouve que la coopération entre les acteurs est au cœur du vivre-ensemble. A ce titre, la pauvreté et le terrorisme constituant les deux vraies menaces pour la stabilité de tout pays africain, le Nexus Sécurité – Développement peut se comprendre tant sur les plans institutionnel qu'opérationnel.

<sup>1</sup> République du Niger, *Politique Nationale d'Aménagement du Territoire*, MPATDC, Mai 2014, p.12

<sup>2</sup> République du Niger, *Stratégie Nationale de Sécurité Intérieure*, MISPACR, UE, PNUD, JICA, 2017

Si les Gouverneurs et les Préfets ont un pouvoir de réquisition sur les forces de sécurité intérieure au titre de leurs fonctions d'administration territoriale pour le maintien d'ordre et le renseignement territorial, c'est bien parce que ce besoin de sécurité accompagne tous les secteurs de développement économique, social, culturel et environnemental dans chaque territoire.

Il ne suffit donc pas de disposer de deux ministères distincts concernant la décentralisation et la sécurité avant que le développement territorial ne s'impose comme une priorité non négociable de l'État. D'ailleurs, il n'y a pas à ce jour une étude comparative entre (i) **les pays ayant adopté le couplage Décentralisation et Sécurité publique** et (ii) **les pays ayant opté pour la séparation de la décentralisation de la sécurité** afin qu'on puisse cerner les avantages et les inconvénients en fonction de la géographie physique, humaine surtout économique et politique de chaque pays.

**Tableau N° 2: Ancrage institutionnel de la décentralisation dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest**

Pays	Ancrage institutionnel de la décentralisation	Observations
<b>1 – Pays du Sahel</b>		
1.1 – Niger	Ministère de l'intérieur, de la sécurité publique et de l'administration du territoire	Couplage Décentralisation et Sécurité publique (2D/S)
1.2 – Mauritanie	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	Couplage Décentralisation et Sécurité publique (2D/S)
1.3 –Burkina Faso	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité	Couplage Décentralisation et Sécurité publique (2D/S)
1.4 – Mali	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile	Séparation de la décentralisation de la sécurité (2D sans S)
1.5 – Tchad	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation Ministère de la Sécurité Publique et l'Immigration	Séparation de la décentralisation de la sécurité (2D sans S)
<b>2 - Autres pays Afrique de l'ouest</b>		
2.1 – Bénin	Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	Séparation de la décentralisation de la sécurité (2D sans S)
2.2 – Sénégal	Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'aménagement des Territoires Ministère de l'Intérieur	Séparation de la décentralisation de la sécurité (2D sans S)
2.3 - Togo	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile	Séparation de la décentralisation de la sécurité (2D sans S)
<b>2D = Décentralisation/Déconcentration      2D/S = Décentralisation/Déconcentration/ Sécurité</b>		

Dans les pays membres du G5 Sahel, on constate l'existence d'un même ministère qui gère à la fois la sécurité intérieure et la décentralisation notamment au Niger, en Mauritanie et au Burkina Faso. En revanche au Mali et au Tchad les deux secteurs sont distincts et gérés par deux ministères différents.

Dans tous les cas, que la décentralisation soit un ministère de plein exercice ou une composante d'un ministère de la sécurité, là n'est pas le vrai problème de développement territorial sur la base du tableau ci-dessus.

Si les Directions générales en charge de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement territoriale ainsi que les régions, les départements et les collectivités territoriales ont une réelle visibilité dans le budget général de l'État avec des obligations de résultats, il est quasi certain que la lutte contre la pauvreté connaîtra un progrès notable avec une réduction de la criminalité.

Le terrorisme prospérant sur des terres de pauvreté et de misère, c'est dans chaque communauté qu'il faut coaliser tous les acteurs civils et militaires pour affronter solidairement et de façon holistique le développement territorial. Et c'est ce que propose l'approche territoriale de développement.

Un autre élément important à ne pas négliger c'est la construction d'un référentiel sur la **théorie du changement dans le cadre d'une approche territoriale de développement**. Et cette théorie, à notre compréhension pourrait s'appuyer sur les 11 déterminants de l'inclusion territoriale à savoir : (i) l'inclusion juridique et judiciaire, (ii) l'inclusion sécuritaire, (iii) l'inclusion politique et civique, (iv) l'inclusion sociale et discrimination positive, (v) l'inclusion technologique, (vi) l'inclusion financière, (vii) l'inclusion économique et chaîne de valeur, (viii) dialogue intra et inter communautaire, (ix) dialogue interreligieux, (x) inclusion culturelle et savoirs endogènes et (xi) diplomatie territoriale d'initiative locale. Chacun de ces déterminants ont fait l'objet d'une déclinaison de contenu pour une compréhension aisée de ce qu'on doit changer quand on parle d'approche territoriale de développement.

Également, il y a le **faux vrai débat sur l'ancrage institutionnel de la décentralisation** dans plusieurs pays et on ne saurait aborder l'analyse de l'ATD sans explorer les modèles institutionnels qui caractérisent la décentralisation, la déconcentration et l'aménagement du territoire. Le seul regret, c'est qu'on ne dispose actuellement pas d'assez de recul à travers des références bibliographiques qui traitent de l'analyse comparative entre (i) **les pays qui ont un seul ministère s'occupant à la fois de la sécurité et de la décentralisation** et (ii) **les pays qui ont deux ministères distincts avec la décentralisation comme ministère de plein exercice**. Et là aussi, nous pouvons mettre en évidence les deux cas qui concernent les pays du G5 Sahel élargis à certains pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest.

**Exercice N°1 : Choisissez les sept (7) verbes qui synthétisent vos ambitions d’être un bon manager territorial**

N°	Verbes de défis	Quels contenus pour les verbes choisis ?	Justifier l’importance que vous accordez à chaque verbe
1	Commander		
2	Arbitrer		
3	Evaluer		
4	Se Former et Former		
5	Décloisonner		
6	Accompagner		
7	Encadrer		
8	Motiver		
9	Connaître son territoire		
10	Diriger		
11	Sanctionner		
12	Créer de la synergie		
13	Valoriser		
14	Réguler		
15	Coordonner		
16	Animer		
17	Innover		
18	Capitaliser		

**Exercice N°2 : A partir de la combinaison descriptive des cinq verbes choisis, rédigez en demi-page le type d’autorité territoriale que vous souhaitez incarner ?**

**1.12 – Comment dynamiser les stratégies sectorielles par l’animation du territoire ?**

Les principales dimensions de l’animation du territoire pour un développement inclusif et participatif sont :

1. **l’animation politique** (vie des partis politiques, éducation à la vie militante, conquête et exercice du pouvoir d’Etat et des pouvoirs locaux par les voies légales et la transparence, lutte contre la pauvreté, les exclusions et les inégalités) ;
2. **l’animation sociale, culturelle et interculturelle** (questions d’accès des populations aux services sociaux de base et aux valeurs sociétales comme l’éducation coopérative) ;
3. **l’animation juridique et citoyenne** (éducation aux droits de l’homme et accès aux services judiciaires dans l’équité) ;
4. **l’animation religieuse et spirituelle** (dialogue entre les religions, éducation à la foi et respect des libertés de croyance, médiation sociale, prévention des crises) ;

5. **l'animation sportive et ludique** (promotion de la santé mentale et physique de la population, organisation des divertissements, entretien du corps physique, apprentissage de l'effort et de l'endurance, développement de la culture de la compétition et de l'esprit d'équipe) ;
6. **l'animation technologique** (accès des populations aux moyens améliorés de production, de transport, de communication, de consommation, d'élimination des déchets, de sécurité, d'économie d'énergie, d'allègement des activités économiques et domestiques...)
7. **l'animation économique** (facilité d'accès au financement et à la sécurisation des activités économiques, facilité d'accès au marché, développement des réseaux de transport, organisation des acteurs économiques en filières, création de labels et valorisation des entreprises locales, organisation de foires, patriotisme économique, ...)
8. **l'animation écologique** (éducation à la protection de l'environnement et à la gestion durable des ressources naturelles, promotion de technologies et procédés de production, de consommation et de gestion des déchets moins ou non polluants) ;
9. **l'animation sécuritaire** (promotion du respect de l'ordre public comme un facteur de production transversal, un moyen de maintien de la qualité de vie et du bien-être, développement d'initiatives de promotion de l'Etat de droit, système d'observance et d'alerte des frustrations collectives, mise en œuvre de plans locaux de sécurité, systématisation d'une démarche d'évaluation des impacts sécuritaires des implantations et du déroulement des activités...).

Les différents secteurs structurants du développement impliquent la participation des citoyens aux côtés de l'Etat déconcentré et de l'Etat décentralisé pour la mise en œuvre, la mobilisation de ressources et l'évaluation des politiques publiques. Les autorités territoriales peuvent mettre en place trois groupes intégrés concernant spécifiquement les secteurs sociaux, les secteurs productifs et marchands, les secteurs de la sécurité et de la protection civile.

#### ❖ **Groupe 1 : Secteurs sociaux**

L'animation du territoire dans les secteurs sociaux concerne la citoyenneté, l'engagement politique, la formation, les droits de l'homme, l'émancipation de l'homme et de la société par l'éducation et la promotion du Genre, la culture, la spiritualité, la santé, l'assainissement, le sport, etc.

#### ❖ **Groupe 2 : Secteurs productifs et marchands**

L'animation du territoire dans les secteurs productifs se rapporte à la création des richesses, à la mobilisation des ressources locales, au développement économique local par l'agriculture, l'élevage, l'artisanat, l'industrie, le commerce, le patriotisme économique, le tourisme, le transport, les technologies de l'information, l'électricité, la téléphonie, les institutions bancaires, les systèmes d'assurance, etc.

### ❖ Groupe 3 : Secteurs de la sécurité et de la protection civile

L'animation du territoire dans les secteurs de la sécurité et de la protection civile a trait au renseignement territorial, à l'amélioration du climat local des affaires, aux unités de défense et de sécurité, à la justice, à la gestion des conflits, aux sapeurs-pompiers, aux brigades civiles de sécurité, aux eaux et forêts, à la police des pêches, à la police phytosanitaire, à l'inspection zoosanitaire, à la police des poids et mesures, à la sécurité foncière, à l'environnement, à la lutte contre les fabriques d'armes illégales, etc.

#### 1.13 – Quelques facteurs politiques qui affectent les dynamiques territoriales

Le champ de la conflictualité est traversé par divers facteurs qui fragilisent la cohésion sociale et la stabilité de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence des facteurs politiques suivants qui nécessitent une surveillance attentionnée :

1. Conflits de territorialité entre maire et ministres natifs du fait du géoréférencement de la plupart des fonctions ministérielles et des hautes fonctions techniques et administratives ;
2. Banalisation de l'obligation de réserve et difficultés pour les Préfets d'exercer leurs fonctions de dépositaires de l'autorité de l'Etat : usure de leur autorité du fait de leur activisme politique trop affiché ;
3. Une corruption électorale dans la démesure avec des dépenses allant jusqu'à 1 à 2 millions pour être chef de quartier ou de village et 3 à 5 millions voire au-delà pour être maire de communes ordinaires ou de statut particulier ;
4. La plupart des élus locaux, une fois les élections terminées, se sentent plus redevables à leurs familles politiques qu'aux populations mandantes ;
5. Les pratiques politiciennes sont les principales causes de la mal gouvernance et de la promotion de l'impunité, voire de la valorisation perfectible des recommandations des rapports d'audit des communes ;
6. Quasi absence d'éducation politique : le multipartisme intégral ne fait pas l'objet d'émissions éducatives régulières sur la chaîne nationale notamment dans les langues nationales ;
7. Politisation de tous les postes de conseil de quartier et de village, une menace pour la cohésion locale et nationale et un risque de fragilisation de la participation des citoyens au renseignement territorial.
8. Peu de citoyens font profondément confiance à leurs élus ;
9. Conflits d'attributions entre élus et employés de mairie ;
10. Attribution peu rigoureuse des marchés publics et systématisation de la corruption ;
11. Des infrastructures réalisées sans la rigueur de qualité technique requise générant des ouvrages peu durables ;
12. De nombreux équipements économiques à faisabilité technique, économique et sociale approximative générant une faible valorisation ou des éléphants blancs ;

13. Usurpation de compétences et de ressources des communes par la plupart des ministères concernés par la réforme de l'administration territoriale ;
14. Faible capacité d'assistance conseil des préfectures et un très faible couplage opérationnel de la décentralisation et de la déconcentration dans les communes ;
15. Manque de cohérence de la démarche de travail de nombre de maires affectant la synergie et la coordination des interventions ;
16. Des maires trop souvent absents de leurs communes pour participer à une multitude de réunions de chaque ministère, de chaque bailleur de fonds... induisant des problèmes de mauvaise gestion du temps et des enjeux locaux ;
17. Des agents de mairies et des chefs de quartiers qui injectent parfois une forte dose d'informel dans les procédures administratives : des usagers désorientés, mal accueillis et parfois humiliés.

## II – La vocation d’une institution publique dans le développement territorial

« Le succès est le fruit d’un bon jugement, le bon jugement est le fruit de l’expérience, l’expérience est souvent le fruit d’erreurs de jugement. » Anthony Robbins

### 2.1 – Qu’est-ce qu’une institution et quels sont les déterminants de sa stabilité durable ?

Une institution, c’est l’ensemble des dispositifs organisationnels et sociaux dotés d’une fonction, de règles, de normes, de valeurs culturelles, de procédures qui sont établis et constituant (le constituant ou l’organe et le constitué ou le contenu), tenant lieu du corpus intégré des permissions, des restrictions et des interdictions. Une institution, quelle que soit sa forme juridique a toujours une mission (raison d’être), des fonctions (cahiers des charges ou attributions) qui déclinent ce qu’elle doit faire concrètement, une politique qui définit ses grandes orientations pour 5 à 10 ans généralement qui vise à ce que toutes les actions à entreprendre s’inscrivent dans une optique de continuité de l’institution dans le temps et l’espace même lorsque les hommes changent.

Une institution est un organe qui doit être stabilisé autour d’une vision de développement, des ressources humaines et des autres moyens (normatifs, technologiques et budgets...) dont il a besoin pour produire des résultats. Une institution sans résultat probant est une institution dont les responsables ne sont pas qualifiés pour assurer sa gouvernance. **La stabilité d’un pays dépend de la stabilité des institutions, de l’administration, des communautés à la base**, notamment des efforts quotidiens qui sont faits pour la bonne gouvernance et la solidarité nationale en veillant à mettre **l’homme qu’il faut à la place qu’il faut**, en faisant de l’Etat un pouvoir public qui crée les conditions d’épanouissement des créateurs de richesses nationales et assure à chaque communauté de base les conditions d’une vie meilleure.

#### Les dix (10) conditions déterminantes pour que la stabilité d’un pays se concrétise :

1. La **gouvernance** fondée sur des permissions, des restrictions et des interdictions consacrée par un manuel de procédures et un système de traçabilité formalisé ;
2. Le **cahier de charges** ou la lettre de mission qui rappelle les missions, définit les objectifs assignés et situe les responsabilités avec quelques indicateurs de résultats clés pour l’efficacité de l’action publique ;
3. L’**exemplarité** des dirigeants et l’intolérance de l’impunité ;
4. La **participation citoyenne** pour que chaque politique publique nationale ou locale fonctionne sur la base d’un mécanisme de concertation Public - Privé - Population ;
5. Le **partage d’informations** et la **redevabilité mutuelle** à tous les niveaux ;
6. L’**utilisation rationnelle des moyens** de l’Etat par la mutualisation des ressources et des actions en synergie selon une approche territoriale articulant le sectoriel et l’intersectoriel ;
7. L’**impact des offres de services publics** civils et militaires sur chaque communauté de base ;
8. L’**évaluation et la capitalisation** de l’action publique et des bonnes pratiques ;
9. La **sanction de tout acteur individuel ou institutionnel responsable de l’échec d’une initiative ou d’un projet** de développement territorial ;
10. La **reconnaissance au mérite** de la performance.

Ces conditions constituent des **digues de protection d'une communauté de destin** appelant le respect de l'intérêt général (intérêt commun, égalité en droit, paix) et du bien commun ou la république (fraternité solidaire et accès équitable aux deniers publics avec leur gestion durable).

C'est à ce prix que **l'Etat est porteur d'un idéal commun au service de l'épanouissement de chacun et de tous**. La garantie de l'intérêt général ne saurait guère se limiter à la seule volonté d'instituer des corps de **contrôle professionnel** complétés par le **contrôle parlementaire** mais elle doit promouvoir le **contrôle citoyen** de l'action publique dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. En définitive, « la justice effective et l'égalité en droit forment l'Esprit Public en régime démocratique » fait remarquer Lucien Samir Oulahbib<sup>3</sup>.

## 2.2 – Qu'est-ce qu'une institution publique ?

Une institution n'est publique que par l'esprit public c'est-à-dire l'état de bienfaisance qui la gouverne ; ce qui renvoie à la recherche d'une prospérité partagée au profit du grand nombre et devant se traduire concrètement par l'accès à un minimum social commun en termes d'accès à des facteurs de production pour la création de richesses, à des soins de santé de qualité, à une bonne éducation, à un cadre de vie épanouissant et un milieu de vie qui offre une quiétude garante de la jouissance des libertés fondamentales.

Un Etat n'est puissant que par rapport aux textes de bonne gouvernance qu'il se donne et aussi sa capacité souveraine à moins dépendre de l'aide extérieure dans certains domaines stratégiques comme la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique, la sécurité physique et la défense du territoire, la sécurité monétaire et la sécurité industrielle par la transformation locale des matières premières. C'est pourquoi, l'exemplarité d'un Etat se joue à travers les comportements des agents publics à tous les niveaux. L'Etat de droit est un Etat qui a l'habitude de respecter la constitution et les décisions de justice.

**L'Etat n'est puissant que par sa capacité à agir pour l'intérêt général et le bien commun.** La puissance publique s'autodétruit lorsque l'Etat n'offre plus la garantie de l'intérêt qui profite à tous les citoyens en vue de s'épanouir des patrimoines matériels et immatériels du pays ou du bassin de vie. **L'Etat doit garantir l'inclusion territoriale pour toutes et tous pour que l'égalité en droit soit possible, la quiétude soit obtenue et les différents droits humains soient accessibles.** Même si la première traçabilité de l'homme est sa carte d'identité, celle-ci ne vaut que si le citoyen bien est éduqué et participe à la création de la richesse là où il vit. C'est le prix que chaque Etat doit payer afin que les populations ne demeurent pas indéfiniment avec un statut des habitants marginalisés mais des citoyens qui ont des droits et des devoirs avec un engagement pour la solidarité nationale comme moyen de participation à la mobilisation et la redistribution des ressources. **C'est la solidarité qui enfante la fraternité et ce sont ces deux valeurs qui maintiennent un Etat debout sans quoi il s'écroule.**

C'est pourquoi, **une institution publique est chargée de l'action publique entendue de l'action collective garante de la justice sociale.** Elle repose sur deux enjeux primordiaux dont l'intérêt général et le bien commun. Ces deux enjeux découlent d'un ensemble de valeurs qui doivent gouverner toute personne chargée d'une mission de puissance publique.

---

<sup>3</sup> Lucien Samir Oulahbib, *Intérêt général et bien commun, Théorie renouvelée de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.24

Dès lors, une institution publique c'est tout organisme relevant de l'État central ou des Collectivités territoriales décentralisées, garant de la mise en œuvre des politiques publiques et des textes d'ordonnancement dans le but de produire des biens et services d'intérêt général concourant au bien-être des populations là où elles sont établies.

La continuité de l'offre de services publics requiert des conditions de travail optimales pour les agents de l'État pour qu'ils soient à même de respecter leurs engagements de servir loyalement en incarnant la puissance publique de par leurs comportements. Il n'y a de services publics que ce qu'une institution publique fait ou une institution privée fait pour le compte de l'État et contribuant au bien commun en vue de satisfaire la demande sociale des citoyens. Autrement dit, la fonction c'est ce que fait une institution et qui structure son identité d'acteur public. La fonction, c'est le fait de construire une image d'utilité publique dans les secteurs sociaux, économiques, sécuritaires et écologiques en vue de **résoudre des problèmes de développement de façon proactive** (anticiper les attentes, prendre l'initiative de l'action) **et réactive** pour éviter l'entassement des **dysfonctions souvent coûteuses en réparation**.

Ce faisant, il n'est pas possible de détacher le cahier de charges de la fonction donc de l'action pour le changement. Ce sont les activités structurantes d'une fonction qui forment le miroir dans lequel la raison d'être d'une institution se reflète et se projette pour signifier sa capacité ou son incapacité à assumer ses charges.

C'est pourquoi, la performance d'une institution trouve son refuge et son mode d'expression dans sa capacité à concrétiser et à alléger ses charges en les exécutant de façon intelligente, ordonnée et disciplinée en recourant à toutes sortes de technologies pour atteindre les buts visés qui ne sont rien d'autres que des défis à relever.

C'est en cela que la performance doit être suivie et contrôlée par un tableau de bord par lequel toutes les fonctions critiques sont renseignées par des indicateurs.

### **2.3 – Pourquoi l'institutionnalisation du développement territorial est-elle importante ?**

Le développement territorial, quel que soit l'échelon considéré, repose sur le marquage du territoire par la présence remarquable des pouvoirs publics civils et militaires autour d'une offre de services publics intégrés participant à la dynamisation permanente des hameaux, des villages (populations sédentaires), des tribus (populations nomades), des quartiers de ville, des cantons (ensemble de villages), des groupements (ensemble de tribus) et des sultanats (ensemble de cantons ou de groupements).

La cible de toute administration territoriale est constituée des populations vivant dans ses communautés de base. Et ce qui est attendu de l'Etat central, de l'Etat déconcentré et de l'Etat décentralisé c'est le **décloisonnement des secteurs publics d'intervention** en créant des passerelles entre les systèmes de planification sectorielle avec deux types d'objectifs à finalité de coordination, de synergie d'actions, de mutualisation des capacités, de redevabilité mutuelle et de sanction à la performance. Les deux types d'objectifs devant être lisibles dans un tableau de bord d'une gouvernance ascendante du territoire sont :

- **Les objectifs spécifiques à responsabilités sectorielles ;**
- **Les objectifs intersectoriels appelés « objectifs communs à responsabilité partagée ».**

Une institution publique qui n'est pas en capacité de renforcer les institutions sociales et communautaires de base est une institution Faillie parce que c'est par la proximité, la cohérence et l'efficacité de l'institution publiques qu'on peut savoir concrètement ce que l'Etat apporte à ses populations pour l'élévation de la conscience citoyenne et l'amélioration des conditions de vie.

Tout institution publique, quel que soit son niveau d'intervention, ne doit jamais oublier qu'elle existe pour **l'autodétermination de son peuple** et ce faisant, **chaque acte posé doit aller dans le sens de l'indépendance de l'État et dans l'interdépendance des États**. C'est cet effort au quotidien qui construit **la souveraineté d'un peuple pour participer à l'amitié entre les peuples du monde**. Cette vocation de l'autodétermination qui est un processus d'émancipation pour **s'affranchir de la dépendance structurelle de l'aide** n'a jamais été planifié par les États africains comme des défis de civilisation et de conquête de la dignité de leurs peuples.

Lorsqu'on parle d'institution forte, ce n'est rien d'autre que l'efficacité de la planification de l'indépendance d'un pays dans chaque secteur. C'est à ce niveau que doit se jouer les grands défis du développement de tout pays qui se respecte ou qui aspire à devenir un Etat respecté avec qui on est obligé de dialoguer et à qui on ne peut tout imposer dans le cadre d'un rapport de force politique ou économique. Il s'ensuit que la construction d'un Etat à travers la solidité de ses institutions publiques passe inévitablement par la prise en compte des questions géopolitiques, géoéconomiques, géostratégiques et d'écocitoyenneté. Tout dirigeant à la tête d'une politique publique territoriale ou sectorielle doit intégrer cet impératif dans sa chaîne décisionnelle.

### III - Les déterminants d'une démarche de modélisation de l'ATD

Les États africains se gouvernent sans un effort de modélisation de leur développement, et depuis 63 ans que ça dure. De ce fait, ils sont obligés de se soumettre aux “**prêts à porter**” et “**prêts à emporter**” des autres avec des modèles de production et de consommation extravertis, assortis d'un stimulus communicationnel qui rend dépendant spirituellement, culturellement, psychologiquement et sociologiquement.

La modélisation est une démarche de détection de la supériorité qui est cachée en chaque personne pour constituer l'ingéniosité collective car toute projet du devenir d'une personne à travers des ambitions personnelles couvent toujours des défis à relever pour servir la communauté des humains. Il s'en suit que ce n'est pas que les formules mathématiques seules qui fondent la construction d'un modèle fut-il théorique ou de production à l'échelle.

Quand une société est en crise structurelle, l'analyse des causes doit déboucher sur une démarche de modélisation incluant la prise en compte des paramètres suivants et de façon holistique :

1. La première évidence de la modélisation part du postulat qu'aucun Etat ne s'est encore développé à partir de l'aide extérieure ;
2. La deuxième évidence c'est aussi qu'aucun pays ne peut se construire en dehors de ses propres valeurs culturelles, ce qui appelle au changement de comportements nécessaire à de nombreux cadres africains qui ont une conception autocratique et extravertie de l'exercice du pouvoir d'Etat et qui ne s'ouvrent pas assez pour coconstruire des dynamiques de changement par l'écoute des populations et l'offre de services publics à laquelle ils ont droit ;
3. La troisième évidence considère que le développement est impossible si elle ne prend pas assise sur les valeurs culturelles qui est l'identifiant de la spécificité de chaque peuple ;
4. La quatrième évidence admet que le développement économique et social repose sur la science et la technologie avec une domestication des chaînes de valeur en augmentant la part de matières premières transformées sur place et en diminuant d'année en années l'exportation des matières premières à l'état brut au profit des produits semi-finis ou finis ;
5. La cinquième évidence concerne la prise en compte des intérêts des générations futures par un contrôle de l'endettement ;
6. La sixième évidence est le renforcement du capital humain pour que le développement du pays repose sur des ressources humaines nationales et africaines de compétences éthiques, managériales et techniques à savoir-faire porteurs de dynamiques de progrès ;
7. La septième évidence est la suppression de toutes formes de monopoles et de privilèges par la diversion des partenariats économiques avec pour seuls critères l'éthique et des résultats probants d'expériences vérifiables et certifiées.

Sur la base de ces sept évidences, la modélisation requiert des exercices de simulation, d'expérimentation et confirmation d'innovation.

### 3.1 - Qu'est-ce qu'un modèle ?

La force d'une modélisation réside à la fois dans une conception théorique clairement formulée et testée à répétition avec des ajustements structurels et fonctionnels jusqu'à la finalisation d'un prototype solutionneur. C'est pourquoi, modéliser, c'est produire de la réflexion créatrice sous la forme de maquettes comme savent le faire les architectes ou les patrons en art chez les couturiers designers au nom de la sagesse qui dit qu'on ne réussit que ce qui est bien pensé.

Un modèle est comparable à une molécule avec un regroupement de ses atomes identifiables comme éléments identiques ou différents qui sont unis entre eux par des interactions durables. En somme, dans la gouvernance publique, qu'elle soit de l'État central, de l'État déconcentré ou de l'État décentralisé, repose toujours sur une diversité et une combinaison de modèles. Tout modèle est un référentiel de fixation d'une aspiration sur le long terme avec des normes stabilisées de production tant que le modèle n'a pas subi de mutations sur la base d'une évaluation. Un modèle est un outil de référence intellectuel et réaliste qui symbolise une trajectoire de passage d'un état de moins être à un état de mieux être. Il formule et formalise des ambitions, des innovations, des normes et des règles, des procédures de réalisation, des sacrifices proportionnels et des sanctions.

Enfin, le modèle est un outil de projection intégré constitué d'un ensemble de projets de solutions à des situations factuelles et d'anticipation sur les besoins futurs. Le modèle est de ce point de vue un outil de lutte contre l'inefficacité ou l'échec des politiques publiques.

Il est important de faire remarquer qu'un pays ne se nourrit pas de concepts et ne se réforme non plus par des concepts mais par un système intégré de modélisation et à travers un modèle de pensée. Le minimum pour enclencher un processus de développement endogène qui stabilise un Etat comprend, comme suit, les différents types de modèles que tout manager doit intégrer dans son système de gouvernance :

1. Le modèle politique
2. Le modèle institutionnel
3. Le modèle administratif
4. Le modèle éthique
5. Le modèle financier et budgétaire
6. Le modèle social et culturel
7. Le modèle économique
8. Le modèle technologique
9. Le modèle sécuritaire
10. Le modèle diplomatique et géopolitique
11. Le modèle de territorialisation des politiques publiques
12. Les modèles sectoriels de production
13. Les modèles sectoriels de consommation
14. Le modèle écologique.

**Gouverner c'est alors loger la mission et les fonctions d'une institution ou d'une administration dans un système intégré de mise en cohérence et de réalisation de modèles.**

Ce sont ces modèles développés par chaque État qui déterminent la stratégie d'autodétermination d'un peuple. C'est en construisant des modèles qu'on peut définir les seuils de réduction de la dépendance dans chaque secteur avec une planification sur le long terme et un tableau de bord pour suivre la conquête de l'autonomie.

**L'autodétermination c'est l'ensemble des autonomies obtenues chaque modèle et sur l'ensemble des modèles.** La réussite des modèles mesure le niveau de souveraineté d'un pays et c'est ce pouvoir de décider librement et d'assumer ses choix en toute responsabilité dans l'intérêt de son peuple et du bien commun. Comment peut-on développer alors un pays sans cet effort de modélisation ? Ce n'est pas possible.

Les pays africains ont connu des régimes monarchiques, le développement est toujours lent avec une frange importante de la population laissée en rade. Ils ont fait les révolutions sans succès. Ils ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel sans succès en passant de la révolution au néolibéralisme avec un libéralisme économique outrancier sans succès. Ils ont adopté la démocratie et l'Etat de droit, mais le choix libre par les populations ne s'opère pas du fait des tricheries électorales et des gabegies économiques et financières. Le continent a du mal à faire taire les armes par les rebellions, le terrorisme et les coups d'Etat de diverses natures. Il ne reste maintenant que l'humanisme qu'il faut éprouver.

### **3.2 - Dimensions et déterminants de la modélisation**

**Toute réforme doit induire des innovations** et celles-ci visent à produire des modèles nouveaux et dynamiques adaptés à l'évolution du temps, des enjeux et défis. **La modélisation est un mode intégré de raisonnement** basé sur la prospective, une vision incarnée et un engagement discipliné axé sur le progrès et l'épanouissement de l'homme et de la société. La modélisation de la réussite sociale collective dépend du mode de raisonnement qui accompagnent les intentions, le désir de sacrifice qu'on est prêt à y consacrer, l'effort de positivité de son état d'esprit pour fortifier les leviers de résilience face aux difficultés et crises, le désir de coproduction d'une intelligence collective portée par un désir d'innovation pour la remise en cause des choix inopportuns et l'attachement à l'Etat de droit afin de garantir la justice sociale et la paix.

La culture de la modélisation permet à toute communauté et toute institution d'être plus rigoureuses dans le choix des femmes et des hommes devant incarner le destin commun.

#### **Que pouvons-nous entendre alors par modèle de développement ?**

Un modèle de développement est un système de représentation des aspirations qui comprend plusieurs référentiels à partir desquels on peut appréhender ses dimensions et caractéristiques pour le changement. Ainsi, la modélisation induit :

- un **modèle politique** c'est-à-dire une conception de l'Etat soucieuse de l'Etat de droit, de la puissance publique, respectueuse de l'intérêt général, de l'unité nationale, de la justice sociale et de la lutte contre les pratiques qui affaiblissent la crédibilité de l'Etat et la dignité humaine. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer ;
- un **modèle institutionnel** régit le cadre organique en raisonnant sur la structuration des institutions uniquement suivant une logique de programmes absorbant les secteurs ou les domaines donnant lieu à des Administrations de développement par la prospective (recherche sur les évolutions institutionnelles et les pratiques administratives), la dépolitisation de l'Administration, des réformes structurelles qui mettent le pays sur le chemin du progrès, la gestion axée sur les résultats et la reddition des comptes, et la satisfaction des usagers/clients/citoyens, le système des normes et des valeurs (permissions, restrictions, interdictions et la négation de l'impunité) ;

Le modèle institutionnel implique la mise en place d'un plan d'amélioration du niveau des services (PANS) qui est un plan intégré de développement institutionnel (PIDI) mettant en capacité l'institution ou l'administration pour améliorer continuellement son offre de services publics. Comme outil de gestion stratégique, le PANS implique la mise en place :

- a. d'un plan de développement institutionnel (renforcement du capital humain, outils de gouvernance) ;
  - b. d'un plan de développement organisationnel (programmation des activités et système de production) axé sur les missions et fonctions ;
  - c. d'un plan de production des services à délivrer avec les innovations à implémenter assorties des contrôles de qualité ;
  - d. Plan d'équipement (modernisation du cadre et des outils de travail avec suivi de maintenance) ;
  - e. Réalisation des missions de terrain pour y délivrer des services publics ;
  - f. Coût d'accès des populations aux offres de services publics ;
  - g. Proximité et continuité de l'offre de services publics ;
  - h. Evaluation des contrats de performances ;
- Le **modèle administratif** requiert la mise en place de mécanismes de gouvernance participative tant pour la dynamique d'équipe à l'interne que pour la relation avec les usagers. La culture administrative requiert la traçabilité obligatoire par voies digitales et papier, la mise en place d'un secrétariat qui doit organiser un système de classement efficace des documents pour la documentation courante que pour les archives, des fiches de poste, un système de suivi des carrières, la gestion des conventions et engagements, la gestion des relations avec les usagers, la gestion du parc administratif et la gestion des ordres de mission et rapports de mission toute mission intérieure ou extérieure ainsi que la traçabilité des absences pour divers motifs.

Le modèle administratif requiert une collaboration avec les acteurs du secteur privé et de la société civile de chaque secteur et un mécanisme de dialogue sur les politiques publiques sectorielles et intersectorielles doit être encouragé. En font également partie un plan de communication, un système de partage d'informations verticales et horizontales, un carnet d'adresses des partenariats et des opportunités institutionnelles, des fiches de projets, un système interne de suivi-évaluation et de capitalisation ;

- Le **modèle éthique** : Quelle que soit l'organisation, il est important qu'une charte des valeurs structure les critères transversaux qui s'applique à toute la gouvernance, le comportement de chacun, la dynamique d'équipe, la coopération avec les partenaires étrangers ou nationaux, et les relations avec les usagers et les populations en ce qui concerne leurs droits à l'information pour leurs demandes d'offres de services et leurs activités de contrôle citoyen. L'éthique traduit ce que l'organisation permet, restreint et interdit ;
- Un **modèle financier et budgétaire** repose sur un ensemble d'outils de prévision, d'exécution, de traçabilité et de redevabilité budgétaires faisant appel à un manuel de procédures de gestion administrative et financière, un dispositif de contrôle interne, un budget-programme de gestion axée sur les résultats, un plan de passation des marchés, un

plan de renforcement des capacités, un système de gestion des dettes envers les fournisseurs, un système de gestion des patrimoines et un tableau de bord de suivi budgétaire avec le respect des ratios prudentiels et le souci permanent ;

- Un **modèle social et culturel** revendiquant la pyramide de Maslow comme son référentiel, ce modèle est axé sur l'affirmation d'une identité positive par laquelle on aimerait être perçu par les autres et traduisant la respectabilité et l'attrance, la justice sociale et l'épanouissement de l'homme.

Œuvrant pour une pédagogie de décloisonnement et d'interaction des acteurs, ce modèle se fonde sur la gouvernance inclusive ou participative, le développement d'un système éducatif renforçant les langues maternelles et articulé avec les savoirs endogènes, la recherche de l'enrichissement des civilisations passées et actuelles, le développement d'une culture entrepreneurial passant de l'informel au formel, de la non-qualité aux normes de qualité, la négation du travail et de la maltraitance des enfants, les inégalités de Genre, la promotion et la sauvegarde de l'emploi, l'éducation à la citoyenneté de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage et les cérémonies ruineuses, la lutte contre le gaspillage du temps, la protection familiale et le contrôle des naissances. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer ;

- Un **modèle économique** axé sur valorisation des potentialités, le patriotisme économique, le renforcement de la qualification de la main-d'œuvre, la création de la richesse, la stratégie d'émergence d'une classe moyenne ou d'une bourgeoisie locale pour prendre en main durablement l'investissement productif, la dynamisation et la diversification des filières, le partenariat public privé incluant le partenariat avec les organisations socioprofessionnelles de chaque secteur, la régionalisation du développement, le financement productif et le pouvoir d'achat avec une maîtrise de l'endettement du pays.

Originellement, la bourgeoisie désigne un mode de vie liée à un territoire (bourg). Elle représente une classe de personnes aisées jouissant de meilleures conditions d'existence et/ou de réelles capacités de reproduction du capital. Le pouvoir d'achat des bourgeois impacte la production et la consommation intérieures. La bourgeoisie locale est ici alors une caractéristique du patriotisme économique et ne traduit guère l'individualisme ultralibéral aux élans prédateurs des valeurs, des capitaux et du pouvoir d'achat des couches modestes de la population. En somme, la bourgeoisie locale désigne ici l'ensemble des personnes d'un pays ou d'une région d'un pays jouissant d'une certaine influence sur la capacité nationale d'investissement intellectuel et matériel ou d'un pouvoir d'achat élevé. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer ;

- Des **modèles technologiques** déterminés par les ambitions de recherche-action pour accompagner tous les secteurs de la vie économique et socioculturelle de manière à les insérer dans une dynamique de renouvellement des idées, des outils, des méthodes pour le progrès. C'est indispensable pour construire ou consolider des filières sociales et économiques qui permettent l'allègement de la pénibilité des tâches, le gain de temps et la réalisation de performances économiques et financières concourant au bien-être des populations. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer ;

- Un **modèle sécuritaire** orientée vers le développement humain et ce faisant la sécurité humaine, elle englobe le sentiment profond de quiétude et de joie, l'efficacité de la lutte contre les tracasseries routières liées à la circulation des biens et des personnes, la lutte contre le trafic illicite de produits dangereux et de contrebande ainsi que des organes humains, la lutte contre la stigmatisation et les exclusions, le renforcement de la coopération transfrontalière pour promouvoir la paix et l'intégration régionale. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer ;
- Le **modèle diplomatique et géopolitique** : Tout territoire en plus des relations internationales qui traitent des affaires étrangères de l'État et de la coopération au développement doit s'ouvrir sur le monde. Dans cette perspective, les collectivités territoriales et administrations déconcentrées et les autorités de tutelle peuvent investir le champ de la coopération au développement territorial par des relations de coopération entre des collectivités territoriales d'un même pays, entre des territoires appartenant à une même aire culturelle mais séparés par des frontières héritées de la colonisation.

La convention de Niamey du 17 mai 2012 de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière encourage à son article 2 et 3 : « gestion intégrée des frontières, gestion intégrée des ressources naturelles partagées, lutte intégrée contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme de la paix, l'intégration socio-économique et politique ». Chaque sous-territoire d'un Etat africain avec l'accompagnement de l'Etat central peut développer par des jumelages avec d'autres pays dans le monde des échanges technologiques, culturels, sportifs ;

- Le **modèle de territorialisation des politiques publiques** : le développement d'un pays ou de ses collectivités territoriales repose sur trois types d'aménagement du territoire totalement imbriqués et chaque fois qu'on veut passer outre cette imbrication, s'ensuit un mal développement avec des conséquences importantes sur les hommes et les ressources naturelles, les générations actuelles et les générations futures.

Toute politique de territorialisation de politiques publiques concerne (i) l'aménagement de préservation des patrimoines matérielles, immatérielles et naturels, (ii) l'aménagement d'adaptation de toute activité à la sensibilité des patrimoines matériels, immatériels et naturels et (iii) l'aménagement d'exploitation des patrimoines matériels, immatériels et naturels pour la création de la richesse concourant au bien-être commun ;

- Les **modèles sectoriels de production** : c'est à partir des trois types d'aménagement du territoire que chaque activité humaine doit être raisonnée en ce qui concerne les choix de technologies et des itinéraires techniques avec un souci constant de rationalisation de toutes les ressources pour préserver l'environnement sans pour autant empêcher le développement des innovations créatrices de richesses pour le bien-être des populations et des échanges commerciaux. Le plus grand enjeu est la bataille pour la transformation locale des matières premières avec pour leitmotiv, la domestication des chaînes de valeur ;
- Les **modèles de consommation** : on ne consomme que ce qui est cueilli, produit, transformé, avec des rejets de déchets recyclables partiellement, totalement ou non recyclables. Chaque investissement doit à la fois clarifier les modèles sectoriels de

production et les modèles de consommation car c'est là que se jouent les changements habitudes qui conditionnent l'hygiène de vie et le vivre-ensemble notamment les habitudes alimentaires, les habitudes vestimentaires, les habitudes architecturales, les habitudes technologiques (consommation de téléphones portables, d'ordinateurs, etc.), les habitudes sexuelles, les habitudes de transport.

Il s'ensuit deux comportements culturels qui s'entremêlent à savoir (i) la culture endogène forte basée sur la valorisation des valeurs locales et (ii) l'extraversion culturelle qui est une tendance d'imitation ou de reproduction des modes de vie d'ailleurs en conservant une faible partie de l'endogène. Tout modèle de consommation est déterminé par des **facteurs économiques** (coût de production, coût d'accès et mode d'utilisation) et des **facteurs sociologiques** (marketing, interaction avec les modes de vie des usagers, durée de vie des biens et services, adaptation aux catégories sociales et taille des ménages, biens individuels non partageables comme la paire de lunettes ou de chaussures, et les biens partageables ou communs, adoption/satisfaction ou rejets du bien ou du service).

Quelle que soit la nature du modèle de consommation, les ressources financières et matérielles subissent deux destinations dont la consommation finale (dépenses festives, funéraires) et la consommation de reproduction du capital (dépenses productives ou créatrices de richesses) d'où l'importance d'opérer un dosage responsable entre les deux destinations qui déterminent la capacité à épargner, à moderniser les outils de production ;

- un **modèle écologique** basé sur la gestion rationnelle des écosystèmes, la prévention et la gestion du risque systémique, le développement durable, des initiatives pertinentes d'adaptation au changement climatique, de valorisation technologique et économique des déchets d'origines diverses, la constitution de réserve fiduciaire pour les générations futures à partir des moyens financiers dégagés de l'exploitation des ressources naturelles ligneuses, fauniques, hydrauliques, minérales et énergétiques, etc. Chaque citoyen et chaque organisation doivent y contribuer.

La modélisation permet de prévenir ou de lutter contre l'arriération, l'assimilation et l'aliénation culturelles d'un peuple qui est sur une pente du déclin de ses nobles valeurs. Elle permet de créer des innovations d'inculturation du développement afin de réhabiliter les valeurs perdues ou dégradées. C'est pourquoi, toute réforme ou tout investissement doit décliner les objectifs de production et de consommation visés ainsi que les changements de pratiques administratives ou sociales poursuivis sur la base du référentiel des modèles recommandés dont les choix dépendront des politiques publiques à territorialiser.

### **3.3 - Importance de la destruction créatrice dans un processus de réforme de l'Etat**

Pour Joseph SCHUMPETER (1939)<sup>4</sup>, l'innovation et le progrès technique sont les principaux ressorts des progrès économiques. L'innovation est définie par SCHUMPETER comme la **destruction créatrice** qui est la première introduction d'une **nouveauté productive** dans la sphère économique par la destruction ou l'élimination de tous les déchets.

---

<sup>4</sup> Joseph SCHUMPETER, Capitalisme, socialisme et démocratie, in : Wikipédia, 1951 (traduction anglais en français)

En somme, le processus de destruction créatrice n'a d'utilité constructive positive que s'il engendre de nouvelles pratiques à valeur ajoutée pour les institutions, les administrations, les entreprises, les travailleurs, les usagers et la Nature. Il s'ensuit que **ce sont les grappes d'innovation qui font les réformes aboutissant à la modernisation** de l'État ou d'une entreprise.

La destruction créatrice s'apparente au métabolisme qui est l'ensemble des transformations chimiques et biologiques qui s'accomplissent dans l'organisme et s'opérant à travers deux éléments important, à savoir : (i) le **catabolisme** qui est le processus de dégradation des composés organiques avec l'élimination des déchets et (ii) l'**anabolisme** qui est le processus de construction de la masse musculaire pour accroître les capacités énergétiques de l'organisme à se battre pour maintenir en forme l'organisme purifié.

Par analogie, **les institutions et les administrations publiques ont besoin d'un processus métabolique à travers une révision et une mise à jour de la puissance publique** pour la mettre en capacité d'incarner l'État de droit, le bien commun, l'intérêt général, la culture de la méritocratie pour mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut afin de permettre le vivre-ensemble et le bien-être des citoyens d'un pays tant des générations actuelles que des générations futures.

L'innovation a besoin de portail d'entrée de l'institution par l'évaluation, les audits et la prise de conscience collective des dysfonctionnements institutionnels nécessitant l'élimination des **déchets dont :**

1. **des déchets institutionnels** : textes de loi sans décret d'application, des lois frelatées votées par les députés manipulés, non-respect des valeurs formalisées, abus de pouvoir et d'autorité dans l'application des textes, trafics d'influences des partis politiques, des opérateurs économiques, des organisations religieuses, de la chefferie issue de l'histoire, des organisations syndicales, de la géopolitique internationale ;
2. **des déchets organisationnels** : absence de vision de développement institutionnel pour envisager la manière de voir grandir l'institution, de procédures stabilisées de gestion, absence de fiches de poste, absence de délégation de charges, faiblesse du travail en équipe, non-respect des plans de travail et de tableau de bord de suivi des performances, faiblesse des mécanismes de contrôle interne, laxisme et impunité, maintien en service de personnes régulièrement admises à faire valoir leurs droits à la retraite, absence de stratégie de préparation d'une relève de qualité par les anciens induisant un déclin dans la qualité du travail et l'exercice efficace de la responsabilité ;
3. **des déchets technologiques** : routine, absence de protocoles expérimentaux pour la recherche-action créatrice d'innovations, inefficience de l'offre de services aux usagers, utilisation de matériels désuets et sans maintenance, cadres de travail à risque systémique, mauvaise gestion de l'environnement et faible capacité d'adaptation au changement climatique ;
4. **déchets communicationnels** : absence de plan de communication, absence de mécanismes de gouvernance participative et inclusive, manque de dialogue avec les usagers, manque de sensibilisation sur les changements de comportement, manque

d'éducation à la citoyenneté, prolifération des sources de conflits par manque d'information et de dialogue ;

5. **déchets de déficits de capacité opérationnelle** : manque de formation continue axée sur les fiches de poste, favoritisme dans la désignation pour la participation à des stages, plus de théories que de pratiques, manque de tutorat, manque de formation au pair, manque de capacité à formuler des projets et à les négocier ;
6. **déchets de centralisme outrancier** : absence de volonté politique pour accélérer la décentralisation et la déconcentration, préférence pour les politiques sectorielles au détriment de la territorialisation des politiques publiques, des budgets et des corps de contrôle de l'État, faiblesse des schémas directeurs d'aménagement du territoire par rapport aux défis territoriaux à relever pour stabiliser les populations dans leurs bassins de vie ;
7. **déchets sécuritaires** : concentration des armes sophistiquées de grande efficacité dans les palais présidentiels pour protéger le président de la république au même moment où les unités opérationnelles en manque cruellement pour défendre l'intégrité du territoire national et la protection des populations. Le maillage territorial des unités est encore faible, beaucoup n'ont pas un cadre de travail aux normes de qualité, les dotations en matériels roulants, en carburant et en maintenance posent de sérieux problèmes surtout au niveau des postes avancés. Il se pose aussi un problème de gestion des frais d'escorte dans les zones insécures ;
8. **déchets de dépendance extérieure** : absence de planification basée sur l'autonomie ou le pouvoir de décision, absence d'effort de construction de l'indépendance nationale, tendance à reproduire des courants d'idées exotiques sans expérimentation, instrumentation de l'aide étrangère comme une source première d'une institution, absence d'effort d'opérationnalisation des déclarations de Paris et de Busan sur l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement.

**Innover, c'est se débarrasser des déchets d'une institution** par leur élimination pour permettre à celle-ci d'avoir une nouvelle forme et des forces plus actives pour produire des biens et services de meilleure qualité et en quantité suffisante dans les délais que précédemment pour satisfaire les usagers.

### **3.4 - Importance de l'apprentissage par procuration dans les processus d'innovation**

L'apprentissage par procuration, c'est le type de processus initiatique non basé sur des instructions directes du chef mais de l'observation de la façon dont le chef conduit une activité par la démonstration des méthodes et des outils accompagnée d'explications pour arriver à solutionner un problème qui se pose dans l'institution.

Par ce type d'apprentissage qui s'entend la méthode Voir – Juger – Agir, les subordonnés passent de comportement observé au comportement appris, renforçant ainsi leur autonomie dans la reproduction efficace des cas similaires. C'est pourquoi, il est important que toute personne formée dans une institution soit à son tour un porteur d'une dynamique de l'apprentissage par procuration. C'est d'ailleurs les qualités attendues d'un vrai leader, il fait

d'abord pour montrer et motiver, puis il encourage à essayer et il est toujours là pour aider à corriger ce qui doit l'être jusqu'à l'appropriation. Une fois la maîtrise de cette action d'apprentissage est concluante, alors il s'agit d'une innovation appropriée. L'autonomie qui résulte de l'apprentissage par procuration est qu'il engendre le sentiment d'auto-efficacité.

C'est dire que l'innovation n'est pas que la diffusion de la nouveauté venue d'ailleurs, mais l'apprentissage collectif par la démonstration ou l'expérimentation corrective des anciennes pratiques ou de nouvelles pratiques pour asseoir une dynamique de changement des pratiques sociales au sein de l'institution.

Joseph SCHUMPETER distingue cinq formes d'innovations :

- Innovation de produits ;
- Innovation de procédés ;
- Innovation de modes de production ;
- Innovation de débouchés ;
- Innovation de matières premières.

**L'innovation dans une administration publique** concerne à priori cinq domaines de la socioculture c'est-à-dire des règles, des valeurs et des procédures qui président au bon fonctionnement d'une organisation de l'État à savoir :

- la position relationnelle de chacun ;
- les outils de gouvernance ;
- la capacité managériale ;
- l'efficacité de l'action publique et
- la motivation pour la réputation et grandeur d'esprit de tous ceux qui gèrent une parcelle du pouvoir d'État.

**L'innovation c'est tout ce qu'on peut transformer dans les façons de penser, les façons de voir, les façons de communiquer, les façons de faire, les façons de changer d'échelle à une action.** L'innovation ne vaut que si elle induit des progrès dans toutes ces façons pour arriver à transformer un contexte de travail, un mode de vie pour engendrer une réussite sociale tant individuelle que collective. C'est pourquoi la théorie du changement se base sur la modélisation, l'innovation, les conditions d'obtention d'un progrès à travers la formulation d'hypothèses probantes et responsables.

**L'innovation, c'est renouveler et faire du neuf en rénovant** par le recours à des techniques d'ingénieries juridiques, administratives, financières, technologiques et pédagogiques en vue de produire des biens et des services accessibles en qualité et en quantité (ingénierie économique) en vue de satisfaire tant les travailleurs de l'administration que les usagers (ingénierie sociale).

**L'innovation commençant par la détection et la valorisation des talents,** c'est l'ensemble des efforts d'ingénieries en matière de méthodes et outils de travail, de changement de mentalités et de pratiques sociales concourant à la promotion de comportements décents et responsables au moyen :

- d'une gouvernance juridique fondée sur les droits humains et les valeurs en protégeant les personnels, l'institutions, l'État et les citoyens avec respect des engagements pris ;
- d'une gouvernance administrative qui améliore les procédures ;

- d'une gouvernance financière traduisant l'efficacité et l'intégrité ;
- d'une gouvernance technologique qui crée de la valeur ajoutée ;
- d'une gouvernance sociale créatrice d'équité, de synergie et de solidarité, et
- d'une gouvernance écologique porteuse d'espérance de répliquabilité et de durabilité en vue d'abandonner ce qui est obsolète, de créer ou d'améliorer des biens et services de qualité qui renforcent les droits et devoirs du citoyen par le bien-être et le vivre-ensemble des populations en reconnaissant le bien-fondé des pouvoirs publics dans chaque secteur et chaque territoire.

L'innovation est une recherche de la modernité, un levier de changement social et de transformation institutionnelle s'inscrivant dans une relation d'écoute active, de l'observation de la réalité avec une capacité de prospective. Elle considère que la durabilité de l'institution dépend de sa capacité à progresser dans le développement de services adaptés pour mieux satisfaire ses usagers. C'est pourquoi, l'innovation doit reposer sur une prescription formalisée dans le cadre de la capitalisation des bonnes pratiques et de l'évaluation des performances (institutionnelles, organisationnelles, fonctionnelles, technologiques et sociales).

### 3.5 - Importance de l'innovation dans un cahier de charges d'une institution

Le cahier de charges est une responsabilisation basée sur des **consignes d'innovation par des actions à impacts mesurables et vérifiables**. On peut retenir essentiellement quelques innovations à caractère transversal et incontournable constituant les points d'attention pour ouvrir les chantiers de réforme :

- a. **Innovations politiques** : Qu'est-ce que l'État attend de l'institution dans ses orientations nationales ?

Chaque institution publique doit **mettre en œuvre des politiques publiques** conformément aux grandes orientations et priorités définies par l'État en vue de **contribuer au renforcement de la puissance publique** dans son secteur, ses domaines ou son territoire dans le but d'un développement harmonieux et équilibré du territoire national. Ce sont les priorités d'investissement, de fonctionnement et de résultat de l'État que les institutions publiques traduisent en charges, responsabilités, performances et redevabilités à travers leurs missions, attributions, organisations et système de gestion.

- b. **Innovations institutionnelles** : Quel est le cadre organique le mieux adapté pour clarifier les missions, les fonctions, la définition des postes de travail et de responsabilité et un fonctionnement adapté aux grands défis auxquels doit s'attaquer l'institution ?

Chaque institution établie doit avoir une existence formelle avec des activités licites pour se démarquer de toute entreprise informelle et à activités illégales en vue d'incarner dans ses modalités d'organisation et de fonctionnement la respectabilité due à toute puissance publique responsable. L'institution publique doit refléter une **organisation forte** et de **bonne capacité opérationnelle** à travers un ensemble d'outils dont dépend son fonctionnement quotidien et son avenir.

Une institution doit inscrire son développement dans une **chaîne de valeur** dont les **fonctions** (activités ou charges) sont interconnectées par un enchaînement cohérent d'activités transformant des **inputs** (forces de travail et facteurs de production de biens

et services) en **outputs** lucratifs ou non lucratifs (produits pour les consommateurs) puis en **outcomes** (aboutissement des efforts à travers les résultats obtenus en termes d'effets ou d'impacts sur le poste de travail, l'institution, l'État et les usagers). La chaîne de valeur traduit les besoins planifiés, le travail organisé, la production suivie et la discipline observable qui caractérisent chaque poste de travail dans un **système intégré de performance** portant sur la qualité et la quantité contrôlées. C'est là l'importance du contrôle de gestion qui est un contrôle des normes de qualité au quotidien. Chaque poste de travail devient ainsi un poste de responsabilité et d'excellence d'où **la chaîne de valeur institutionnelle repose sur une chaîne de contrôle interne** qui part du poste de travail le plus bas au poste de travail le plus élevé de l'institution avant d'atteindre les usagers-consommateurs qui doivent exprimer leur **satisfaction** ou leur **insatisfaction**.

Ces innovations institutionnelles induisent la mise en place d'outils pertinents et stabilisés afin que leur appropriation soit collective et dynamique. **Ce qu'il faut surtout éviter dans le management d'une institution c'est l'introduction de méthodes et d'outils tout venant sous l'effet de la mode ou d'une facilité d'un bailleur de fonds** sans un passage par une phase d'expérimentation préalable ou de recherche-action.

Les principaux outils de base d'une institution publique sont : (i) textes organiques et cahiers de charges, (ii) fiches de postes, (iii) documents de planification et de programmation incluant les activités, les moyens, la formation et la communication, (iv) charte de qualité ou règlement intérieur de fonctionnement, (v) protocole de recherche-action et prospective pour la production des innovations, (vi) système de suivi évaluation incluant un tableau de bord de suivi du manager, (vii) fiches de suivi du personnel, (viii) fiches de suivi et de maintenance des matériels, (ix) fiches de suivi des stocks, (x) fiches de projets, (xi) espaces de dialogue interne à l'institution pour le monitoring et les conseils pratiques, (xii) rapport d'activités et de performances, (xiii) documentation et archives et (xiv) système de reconnaissance du mérite.

- c. **Innovations culturelles** : Quels sont les règles déontologiques, les valeurs et les principes de conduite du changement que l'institution doit observer comme sa socioculture ?

La construction d'une équipe soudée partageant une même vision, les mêmes objectifs, une culture de l'effort et de l'innovation, la passion professionnelle et les mêmes motivations n'est possible que si les personnels d'une institution se reconnaissent dans le système de gouvernance, adhèrent à un certain nombre de valeurs et s'efforcent de les traduire dans leurs obligations sociales et professionnelles. D'où l'importance d'une **charte de qualité tenant lieu de charte de valeur** et d'une **démarche d'inculturation du développement humain** qui mobilise, engage et stimule une dynamique relationnelle favorable à la sérénité, la confiance en soi et en l'autre, la solidarité et la coproduction, le don de soi, le respect mutuel, la négation du mensonge et du commérage, l'intégrité, l'assiduité, l'apprentissage mutuel, l'innovation, la prévention des conflits, le souci de l'efficacité impactante, la coopération interinstitutionnelle.

C'est pourquoi, toute institution publique qui peut progresser par une offre de services publics de qualité doit considérer son organisation et son fonctionnement comme une **chaîne de valeur pour structurer la culture de l'institution** ou sa **socioculture** qui

doit en conséquence décliner les permissions, les restrictions, les interdictions et les sanctions dont dépendent la qualité de chaque personnel et de la vie de l'institution. Et c'est par la socioculture de l'institution qu'on peut mesurer le niveau d'attachement à l'intérêt général et au bien commun c'est-à-dire la contribution à la puissance publique, à l'État de droit et au bien-être des populations.

- d. **Innovations économiques et technologiques** : Comment rendre efficaces l'acquisition des facteurs de production et leur utilisation afin que l'institution soit dans une logique de tolérance zéro pour le gaspillage en vue d'une rationalisation intégrale des coûts de fonctionnement pour délivrer en quantité et en qualité des services pertinents et satisfaits ?

Les innovations économiques et technologiques sont étroitement liées et déterminent la performance de chaque poste et la performance globale de l'institution. Elles visent une démarche-qualité dans l'institution par la rationalisation des inputs, la maîtrise des coûts de production et d'accessibilité aux usagers, l'allègement de la pénibilité du travail des personnels, la recherche-développement pour améliorer la réflexion, les méthodes, les outils et les charges ou les activités.

**C'est lorsqu'un travail fait respirer profondément et assez qu'il donne envie de le réaliser en qualité.** C'est à travers cette disposition d'esprit apaisé et motivant que l'on retrouve la confiance en soi et en l'équipe, le chemin de la méditation et de la sincérité avec soi-même en réfléchissant intelligemment, méthodiquement et efficacement parce qu'on sait là on va et pourquoi on y va. **Il faut prendre son temps sans perdre le temps.** Il faut moins s'affoler pour plus d'aération de son état d'esprit quand on choisit le dur chemin de la discipline, de l'innovation, du refus l'improvisation anarchique, du sens critique pour devenir une personne performante sans être perfectionniste. Toute réussite est à ce prix sauf pour les génies.

Et quand ce n'est pas le cas, c'est là que commencent l'enchaînement des contreperformances, des déboires, des conflits, le décrochage des talents, la perte des repères, le découragement et **le basculement dans la routine pour finir par la médiocrité.** L'échec est alors assuré et sera au rendez-vous. Et voilà, comment une **institution sans perspective devient non innovante** et tout un pays peut s'ancrer dans l'immobilisme et refuser le développement pour longtemps, juste à cause de quelques intellectuels qui ont perdu le sens de la réalité et de l'intérêt général. **Sans innovation, une institution finit par mourir purement et simplement** avec son incapacité à produire de la valeur ajoutée pour progresser.

La capacité à innover d'une institution peut répondre à l'échelle de classification suivante :

- Institution innovante avancée (IIA) ;
- Institution innovante en progression (IIP) ;
- Institution innovante moyenne (IIM) ;
- Institution innovante faible (IIF) ;
- Institution non innovante (INI).

Les innovations institutionnelles concernent tant les **services publics marchands** (marchés, gares routières, ports et aéroport, eau et électricité, postes de péage, hôpitaux, enseignements secondaire et supérieur, ...) que les **services publics sans but lucratifs** (usagers de la route,

campagnes de vaccination, aides humanitaires, protection civile, police républicaine, jardins publics...). Celles-ci découlent ou non d'un processus de changement voulu et mis en œuvre. Elles tiennent compte d'une pondération de cinq paramètres dont :

- la position relationnelle soit de subordonné, de collaborateur ou de compagnon ;
- les outils de gouvernance et leur utilisation effective ;
- la capacité managériale ;
- l'efficacité de l'action publique et
- la motivation pour la réputation et la grandeur d'esprit.

Dans tous les cas, les services publics relevant par nature et fonction de l'intérêt général, chacun doit veiller à leur protection parce qu'il s'agit de biens et services qui sont acquis avec les moyens des contribuables dans leur ensemble tant pour les vivants actuels que pour ceux des générations futures dans la mesure où certains endettements pour réaliser ces patrimoines sont remboursés sur plusieurs décennies.

## IV – Comment réussir le développement territorial en minimisant les risques d'échec ?

### 4.1 – L'utilité du tableau de bord dans le pilotage du développement territorial

Le tableau de bord est un outil essentiel de conduite du processus de changement qui rappelle les points d'attention, les précautions à prendre avant et pendant la conduite, les objectifs de résultat et la maîtrise des risques afin d'éviter l'échec des projets entrepris pour l'amélioration des conditions de vie des populations dans un territoire donné.

La coordination des actions de développement territorial portée par l'Etat déconcentré et l'Etat décentralisé relève du pilotage aux niveaux régional, départemental et communal. Ce pilotage exige un tableau de bord par lequel le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la Région et le Département (Gouverneur de Région et Préfet de Département) assure le suivi permanent de fonctionnalité en termes de délivrance de services publics dans chaque secteur et l'ensemble des secteurs par la vérification (i) des conditions d'incarnation de la puissance publique, (ii) du bon fonctionnement de l'ensemble des Services déconcentrés de l'Etat, (iii) de la sécurisation du territoire et de la coproduction de la paix, (iv) de l'offre de services des collectivités territoriales aux populations et d'amélioration de leurs conditions de vie.

**Tableau N° 3: Comment construire un tableau de bord de l'autorité de tutelle**

N°	Paramètres de mesure des performances	Situation de référence	Objectifs visés
1	Indicateurs de coordination	Fréquence des réunions de coordination	Nombre et qualité des réunion de coordination
2	Indicateurs de démocratie	Nombre de mécanismes de gouvernance participative	Nombre d'actions de plaidoyer des OSC traités
3	Indicateurs de cohésion sociale	Types et nombre de conflits	Types et nombre de conflits à la baisse
4	Indicateurs de sécurisation du territoire	Types et nombre de délits et crimes	Types et nombre de délits et crimes à la baisse
5	Indicateurs de sécurité alimentaire	Nombre de ménages touchés par la soudure alimentaire	Nombre de ménages touchés par la soudure alimentaire à la baisse
6	Indicateurs de sécurité sanitaire	Nombre d'accouchement à domicile Types de maladies infantiles endémiques	Nombre d'accouchement à domicile à la baisse Types de maladies infantiles endémiques à la baisse
7	Indicateurs de protection des patrimoines de l'État	Actes de vandalisme sur les moyens de l'Etat Nombre de cas d'abus d'utilisation des moyens de l'Etat	Actes de vandalisme sur les moyens de l'Etat à la baisse Nombre de cas d'abus d'utilisation des moyens de l'Etat
8	Indicateurs de protection de l'environnement	Nombre de ménages sans accès à l'eau Nombre de cas de sinistrés des inondations	Nombre de ménages sans accès à l'eau à la baisse Nombre de cas de sinistrés des inondations à la baisse
9	Indicateurs de contrôle et de redevabilité	Fréquence actuelle de la COCORAT Fréquence actuelle de la COCODAT Fréquence actuelle des réunions du conseil régional Fréquence actuelle des réunions des conseils municipaux	Fréquence visée de la COCORAT Fréquence visée de la COCODAT Fréquence visée des réunions du conseil régional Fréquence visée des réunions des conseils municipaux

Ce tableau de bord qui est un ensemble d'indicateurs de pilotage permet d'apprécier le dynamisme de chaque Région et de chaque Département ainsi que d'évaluer plus objectivement les performances des Gouverneurs et des Préfets par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID). Ce processus évaluatif concourt tant soit peu à la dépolitisation des fonctions de Gouverneurs et de Préfets en attendant la création d'un cadre régissant lesdites fonctions. Le tableau de bord comprend 23 indicateurs.

Quatre types d'indicateurs de pilotage sont identifiés dont (i) l'incarnation de l'autorité, (ii) la sécurisation du territoire, (iii) la gouvernance financière et (iv) le développement territorial.

**Tableau N° 4: Tableau de bord pour le pilotage de l'ATD**

Types d'indicateurs de pilotage	Intitulés des indicateurs	Pertinence des indicateurs
<b>1 – Indicateurs du pilotage de l'incarnation de l'autorité</b>	1.1 – Nombre de Services techniques déconcentrés ayant soumis au Gouverneur/ Préfet un programme annuel d'activités	Suivi des activités programmées Le programme annuel d'activités est un test d'obéissance à l'autorité
	1.2 – Nombre de visites du Gouverneur / du Préfet dans sa circonscription territoriale par an	Thèmes abordés Nombre de jours de tournée Présence mobile de l'autorité (localités visitées)
	1.3 – État de propreté des bureaux et cour du gouvernorat et de la préfecture	Crédibilité de la puissance publique
	1.4 – Nombre de Directeurs communiquant directement des dossiers à l'administration centrale sans respecter la voie hiérarchique	Respect de l'autorité hiérarchique
	1.5 - Nombre de réunions des organes consultatifs (COCORAT, COCODAT)	Gouvernance concertée Contrôle citoyen Obligation de rendre compte
	1.6 - Nombre de missions d'appuis-conseils autorisées	Fréquence par secteur d'activités et rapports justificatifs
	1.7 - Nombre d'actes contrôlés	Taux de rejet des actes contrôlés Mesures correctives prises
	1.8 - Nombre de rapports trimestriels en lien avec le programme annuel d'activités soumis au Gouverneur ou au Préfet	Test d'obéissance à l'autorité Obligation de rendre compte à l'autorité territoriale
	1.9 – Nombre de rapports trimestriels soumis au MID par le Gouverneur / le Préfet	Articulation du territoire avec le niveau central
<b>2 – Indicateurs du pilotage de la coproduction de la sécurité et de la paix</b>	2.1 - Nombre de réunions du comité régional/départemental de la sécurité tenues	Coproduction de la sécurité Facilitation des escortes Organisation des patrouilles
	2.2 - Fréquence des attaques terroristes	Lutte anti-terroriste
	2.3 - Fréquence des actes de grands banditisme	Lutte contre les vols à mains armées, les rapt avec ou sans rançons
	2.4 - Nombre de foyers de stupéfiants neutralisés	Lutte contre les trafics de stupéfiants
	2.5 – Nombre de plaintes d'insatisfaction de la société civile, des communautés, des entreprises et des individus	Prévention des frustrations
	2.6 – Nombre de fora organisés pour la paix	Cohésion sociale et non-violence

Types d'indicateurs de pilotage	Intitulés des indicateurs	Pertinence des indicateurs
<b>3 – Indicateurs du pilotage financier</b>	3.1 - Montant semestriel du crédit délégué par structure	Capacité d'offre de services aux CT, populations et opérateurs économiques
	3.2 – Nombre de structures sans crédit délégué au cours du semestre	'
	3.3 – Nombre de missions de suivi des budgets des CT approuvés par l'autorité de tutelle	Situation de la gouvernance locale
<b>4 – Indicateurs du pilotage du développement territorial</b>	4.1 – Nombre de projets de territoire (chantiers publics surtout) visités par trimestre	Suivi des réalisations de l'Etat
	4.2 – Nombre d'actions de plaidoyer en faveur de projets profitables à la jeunesse	Suivi des actions de lutte contre le chômage et le désœuvrement des jeunes
	4.3 – Nombre de mesures de lutte contre les calamités naturelles du territoire (mesures de protection civile)	Prévention et gestion des sinistres : inondations, incendies
	4.4 – Nombre d'actions de communication, d'éducation à la citoyenneté et de valorisation des potentialités du territoire	Actions de changement de comportement et de mentalité
	4.5 – Nombre de rencontres avec les opérateurs économiques du territoire	Dialogue pour la promotion des économies locales
	4.6 – Nombre d'actions de solidarité territoriale en faveur des indigents	Suivi des aides aux personnes indigentes et des ventes à prix modérés

#### **4.2 - Le pouvoir du peuple et la responsabilité sociétale d'une administration territoriale**

Le pouvoir est une capacité acquise et exercée directement ou par délégation dans différents domaines de la vie politique, économique et socioculturelle pour solutionner des problèmes de développement humain. De ce point de vue, le peuple puise son statut dans la citoyenneté responsable qui fonde ses droits et ses devoirs d'où ce pouvoir collectif ou pouvoir indivisible du peuple désigne la souveraineté du peuple qui va au-delà du statut d'habitants composés et dépendant d'un même bassin de vie. C'est ce pouvoir collectif indivisible qui constitue la réalité de l'intérêt général et du bien commun.

Le rôle d'un administrateur territorial est de veiller à la construction et à la consolidation de cette souveraineté au titre de laquelle, la nation devient un corps social national inter-agencé et ayant en commun des valeurs que les différents groupes tribaux ou ethniques adoptent comme règles de compromis réciproques pour faire prévaloir le droit à l'autodétermination de chaque peuple.

Le peuple c'est l'ensemble des habitants d'un pays et de sa diaspora liés entre eux par des liens de sang, des langues, de la culture, des croyances identitaires, de l'histoire et de la géographie à travers des règles et modes de vie communs assurant le vivre-ensemble. Le pouvoir du peuple s'entend que le peuple est le principal propriétaire de toutes les décisions qui concernent l'exercice du pouvoir d'État (État central, État déconcentré, État décentralisé) et la vie quotidienne de tous ainsi que les accords internationaux signés en son nom à travers les lois, les règlements, les conventions, les traités, les politiques publiques, toutes les ressources (espaces, sol, sous-sols, production, monnaie, patrimoine matériel et immatériel) assorties.

Le pouvoir du peuple est constitué de l'ensemble des patrimoines matériels, immatériels et naturels appartenant à un pays. Au titre de cette même capacité, tout peuple fait le choix de ses dirigeants par délégation de pouvoir en vue de créer des organisations adaptées aux besoins du pays pour la mise en valeur de ses potentialités, ce qui induit une gouvernance participative qui doit tenir compte du dialogue permanent des populations à différents niveaux et ce, de la communauté de base la plus petite à la communauté nationale et c'est là tout l'enjeu de l'inclusion territoriale de communauté de base dans les dynamiques de développement au moyen des différentes politiques publiques mises en œuvre.

Ce pouvoir s'exerce à l'intérieur d'un territoire issu de l'histoire ou de la colonisation. Il induit aussi une mutualisation d'intérêt lorsqu'un peuple autorise ses dirigeants à nouer des accords de coopération pour s'insérer dans une dynamique d'interdépendance des peuples.

Le pouvoir du peuple est la traduction de la volonté du peuple (**ce que veut le peuple**), la souveraineté du peuple (**ce que décide le peuple**), du gouvernement du peuple (**ce que les dirigeants élus et nommés ont reçu comme missions au nom du peuple**).

### **4.3 - Importance de l'analyse d'impact de la réglementation**

S'il est vrai que nul n'est censé ignorer la loi, en l'absence de mécanismes efficaces d'appropriation collective de la loi pour légiférer sur les problèmes et besoins actuels et futurs d'un pays, la loi est confrontée soit à une stratégie de contournement ou à des difficultés objectives de son application. C'est pour contourner ces difficultés liées à l'opérationnalisation de la réglementation que **l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR) aide à définir et évaluer les incidences des différentes solutions envisageables pour rendre les textes compréhensibles et applicables** en travaillant sur la manière dont ils sont pris, vulgarisés pour servir de support à l'opérationnalisation des politiques publiques. **Il convient d'instaurer des mécanismes de communication et de cibler convenablement toutes les parties intéressées.** Ce qui fait la force et l'applicabilité d'un texte, c'est d'abord l'exemplarité des dirigeants, la capacité pédagogique que les personnes investies du pouvoir d'État mettent en œuvre pour produire, vulgariser et mettre en œuvre les politiques publiques.

L'autorité, dans n'importe quel domaine, s'exerce de bas en haut. En somme, sans collaborateurs et sans usagers ou population, il n'y a point d'autorité. En apportant la preuve qu'une autorité est légaliste donc se souciant du bien commun et de l'intérêt général, elle obtient de la communauté une reconnaissance sociale qui la légitime comme une personnalité crédible méritant qu'on obéisse à ses ordres parce qu'on sait son attachement à la pudeur donc à l'éthique et ce faisant, l'abus de fonction est contraire à son style de management.

Puisque cette personnalité n'est pas un tricheur qui contourne et piétine les textes et les valeurs, les collaborateurs et les citoyens aussi en la voyant donner le bon exemple, toute la proximité est obligée de respecter les textes. C'est cela l'autorité positive dont parle la psychologie dans l'éducation des enfants.

Le vrai problème aujourd'hui, c'est que beaucoup de chefs sont certainement de bons techniciens dans leurs domaines et de chefs faibles dans la stratégie de développement du capital humain. La légitimité technique relève de la confrérie, la légitimité sociale dépend des usagers donc du peuple. Tout n'est pas permis à une autorité. Tout chef qui n'est pas un formateur de ses collaborateurs est un faux chef. Il s'ensuit que le chef qui ne consulte pas ses

collaborateurs et ne cherche pas à savoir si les usagers sont satisfaits ou non des services publics délivrés n'est pas un vrai chef.

En Afrique, très peu de consultations des populations s'opèrent au moment de l'identification des problèmes et des besoins devant sous-tendre l'élaboration des projets de loi par les parlements ou des propositions de loi par les gouvernements. Cette situation de non-participation biaise le jeu démocratique dans la mesure où le processus législatif se joue au niveau du gouvernement, de l'assemblée nationale et l'administration publique.

Il s'avère donc utile que les stades du processus de réglementation devant nécessiter la consultation des populations soient formalisés. L'Analyse d'Impact de la Réglementation est utilisée dans le cadre de nouveaux textes de loi ou pour prendre des textes devant améliorer la qualité d'anciens textes. Par exemple, **un député doit se rendre dans sa circonscription électorale pour expliquer aux populations les causes de la vie chère**. Il peut solliciter le soutien du Chef de l'État pour qu'une loi soit votée afin d'encourager la consommation des produits locaux en vue d'améliorer la circulation monétaire et le rayonnement culturel.

## V – Importance de la démocratie dans l'ATD

### 5.1 - Pourquoi la démocratie participative est-elle une exigence dans l'approche territoriale de développement ?

Un pouvoir fort qui n'écrase pas les citoyens est un gage de stabilité d'un pays, c'est pourquoi un tel pouvoir doit se construire de la base au sommet. Lorsqu'un Etat central, dans sa déclinaison territoriale, est faible au niveau de l'Etat déconcentré et de l'Etat décentralisé, c'est dire que les populations sont peu appuyées par l'Etat. Ce faisant, les Gouverneurs, les Préfets, les présidents de conseils régionaux et de conseils municipaux doivent disposer d'un tableau de bord devant inclure un critère d'observation de la démocratie. **La démocratie est un point d'équilibre fragile entre l'intérêt de chacun et l'intérêt général.** Elle est un système intégré de capacités d'autonomie d'action d'une population, d'un groupe de personnes et d'un individu. Elle requiert l'usage de tous les sens d'une personne. La démocratie se fonde sur les activités symboliques suivantes :

- **Activités cérébrales** : l'utilisation de son cerveau pour la réflexion et l'état d'esprit (dimension spirituelle de la démocratie, *liberté de pensée*) ;
- **Activités visuelles** : l'utilisation de ses yeux pour observer, voir la réalité (dimension de veille et de vigilance de la démocratie, *liberté de perception et de représentation*) ;
- **Activités auditives** : l'utilisation de la capacité d'écoute (dimension de dialogue inclusif de la démocratie, *liberté d'écoute*) ;
- **Activités de prise de parole** : l'utilisation de l'art oratoire, le sens critique, de la puissance du verbe, le dialogue et la recherche de compromis acceptable, la remise en cause de la vérité unidirectionnelle (*liberté de parole*) ;
- **Activités de mobilisation et d'engagement** : respect mutuel, respect de la parole donnée, respect des aînés, respect des règles et des normes, respect du genre, respect de l'environnement (*liberté de participation, d'adhésion et de soutien*).

### Les vingt-deux (22) critères de la démocratie et de la citoyenneté responsable

#### a) Critères politiques de la démocratie

1. Accès à la nourriture pour tous (*pas de pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple qui a faim : la nourriture est le premier facteur d'inclusion sociale et de dignité*) ;
2. Proximité des citoyens avec l'Etat déconcentré et l'Etat décentralisé pour garantir l'inclusion territoriale pour tous ;
3. Accès à la justice et au rétablissement de la paix ;
4. Accès à l'éducation à la citoyenneté pour tous ;
5. Garantie de la liberté pour les citoyens d'élire des candidats de leurs choix sans corruption et sans trafics d'influence ;
6. Existence de mécanismes fonctionnels de dialogue politique, de dialogue social, de dialogue inter-religieux, de dialogue inter-corps des FDS et de dialogue intra et intercommunautaire ;
7. Respect de la séparation des pouvoirs et l'interaction positive desdits pouvoirs ;
8. Redevabilité mutuelle à tous les niveaux dans les institutions et les administrations ;
9. Respect du principe de sacrifice proportionnel ;
10. Contribution à la surveillance du territoire et des patrimoines ;
11. Respect du droit des femmes aux fonctions politiques, économiques et sociales ;
12. Tolérance des antagonismes politiques et non tolérance de l'exclusion ;

### *b) Critères sociaux et économiques de la démocratie*

13. Garantie de la liberté de presse ;
14. Respect du droit d'aînesse et du droit de protection de l'enfance ;
15. Garantie de la liberté associative et du mouvement coopératif en soutien à l'emploi des jeunes et des femmes ;
16. Existence fonctionnelle de mécanismes de participation des travailleurs et des usagers de chaque secteur au développement sectoriel et territorial ;
17. Préférence nationale pour les marchés publics ;
18. Démonopolisation des domaines d'activités économiques ;
19. Participation des citoyens à la mobilisation des ressources tant pour leur organisation sociale que pour le développement du pays ;

### *c) Critères écologiques de la démocratie*

20. Développement de l'écocitoyenneté et des stratégies d'adaptation aux changements climatiques ;
21. Gestion intégrée des ressources naturelles (prise en compte des intérêts des différents usagers et des usages) ;
22. Cadres de concertation permanents des ressources naturelles partagées par plusieurs localités ou plusieurs pays.

## **5.2– Importance de la démocratie dans une chaîne décisionnelle de l'Etat**

La démocratie étant un élément constitutif des droits fondamentaux de l'homme qui appelle à ce que les dirigeants soient dotés d'un tableau de bord qui renseigne et alerte pour assurer la cohésion sociale de chaque communauté de base dont dépend la stabilité d'un pays. Aucune démocratie ne supprime la légitimité d'un peuple. La légitimité est un quitus social tenant lieu d'une adhésion populaire à une politique publique, d'une adhésion des membres d'un groupe social aux objectifs poursuivis. La légitimité fonde un contrat social traduisant une relation de confiance qui reconnaît le leadership des dirigeants et l'obligation de ces derniers d'être à la hauteur de la mission à eux confiés. Aucun pouvoir ne peut être exercé par un peuple si ce dernier se débarrasse de sa souveraineté.

La démocratie selon les vieux au village c'est la diversité, la différence, le droit de chacun d'exister, la puissance du verbe pour convaincre sans vaincre car vaincre c'est dominer et humilier en cassant la chaîne de coproduction. Tout homme est utile à sa société et il faut par l'éducation le transformer en acteur, c'est-à-dire une personne qui prend des risques utiles. Et puis, ne devrait-on pas nous séparer de la tendance à compliquer les choses simples et à vouloir les complexifier. La science dans nos traditions ancestrales c'est l'art de simplifier les choses en discours, en objet et en pratique afin que chacun s'y retrouve pour forger son identité. La sophistication du langage est une stratégie d'exclusion, alors qu'il faut l'inclusion. Inclure est démocratique et exclure est dictatorial. C'est des principes simples de la vie quotidienne.

La démocratie est un ensemble systémique d'organes que nous possédons et parfois, on n'arrive pas à comprendre pourquoi on en parle comme quelque chose d'extérieur, d'étrange, d'étranger et réservé aux grands spécialistes. C'est depuis la petite enfance qu'il faut apprendre à se servir des organes pour cultiver le vivre-ensemble et résister aux contre-valeurs par les permissions, les restrictions, les interdictions et l'accompagnement des enfants à produire des jurisprudences sociales.

La démocratie n'est ni un vœu, ni une philosophie, encore moins une idéologie. Elle n'est surtout pas qu'athénienne ; elle a été depuis la nuit des temps le mode social par lequel l'État traditionnel a toujours pris les décisions de souveraineté, de gouvernance du bien commun et de gestion des conflits dans les royaumes en Afrique. A ce propos, le professeur Joseph Ki-Zerbo (2004 : 70) faisait remarquer que « *Les décisions prises par consensus s'imposaient à tous. A tous les niveaux, l'Africain était avant tout un être social. Toutes les étapes de la vie étaient marquées par des réunions. C'est pour cela qu'on a parlé du débat permanent africain qui était institué sous les arbres – la palabre – où chacun avait non seulement la liberté d'expression mais l'obligation de s'exprimer* »<sup>5</sup>.

Avec l'État moderne, la démarche participative est considérée dans biens des cas par les gouvernants comme une perte de temps, un système chronophage ne permettant pas une gestion axée sur les résultats, ce qui est de l'hétérodoxie politique et administrative. La chefferie moderne se réfugiant derrière la paperasserie administrative aime donner des ordres, les démarches péremptoires et l'arbitraire, ce qui rend très laborieux le dialogue avec les organisations syndicales d'où la radicalisation des mouvements sociaux créant une cassure dans la continuité de l'offre de services publics avec des morts d'hommes dans les hôpitaux, des échecs scolaires massifs et le rallongement des délais d'incarcération des détenus faute de jugement.

La démocratie est une méthode de gouvernance et une façon d'être avec les autres, tout en délimitant les champs des similitudes, des différences et des compromis acceptables. Elle est un processus de légitimation et de contrôle social de l'expression de la volonté d'un peuple ou de toute organisation sociale qui épouse les principes et valeurs suivants, applicables à la politique, à l'économie, au culturel, au social, au religieux, au sportif, etc. dont :

1. la participation physique, financière, intellectuelle, spirituelle ;
2. un homme, une voix ;
3. une récompense au prorata de l'effort de chacun ;
4. une entraide mutuelle entre les membres ;
5. la solidarité entre les nantis et les non nantis ;
6. la fertilisation croisée des intelligences pour la coproduction de savoirs, savoir-faire, savoir-être et faire-savoir ;
7. l'inclusion de chacun et personne en rade ;
8. l'équité dans le partage ;
9. la redevabilité mutuelle par l'obligation pour tous de rendre compte et d'accéder à l'information ;
10. l'enquête périodique de satisfaction auprès des membres de l'organisation ou de la population pour limiter des frustrations dégénératives en conflits ou crises majeures
11. la reconnaissance du mérite ;
12. l'éducation à la citoyenneté responsable et à l'éco-citoyenneté ;
13. la prise en compte des générations futures ;
14. l'existence fonctionnelle de mécanismes de prévention et de gestion des conflits ;
15. la protection des biens et des personnes.

---

<sup>5</sup> KI-ZERBO Joseph, *A quand l'Afrique ?*, Editions de l'Aube, Quetigny, 2003, p.70

La démocratie vise le droit à la dignité de chacun et de tous. La démocratie est un processus de construction et d'exercice responsable du pouvoir du peuple. Ce pouvoir est une capacité de décision et d'action dont les valeurs fondamentales d'engagement sont la participation, la responsabilité, la redevabilité, la solidarité, la tolérance et la dignité.

### 5.3 - Importance de l'opinion publique dans la chaîne décisionnelle de l'Etat

*"L'opinion publique est une **force politique** qui n'est inscrite dans aucune Constitution"*  
Alfred SAUVY

*"Si tu ne **dialogues** pas pour éviter la GUERRE, tu seras obligé de dialoguer pour faire la PAIX". Djimtola Nelli*

Quand un régime politique, une administration ou une entreprise banalisent l'opinion publique, la conséquence directe est le renforcement de la frustration collective au sein des populations ou des usagers. Ce manque de dialogue avec les citoyens peut dégénérer et il faut craindre l'émergence d'un espace social de radicalisation des positions voire une insurrection populaire exigeant un nouveau contrat social. La sourde oreille étant l'incapacité pour les personnes en charge de l'autorité de l'Etat ou d'une entreprise d'écouter les plaintes qui fondent l'insatisfaction, le risque d'explosion sociale et de remise en cause de l'autorité induit trois options de réaction : (i) soit le gouvernement opère un remaniement ministériel avec une ouverture à la société civile, des opposants non radicaux, (ii) soit le gouvernement chute et une transition politique se met en place, et (iii) soit un coup d'Etat militaire intervient pour mettre fin à l'insurrection populaire lorsque le risque d'une rébellion armée pointe à l'horizon.

**L'opinion publique est le baromètre par lequel la légitimité d'une décision publique ou d'une réalisation d'intérêt général reçoit l'approbation, ou le rejet d'une population.** La dénonciation, les actions de plaidoyer traduisent ce que pense, ce que souhaite, ce que désavoue une frange importante de la population. Qui croit gouverner sans le dialogue pour imposer sa seule conception du monde et du développement en tournant le dos à l'opinion publique de son pays court le risque d'une crise majeure qui peut l'emporter. L'opinion publique traite de la stabilité de l'Etat et de la démocratie.

La **stabilité d'un Etat** réside dans la cohésion sociale dans chaque communauté de base et il n'y a d'Etat central que d'Etat déconcentré et d'Etat décentralisé qui assurent la délivrance de l'offre de services publics de qualité aux populations. Les communautés de base constituent la colonne vertébrale de l'Etat et davantage pour les vastes territoires. Sans la continuité de l'offre de services publics, il n'y a point d'Etat et point de cohésion nationale.

**L'opinion publique permet d'évaluer en permanence le fonctionnement démocratique dans un pays.** La démocratie est la meilleure façon de gouverner un Etat dans le sens des intérêts du peuple parce qu'elle est une méthode d'inclusion, de participation, de socialisation et de responsabilisation dans un système de gouvernance. Elle est un processus de légitimation et de contrôle social de l'expression de la volonté d'un peuple ou de toute organisation sociale qui épouse des principes et valeurs de justice sociale et de dignité humaine applicables à la politique, à l'économie, au culturel, au social et au sportif...

On ne peut dissocier la démocratie et l'opinion publique étant donné qu'elles traduisent l'expression de la voix du peuple que le manager doit écouter. Elle consacre la légitimité qui est la reconnaissance d'un peuple qui vous loue sa confiance et pouvant la retirer à tout moment.

Il n'y a rien de plus instable que la légitimité. Elle ne dépend d'aucune loi mais de la seule volonté évaluative d'un peuple en fonction de ses satisfactions, insatisfactions, inquiétudes et déceptions. Si vous n'êtes pas assez intelligents pour lire l'opinion publique à travers son silence, son regard, ses larmes et ses appels au secours, un peuple debout récupère sa légitimité et la passe à un autre locataire. Quand vous avez le pouvoir d'État, sachez qu'il y a un pouvoir que vous ne détenez pas qu'on appelle la légitimité. Ce pouvoir est plus puissant que tous les autres pouvoirs.

Le peuple loue une partie de sa légitimité et quand vous devenez un locataire insolvable, il vous retire sa confiance et déchire son contrat avec vous. La légitimité est plus puissante que la légalité, la démocratie et la dictature. La légitimité est l'ensemble des charges vibratoires d'un peuple et constituée de tous les états d'esprit qui rechargent l'égrégoire national, participant à l'égrégoire régional, continental et mondial.

Et la légitimité est le seul droit insaisissable d'un peuple. Plus un peuple a un seuil culturellement élevé de fierté, plus il se mobilise pour protéger et défendre sa légitimité. Il n'attend une autorisation d'aucune autorité car c'est la légitimité qui crée l'autorité ; si votre autorité est contestée, c'est que la légitimité du peuple a déjà neutralisé votre pouvoir et vous n'êtes plus crédible à ses yeux.

C'est la légitimité qui fonde tous les droits d'un peuple, notamment le droit à son autodétermination dont dépendent l'indépendance dans l'interdépendance des États et la souveraineté dans l'amitié des peuples pour mettre fin à la barbarie qui sévit dans le monde néolibéral.

### **5.3 – Quels sont les enjeux de l'autodétermination d'un peuple ?**

Les droits de l'homme sont des droits qui traitent fondamentalement de l'autodétermination d'un peuple dans sa diversité et ses contradictions internes non-violentes indépendamment de la nationalité, de l'origine nationale, du sexe, de la couleur de peau, de la religion, de la langue, des handicaps, etc.

**L'indépendance** d'un pays est un statut d'autonomie reconnu par le droit international et s'appliquant à l'État comme une puissance publique à vocation multiple avec des ressources humaines qualifiées et patriotes, jouissant d'un territoire et des patrimoines matériels et immatériels qu'il gouverne en vue de créer de la richesse pour renforcer son autonomie.

En revanche, **la souveraineté** d'un pays est un pouvoir de décision dont dépend la légitimité d'un peuple à désigner librement ses représentants, à leur donner un pouvoir politique de le représenter au niveau national, régional, continental et international avec pour mandat de défendre ses droits et de l'engager par ses devoirs pour la mise en œuvre des politiques publiques en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et du bien-être collectif. Cette délégation de pouvoir requiert néanmoins la participation citoyenne et la redevabilité mutuelle.

L'indépendance et la souveraineté sont deux mamelles indissociables d'un même corps et ne s'épanouissent toutefois que dans l'interdépendance des États au nom de la solidarité africaine, panafricaine et internationale. Il s'ensuit une coopération à objectifs négociés, non plus basée sur la domination d'un État par un autre, mais induisant des actions en synergie fondées sur le respect mutuel, les intérêts réciproques et la responsabilité partagée. D'où l'autodétermination

a besoin d'abord de l'indépendance et de la souveraineté, ensuite de la démocratie, car le pouvoir du peuple s'apprend pour pouvoir mieux s'exercer.

Quelques types d'indépendance conditionnent la souveraineté d'un peuple et l'indépendance d'un Etat dans une relation d'interdépendance des Etats :

- **Indépendance politique** : respect des choix politiques opérés par l'ex-pays colonisé, respect des engagements internationaux dans l'intérêt de chaque Etat souverain sans trafic d'influence d'aucune puissance étrangère, pouvoir de dénonciation des accords conclus avec un pays colonisateur qui sont contraires à la souveraineté de l'ex-colonie et à sa constitution, non-ingérence dans les politiques intérieures d'un Etat africain ou d'une organisation régionale africaine, non-intervention dans le jeu électoral de l'ex-pays colonisé, non contribution aux financements occultes des campagnes électorales ;
- **Indépendance sécuritaire** : non octroi de droit préférentiel sur les ressources naturelles découvertes dans le sous-sol d'un ex-pays colonisé, réduction de la dépendance du secteur de la sécurité, liberté de nouer et de diversifier les alliances militaires avec des puissances étrangères et entre pays africains, aucune obligation de s'allier à un ex-pays colonisateur en cas de crise, suppression de tout droit d'exclusivité à accorder à un fournisseur d'équipements militaires et de formation des Armées, création d'académies nationales ou régionales pour la formation des personnels des forces de défense et de sécurité sur le territoire national, autonomie totale dans la défense du territoire et suppression des bases militaires étrangères, maintien d'ordre par les nationaux, contrôle du flux informationnel pour la chaîne décisionnelle de l'Etat, mutualisation des forces armées entre pays voisins pour lutter contre le terrorisme ;
- **Indépendance juridique** : création d'un arsenal juridique affirmant l'indépendance nationale et garante d'autogouvernance publique basée sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), des libertés démocratiques, de l'éthique dans la profession des magistrats, de la sécurisation des institutions, de la protection des personnes et patrimoines, de la promotion des activités humaines, de la gestion durable des écosystèmes et de la citoyenneté responsable ;
- **Indépendance monétaire** : remise en cause de toute dette coloniale, gestion de toute la politique monétaire y compris la gestion des réserves financières par chaque ex-colonie ou une communauté d'États africains détachée de tout accord colonial, jouissance d'une autonomie monétaire par la création de monnaies et de banques centrales indexée sur des métaux précieux, mise en place de mécanismes de financement des secteurs productifs, sociaux et commerciaux, pouvoir de fixation et de négociation des prix des productions africaines à l'exportation ;
- **Indépendance budgétaire** : aucune obligation de dépendre d'une monnaie étrangère pour les transactions intérieures, réduction de façon drastique de la dépendance de l'aide extérieure, rationalisation des ressources publiques et du contrôle des marchés publics et pas de priorités à accorder aux entreprises d'un pays colonisateur, maîtrise du train de vie de l'État, adéquation profil/poste à tous les niveaux, généralisation du cadre de mesure de rendement, exercice du contrôle citoyen, la mobilisation des ressources intérieures, efficacité de l'action parlementaire dans le vote et le contrôle de l'exécution du budget de l'État, territorialisation des politiques publiques avec décentralisation et déconcentration financières ;

- **Indépendance culturelle et éducative** : aucune obligation de faire d'une langue étrangère la langue officielle d'un pays africain, valorisation des langues nationales comme vecteurs de conservation et de création de connaissances et sagesse, éducation aux valeurs et pratiques endogènes pour pérenniser les patrimoines matériels et immatériels de chaque pays et du continent en lien avec les systèmes de production et des modèles de consommation, aucune obligation d'adopter des mœurs étrangères contraires aux valeurs africaines, création de maisons d'édition ;
- **Indépendance énergétique** : existence d'un tableau de bord des investissements pour la réduction drastique de la dépendance de la production et de la distribution de l'énergie électrique, l'accès à l'électricité de chaque communauté de base, fourniture en quantité de l'électricité en soutien à l'industrialisation du pays et la mise en place d'une stratégie d'économie de l'énergie particulièrement dans les administrations et concernant l'éclairage des voies publiques ;
- **Indépendance technologique** : formation en grand nombre d'ingénieurs et de techniciens, domestication des chaînes de valeur par l'accès aux facteurs de production et aux innovations technologiques, l'industrialisation de l'agriculture et des ressources du sous-sol (eau, minerais, énergie et gaz) ;
- **Indépendance sanitaire** : organisation d'une carte sanitaire avec l'accès à des soins de qualité et assortie d'une réduction jusqu'à suppression totale des évacuations sanitaires, l'exemplarité des dirigeants à se faire soigner dans les hôpitaux du pays, articulation entre médecine moderne et médecine traditionnelle, coopération entre pays africains pour la fabrication de matériels et de médicaments ;
- **Indépendance alimentaire** : autosuffisance alimentaire par la diversification et l'accroissement des rendements des produits alimentaires, le développement des chaînes de valeur dans l'agriculture, la foresterie, l'élevage et la pêche avec des indicateurs de réduction de la dépendance alimentaire jusqu'à un seul de 75% au moins et une maîtrise de l'inflation sur les denrées alimentaires car la faim crée l'asservissement des peuples et fait changer la mentalité des individus ;
- **Indépendance vestimentaire** : le port de vêtements traditionnels est un élément identitaire distinctif de chaque peuple et doit se traduire par une consommation massive et quotidienne appelant non seulement la valorisation des fibres et textiles du pays ou d'un pays africain mais doit faire l'objet d'un recours à des designers ou professionnels de la mode pour l'ancrer dans des critères esthétiques et fonctionnels adaptés aux climats, pouvoirs d'achat et aux goûts de chacun ;
- **Indépendance médiatique** : aucune déclaration sur les ondes internationales avant les ondes nationales de la part des décideurs nationaux, la préférence nationale est obligatoire pour la valorisation des organes de presse nationale et typiquement du continent avec l'usage des langues nationales et des langues africaines partagées par plusieurs aires culturelles ;
- **Indépendance architecturale** : valorisation des matériaux et savoir-faire locaux avec des plans architecturaux adaptés à l'environnement physique, aux modes de vie des populations et l'accès à un habitat décent avec consommation d'énergie.

Un pays indépendant ne mendie pas la générosité internationale. Un désir d'indépendance passe par des indicateurs de réduction de la dépendance de quinquennat en quinquennat et d'année en année. Chaque fête d'indépendance nationale devrait être l'occasion de célébrer des taux de réduction des dépendances de l'extérieur et non seulement faire la fête de la modernisation des armées, avec un défilé militaire et civil. **L'indépendance systémique d'un pays détermine sa souveraineté et c'est là son autodétermination.** En somme, la liberté de choisir, de décider et d'agir, le droit de s'opposer en toute responsabilité à un ordre dicté de l'extérieur sur chaque type d'indépendance relèvent de l'affirmation de la souveraineté d'une nation.

C'est de ce point de vue que l'autodétermination enfante la démocratie car une démocratie ne peut survivre sans un État indépendant et un peuple souverain. L'erreur qu'on commet souvent c'est de ne pas se battre collectivement pour l'autodétermination alors qu'elle est l'addition de l'État indépendant et de la souveraineté du peuple. La démocratie ne peut prospérer dans un pays au mépris de l'indépendance et de la souveraineté. L'autodétermination d'un peuple ne se donne pas, il faut la cueillir.

#### **5.4- Quels sont les interactions entre les droits de l'homme et l'Etat de droit ?**

L'Etat de droit repose sur la citoyenneté et le civisme. La citoyenneté est un système d'endettement mutuel qui promeut la transformation d'un habitant biographique (appartenant à milieu et né d'un couple marié ou non) et socioculturel (enrichi d'une langue et d'un mode de vie de base qui le socialise) en un citoyen sujet de droit et de devoir reconnu par un Etat.

Par endettement mutuel, il faut entendre « ce que je dois à la communauté ou au peuple est mon devoir et ce que ma communauté ou mon peuple me doit est mon droit. » Dans ce prolongement conceptuel, l'éco-citoyenneté, c'est l'ensemble des droits et devoirs d'une personne attachée à la protection de son environnement, à la gestion durable des ressources naturelles avec l'adoption de mesures d'adaptation aux changements climatiques qui renforcent la résilience individuelle et collective. D'où l'importance du civisme qui est l'ensemble des instruments de droit et des codes locaux permettant individuellement et collectivement de respecter la citoyenneté.

Le civisme traite du respect des textes, respect de l'intérêt général et du bien commun dont fait partie le respect de la nature, le respect des symboles de l'Etat, le respect des serments, le respect des anciens, le respect de la hiérarchie, le respect des horaires de travail, etc. Le civisme relève de l'éthique.

Un abus de fonction est vite arrivé et entretenu par tempérament ou par négligence si l'autorité publique en charge d'un secteur, d'un territoire ou d'un domaine particulier ne dispose pas d'un **tableau de surveillance de la prise en compte des droits de l'homme.** Un tel outil est capital pour chaque administration civile et militaire et chaque institution publiques sachant ses limites des permissions, des restrictions et des interdictions afin de garantir une gouvernance publique fondée sur des valeurs, des normes et des règles qui déterminent un État de droit. De ce point de vue tout manager doit veiller à ce que son institution ou son administration soit la traduction et le respect des droits fondamentaux suivants :

- **le respect de la dignité humaine** : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?
- **la liberté** : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?
- **la démocratie** : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?
- **l'égalité** : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?

- **l'Etat de droit** (respect des textes selon le principe de nul n'est au-dessus de la loi) : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?
- **le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités** : c'est quoi le contenu, le mode opératoire et l'offre de services ?

Non seulement que les institutions et administrations doivent dans leurs domaines de compétence respectifs formaliser ses droits fondamentaux, ceux-ci doivent se traduire dans l'offre de services publics aux citoyens sur la base d'une procédure simplifiée d'accès, de suivi, d'évaluation, de redevabilité et de capitalisation des bonnes pratiques. Cette compréhension des droits fondamentaux sont rarement raisonnés en méthodes et outils, ce qui justifient les insatisfactions, les frustrations et les radicalisations débouchant sur des scènes de production et de propagation de la violence.

Les droits de l'homme sont des droits qui traitent fondamentalement de l'autodétermination d'un peuple dans sa diversité et ses contradictions internes non-violentes indépendamment de la nationalité, de l'origine nationale, du sexe, de la couleur de peau, de la religion, de la langue, des handicaps, etc.

On distingue **quatre droits de l'homme** dont *la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression*.

On admet habituellement **trois catégories principales** de droits de l'homme :

- 1) *les droits civils et politiques* (également appelés libertés et droits fondamentaux) ;
- 2) *les droits économiques, sociaux et culturels* (également appelés droits sociaux) et
- 3) *les droits collectifs* (environnement, développement, paix, sécurité, respect du patrimoine commun, droits des groupes vulnérables comme les femmes, les enfants, les personnes porteuses de handicaps, les minorités...).

**Tableau N° 5: Liste des 30 droits humains fondamentaux**

<b>Droits civils et politiques</b>	<b>Droits économiques, sociaux et culturels</b>
1. Le droit à la non-discrimination	1. Le droit à la non-discrimination
2. Le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes	2. Le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes
3. Le droit à la vie	3. Le droit au travail
4. Le droit de ne pas être soumis à la torture	4. Le droit de choisir et d'accepter un travail
5. Le droit de ne pas être tenu en esclavage	5. Le droit à des conditions de travail justes et favorables
6. Le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne	6. Le droit de former des syndicats
7. Le droit d'être traité avec humanité en détention	7. Le droit de faire grève
8. Le droit de circuler librement	8. Le droit à la sécurité sociale
9. Le droit pour les non-ressortissants de ne pas subir d'expulsion arbitraire	9. Le droit des mères à une protection particulière avant et après la naissance
10. Le droit à un procès équitable	10. Le droit des enfants d'être protégés contre l'exploitation économique et sociale
11. Le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique	11. Le droit à un niveau de vie suffisant
12. Le droit à la vie privée	12. Le droit d'être à l'abri de la faim
13. Le droit à la liberté de religion et de conviction	13. Le droit à la santé
14. Le droit à la liberté d'expression	14. Le droit à l'éducation
15. Le droit de réunion pacifique	15. Le droit des parents de choisir la scolarité de leurs enfants
16. Le droit à la liberté d'association	16. Le droit de participer à la vie culturelle
17. Le droit de se marier et de fonder une famille	17. Le droit de bénéficier du progrès scientifique

Droits civils et politiques	Droits économiques, sociaux et culturels
18. Le droit des enfants d'être enregistrés après leur naissance et d'acquérir une nationalité	18. Le droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels de leurs œuvres
19. Le droit de prendre part aux affaires publiques	19. Le droit de mener des recherches scientifiques et des activités créatrices
20. Le droit à l'égalité devant la loi	
21. Les droits des minorités	

Sources : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 1996-2023

### 5.5 - Quels sont les moyens d'élimination des déchets d'une institution ?

Le cycle de vie de toute institution, qu'elle soit publique ou privée, dépend de sa capacité à investir dans la destruction créatrice pour inscrire son existence dans une dynamique de production continue d'innovations répondant à des besoins réels des consommateurs.

Tout comme tout ce qui vit est mortel, toute institution peut se scléroser, végéter puis mourir pour disparaître ou demeurer dans le lot des administrations de maintenance qui perdurent mais ne produisent ni innovations, ni performances. C'est là tout l'intérêt de veiller sur le métabolisme de l'institution à travers son catabolisme et son anabolisme, l'institution étant un organisme vivant animé par des Êtres vivants qui le composent dont leurs vies sont étroitement tributaires de celles de l'institution.

Les moyens de la destruction créatrice sont principalement les suivants :

1. l'esprit d'équipe à travers la confiance mutuelle et la volonté de réussir ensemble ;
2. l'attachement à une vision stabilisée de développement institutionnel pour faire grandir l'institution par des règles, des valeurs et des innovations impactantes ;
3. l'assujettissement de l'équipe dirigeante à un tableau de bord de suivi de consommations des ressources, des performances de chaque poste de travail et la responsabilisation de chaque travailleur ;
4. l'assujettissement à une charte des valeurs tenant lieu de règlement intérieur de fonctionnement ;
5. l'amélioration du cadre de travail pour soutenir les activités de réflexion et la production pratique ;
6. la rationalisation de l'organisation, des moyens de production et du fonctionnement de l'institution avec un renouvellement des équipements sur la base de considérations écologiques et de la maîtrise des coûts de production des biens et des services de l'institution;
7. la formation continue des personnels pour une mise à jour des connaissances et une mise en capacité à produire des innovations ;
8. l'informatisation de l'institution avec un effort de dématérialisation de l'offre de services publics en vue de raccourcir les délais de satisfaction des usagers et de la promotion de l'intégrité ;
9. l'existence d'un mécanisme de dialogue permanent à l'interne et d'un système de relation mentorale permettant aux jeunes de profiter de la sagesse, de l'expérience et de l'expertise de leurs aînés ;
10. la transformation de chaque poste de travail en poste de responsabilité et de redevabilité ;

11. la motivation du personnel avec la reconnaissance des mérites de chacun sur la base d'une évaluation non complaisante et basée sur la productivité de chaque poste ;
12. l'évaluation participative de chaque innovation avec les usagers pour faire émerger les nouveaux défis de performance à relever afin de garantir la continuité satisfaisante de l'offre de services publics aux usagers.

Dès lors, la question fondamentale qui se pose c'est comment s'appuyer sur le management directorial pour solutionner en équipe de dirigeants tous ces types de déchets qui tirent la performance de l'institution vers le bas.

## **5.6 - Le cahier de charges : outils de résolution de problèmes et de gestion des fonctions critiques**

### **5.6.1 – Les contreperformances à surveiller**

Dans une institution publique dont la motivation est de créer un environnement de culture de l'excellence pour aller vers une véritable administration de développement, il y a des comportements de gouvernance à bannir. Il s'agit des tolérances de contreperformance suivantes :

1. Une **tendance à l'addiction aux urgences** induisant la précipitation et des vices cachés dans la conception, la mise en œuvre avec à la fin un gâchis du temps, de l'énergie et de l'argent public pour une **efficacité marginale** ;
2. L'efficacité marginale liée aux urgences et aux improvisations est une **incapacité à maîtriser les quatre outils incontournables de gouvernance** : cahier de charge, plan de travail, budget et recherche-développement pour l'innovation ;
3. La **mauvaise imputation des activités et la dilution des responsabilités** sans la désignation d'un chef de file capable de faire réfléchir méthodiquement pour ensuite produire les biens et les services attendus ;
4. Le **laxisme par le manque de fermeté dans la soumission de chacun et de tous au respect du cahier de charges** et souvent, de nombreuses institutions à vocation non lucrative laissent certains de leurs cadres mener à titre personnel des activités lucratives personnelle induisant dans de nombreux cas le **télescopage des intérêts** notamment le primat de l'intérêt personnel sur l'intérêt général. Le laxisme est une tendance lourde de l'apologie de l'impunité qui à force de sa tolérance finit par transformer toute institution publique en une administration de maintenance et anomique avec des personnels minimalistes de l'action publique. Se croire assuré de l'impunité dans le cadre de la soumission d'une institution assis sur un cahier de charge, c'est assurer de l'échec de sa mission donc de la raison d'être de l'institution.

C'est tenant compte de ses risques de dysfonctionnement que tout cahier de charge techniquement bien conçu doit ressortir des indicateurs de surveillance et de renseignement des fonctions critiques dont seule leur maîtrise stabilise l'institution comme un bateau sur la mer pour le conduire au bon port. Autrement dit, **ce sont les fonctions critiques qui sont les déterminants moteurs et motivants d'une charge.**

### 5.6.2 – Pourquoi le cahier de charges est-il un outil de résolution de problèmes ?

Le cahier de charges étant pour agir dans le sens de la résolution des problèmes et pour le progrès de l'homme et de la société, l'institution comprend dans une logique systémique deux types de fonction pour produire des biens et/ou services, à savoir :

- **Fonctions exclusives** (attributions spécifiques et non partagées de l'institution) ;
- **Fonctions non exclusives** (pas de monopole mais responsabilités partagées de plusieurs institutions).

La définition d'une fonction dans le cadre de l'élaboration des textes organiques, de la définition du descriptif de poste, de l'élaboration d'un organigramme, d'un cahier de charges, des manuels de procédures de gestion, d'un règlement de fonctionnement doit nécessairement tenir compte d'une démarche institutionnelle en trois temps :

- **Champ lexical** pour bien comprendre les dimensions théoriques et opérationnelles de la fonction. Comme le dit si bien Albert Camus, « *Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde* ». Tout ce qui n'est pas clarifié pour être bien défini rend floue l'imputation des charges et tout ce qui est flou décharge, sème la confusion des rôles et alimente les conflits de compétences et des querelles contreproductives ;
- **Schéma conceptuel** pour s'exercer à reproduire sous forme d'image la manière dont l'institution se représente les exigences de ses charges afin de bien exercer ses responsabilités pour être efficace et impactant ;
- **Système fonctionnel critique** pour déterminer la sensibilité aux risques (exposition à un danger probable) et aux menaces (exposition face au danger) pouvant compromettre les performances en termes de capacité à agir, de capacité à obtenir des résultats et de capacité à impacter.

### 5.6.3 – Cartographie des fonctions critiques de base d'une institution

Les fonctions critiques varient en fonction des secteurs d'activités mais certaines sont de portée transversale et incontournable tenant lieu de fonctions critiques de base. Celles-ci sont les suivantes :

- **Fonction critique de gestion N°1 : Planification et de programmation.** Elle vise à limiter les improvisations, les urgences pathologiques, la dispersion d'énergie et à se concentrer sur les défis majeurs à relever ;
- **Fonction critique de gestion N°2 : Communication, information, fonds documentaire et archives.** Elle permet de garantir le partage d'information, de stimuler des réflexes de comptes rendus, d'assurer la traçabilité des entrées et des sorties des informations ainsi que la conservation durable de la mémoire de l'institution ;
- **Fonction critique de gestion N°3 : Dispositif de suivi évaluation.** Elle ambitionne de renseigner tous les défis et les performances effectives réalisées au moyen d'un système de mesure objectivement vérifiable de chaque charge par des indicateurs de consommation, de production et de satisfaction ;
- **Fonction critique de gestion N°4 : Respect des procédures et des valeurs de gouvernance.** Une institution sans formalisation de ses procédures pour asseoir une

démarche-qualité basée sur la sincérité, l'intégrité, le respect des délais de chaque activité court un très grand risque d'être une institution sans culture de gouvernance appliquée. Ce sont les procédures et les valeurs qui permettent de prévenir, de détecter et de traiter les dysfonctions (**5i : Incomplétudes, Incompatibilités, Imperfections, Insatisfactions, Incertitudes**) pour pouvoir relever les défis de changement qui sous-tendent les charges. Cette fonction est éminemment critique parce que la capacité pour une institution à faire grandir ses performances dépend de l'existence et du degré d'appropriation d'un manuel de procédures de gestion qui est le premier outil de self control et des audits externes. C'est par les procédures qu'on sait si une institution a une bonne gestion des activités et des ressources, et une bonne conduite du changement ;

- **Fonction critique de gestion N°5 : Adéquation profil/poste.** Pour que chaque poste de travail dans l'institution soit un poste de responsabilité, il doit obéir sans complaisance, sans clientélisme, sans trafic d'influence familiale, politique ou religieuse à la sélection de l'homme ou de la femme ayant les prérequis techniques et organisationnelles de base pour exercer ses charges même si le renforcement de ses capacités doit s'inscrire dans un processus apprenant. Il ne doit pas être un agent de garniture de poste mais un agent immédiatement opérationnel pour délivrer des services de qualité quitte à lui trouver un accompagnateur plus expérimenté comme son mentor. Ce qui exige assez d'humilité si le poste est occupé par un jeune, ce qui est valable pour certains accompagnateurs qui prennent du plaisir à intimider les jeunes ou infantiliser leurs talents.

Le surdimensionnement des organigrammes des institutions publiques est une réelle pathologie qui se propage dans les pays africains surtout francophones au mépris de la norme de : 01 directeur général avec 03 directeurs au moins et 01 directeur avec 03 chefs de services au moins, et pour 01 chef de service, il faut au moins 03 chefs de division et dans une division un minimum de 03 employés responsabilisés. De nombreuses directions sont unipersonnelles, ce qui est une anomalie organisationnelle et fonctionnelle. En Afrique, c'est par la position de chef qu'on croit avoir une identité institutionnelle alors que c'est par l'offre de service que toute posture institutionnelle a du sens ;

- **Fonction critique de gestion N°6 : Renforcement des compétences.** Toute charge, pour la réussir, a besoin de compétences spécifiques et des compétences générales. La compétence au poste est l'ensemble des capacités requises et en adéquation avec le descriptif de poste pour réaliser avec aisance, efficacité et intégrité les charges imputées. Le renforcement des capacités ne doit pas être une prime de générosité pour les paresseux chasseurs de per diem dans les ateliers de formation dont ils ne tireront rien pour améliorer leurs offres de services. C'est pourquoi, un plan de formation et de développement des compétences est indispensable afin que chaque formation impacte le poste et que chaque formé soit un formateur thématique au pair dans l'institution. La formation coûte chère, c'est un facteur de production essentiel pour l'innovation et elle ne doit pas être une source de gâchis ;
- **Fonction critique de gestion N°7 : Recherche-développement-innovation.** Pour qu'une institution existe elle doit avoir une offre de services et pour continuer d'exister et de progresser, elle doit abandonner la routine pour investir dans la réflexion sur les savoirs, les savoir-faire et le savoir-être de chaque employé de l'institution. Pour y parvenir, l'institution doit s'obliger à disposer de protocole de recherche-action visant à s'inscrire dans un processus continu de questionnement des pratiques en vue de produire ses propres

innovations inspirées des leçons apprises de l'expérience des succès, des échecs ou des immobilismes conjoncturels. C'est pourquoi la capitalisation, les suivis, les évaluations et les audits doivent être considérés comme des temps forts dans la vie de toute institution soucieuse de satisfaire tant les personnels que les usagers par une offre de services publics de qualité. C'est par cette fonction critique qu'on peut apprécier la créativité globale d'une institution.

- **Fonction critique de gestion N°8 : Gestion budgétaire.** L'argent est un moyen déterminant dans la réalisation de toute activité, et sans un budget, il ne sert à rien d'avoir un cahier de charges pour maintenir une institution en vie dans ses incapacités structurelles. C'est par le budget qu'on appréhende le niveau d'autofinancement et le niveau de dépendance extérieure d'une institution. En Afrique, beaucoup d'administration publique ont un niveau d'autofinancement de moins de 5% de leurs activités et la recherche de financement auprès des bailleurs de fonds étrangers devient tâche de stress permanent qui joue sur l'efficacité globale dans la mesure où les marges de manœuvre de l'institution est limitée tant en ce qui concerne les procédures à utiliser que les priorités du financeur. Le vrai problème des États africains c'est la multiplication des structures publiques sans se poser de question sur leur financement, ce qui entraîne des institutions qui pataugent dans la routine et la débrouillardise pour leur survie (administration de maintenance) ;
- **Fonction critique de gestion N°9 : Gestion des approvisionnements, des matériels et des stocks.** Toute rupture de moyens matériels de travail est une rupture dans la chaîne de production de biens et services, et par conséquent, on assiste à une baisse de production et de productivité donc incapacité à maintenir l'offre d'où l'insatisfaction et la frustration tant des personnels que des usagers de l'institution. C'est pourquoi le suivi des stocks, des moyens roulants, du paiement des fournisseurs à temps pour un réapprovisionnement est un métier très important dans une institution qui se veut crédible.

Cette fonction critique participe à l'amélioration des conditions de travail des personnels et il appartient à chaque poste de travail d'exprimer à temps ses besoins en fournitures de bureau, en dotation de carburant, en entretien des moyens roulants et du matériel informatique ;

- **Fonction critique de gestion N°10 : gestion des partenariats avec les bailleurs de fonds.** La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des activités est souvent une contrainte majeure pour les institutions (Cf. point critique N°8). Dans une institution qui fonctionne relativement, chaque bailleur de fonds doit avoir une visibilité fonctionnelle et une traçabilité des activités qu'il accompagne ainsi qu'une transparence partagée pour que chaque financeur soit au courant de ce que l'autre finance. C'est à l'institution de stimuler cette relation de transparence et de confiance. En cela, le rapport d'activités de l'institution doit relater les projets supportés par chaque financeur avec le niveau d'exécution technique, le niveau de consommation budgétaire, les résultats obtenus par rapport aux prévisions, les principales leçons apprises et les points d'amélioration à envisager ;
- **Fonction critique de gestion N°11 : Gestion des missions intérieures et à l'étranger.** Les voyages professionnels à travers les missions dans le pays et à l'étranger participent de la vie de l'institution à condition qu'il y ait un lien objectivement vérifiable entre l'ordre de mission et les charges institutionnelles. Les missions de terrain permettent de confronter la bureaucratie à la réalité du terrain afin d'ajuster cette réalité à la conception bureaucratique des méthodes et des outils. Cette démarche itérative entre le centre et la périphérie permet

de mieux cerner ce qui doit être territorialisé en termes de décentralisation et de déconcentration. Le terrain rend pragmatique et pratique, le bureau apporte des règles de conduite et l'œil critique externe.

Toutefois, dans les pays vastes comme le Niger, le Mali, la Mauritanie, la République démocratique du Congo, le Soudan, le Tchad..., les missions de terrain des acteurs de la portion centrale reviennent excessivement chères et les impacts de ses missions ne sont pas toujours à la hauteur des attentes des acteurs de terrain. Ces sorties de terrain deviennent une contrainte financière majeure si elles doivent être autofinancées.

Il est courant que les missions ne s'accompagnent pas de rapports de mission exploitables ; de nombreux rapports sont bâclés et pauvres en informations utiles. Pour ce qui concerne les missions à l'étranger, elles sont souhaitables et importantes car elles permettent de confronter les réalités de son pays à celles d'autres pays. Toutefois, les missions à l'étranger deviennent parfois une chasse gardée ou un acte gratifiant pour certains cadres dont l'objet de la mission est déconnecté de ce qui est attendu de leurs postes de responsabilité alors que ces voyages à l'étranger doivent être considérés comme des facteurs de production et non une chasse aux per diem du parfait baladeur ;

- **Fonction critique de gestion N°12 : Informatisation de dématérialisation et de maintenance informatique.** Toutes les fonctions critiques doivent être informatisées au titre des innovations institutionnelles. Les attaques informatiques sont certainement les pires des attaques terroristes dans la mesure où le système informatique d'un réseau bancaire, d'un grand hôpital, d'un réseau d'électricité ou d'eau ou encore d'un supermarché ou d'une industrie aéronautique peut être paralysée par des cyber-attaques en un clin d'œil, en dehors des petits virus qui engendrent des bugs ou dysfonctionnements de nos ordinateurs.

C'est pourquoi, l'informatisation requiert un service tout particulier de la fonctionnalité du système informatique et de sa maintenance par de vrais professionnels qui doivent concevoir et mettre en œuvre un schéma d'information de l'institution avant l'amorce de tout processus de dématérialisation qui ne doit pas seulement relever d'un mécanisme de lutte contre les fraudes et la corruption mais un moyen de performer chaque poste de responsabilité en limitant la balade de parapheurs de bureaux en bureaux ou d'institutions en institutions pour recueillir des visas et des signatures. Plusieurs indicateurs d'efficacité informatique des fonctions critiques sont à considérer :

1. Existence d'un schéma directeur d'informatisation de l'institution ;
2. Nombre d'ordinateurs fonctionnels par rapport au nombre de postes concernés par année ;
3. Nombre d'activités informatisées par fonction critique (Cf. 1 à 11) ;
4. Nombre d'ordinateurs mis en réseau par rapport au nombre d'ordinateurs fonctionnels ;
5. Types et nombre de logiciels mis en place en soutien aux activités de l'institution sur la base des fonctions critiques institutionnelles ;
6. Existence dans l'institution d'un service de surveillance, de maintenance et de formation informatique ;
7. Existence fonctionnelle d'un plan de maintenance du matériel informatique ;
8. Nombre de bureaux justifiant d'un accès internet sur le total des bureaux utilisés par les cadres de l'institution ;
9. Nombre de bureaux couverts par la vidéo-surveillance dans l'institution ;

10. Nombre de personnels formés par année à l'utilisation professionnelle d'un ordinateur tenant compte de chaque type de logiciel.

#### 5.6.4 – Comment réussir la gouvernance des fonctions critiques d'une institution ?

La gouvernance d'une institution repose sur trois catégories de dirigeants à savoir, le chef, le manager et le leader.

##### a. Qu'est-ce qu'un chef ?

Le chef doit incarner l'autorité fondée sur les textes et leur application dans l'intérêt général, les relations hiérarchiques, la mise en œuvre des orientations de politique publique définit par le gouvernement du pays.

Est chef, la personne qui a le sens de l'impartialité et de la droiture qui, avant d'appliquer aux autres les textes de la république, fait l'effort de s'y soumettre lui-même pour donner l'exemple, montrer le chemin et motiver ses subordonnés comme un bon chef de famille soucieux de la cohésion familiale qui démontre que le vivre-ensemble pour des actions solidaires et profitables à tous est possible. Le chef est garant de l'égalité en droit tant pour son équipe que pour les usagers de son institution et il doit veiller comme un protecteur déterminé à ce que personne ne soit victime d'une injustice quelconque par mépris de sa dignité. L'arbitraire relevant de la non-qualité, le chef qui le cautionne crée un environnement de découragement des bonnes volontés, ce qui ne peut qu'infléchir la performance individuelle pour entretenir une ambiance viciée, faite de suspicion et de méfiance, rendant ainsi difficile le travail en synergie.

Lorsqu'un **chef est autoritaire** et multiplie à l'infini ses pouvoirs discrétionnaires, ses subordonnés ne lui révèlent pas leurs talents personnels et tout le monde devient minimaliste à son égard pour ne souhaiter que son échec afin qu'il s'en aille de l'institution. En de pareille circonstance ses capacités de serviteurs sont désavouées, il n'est pas reconnu par les subordonnés comme un chef ni socialement bon et techniquement bon. Il a alors le comité de direction et le syndicat sur le dos. Les forces sociales de l'institution se coalisent avec leurs différents réseaux de relations et tous les trafics d'influence qui s'y rapportent pour cisailer les racines d'un tel chef afin que son mode de gouvernance soit perçue par la hiérarchie comme une incapacité notoire à diriger une équipe pour performer l'institution. Selon la loi de Lyautey, le chef faisant usage de la force n'est pas fort et c'est la raison pour laquelle cette loi considère que « *plus on sait qu'un chef est fort, moins il a à faire usage de sa force.* »

Lorsqu'un **chef incarne une autorité positive et impactante**, ses subordonnés ne lui cachent pas leurs talents et considèrent que les charges du chef doivent être solidairement portées avec lui parce que celui-ci sait reconnaître à chacun ses efforts et mérites, il n'abuse ni du pouvoir, ni de l'autorité, ni du patrimoine de l'institution. Individuellement et collectivement, les subordonnés cherchent à aider le chef à surmonter les obstacles liés aux manques de capacités techniques internes, de ressources budgétaires et matérielles. Quand le chef est ouvert d'esprit et est techniquement qualifié, ses subordonnés migrent de leurs positions de subordonnés à celles de collaborateurs puis de compagnons. Dans cette dynamique de technicité éprouvée en équipe, le chef lui-même passe de sa posture de chef à celui de manager puis de leader.

Gaston Courtois (1955) dans son célèbre ouvrage couronné par l'Académie française intitulé « *L'école des chefs* » considère que toute action commune qui requiert un chef se compose de trois éléments déterminants dont :

- **l'œuvre à accomplir** et tenant lieu d'un cahier de charges ou d'un contrat d'objectifs ;

- **le chef qui doit la concevoir et la faire exécuter** c'est-à-dire la capacité d'instruction des dossiers, l'équipe à l'ouvrage, l'imputation de charges, la responsabilisation et la redevabilité qui sont créatrices de lien institutionnel entre un chef et ses subordonnés ;
- **les hommes avec lesquels il doit la réaliser l'œuvre** c'est d'abord au nom du principe de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut mettant ainsi l'accent tant sur les compétences et le sens du réel tant du chef que des subordonnés car vous ne pouvez pas commander des gens qui vous supplantent en connaissance, savoir-faire et savoir-être.

C'est dire que l'esprit de décision et de ténacité est au cœur de toutes les chaînes institutionnelles qui ne sont que des chaînes de valeurs : (i) chaîne de décisions, (ii) chaîne de suivi et de contrôle de l'effectivité et de l'impact des décisions, (iii) chaîne de production des biens et services publics, (iv) chaîne d'évaluation des performances, de la satisfaction et des sanctions. A ce titre, Courtois fait remarquer que « *qui ne sut décider ne sut jamais conduire ; qui ne sait tenir bon ne sait rien obtenir* ». Le vrai chef doit être ainsi une personne de cordialité, de discipline, de dignité, d'équité, de culture de « faire-faire » tout tant incarnant à la fois le **prestige de l'autorité** et le **respect de la dignité humaine**. C'est dans l'obéissance de la réciprocité entre un chef et ses subordonnés que se trouve le plaisir partagé de servir et une dynamique d'équipe gagnante.

Les humanismes attendus d'un chef sont (i) le réflexe de vaillance en faveur des tâches, (ii) le réflexe de solidarité et d'équité, (iii) le réflexe de la discipline collective et de l'exemplarité, (iv) le réflexe de chercheur et d'apprentissage, (v) le réflexe de délégation de tâche et de faire faire, (vi) le réflexe de justice, de droiture et d'équité, (vii) le réflexe du mérite, (viii) le réflexe de loyauté par le courage de dire la vérité à son chef.

Pour être un bon chef, il faut aussi être un bon manager et un bon leader. Le bon chef doit s'efforcer de **connaître chacun de ses collaborateurs du point de vue de ses compétences** techniques, morales et éthiques pour savoir la personne de son équipe la mieux indiquée pour l'aider à relever les défis qu'impose chaque dossier de travail en fonction de sa complexité. Le chef ne doit pas s'affoler jusqu'à perdre sa sérénité quand il est face à l'échec de l'accomplissement d'une charge. Il doit considérer tout échec ou toute contre-performance comme une opportunité d'apprentissage collective permettant pour les autres fois de connaître les pistes de solutions pour aller au succès. L'échec appelle à un besoin en renforcement de capacités qu'il faut intégrer au plan de formation.

Un chef ne doit pas oublier que la bonne qualité du travail d'un subordonné rehausse le pouvoir du chef. C'est pourquoi, le chef ne doit pas adopter un comportement d'homme complexé et jaloux de ses subordonnés qui font des efforts de mériter dignement leurs salaires par le travail bien fait. Il est important que dans une relation de subordination que le chef ne soit pas dans une prédisposition d'étouffement des subordonnés afin de permettre à chacun de mettre ses talents au service de tous et de l'institution.

La communication entre le chef en interpersonnel ou en groupe comme le comité de direction, l'assemblée générale de personnels sont des occasions qui permettent à chacun de donner sans crainte ses opinions et ses sensibilités. Généralement, les bonnes idées viennent des subordonnées et le bon chef doit pouvoir en tirer leçon de la stratégie pour valoriser chacun en fonction de ses talents et au-delà de la fiche de poste et des responsabilités de chacun.

## b. Qu'est-ce qu'un manager ?

Un manager est un chef d'équipe ou un chef d'orchestre qui est fortement attachée à la cohésion sociale, en entretenant une discipline de groupe pour renforcer la relation de confiance afin de créer une harmonie qui permet à chacun de fertiliser les autres membres de l'équipe par ses réflexions, ses rêves, ses méthodes, ses actions, ses réussites et ses contraintes.

Le manager, c'est celui qui accorde une place prépondérante à une vision de progrès et sachant ce qu'il veut et où il va, à la réflexion avec son équipe, à la motivation des collaborateurs, à la recherche-développement, à la gestion axée sur les résultats de développement pour innover dans les méthodes, les outils et les pratiques dans le but d'obtenir des résultats satisfaisants à des coûts raisonnables par un effort constant de rationalisation des procédures et surtout des moyens assez limités dont dispose l'organisation concernée. Tout manager est un médecin des organisations qui traque et soigne les dysfonctionnements de son institution. Il inscrit ses charges dans une démarche-qualité en faisant le pari de combattre la routine, les improvisations, les urgences à l'infini, le laxisme, la paresse, l'absentéisme, la négligence, l'opacité budgétaire et l'impunité.

Le manager gère sur la base d'un système de suivi-évaluation des performances et de capitalisation des bonnes pratiques afin d'assurer la continuité de la qualité de l'offre de services aux usagers. Le manager responsabilise, délègue des tâches, assigne la redevabilité et reconnaît le mérite de chacun sur la base de l'effort de travail fourni. Le vrai manager se soucie en permanence du mental des collaborateurs, de l'image que projette son organisation, considérant que toute bonne prestation renforce la respectabilité et l'influence de l'État. C'est pourquoi, **le bon manager s'oblige à disposer d'un tableau de bord de suivi des performances** de son organisation à travers des indicateurs périodiquement renseignés avec rigueur et honnêteté sans des vellétés de maquillage des statistiques. **La force d'un bon manager se trouve dans la planification, le suivi, l'évaluation, le renforcement des compétences, la sanction, et la capitalisation des bonnes pratiques.**

Un bon manager est un créateur d'autonomie de chaque collaborateur et de toute son équipe en vue de renforcer la synergie et la confiance en leurs responsabilités afin que l'institution puisse survivre même après le départ du manager dont la réputation dépend de la qualité de son organisation, la qualité de son travail, la qualité de la coordination, de l'efficacité impactante. Mais attention, la réputation est fongible et ne dépend pas que de la qualité organisationnelle et technique avec une efficacité prouvée et transformatrice. Elle fond comme de la glace au soleil sur l'éthique qui fait défaut, notamment l'intégrité.

## c. Qu'est-ce qu'un leader ?

Le leader, c'est une personne qui est socialement et/ou professionnellement reconnue par rapport à un ensemble de valeurs morales et éthiques, et des principes de fonctionnement qui produisent de l'influence positive et des effets d'entraînement sur d'autres personnes désireuses d'aller à son école et de cheminer avec lui pour son exemplarité de guide éclairé. Un vrai leader, c'est une personne qui fonde sa dignité sur la droiture irréprochable et la vaillance au travail, la pédagogie comme le fondement de son compagnonnage, l'acceptation de la vérité comme le moyen le plus sûr pour construire le progrès.

En somme, c'est la qualité de **ce qu'il dit** (pouvoir de la parole donnée ou l'engagement), de **ce qu'il fait** (pouvoir transformateur de l'idée en décision et en action), de **ce qu'il est** (homme de dialogue et d'écoute, homme intègre et de bonne réputation, pouvoir de détachement et de prise de hauteur en toute circonstance) et de **sa façon de faire** (pouvoir d'accompagner méthodiquement et de la co-construction).

Un vrai leader est forcément un grand chef et grand manager. Mais, les chefs et les managers ne sont pas certainement tous des leaders. Pour être un vrai leader, il faut beaucoup d'humilité sans quoi, vous rater le processus de compagnonnage qui veut que chaque personne humaine soit traitée avec dignité et esprit de solidarité entre tous les compagnons.

Le leader n'est pas égoïste, il a un sens poussé du sacrifice proportionnel, et l'intérêt des compagnons passe avant ses propres intérêts. **Il travaille avec chacun tant sur ses projets personnels que les projets collectifs, ce qui est rarement le cas avec les chefs et les managers.** Il ne se décourage jamais, c'est une personne de compassion et d'espérance. Le leader est celui qui s'occupe du capital humain par le développement d'un climat social, entendu un environnement social interactif qui a pour règle du jeu, le débat et le développement d'une attitude d'empathie (écoute centrée sur l'autre et la tolérance de l'autre) et reposant sur la capacité à comprendre l'autre sur le registre des sentiments qu'il exprime, à l'entendre et à le recevoir de son point de vue à lui.

Il arrive que l'ambiance au sein du groupe affiche des tensions, des incompréhensions et des intolérances. Cette ambiance conflictuelle est humaine, normale et participe de la dynamique de groupe. C'est pourquoi, la vie de tout groupe a besoin de règles du jeu, de l'animation du groupe et d'un leadership. Le climat social est un puissant facteur d'accomplissement de l'homme en société et quand l'ambiance relationnelle est austère et empreinte de méfiance ou de méchanceté, les occasions d'empathie se raréfient. Il est un puissant état d'esprit d'intégration dans un environnement de travail ou de production qui amène chacun à mettre son ingéniosité au service d'un intérêt collectif.

L'empathie devient alors la manière dont nous construisons et entretenons spirituellement, affectivement et physiquement nos diverses connexions et interconnexions. Ce qui revient à dire que le climat social dépend de la manière dont chacun met en œuvre sa liberté en considération de la liberté des autres, cette dernière constitue le champ de contrôle social de notre existence donc les limites de notre propre liberté.

Le leader, c'est quelqu'un qui a une vision et sait là où il va, pourquoi il y va, comment il doit y aller, pourquoi il doit intégrer des obstacles à franchir au cours du parcours de réalisation des activités avec ses compagnons. C'est un homme pudique qui sait accompagner selon le genre et s'interdit tout comportement d'abus de pouvoir et d'autorité notamment d'abus sexuel avec ses compagnones. Ce qui n'est pas toujours le cas même avec les chefs et les managers dont le leadership est faible.

### **5.7 – Pourquoi la redevabilité est-elle importante pour toute gouvernance publique ?**

L'obligation de rendre compte n'est pas un réflexe largement partagé. Elle dépend de la culture administrative qui prévaut et la manière dont, au-delà des procédures en vigueur, les dirigeants rassurent les collaborateurs pour jouer la carte de la transparence et de la formation continue sur la base des permissions, des restrictions et des interdictions de leurs institutions respectives.

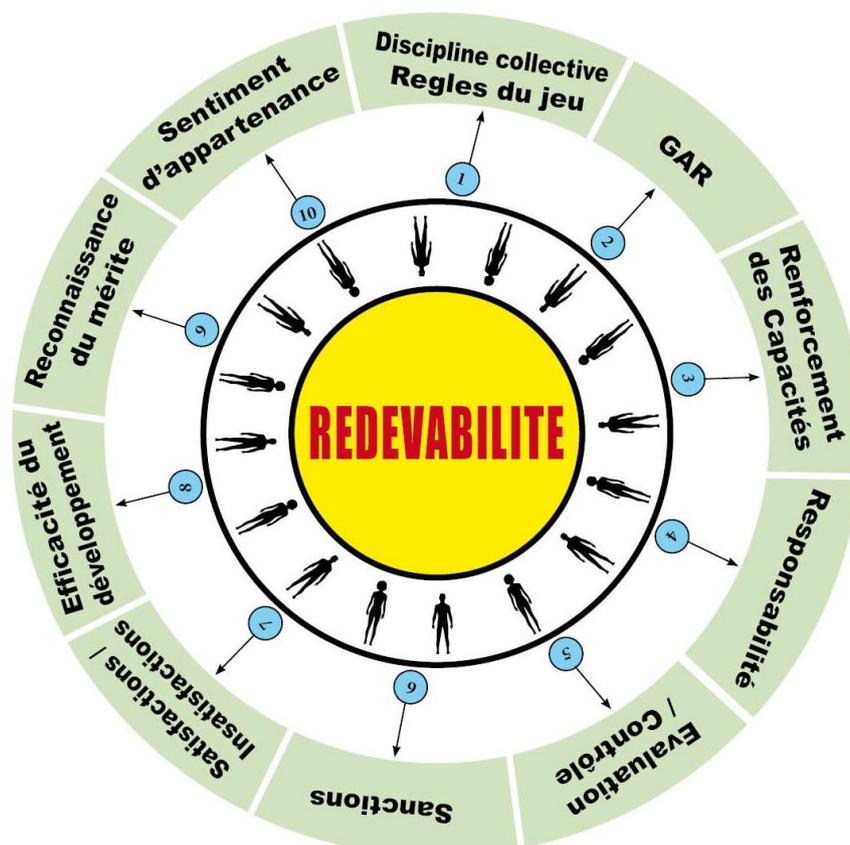
La redevabilité ou l'obligation de rendre compte est une **attitude de bonne moralité** relevant d'une relation de collaboration à la fois verticale (partage d'informations entre les niveaux hiérarchiques) et horizontale (partage d'informations entre mêmes niveaux de responsabilité).

Elle requiert comme le montre le schéma ci-dessous les points d'application suivants :

- une **discipline collective** fondée sur des textes ;

- un système de **gestion axée sur les résultats** découlant d'une planification et des indicateurs à renseigner selon une périodicité déterminée, apportant la justification des comportements, des activités, des ressources et des performances engagés ;
- le **renforcement des aptitudes** pour réussir les tâches et assurer au mieux l'adéquation profil/poste ;
- la conscience individuelle et collective que **chacun doit répondre de ses actes et de l'image de l'institution** ;
- l'instauration d'une **démarche-qualité** par l'institutionnalisation du contrôle et de l'évaluation comme un principe de base de la performance individuelle et collective ;
- la **sanction** qui est la conséquence de chacun par rapport à ce qu'il mérite au regard des contrôles et évaluations ;
- l'**impact** des procédures, des moyens et des activités tant à l'interne de l'organisation qu'à l'externe par rapport aux usagers, aux autorités supérieures et aux partenaires internationaux, et tout ceci se traduisant par la satisfaction ou l'insatisfaction ;
- la recherche de ce qui a fondamentalement changé dans les conditions de vie des populations et l'incarnation de puissance de l'Etat en termes d'**autodétermination** ;
- la **reconnaissance au mérite** qui consacre les progrès réalisés grâce aux défis qui sont relevés ;
- le renforcement du **sentiment d'appartenance** qui est concrétisation de la réussite de l'inclusion territoriale.

Schéma N° 4: Eléments constitutifs de la redevabilité mutuelle



## 5.7.1 - Approche stratégique du contrôle citoyen et la question de la légitimité

### A. Importance du contrôle citoyen pour la modernisation de l'Etat

- Importance du contrôle citoyen pour l'aménagement du territoire et la sécurité humaine
- Qu'est-ce que la modernisation de l'Etat ? (Qualité et Progrès)
- Interaction des différents types de contrôle dans le processus de modernisation de l'Etat
- A quoi servent le militantisme, l'activisme et la responsabilité sociétale ? (défense des intérêts)
- Y a-t-il un âge pour défendre une cause citoyenne et de justice sociale ?
- Quelle est l'importance du Genre dans le contrôle citoyen ? (justice sociale)
- Quelle est la place des autorités morales dans le contrôle citoyen (acteurs d'interface) ?

### B. Qu'est-ce que la citoyenneté ?

- Cité : bassin de vie, unité territoriale
- Patriotisme : toute personne naît habitant dans une cité mais personne ne naît citoyen, on le devient (patriotisme politique, patriotisme économique, patriotisme culturel, patriotisme écologique, patriotisme sécuritaire)
- Politique ou politicité (polir la cité avec des valeurs) :
- Citoyenneté : système d'endettement mutuel entre l'individu et la communauté (Etat, Nation) ;
- Citoyens : une personne jouissant de droits et devoirs, participant aux choix des dirigeants politiques, contribuant à la mobilisation de ressources à la reddition de comptes ;
- Opinion publique : actions de plaidoyer ou de lobbying menées par un grand nombre de citoyen ;
- Système de droits du citoyen : droit politique et civique, droit social, droit économique, droit environnemental et droit sécuritaire ;
- Participation citoyenne au développement : personne ne peut faire le bonheur d'un peuple sans sa participation active (apporter sa part et prendre sa part).

### C. Qu'est-ce que le contrôle citoyen ?

- Préférence nationale : privilèges accordés aux citoyens pour la nomination aux hautes fonctions de l'Etat et aux marchés nationaux ;
- Redevabilité mutuelle : le peuple est l'unique mandant de toutes les personnes élues et nommées au nom du peuple, de l'intérêt général et du bien commun ;
- Contrôle comme système de vigilance et de surveillance des droits ;
- Fraternité et équité dans le contrôle citoyen ;
- Différence entre contrôle citoyen et contrôle sociale.

Le contrôle citoyen est une démarche sociale de vérification de la satisfaction des populations par rapport aux engagements du gouvernement central ou des gouvernements locaux. Il traduit par vérification auprès des populations :

- Progrès sociaux
- Promesses non tenues
- Dysfonctionnement dans la gestion des affaires publiques

### D. Le contrôle citoyen utilise : quels méthodes et outils ?

- Plaidoyer, appel à la compassion
- Lobbying, plainte ou interpellation

- Contrôle citoyen et gestion du cycle de projet
- Diagramme de Venn (cartographie des acteurs et de leurs interrelations)
- Matrice SWOT (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces)
- Hexamètre de Quintilien (Quoi, Qui, Où, Quand, Comment, Combien - Pourquoi)
- Documentation sur les politiques publiques et budget de l'Etat

#### **E. Le contrôle citoyen et la construction de l'expertise sociale**

- Réseau des informateurs de l'administration publique
- Réseaux des personnes ressources indépendantes
- Plateforme citoyenne : réseaux et inter-réseaux de la société civile

#### **F. Stratégie de communication de la société civile**

- Base de données
- Des journalistes alliés
- Des porte-paroles
- Des porteurs de dossiers de la société civile par secteur
- Groupes thématiques par secteur de contrôle sociale
- Des relais communautaires pour remonter l'information par un système d'alerte rapide
- Les dangers de l'intoxication

#### **G. Secteur de développement dans processus de contrôle citoyen**

Tout secteur de développement comprend le secteur public, le secteur privé, la société civile et les forces politiques. Aucun ministère ne peut se substituer à un secteur tout comme aucun ministère ne peut agir tout seul au nom d'un territoire. D'où le contrôle citoyen implique :

- Le ciblage du type de gestion et de fonction
- Le ciblage du territoire
- Les intérêts globaux et spécifiques selon chaque groupe social
- La trilogie Droit-Devoir-Obligation

#### **5.7.2 - Approche fonctionnelle ou productiviste**

Cette approche traite des **stratégies** (modalités d'intervention), des **réalisations** et des **impacts** de l'institution. Elle questionne la manière dont l'institution incarne sa vision, ses missions et parvient à les traduire à travers ses fonctions c'est-à-dire **ce qui est fait pour crédibiliser sa posture institutionnelle et sa valeur ajoutée dans le paysage institutionnel départemental et régional**. Au total, une dizaine de fonctions peuvent être explorées :

1. Fonction de gestion du pouvoir (répartition des rôles et exercice des responsabilités sur la base des procédures en vigueur) ;
2. Fonction de gestion des ressources humaines (recrutement, gestion des carrières, protection sociale, rémunération, formation, gestion des conflits, sanctions) ;
3. Fonction de mobilisation des ressources financières (évolution du budget des trois dernières années au moins et plan de financement, évolution des cotisations de membres) ;
4. Fonction de contrôle de gestion ou de contrôle interne ;
5. Fonction d'information, de communication et marketing (fonction de faire-savoir et d'image) ;
6. Fonction de plaidoyer et de lobbying (fonction activiste de développement) ;
7. Fonction de recherche – développement (fonction d'observation et d'innovation) ;
8. Fonction de valorisation des recommandations des audits et évaluations ;

9. Fonction de capitalisation et de durabilité des acquis et bonnes pratiques ;
10. Fonction de coopération (fonction géopolitique).

Tout manager territorial doit identifier et formaliser les types de fonctions par lesquels il tient à afficher sa marche vers la performance en vue d'imprimer à la gouvernance territoriale son leadership et une culture de résultats.

### 5.7.3 - Approche factorielle du contrôle citoyen

La veille citoyenne par le contrôle citoyen est inconcevable sans la prise en compte des facteurs déclencheurs de l'interpellation. Il s'ensuit une **analyse multifactorielle** permanente devant déterminer tout système de contrôle citoyen qui se veut professionnel, efficace et durable. Les facteurs constituent l'ensemble des **moyens de production des actions de plaider et de lobbying**. Le facteur peut **favoriser** ou **limiter** le système de production. Ceux considérés dans la présente mission sont :

1. **Facteurs participatif** (source de légitimité sociale de tout pouvoir d'État, la participation au développement des citoyens est une prescription constitutionnelle dans plusieurs pays, apporte de la transparence, réduit les mouvements sociaux, une contrainte à apporter sa part, accomplir ses devoirs et se soumettre à ses obligations) ;
2. **Facteurs normatifs** (existence / appropriation des lois et règlements et analyse d'impacts de la réglementation) ;
3. **Facteurs contractuels** (respect des engagements réciproques, évaluation des engagements des parties prenantes, redevabilité, pouvoir d'interpellation et sanctions) ;
4. **Facteurs programmatiques** (partage des plans d'actions, qualité des indicateurs de suivi des comportements et des performances) ;
5. **Facteurs managériaux** (leadership, membership, qualité des relations internes à chaque organe et entre organes, qualité du système de recrutement et d'adéquation profil/poste, qualité des espaces de coproduction, du système de suivi, qualité de la gouvernance budgétaire et matérielle) ;
6. **Facteurs sécuritaires** (sentiment d'appartenance à un même réseau, réactivité face à la détection des dysfonctions induisant des insatisfactions et des risques de désaffection) ;
7. **Facteurs socio-affectifs** (équité dans la répartition des ressources mobilisées et affectées à l'activisme citoyen, satisfactions, frustrations, désapprobations, découragements, incrédulités, désespérances, image de l'institution auprès des citoyens) ;
8. **Facteurs géopolitiques** (influence auprès des pouvoirs publics centraux et locaux, capacité de mobilisation de coopération internationale aux causes nationales, bilan du travail en inter-Réseau, stratégie de gestion des sources de peur dans l'activisme de veille citoyenne) ;
9. **Facteurs d'autonomisation durable** (accessibilité d'une offre de formation adaptée au contrôle citoyen, capacité d'anticipation et mesures prudentielles prises et continuellement enrichies pour moins dépendre progressivement de ressources financières extérieures tout en renforçant la stabilité de l'organisation par la stabilisation des ressources humaines renforcées) ;
10. **Facteurs de mémorisation, de capitalisation et de traçabilité durable des acquis du contrôle citoyen** (qualité du système d'archivage, lien entre capitalisation des acquis et le renforcement des capacités membres) ;
11. **Facteurs symboliques** (célébration des victoires et des personnes porteuses d'engagement citoyen à qui l'on reconnaît de l'audace, de l'innovation et un sens patriotique élevé) ;

## 12. Facteurs médiatiques (porter l'information dans l'opinion publique)

La société civile et les forces politiques sont les deux catégories d'acteurs qui sont chargés principalement de l'animation de la vie politique dont le contrôle sociale et politique requiert de la légitimité sociale. Les partis politiques représentés ou non au Parlement font le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale alors que les OSC font le contrôle citoyen de l'action publique.

La cartographie des acteurs et des interrelations intervenant dans l'organisation et le fonctionnement est un élément déterminant de l'efficacité et des impacts de sa mission.

La connaissance du contexte de l'action publique pour le contrôle citoyen met en évidence certaines catégories d'acteurs tenant lieu d'**analyse stratégique** :

- **acteurs des organes de gestion internes** de l'institution ;
- **populations** (communautés à la base, associations, syndicats, coalitions des forces de la société civile...)
- **acteurs sectoriels** (partenaires publics sectoriels comme les ministères et les partenaires publics transversaux comme le parlement et les partenaires techniques et financiers)
- **Acteurs territoriaux** (élus locaux, services déconcentrés de l'État, OSC)
- **Acteurs thématiques** : Environnement, Genre, Petite enfance, Mariage précoce...

# Modernisation de l'Etat et domestication des chaînes de

Schéma N° 5: Trajectoire pour devenir un développeur



## 5.8 – Quelle est l'importance de la performance dans un processus de changement ?

Selon Albert BANDURA, « *La nature humaine est en partie gouvernée par le choix que l'on fait des valeurs et des normes d'évaluation personnelle. C'est cette ressource interne d'évaluation et de guidage qui donne aux individus un sens à leur vie et c'est de là également que découle la satisfaction de ce qu'ils font.* » Dans le prolongement de cet énoncé sur la nature humaine, il fait remarquer que « *les mécanismes de valorisation personnelle déterminent en partie l'influence des rencontres qui façonnent le cours du développement social.* »<sup>6</sup> Ce faisant, Bandura considère que le sentiment d'efficacité ne consiste pas seulement à savoir ce qu'il faut faire et à être motivé. Il s'agit plutôt d'une **capacité productrice au sein de laquelle les sous-compétences cognitives, sociales, émotionnelles et comportementales doivent être organisées et orchestrées efficacement pour servir de nombreux buts**, notamment le bien-être de chacun et de tous.

C'est pourquoi, la performance est généralement admise comme un ensemble de stratégies de lutte contre la routine, l'immobilisme, le gaspillage, le manque de qualification professionnelle, l'incapacité à se fixer des objectifs et à s'efforcer de les atteindre en tenant les différents engagements qui en découlent. La contreperformance renvoie à une institution vacillante et essentiellement instable dans ses orientations stratégiques et ses modes opératoires parce que mal gouvernée. Elle est performante quand elle fait preuve d'une grande capacité à corriger ses dysfonctionnements par l'anticipation (mesures préventives) ou la réactivité pour se stabiliser autour d'une discipline collective productive ou ce que nous appelons aussi Objectifs Communs à Responsabilités Partagées (OCRP).

La performance, c'est de l'efficacité qui impacte la production de chaque poste de travail, l'image de l'institution et les attentes des usagers de l'institution. Autrement dit, il ne suffit pas seulement d'atteindre un niveau élevé de réalisation de ce qui est prévu mais de produire des effets sur les mentalités, les comportements, l'environnement, les conditions de vie, la puissance publique, la qualité, la quantité avec une utilisation rationnelle des ressources et sur la fierté des citoyens de se reconnaître dans les politiques publiques de leurs pays. C'est par l'impact, que le citoyen devient un bon contribuable, un vrai électeur et un citoyen responsable et exigeant de la qualité des services publics. Sans impact, il se frustre et se radicalise en ne se soumettant plus aux règles de droit et ne se soumet non plus aux pouvoirs publics.

**La performance doit impacter tout le système de gouvernance à travers tous les outils de gestion et les méthodes de travail mis en place.** Mais attention, il ne suffit pas d'utiliser les meilleurs outils pour arriver à une performance supérieure. C'est pourquoi, **toute innovation doit suivre un processus d'inculturation institutionnelle** qui permet un apprentissage et une appropriation avec des temps de dialogue sur chaque innovation impulsée. Si tel n'est pas le cas, elle sera une innovation dormante comme ces résultats de recherche non appliqués et non applicables.

La capacité d'innover dans une institution publique renvoie à la simplification des procédures et des outils par la réduction des délais et des coûts pour soulager les charges de travail à chaque poste en vue de mieux satisfaire les usagers de services publics.

---

<sup>6</sup> COLLECTIF, 2004, De l'apprentissage social au sentiment d'efficacité personnelle. Autour de l'œuvre d'Albert BANDURA, l'HARMATTAN

## **5.9 - Pourquoi l'efficacité est-elle inconcevable sans la capacité à innover ?**

L'innovation, c'est tout ce qui est à améliorer, à corriger, à introduire comme de la nouveauté émanant d'une expérimentation interne ou d'une acquisition externe. Une innovation ne vaut que si elle concourt à atteindre des objectifs (**efficacité**), à réaliser les activités prévues à des coûts et délais raisonnables (**efficience**), à créer un sentiment d'autosatisfaction individuelle et collective au sein des personnels de l'institution et de satisfaction chez les usagers, tout ceci constaté par les évaluations et les audits invitant la hiérarchie supérieure à reconnaître les prouesses réalisées (**impact**). En somme, il n'y a de réelle innovation qu'un changement de comportement consacré par les trois critères de performance que sont l'efficacité, l'efficience et l'impact.

**C'est par la capacité à innover ou à refuser le changement qu'on reconnaît le type d'autorité qu'incarne un chef.** Soit ce dernier dirige avec des ordres, la routine et une faible capacité à détecter pour valoriser les talents de ses subordonnés, soit qu'il ne conçoit pas sa position de chef sans la réflexion collective pour soutenir le travail individuel et collectif en incitant chacun à un effort de d'analyse pour constituer une force de propositions pour corriger toutes sortes de freins qui constituent des obstacles pour avancer dans le système de production de l'institution.

**La finalité de toute innovation, c'est la conduite et la réussite du changement.** Il est important que le chef ne soit pas seulement un donneur d'ordre qui attend des résultats car un chef qui fait tout pour avoir tout le temps raison a rarement raison. Il doit lui-même se comporter comme le premier ouvrier spécialisé qui met la main à la pâte pour travailler en situation de rareté ou de disponibilité des moyens de réalisation des objectifs de son institution.

## **5.10 - Quelles sont les sources d'efficacité d'une institution ?**

La principale source d'efficacité d'une institution dépend du leadership des dirigeants et de leur attachement à produire individuellement et collectivement des résultats à la hauteur de ce qui est prévu non seulement du point de vue de leurs missions mais surtout la concrétisation du plan d'action en respect des procédures administratives, financières et techniques.

On n'est jamais fort tout seul lorsqu'il s'agit de travailler pour l'intérêt général et d'être garant du bien commun. La force dont il s'agit ici c'est la capacité pour le chef d'incarner l'autorité en soumettant tout le monde à la discipline collective par la culture du respect des textes en commençant par le chef lui-même, condition primordiale pour que ses collaborateurs croient en lui pour pouvoir lui obéir. L'obéissance à quelqu'un dépend de la crédibilité que le chef vous inspire de par ses compétences éthiques, relationnelles et techniques. Cette condition est d'autant importante que la conduite de tout processus de changement est inconcevable sans une autorité incarnée sans abus de pouvoir.

Le respect de l'autorité de l'Etat est un subtil dosage entre l'exemplarité du chef, le respect de la hiérarchie et l'obligation de faire fonctionner un mécanisme de gouvernance participative tant à l'interne qu'avec les usagers. Le chef doit avoir quelque chose de plus que ses collaborateurs et quelque chose de moins que chacun de ses sous-chefs et c'est la capacité du chef à valoriser les talents différentiels de ses collaborateurs qu'il jouira de leur part une légitimité technique. En revanche si cette exemplarité est absente, le chef est banalisé et déconsidéré et son autorité est remise en cause. C'est pourquoi la compétence éthique, la compétence organisationnelle, la compétence technique et le cœur apprenant du chef sont des éléments constitutifs de son autorité. Également dans les relations de travail, le chef ne doit

jamais faire prévaloir son appartenance politique pour traiter ses collaborateurs et des dossiers en fonction des intérêts personnels.

La réforme de l'État, quel que soit le secteur considéré, emprunte une diversité de voies : (i) la déconcentration et la décentralisation de l'offre de services publics, (ii) une gestion publique avec des objectifs de développement de chaque secteur, (iii) une gestion des carrières mettant en interaction les ministères en charge de la fonction publique et du budget pour davantage concilier compétences et motivations des employés, (iv) des espaces de dialogue avec les usagers pour adapter l'offre de services publics aux besoins réels du pays et (v) des mécanismes de contrôle, de suivi, d'évaluation et de sanction.

**Tableau N° 6: Référentiel de caractérisation des qualités pour une bonne gouvernance**

Déterminants	Chef	Manager	Leader
<b>A – Position relationnelle (qui gère-t-on ?)</b>			
1- Position de subordonné	XX		
2- Position de collaborateur		XX	
3- Position de compagnon			XX
<b>B - Outils de gouvernance (quelles stratégies pour affirmer l'autorité ?)</b>			
4- Relations hiérarchique (verticalité, subordination, soumission)	XXX		
5- Relations horizontales de dialogue et coproduction		XXX	XXX
6- Conduite collaborative du changement	X	XXX	XXX
7- Existence d'une démarche-qualité avec une chaîne de contrôle interne	X	XXX	XX
8- Existence d'un tableau de bord de suivi des performances	X	XXX	XX
9- Dispositif de suivi évaluation	X	XXX	XXX
10- Capitalisation des bonnes pratiques	X	XXX	XXX
11- Amélioration des conditions de travail et de vie des personnels	X	XXX	XX
12- Primauté de la réflexion	X	XXX	XX
13- Vision et gestion axée sur les résultats de développement	X	XXX	XXX
14- Recherche-développement, innovation et prospective	X	XXX	XXX
<b>C - Capacité managériale (Comment conduire le changement ?)</b>			
15- Pouvoir de commander	XXX	X	X
16- Délégation de pouvoir	X	XXX	XXX
17- Pouvoir de décider	X	XXX	XXX
18- Pouvoir d'accompagner et dynamique d'équipe	X	XXX	XXX
19- Renforcement mutuel des compétences : apprentissage continu collectif	X	XXX	XXX
20- Pouvoir de détection et de valorisation des talents	X	XXX	XXX
21- Obtenir obéissance et soumission	XXX	X	X
22- Pouvoir de gestion des ressources	X	XXX	XXX
23- Pouvoir d'appliquer les textes	X	XXX	XX
24- Respect de la hiérarchie	XXX	X	X
25- Incarnation de la puissance publique	XX	XXX	XXX
26- Mécanisme de communication	X	XXX	XXX
27- Pouvoir d'influence positive (exemplarité et effet d'entraînement)	X	XXX	XXX
28- État d'esprit positif en parole, en acte, en respect de la dignité humaine	X	XXX	XXX
29- Esprit de compassion et de générosité envers les usagers	X	XXX	XXX
<b>D - Efficience de l'action publique (quelles valeurs sont à préserver ?)</b>			
30- Intérêt général	X	XXX	XXX
31- Rationalisation des ressources	X	XXX	XX
32- Prévention et gestion des dysfonctions	X	XXX	XX
33- Redevabilité et transparence dans la gestion	X	XXX	XXX
34- Satisfaction des usagers	X	XXX	XXX
35- Exemplarité basée sur l'intégrité	X	XXX	XXX
<b>E – Motivation pour la réputation et grandeur d'esprit (quels défis ?)</b>			
36- Souci de la bonne image de l'institution	X	XXX	XXX
37- Création et entretien d'une relation de confiance et de soutien à la sérénité	X	XXX	XXX

Déterminants	Chef	Manager	Leader
38- Continuité de l'offre de services publics	X	XXX	XXX
39- Évaluation axée sur le rendement individuel et collectif (méritocratie et l'Homme qu'il faut à la place qu'il faut)	X	XXX	XXX
40- Sanctions de reconnaissance et de correction (carotte et bâton)	X	XXX	XXX
41- Acceptation volontaire de changer de fonction (servir partout ou besoin sera)	X	XXX	XXX
42- Statut légitimé par les autres (reconnaissance sociale interne, externe)	X	XX	XXX
43- Reconnaissance des projets personnels des individus sans compromettre les projets collectifs de l'institution	X	XXX	XXX

### 5.11 - Qu'est-ce que la performance ou l'efficacité impactante d'une institution ?

*« Le génie est la capacité de mettre en œuvre ce que vous avez à l'esprit. Il n'y a pas d'autre définition du génie ».* **F. Scott Fitzgerald**

Tout chef ou sous-chef n'est compétent à son poste de travail que par sa capacité à être un formateur au pair dans son institution dans la mesure où la performance provient du travail bien fait individuellement et collectivement attesté par un système de contrôle interne de la qualité délivrée.

La performance, c'est la capacité d'une personne physique ou morale à faire l'effort de se surpasser en défiant ses niveaux de réalisations passées en sautant les limites de ses capacités pour accomplir de nouveaux objectifs qu'elle va pouvoir atteindre grâce à un investissement mental par le courage, un investissement organisationnel par le respect d'un plan de travail soutenu au moyen d'une discipline et d'une hygiène de vie convenables, un investissement dans l'auto-motivation comme le déterminant de l'efficacité, de l'optimisme, de la proactivité en prenant sa vie en main par de bonnes résolutions pour rendre possible la résilience.

Les athlètes constituent un bel exemple de cas de performance, car c'est en cherchant à dépasser ses limites qu'on peut dans une compétition dépasser les capacités des autres pour aller à la victoire par l'excellence qui est rarement l'effort du hasard mais une construction méthodique des talents qui impactent par leurs exploits.

La performance demande de la réflexion, de la vision, de la volonté, de la méthode, de la solidarité, des moyens de soutien, la pratique des idées, l'acceptation du sacrifice et de l'échec pour comprendre ce qu'il faut faire quand on trébuche. D'où l'importance de suivre les efforts, de traquer les faiblesses par une évaluation périodique et de procéder à la capitalisation des bonnes pratiques qui traduisent une progression en cherchant à savoir et comprendre la manière dont les difficultés furent surmontées avant de réaliser l'exploit.

C'est pourquoi, la performance c'est la comparaison d'une situation initiale moins satisfaisante à une nouvelle situation plus satisfaisante et motivante pour davantage progresser et ne constituant pas encore la fin de ses limites pour produire des exploits encore plus grands.

On n'est donc pas performant que pour soi mais aussi pour ceux qui s'intéressent aux bienfaits des exploits. D'où le lien entre innovations et exploits. En somme, l'innovation et le sentiment d'efficacité impactante sont indissociables et visent la résistance dans l'effort même face aux obstacles à l'échec, la prouesse pour faire progresser les talents créateurs de réponse aux besoins et la résilience pour ne jamais sombrer dans l'immobilisme, la fatalité et la routine.

Selon Albert BANDURA, « *La nature humaine est en partie gouvernée par le choix que l'on fait des valeurs et des normes d'évaluation personnelle. C'est cette ressource interne d'évaluation et de guidage qui donne aux individus un sens à leur vie et c'est de là également que découle la satisfaction de ce qu'ils font.* »

« *Les mécanismes de valorisation personnelle déterminent en partie l'influence des rencontres qui façonnent le cours du développement social.* »<sup>7</sup>

Bandura considère que le sentiment d'efficacité ne consiste pas seulement à savoir ce qu'il faut faire et à être motivé. Il s'agit plutôt d'une **capacité productrice au sein de laquelle les sous-compétences cognitives, sociales, émotionnelles et comportementales doivent être organisées et orchestrées efficacement pour servir de nombreux buts**, notamment le bien-être de chacun et de tous.

C'est pourquoi, la performance est généralement admise comme un ensemble de stratégies de lutte contre la routine, l'immobilisme, le gaspillage, le manque de qualification professionnelle, l'incapacité à se fixer des objectifs et à s'efforcer de les atteindre en tenant les différents engagements qui en découlent. La contreperformance renvoie à une institution vacillante et essentiellement instable dans ses orientations stratégiques et ses modes opératoires parce que mal gouvernée. Elle est performante quand elle fait preuve d'une grande capacité à corriger ses dysfonctionnements par l'anticipation (mesures préventives) ou la réactivité pour se stabiliser autour d'une discipline collective productive.

La performance, c'est de l'efficacité qui impacte la production de chaque poste de travail, l'image de l'institution et les attentes des usagers de l'institution. Autrement dit, il ne suffit pas seulement d'atteindre un niveau élevé de réalisation de ce qui est prévu mais de produire des effets sur les mentalités, les comportements, l'environnement, les conditions de vie, la puissance publique, la qualité, la quantité et sur la fierté des citoyens de se reconnaître dans les politiques publiques de leurs pays. C'est par l'impact, que le citoyen devient un bon contribuable, un vrai électeur et un citoyen responsable et exigeant de la qualité des services publics. Sans impact, il se frustre et se radicalise en ne soumettant plus aux règles de droit et ne se soumet non plus aux pouvoirs publics.

La performance doit impacter tout le système de gouvernance à travers tous les outils de gestion et les méthodes de travail mis en place. Mais attention, il ne suffit pas d'utiliser les meilleurs outils pour arriver à une performance supérieure. C'est pourquoi, toute innovation doit suivre un processus d'inculturation institutionnelle qui permet un apprentissage et une appropriation avec des temps de dialogue sur chaque innovation impulsée. Si tel n'est pas le cas, elle sera une innovation dormante comme ces résultats de recherche non appliqués ou non applicables.

La capacité d'innover dans une institution publique renvoie à la simplification des procédures et des outils par la réduction des délais et des coûts pour soulager les charges de travail à chaque poste en vue de mieux satisfaire les usagers de services publics.

### **5.11.1 - Pourquoi l'efficacité est-elle inconcevable sans la capacité à innover ?**

L'innovation, c'est tout ce qui est à améliorer, à corriger, à introduire comme de la nouveauté émanant d'une expérimentation interne ou d'une acquisition externe. Une innovation ne vaut

---

<sup>7</sup> COLLECTIF, De l'apprentissage social au sentiment d'efficacité personnelle. Autour de l'œuvre d'Albert BANDURA, l'HARMATTAN, 2004

que si elle concourt à atteindre des objectifs (**efficacité**), à réaliser les activités prévues à des coûts et délais raisonnables (**efficience**), à créer un sentiment d'autosatisfaction individuelle et collective au sein des personnels de l'institution et de satisfaction chez les usagers, tout ceci constaté par les évaluations et les audits invitant la hiérarchie supérieure à reconnaître les prouesses réalisées (**impact**). En somme, il n'y a de réelle innovation qu'un changement de comportement consacré par les trois critères de performance que sont l'efficacité, l'efficience et l'impact.

C'est par la capacité à innover ou à refuser le changement qu'on reconnaît le type d'autorité qu'incarne un chef. Soit ce dernier dirige avec des ordres, la routine et une faible capacité à détecter pour valoriser les talents de ses subordonnés, soit qu'il ne conçoit pas sa position de chef sans la réflexion collective pour soutenir le travail individuel et collectif en incitant chacun à un effort de d'analyse pour constituer une force de propositions pour corriger toutes sortes de freins qui constituent des obstacles pour avancer dans le système de production de l'institution. La finalité de toute innovation, c'est la conduite et la réussite du changement.

Il est important que le chef ne soit pas seulement un donneur d'ordre qui attend des résultats car un chef qui fait tout pour avoir tout le temps raison a rarement raison. Il doit lui-même se comporter comme le premier ouvrier spécialisé qui met la main à la pâte pour travailler en situation de rareté ou de disponibilité des moyens de réalisation des objectifs de son institution.

Ce faisant, le vrai chef d'une institution doit pratiquer la méthode de l'apprentissage par procuration.

### 5.11.2 - Importance de la destruction créatrice dans un processus de réforme de l'Etat

Aucun progrès n'est possible sans la prise de conscience des dysfonctionnements d'une institution. Pour Joseph SCHUMPETER (1939)<sup>8</sup>, l'innovation et le progrès technique sont les principaux ressorts des progrès économiques. L'innovation est définie par SCHUMPETER comme la **destruction créatrice** qui est la première introduction d'une **nouveauté productive** dans la sphère économique par la destruction ou l'élimination de tous les déchets. L'auteur distingue cinq formes d'innovations :

- Innovation de procédés (procédés technologiques, procédures administratives et financières) ;
- Innovation de modes de production ;
- Innovation de matières premières ;
- Innovation de produits ;
- Innovation de débouchés.

En somme, le processus de destruction créatrice n'a d'utilité constructive positive que s'il engendre de nouvelles pratiques à valeur ajoutée pour les institutions, les administrations, les entreprises, les travailleurs, les usagers et la Nature. Il s'ensuit que **ce sont les grappes d'innovation qui font les réformes aboutissant à la modernisation** de l'État ou d'une entreprise.

La destruction créatrice s'apparente au métabolisme qui est l'ensemble des transformations chimiques et biologiques qui s'accomplissent dans l'organisme et s'opérant à travers deux

---

<sup>8</sup> Joseph SCHUMPETER, Capitalisme, socialisme et démocratie, in : Wikipédia, 1951 (traduction anglais en français)

éléments important, à savoir : (i) le **catabolisme** qui est le processus de dégradation des composés organiques avec l'élimination des déchets et (ii) l'**anabolisme** qui est le processus de construction de la masse musculaire pour accroître les capacités énergétiques de l'organisme à se battre pour maintenir en forme l'organisme purifié.

Par analogie, **les institutions et les administrations publiques ont besoin d'un processus métabolique à travers une révision et une mise à jour de la puissance publique** pour la mettre en capacité d'incarner l'État de droit, le bien commun, l'intérêt général, la culture de la méritocratie pour mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut afin de permettre le vivre-ensemble et le bien-être des citoyens d'un pays tant des générations actuelles que des générations futures.

L'innovation a besoin de portail d'entrée de l'institution par l'évaluation, les audits et la prise de conscience collective des dysfonctionnements nécessitant l'élimination des **déchets dont** :

1. **des déchets institutionnels** : textes de loi sans décret d'application, des lois frelatées votées par les députés manipulés, non-respect des valeurs formalisées, abus de pouvoir et d'autorité dans l'application des textes, trafics d'influences des partis politiques, des opérateurs économiques, des organisations religieuses, de la chefferie issue de l'histoire, des organisations syndicales, de la géopolitique internationale ;
2. **des déchets organisationnels** : absence de vision de développement institutionnel pour envisager la manière de voir grandir l'institution, de procédures stabilisées de gestion, absence de fiches de poste, absence de délégation de charges, faiblesse du travail en équipe, non-respect des plans de travail et de tableau de bord de suivi des performances, faiblesse des mécanismes de contrôle interne, laxisme et impunité, maintien en service de personnes régulièrement admises à faire valoir leurs droits à la retraite, absence de stratégie de préparation d'une relève de qualité par les anciens induisant un déclin dans la qualité du travail et l'exercice efficace de la responsabilité ;
3. **des déchets technologiques** : routine, absence de protocoles expérimentaux pour la recherche-action créatrice d'innovations, inefficience de l'offre de services aux usagers, utilisation de matériels désuets et sans maintenance, cadres de travail à risque systémique, mauvaise gestion de l'environnement et faible capacité d'adaptation au changement climatique ;
4. **déchets communicationnels** : absence de plan de communication, absence de mécanismes de gouvernance participative et inclusive, manque de dialogue avec les usagers, manque de sensibilisation sur les changements de comportement, manque d'éducation à la citoyenneté, prolifération des sources de conflits par manque d'information et de dialogue ;
5. **déchets de déficits de capacité opérationnelle** : manque de formation continue axée sur les fiches de poste, favoritisme dans la désignation pour la participation à des stages, plus de théories que de pratiques, manque de tutorat, manque de formation au pair, manque de capacité à formuler des projets et à les négocier ;
6. **déchets de centralisme outrancier** : absence de volonté politique pour accélérer la décentralisation et la déconcentration, préférence pour les politiques sectorielles au

détriment de la territorialisation des politiques publiques, des budgets et des corps de contrôle de l'État, faiblesse des schémas directeurs d'aménagement du territoire par rapport aux défis territoriaux à relever pour stabiliser les populations dans leurs bassins de vie ;

7. **déchets de dépendance extérieure** : absence de planification basée sur l'autonomie ou le pouvoir de décision, absence d'effort de construction de l'indépendance nationale, tendance à reproduire des courants d'idées exotiques sans expérimentation, instrumentation de l'aide étrangère comme une source première d'une institution, absence d'effort d'opérationnalisation des déclarations de Paris et de Busan sur l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement.

**Innover, c'est se débarrasser des déchets d'une institution** par leur élimination pour permettre à celle-ci d'avoir une nouvelle forme et des forces plus actives pour produire des biens et services de meilleure qualité et en quantité suffisante dans les délais pour satisfaire les usagers.

### 5.11.3 - Importance du bloc administratif dans les innovations institutionnelles

Le territoire est un espace de convergence de tous les secteurs d'activités et de toutes les parties prenantes du développement territorial. Il y a lieu alors de rechercher des complémentarités et des interactions afin d'éviter des doublons, des gaspillages de ressources et des zones plus favorisées que d'autres au sein du même département.

Le bloc administratif comprend les services de l'administration préfectorale et les services techniques déconcentrés au niveau du département. Il s'agit de rapprocher et d'intégrer tous les Services Techniques Déconcentrés peu ou pas établis du fait d'une absence de locaux pour les abriter dans une même enceinte pour faciliter l'orientation des usagers au moyen d'un guichet unique d'information.

Plus qu'un bâtiment d'une certaine modernité, le bloc administratif est un outil innovant de pratiques administratives qui participe de la rationalisation du cadre de travail (économie de l'espace, d'énergie électrique, de frais locatifs, de coût d'approche des usagers liés à la dispersion des services publics), du décloisonnement des services publics déconcentrés avec le développement d'activités de complémentarité entre les secteurs et de synergie intersectorielle découlant d'objectifs communs à responsabilités partagées.

L'avantage du bloc administratif épouse l'approche territoriale de développement en ce sens que toutes les administrations déconcentrées de l'Etat ont chacune une approche sectorielle et une approche intersectorielle et ce faisant, aucune d'elle ne peut atteindre une performance élevée sans le concours direct ou indirect d'autres secteurs.

Le bloc administratif permet trois types de mutualisation :

- la **mutualisation physique** par le partage d'un même secrétariat administratif, d'une même salle de réunion, d'une même connexion internet, d'une mise en réseau d'imprimante ;
- la **mutualisation de la mobilité** par la mise en place d'un parc administratif départemental permettant des missions conjointes sectorielles et intersectorielles à l'intérieur du département. Cette mobilité vise une inclusion de chaque communauté de

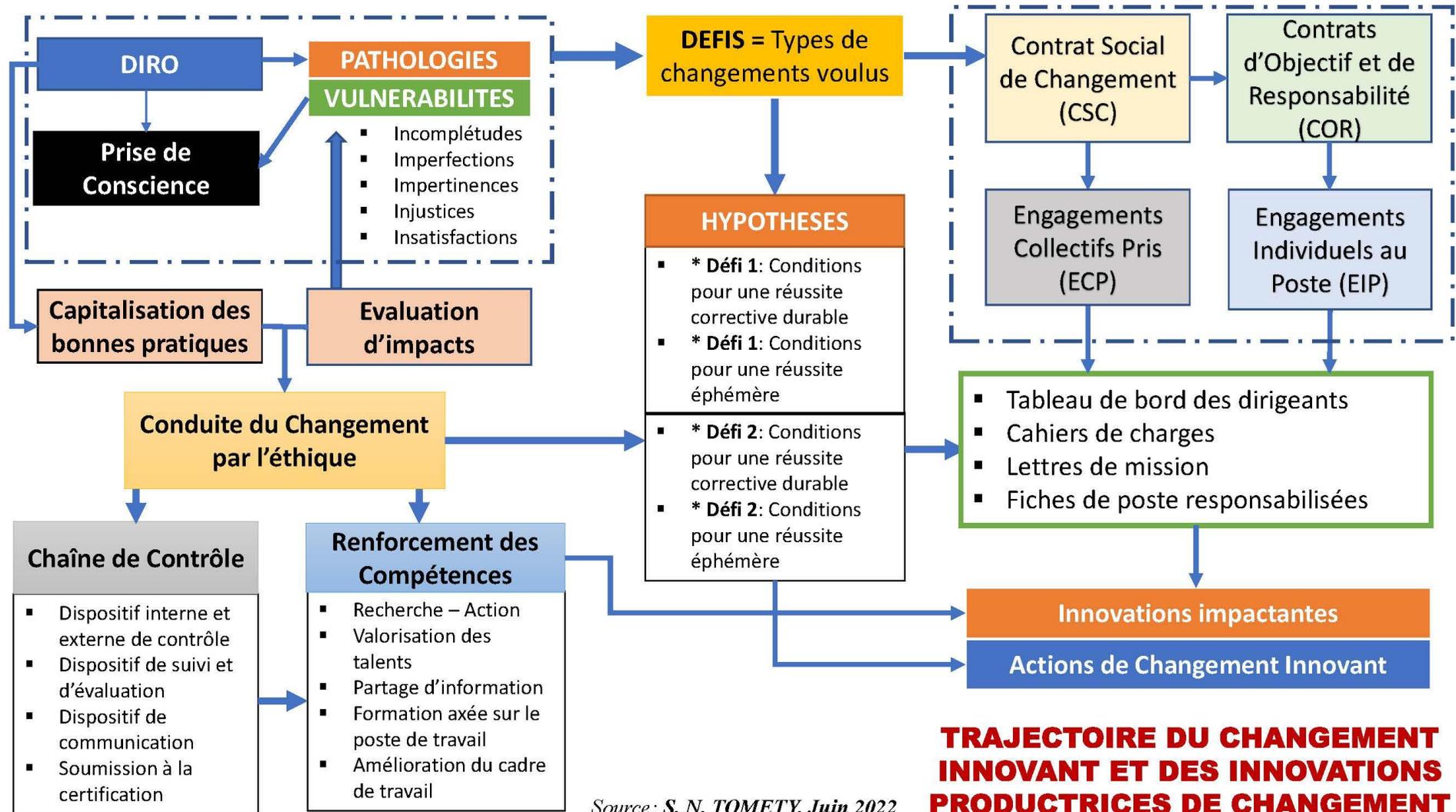
base dans la dynamique de développement territorial et doit sentir la présence de l'Etat à ses côtés au moins une fois par semestre ;

- la **mutualisation technique** par l'expression des besoins de chaque STD avec spécification de ses activités sectorielles et de ses activités intersectorielles ainsi que la désignation des STD qu'elle juge pertinentes pour la coopération intersectorielle. Les besoins compilés font l'objet de concertation sous la supervision du Préfet et s'en dégage un programme d'actions sectorielles et intersectorielles. Le demandeur de l'activité intersectorielle reste son animateur principale et les autres STD en seront les contributeurs.

Le bloc administratif renforcé par le parc administratif départemental a l'avantage refaçonner l'état d'esprit des personnels des STP par le renforcement de la polyvalence intersectorielle de chaque agent, ce qui à terme permettra de combler une absence par une expertise disponible en attendant que le vide soit comblé. Le bloc administratif devient un véritable outil de décroisement tant physique que fonctionnel et participant à la rationalisation des ressources surtout assez limitées.

### 5.11.4 - Comment produire le changement ?

Schéma N° 6: Trajectoire du changement



Source: S. N. TOMETY, Juin 2022

Le schéma ci-dessus résume le processus à mettre en place pour produire le changement. Il est important de rappeler que l'élément déclencheur d'un processus de changement dans une institution, c'est le diagnostic institutionnel et renforcement organisationnel (DIRO) qui permet de détecter les forces et surtout les maux ou les dysfonctionnements qui minent l'organisation et le fonctionnement.

Les défis de l'institution constituent les types de changement à envisager à partir des vulnérabilités regroupant les incomplétudes, les imperfections/incompatibilités, les impertinences, les injustices et les insatisfactions. Les défis sont ensuite formalisés au moyen d'un système de contractualisation qui doit clairement spécifier les engagements des parties prenantes.

Sur la base de ces contrats collectifs et individuels, des outils de pilotage sont mis en place dont le tableau de bord, les cahiers de charges, les lettres de mission pour les dirigeants, les fiches de postes et de responsabilités pour le reste du personnel.

Durant la mise en œuvre des projets de changement, la chaîne de contrôle et la charte des valeurs seront actionnées afin que prévaut l'éthique dans l'institution. Enfin, un temps sera accordé à l'évaluation d'impacts et à la capitalisation des bonnes pratiques pour appréhender les progrès réalisés et les nouveaux défis à relever pour consolider les acquis de l'institution.

#### **5.11.5 - Les principaux défis comportementaux à relever pour une citoyenneté responsable**

Les défis visant à corriger les vulnérabilités pour atteindre un niveau d'efficacité satisfaisant de l'action publique, ceux-ci s'attaquent principalement aux **incomplétudes** (tous les moyens, outils et capacités manquants), aux **imperfections** (les résultats non conformes aux normes de qualité), les **impertinences** (le manque d'objectifs précis, les gaspillages, les actions non justifiables), les **injustices** (faible inclusion de certaines communautés, répartition inéquitable des moyens), les **insatisfactions** (approches d'intervention inadaptées, résultats peu probants, faibles impacts, déceptions).

- Défi 1 : produire des citoyens engagés et soucieux de leur contribution au développement local au moyen de la prise en compte de l'éducation à la citoyenneté dans toutes les politiques publiques au niveau départemental et communal ;
- Défi 2 : produire des leaders territoriaux respectueux des biens communs et de l'intérêt général, véritables pédagogues du développement local agissant au nom d'une vision partagée du territoire ;
- Défi 3 : produire des éducateurs territoriaux, facilitateurs des dynamiques territoriales et moteurs des processus de changement de comportement ;
- Défi 4 : produire un système d'alerte rapide et de vigilance des citoyens par leur participation active au renseignement territorial ;
- Défi 5 : dépolitiser la répartition spatiale de l'offre de services publics pour éviter des frustrations collectives découlant des éléphants blancs ou l'accès inégal auxdits services ;
- Défi 6 : éduquer les citoyens au respect du bien commun par le rejet des actes de vandalisme sur les patrimoines publics ;
- Défi 7 : construire économiquement le territoire sur la base de ses potentialités pour faire de chaque commune un bassin de production de la richesse et d'emploi de proximité ;

- Défi 8 : dépolitiser la fonction préfectorale pour l'indexer sur l'appartenance aux corps des administrateurs ;
- Défi 9 : dépolitiser les fonctions de directeurs départementaux au nom du principe « tout agent de l'Etat doit servir partout où besoin sera » et sanctionner conformément à la législation du travail les abandons de postes ;
- Défi 10 : renouer avec l'organisation des assemblées générales de quartier et de village pour améliorer la mobilisation des citoyens et la circulation de l'information ;
- Défi 11 : renforcer le contrôle citoyen des chantiers publics et la participation des citoyens à la sauvegarde des réserves communales dont la liste doit être publiée et leur localisation connue des citoyens ;
- Défi 12 : la gouvernance participative des secteurs sociaux et des secteurs productifs.

#### **5.11.6 - Les dix commandements du manager territorial**

Le management public de territoire s'appuie sur une bonne organisation, une bonne répartition des rôles et des responsabilités, un esprit d'équipe dans la réalisation des objectifs, la rationalisation des ressources, le renforcement des capacités des acteurs et un tableau de bord pour le suivi et la coordination. La gestion axée sur les résultats et la culture du mérite sont les éléments déterminants des commandements.

Commandement 1 : Conduisons le territoire vers les défis formalisés avec les populations car rien ne vaut une gouvernance concertée axée sur une vision partagée. Limitons les urgences, les improvisations et les impréparations qui obèrent le train de vie des institutions publiques.

Commandement 2 : Évitions de faire de notre nomination ou élection une source de merveille du Niger et un acte gratifiant ; prouvons plutôt nos capacités à produire des résultats.

Commandement 3 : Démontrons notre professionnalisme plutôt que notre appartenance politique, prenons le temps pour nous cultiver, nous questionner afin d'améliorer nos performances.

Commandement 4 : Cherchons à connaître les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces du territoire pour stimuler les dynamiques et les potentialités territoriales qui concourent à l'aménagement du territoire et à la fierté locale et nationale.

Commandement 5 : Cultivons l'impartialité dans l'application des textes car l'autorité positive dépend de la justice sociale et non de la position dominante qui est une position non durable.

Commandement 6 : Luttons pour l'efficacité des services publics car tout citoyen non satisfait est une menace pour la cohésion nationale. Ne soyons pas celui par qui se produit la radicalisation des citoyens. Aucune armée n'est suffisamment forte pour affronter la colère d'un peuple frustré et déchaîné.

Commandement 7 : Ne méprisons aucune force du territoire et cherchons à rassembler plutôt que d'entretenir des antagonismes qui dévitalisent le territoire par l'affaiblissement de son attractivité.

Commandement 8 : Veillons sans complaisance sur les deniers publics en donnant nous-mêmes l'exemple de notre sens élevé de la vérité, de la responsabilité, de la transparence et du respect de l'intérêt général.

Commandement 9 : Travaillons avec audace et sans relâche pour l'amélioration du climat local des affaires et dans la perspective de dynamiser l'attractivité territoriale.

Commandement 10 : Cultivons l'humilité et l'audace, résistons aux tentations du pouvoir et du parrainage, méfions-nous du risque systémique du mensonge dans la chaîne décisionnelle, veillons à notre image et à celle de notre institution.

## Conclusion

Doter les gouvernorats et les préfectures d'un référentiel de renforcement des capacités des dirigeants est l'un des objectifs poursuivis par l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage du Projet AMESP. Ce document est considéré comme l'un des principaux acquis en soutien à la composante 1 : Renforcement de l'Etat déconcentré.

Sont traités dans ce document les facteurs qui concourent à la stabilité de l'Etat par l'approche territoriale de développement, à savoir la modélisation de l'offre de développement, le décloisonnement et l'interdépendance des secteurs, **l'inclusion territoriale de toutes les communautés de base, la bonne gouvernance** par le contrôle de qualité et la redevabilité de l'action publique, le renforcement de la participation citoyenne au dialogue sur les politiques publiques.

**L'approche territoriale de développement ne tolère pas des échecs de projets de territoire** ; elle est exigeante en management public de territoire, ce qui implique un effort de mutualisation et de synergie ainsi qu'un tableau de bord de suivi des performances sectorielles et intersectorielles. Ainsi, toute réalisation publique doit obéir à un suivi de sa fonctionnalité et de sa maintenance.

L'une des exigences de l'ATD est que **tout poste qui ne produit pas est inactif et inutilement budgétivore**, ce qui signifie en termes de rationalisation des moyens de l'institution que ce poste n'est pas nécessaire et mérite d'être requalifié ou supprimé. Il faut considérer que **c'est la volonté de réussir qui fait progresser une institution**, mais en l'absence d'une telle volonté, l'institution régresse et étale ses contreperformances.

Ce référentiel fournit également des réflexions sur **la responsabilisation des acteurs locaux dans le processus global d'autodétermination des peuples à tous les échelons territoriaux** et dans chaque secteur en vue d'une réduction planifiée de la dépendance de l'aide étrangère et de l'interdépendance des Etats afin que la souveraineté du peuple cesse d'être une vue de l'esprit pour devenir une réalité tangible revendiquée par les citoyens individuellement et collectivement.

**Le plus grand défi de toute institution publique d'un pays, c'est de contribuer à l'effectivité de la souveraineté nationale** par le renforcement de l'autonomie de décision de l'Etat dans les secteurs ou domaines couverts par l'institution ainsi que la réduction de la dépendance extérieure des biens et services de ses champs de compétences. De ce point de vue, le cahier de charge ou les textes organiques doivent spécifier les efforts attendus de chaque institution en termes de contribution à l'expression de l'indépendance et de la souveraineté dans son secteur.

**Un cahier de charge est un outil de stabilisation de la qualité de la gouvernance dans le but d'avoir des institutions fortes par le respect des textes** par tous, **l'exemplarité des dirigeants** pour produire des effets d'entraînement sur les agents publics et la garantie de la continuité de l'Etat par des offres de services publics aux citoyens qui leur soient satisfaisantes en même temps qu'elles constituent pour eux une source de fierté et de dignité. Il convient de noter que **c'est dans la fierté des citoyens que se trouve la vraie puissance publique** garante de l'intérêt général et du bien commun. Si une institution publique ne remplit pas ces conditions de satisfaction, elle est alors faible et budgétivore ; elle existe pour elle-même comme une administration de maintenance.

C'est pourquoi, **chaque institution publique doit fonctionner comme un incubateur pour produire des talents adaptés à chaque poste de travail et de responsabilité** d'où l'importance des cahiers de charges affichant la performance comme un ensemble de défis à relever. Il est difficile même en présence d'un cahier de charges qu'une institution devienne forte tant que de nombreux postes de travail et de responsabilité sont occupés par des gens peu ou pas qualifiés pour leurs charges.

Le vrai problème des institutions c'est l'absence ou la crise de leadership posant un sérieux problème de déclin de la légitimité technique et sociale aggravé par le laxisme avec des évaluations de complaisance du personnel.

En somme, les **évaluations annuelles de performance** sont devenues des rituels de complaisance et d'attribution de fausses notes qui ne traduisent guère la valeur réelle de l'institution et la valeur individuelle objective des personnels. Une institution ne doit jamais avoir des leaders par défaut mais des dirigeants capables de transformer leurs subordonnés en collaborateurs puis en compagnons. C'est dire que **le bon leader est forcément celui qui est un bon chef** parce que sachant se faire obéir et sachant aussi amener chacun à se soumettre aux textes en vigueur en commençant par lui-même.

Il s'ensuit que **toute institution doit se transformer en une administration de développement** à travers des programmes et projets qu'elle met en œuvre concourant ainsi à la stabilité verticale de l'Etat et ce, du niveau micro-local au niveau national. Seule la réussite des projets de territoire offre de telles perspectives de stabilité par des offres de service publics satisfaisants et de proximité en continu. C'est la condition permettant de fixer durablement les forces vives locales dans leurs bassins de vie afin de limiter l'exode les jeunes et les frustrations qui les font désespérer.

## Bibliographie

### **A. Ouvrages de sociologie politique et d'éducation à la citoyenneté**

1. BROWN (Brené), *Le pouvoir de la vulnérabilité*, Paris, Nouveaux Horizons, 2021
2. COLLECTIF, *De l'apprentissage social au sentiment d'efficacité personnelle*. Autour de l'œuvre d'Albert BANDURA, L'HARMATTAN, 2004
3. CROZIER (Michel) et TILLIETTE (Bruno), *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 1995
4. France Qualité Publique, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public*, Paris, La documentation Française, 2003
5. HENRY (Paul-Marc) et KOSSOU (Basile), *La dimension culturelle du développement*, Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, UNESCO, 1985
6. HESSOU (Tissou Félix), *L'esprit de défense, une réflexion sur la source et le fondement du patriotisme*, Volume 1, Paris, L'Harmattan, 2017
7. HOLIDAY (Ryan), *L'obstacle est le chemin, De l'art éternel de transformer les épreuves en victoires*, Paris, Nouveaux Horizons, 2021
8. KABOU (Axelle), *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris, L'Harmattan, 1991
9. KI-ZERBO (Joseph), *A quand l'Afrique?*, Quetigny, Editions de l'Aube, 2003, p.70
10. MONGA (Célestin), *Anthropologie de la colère, Société civile et démocratie en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1994
11. Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948
12. OULAHBIB (Lucien, Samir), *Intérêt général et bien commun, Théorie rénovée de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2014
13. PORTELLI (Elodie), *L'essentiel de la gestion publique locale*, Fiches de cours, Paris, Ellipses Editions Marketing, 2011
14. ROCHER (Guy), *L'idéologie du changement comme facteur de mutation sociale*, Le Québec en mutation, Montréal, Editions Hurtubise, HMH, 1973
15. SCHUMPETER (Joseph), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, in : Wikipédia, 1951 (traduction anglais en français)
16. TOMETY (Simon-Narcisse), *Ingénierie territoriale comme outil de développement local* in : DIOP Mamadou, *Développement local, gouvernance territoriale, Enjeux et perspectives*, Paris, Éditions Karthala, 2008, pp.85-107
17. URY (William), *Comment négocier la paix, Du conflit à la coopération chez soi, au travail et dans le monde*, Paris, Nouveaux Horizons, 1999
18. ZAKARI (Maïkoréna), *L'expérience démocratique à la nigérienne (1960-2016), Ma part de vérité*, Niamey, Editions Gashing, 2016

### **B. Management des organisations et projets**

19. ALECIAN (Serge) et FOUCHER (Dominique), *Le management dans le service public*, Paris, Editions d'Organisation, 2005
20. BELLAJ (Sawsan), *Leader de ma vie*, Tunis, Editions ID Presse, 2020
21. BELORGEY (Pascale), *La boîte à outils de la gestion du temps*, Malakoff, DUNOD, 2019
22. BOIX (Daniel), *Le tableau de bord*, Clamecy, Les Editions d'Organisation, 1997
23. COURTOIS (Gaston), *L'école des chefs*, Paris, Editions Fleurus, 1955
24. DESMARETZ (Gérard), *Le renseignement humain*, Maris, Editions Chiron, 2012
25. FERNANDEZ (Alain), *L'essentiel du tableau de bord*, Paris, Editions d'Organisation, 2005
26. Général d'Armée de VILLIERS (Pierre), *Servir*, Editions Pluriel, 2018
27. GIBOIN (Bertrand), *La boîte à outils de la stratégie*, Malakoff, DUNOD, 2019

28. MADERS (Henri-Pierre) et CLET (Etienne), *Comment manager un projet*, Paris, Editions d'Organisation, 2003
29. MAES (Jérôme) et DEBOIS (François), *La boîte à outils, chef de projet*, Malakoff, DUNOD, 2021
30. MINTZBERG (Henry), *Le manager au quotidien, Les 10 rôles du cadre*, Paris, Editions d'organisation, 1984
31. PORTELLI (Elodie), *L'essentiel de la gestion publique locales*, Bordeaux, Ellipses, 2011
32. TEMPLAR (Richard), *Les 100 règles d'or du management, Code pour un management efficace*, Royaume-Uni, Marabout, 2007
33. TESTA (Jean-Pierre), LAFARGUE (Jérôme), TILHET-COARTET (Virgine), *La boîte à outils du leadership*, Paris, DUROD, 2017

### **C. Ouvrages de gouvernance générale et territoriale**

34. BONNARD (Maryvonne) et al, *Les Collectivités territoriales*, Paris, La documentation Française, 2009
35. Fédération Nationale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural, *Le diagnostic de territoire au service du projet*, Paris, ADIR, 1995
36. LADO (Ludovic) et al, *La responsabilité sociétale de l'entreprise au Cameroun*, Yaoundé, Presse de l'UCAC, 2012
37. MERCOIRET (Marie-Rose), *L'émergence des dynamiques locales. Une réponse au désengagement de l'Etat*. Montpellier, Séminaire Club du Sahel – CIRAD, 1990
38. Niger, *Code Général des Collectivités territoriales*, Niamey, mars 2018
39. PORTAL (Eric), *La planification stratégique dans les Collectivités territoriales françaises*, Paris, LGDJ, 2002
40. TOMETY (Simon-Narcisse), *Renforcer la gouvernance pour crédibiliser l'Etat en Afrique, Vadémécum pour le renforcement des capacités et le coaching des cadres*, Cotonou, Editions Gutenberg, 2014
41. TOMETY (Simon-Narcisse), *La Dictature de développement : un nouveau paradigme d'économie politique à la béninoise ou un chemin de l'égarement ?*, Cotonou, Star Editions, Collection Eveil citoyen, 2013
42. Union Africaine, *Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière*, Convention de Niamey, Mai 2012

### **Rapports d'études**

43. Niger, Projet AMESP, *Actes finaux du séminaire sur le management public territorial et la territorialisation des politiques publiques*, Rapport final, Niamey, janvier 2023
44. Niger, Projet AMESP, *Diagnostic organisationnel et fonctionnel des gouvernorats et des préfectures*, Rapport final, Niamey, juillet 2021
45. Niger, Projet AMESP, *Stratégie d'appropriation du dispositif SPA : outil de référence pour les missions de suivi*, Novembre 2022
46. Niger, Projet AMESP, *Rapport général de la mission de suivi pour l'appropriation du dispositif des onze services publics ambulants*, juin 2023
47. Niger, *Politique Nationale d'Aménagement du Territoire*, MPATDC, Mai 2014, p.12
48. Niger, *Stratégie Nationale de Sécurité Intérieure*, MISPDACR, UE, PNUD, JICA, 2017
49. République du Niger, *Politique Nationale d'Aménagement du Territoire*, MPATDC, Mai 2014
50. République du Niger, *Stratégie Nationale de Sécurité Intérieure*, MISPDACR, UE, PNUD, JICA, 2017
51. OCHA, *Crise alimentaire au Niger : mobiliser urgemment des ressources conséquentes pour sauver des vies*, mars 2022

### Communications de conférence

52. TOMETY (Simon-Narcisse), *La stabilité gouvernementale et la bonne gouvernance sous le renouveau démocratique : essai sur les conditions d'un développement efficace et durable au Bénin*, in : La rationalisation des fonctions gouvernementales au Bénin, Workshop, Association Béninoise de Droit Constitutionnel, novembre 2015
53. TOMETY (Simon-Narcisse), *Popularité et réputation des maires et adjoint aux maires dans le management public de territoire au Bénin : comment réussir un mandat local dans un contexte de pluralisme politique?*, Coopération Bénin – Union Européenne, PADL/UE, Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL), Août 2015
54. TOMETY (Simon-Narcisse), « *Jeunesse, développement territorial et enjeux électoraux pour une citoyenneté vertueuse* », Ecole de la Nouvelle Conscience, Conférence éducative, Grand-Popo, 07 février 2015
55. TOMETY (Simon-Narcisse), *Animation de territoire : une approche de développement local et de décentralisation*, Instituto de Ética y Desarrollo, Escuela para el Desarrollo, Programme de Renforcement de l'Offre de Formation d'Agents de Développement Local (PROFADEL), Lima, septembre 2013

## ANNEXES

### Fiche outil N° 1: Matrice d'indice de prise en charge des missions

Liste des missions importantes de la structure d'après le texte organique	Niveau d'exercice de la mission			Causes du niveau d'exercice	Recommandations d'amélioration de la performance
	Très Souvent	De temps en temps	Rare		
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
Liste des missions non prévues par le texte organique mais prises en charge par la structure	Très Souvent	De temps en temps	Rare	Causes du niveau d'exercice	Recommandations d'amélioration de la performance
8.					
9.					
10.					
11.					

### Fiche outil N° 2: Matrice de clarification des missions et fonctions

Missions / Fonctions	Missions Régaliennes Propres	Missions régaliennes déléguées au		Missions non exclusives et partagées avec			Observations / recommandations
		Secteur public	Secteur privé	Secteur privé	ONG d'appui	OP*	
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							

\* Organisations professionnelles (paysanne, artisanne...)

### Fiche outil N° 3: Matrice d'analyse des performances des organismes personnalisés

Organismes personnalisés (sociétés et agences territoriales de développement)	Types d'activités d'appui au développement du secteur .....	Résultat d'exploitation (en millions de Francs CFA) en positif (+) ou en négatif (-)					Perspectives et stratégies d'amélioration des performances
		2020	2021	2022	2023	2024	
1. Dénomination							
2. Dénomination							
3. Dénomination							
4. Dénomination							
5. Dénomination							
6. Dénomination							

### Fiche outil N° 4: Matrice des défis technologiques des productions végétales (énoncer l'unité utilisée)

Type de production	Rendements moyens réels paysans (a)	Rendements possibles en milieu paysan selon la recherche (b)	Écart (b) – (a)	Causes structurelles des écarts	Recommandations
Riz					
Maïs					
Haricots					
Manioc					
Pomme de terre					
Oignon					
Coton					

### Fiche outil N° 5: Matrice des défis technologiques pour les productions animales (énoncer l'unité utilisée)

Type de production	Rendements moyens réels paysans (a)	Rendements possibles en milieu paysan selon la recherche (b)	Ecart (b) – (a)	Causes structurelles des écarts	Recommandations
Ovins					
Caprins					
Bovins					
Volaille					
Lapins					
Pisciculture					
Artisanat					

## Fiche outil N° 6: Caractérisation du niveau d'informatisation des fonctions essentielles

Liste des fonctions essentielles	Niveau d'informatisation des fonctions			Justification	Recommandations
	Informatisé	En partie Inf.	Non Inf.		
<b>I - Gouvernance politique</b>					
1.1 - Suivi des indicateurs de pilotage et de leadership de l'autorité territoriale					
1.2 - Suivi de la gestion des décisions du conseil des ministres ou des directives du Chef de l'État concernant le territoire (approche sectorielle)					
1.3 - Suivi de la gestion des engagements internationaux ratifiés par l'État nigérien concernant le territoire (approche sectorielle)					
1.4 - Suivi des actions de collaboration entre le gouvernorat et la préfecture					
1.5 – Suivi du contrôle de légalité des actes pris par les collectivités territoriales					
1.6 – Suivi du contrôle d'effectivité de l'assistance-conseil à travers l'offre de services sectoriels et intersectoriels des STD aux collectivités territoriales					
1.7 – Suivi de fonctionnalité des archives du territoire					
1.7 - Suivi de l'efficacité de l'aide internationale au développement de chaque secteur structurant du territoire					
Autres à rajouter					
<b>II - Gouvernance administrative et budgétaire</b>					
2.1 - Gestion du fonds documentaire					
2.2 - Suivi budgétaire					
2.3 - Suivi de la gestion des aides de l'État					
2.4 - Suivi de la gestion du parc automobile et des engins à deux roues					
2.5 - Suivi de la gestion du patrimoine immobilier de l'État central affecté à l'État déconcentré					
2.6 - Suivi des indicateurs de gestion prévisionnelle des recrutements, des carrières et des compétences du territoire					
2.7 - Suivi des indicateurs de motivation du personnel					
2.8 - Suivi des indicateurs de gestion de l'assiduité, des congés et des autorisations d'absences					
2.9 – Suivi de la gestion des missions de terrain selon l'approche d'inclusion de chaque communauté de base					
2.10 - Suivi des indicateurs spécifiques à l'approche Genre					
2.11 – Suivi de gestion des réunions selon une typologie conventionnelle					
2.12 - Suivi des conclusions des revues et recommandation de chaque secteur du territoire					
2.13 - Gestion prévisionnelle des formations des agents des STD					
2.14 – Suivi de la gestion des plans de passation des marchés publics					

Liste des fonctions essentielles	Niveau d'informatisation des fonctions			Justification	Recommandations
	Informatisé	En partie Inf.	Non Inf.		
<b>III - Gouvernance économique</b>					
3.1 - Suivi des indicateurs de performance technologique, économique, environnementaux et d'adaptation aux changements climatiques de chaque secteur territorial					
3.2 - Suivi de la gestion de chaque filière et de ses chaînes de valeur					
3.3 - Suivi des recommandations des missions d'évaluation, d'audit et d'inspection					
3.4 - Suivi des recommandations des revues périodiques de performance					
3.5 - Suivi de la gestion des griefs des organisations professionnelles et des opérateurs économiques à l'encontre de chaque secteur					
3.6 - Gestion des conflits fonciers entre agriculteurs ou entre agriculteurs et éleveurs					
3.7 - Suivi des indicateurs de contribution chaque autorité de tutelle au développement de collectivité territoriale					

## Fiche outil N° 7: Pourquoi l'ATD est-elle un contrat social à vocation multiple ?

Selon OULAHBIB (2014), « *La république doit se sentir partout chez elle, donc aucune zone de non-droit ne sera évidemment admise, ce qui impliquera sans doute de redoubler d'efforts sur certaines zones en tirant le bilan de quarante ans d'échecs de politique la ville.* »<sup>9</sup> En somme, c'est **l'approche territoriale de développement qui peut permettre à la république de se sentir partout chez elle notamment dans toutes les communautés de base d'un pays**. Chaque échec ou chaque résultat mitigé d'un projet de développement qu'il soit communautaire ou local est un facteur de menace pour la paix.

**Pour que la république se sente partout chez elle, l'offre de services publics doit impacter la vie quotidienne dans chaque communauté de base de sorte que la république soit le miroir de ces populations au lieu de regarder ailleurs.** L'État de droit est à ce prix et c'est la seule condition pour faire reculer les actes d'incivilité pouvant aller jusqu'au terrorisme. C'est pourquoi, séparer la pauvreté et l'oisiveté du système de production de l'insécurité est un leurre.

Cette notion de « **Polis** » empruntée au Grec désigne étymologiquement la communauté ou la cité. Il renvoie aussi à la politesse comme le comportement de bienveillance permettant le vivre-ensemble en communauté et à chaque citoyen d'avoir des droits et devoirs. Ce qui indique que **la politique désigne l'éthique dans la cité**. Selon Jean-Jacques ROUSSEAU (1762) à travers son ouvrage « Le contrat social ou principe du droit politique », **il n'y a de contrat social que dans le cadre du choix des êtres humains vivant en communauté de confier une partie de leurs libertés à une entité d'intérêt général en contrepartie de quoi cette dernière s'oblige à leur garantir une protection individuelle et collective en considérant que l'association ou le collectif est plus bénéfique que l'individualisme**. Ce qui signifie concrètement chez Rousseau que la stabilité d'une communauté réside dans la renonciation à la violence des uns contre les autres. C'est dire que le concept de Nexus Sécurité – Développement remonte au moins au XVIIIème siècle et apporte la preuve tangible que la sécurité humaine en termes de progrès moral, de progrès scientifique et technologique, de progrès économique, de progrès en matière des droits humains en général et notamment le progrès concernant les libertés fondamentales repose sur l'inculturation de la paix.

**Cette relation fusionnelle entre la politique et la police est appelée la « politicité »** qui est une démarche-qualité visant à **polir ou assainir la cité** par des valeurs, des règles, des principes et normes garants du respect de la dignité humaine par le développement de l'esprit coopératif générateur d'une solidarité sociale stable et d'une cohésion nationale et supranationale forte. Pourtant, pour le citoyen lambda, la politique est un concentré de vices surtout des infidélités, de la malhonnêteté, des magouilles dans les élections, les marchés publics corrompus et la promotion des cadres non-méritants de l'Administration publique. Cela dit, **la politique ne vise pas à polluer la cité par des vices et de ce point de vue, il n'y a de politicité que de capacité à incarner l'exemplarité**. L'enjeu de la politique est principalement alors de polir la cité par les bonnes mœurs. Ce faisant, la politique est inconcevable sans la sécurité publique, la sécurité politique, la sécurité économique et la sécurité environnementale.

La politique devient alors un système global de promotion et de protection de la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience, de religion, de culte, de production, de consommation sans enfreindre aux lois et sans négliger le devoir de solidarité envers les pauvres et les générations futures.

C'est pourquoi, il existe un lien d'interdépendance entre l'acteur politique, le policier et le magistrat.

Chaque fois qu'un policier est arbitraire au mépris de la philosophie 3D (**Dialoguer – Désamorcer – Défendre**) et chaque fois qu'un juge s'écarte de son serment et de la déontologie pour rendre une décision de justice encourageant les abus de confiance, de pouvoir, d'autorité et de biens sociaux, c'est la sécurité collective et la stabilité de l'État qui sont en danger.

---

<sup>9</sup> OULAHBIB (Lucien Samir), *Intérêt général et bien commun, Théorie rénovée de l'Action publique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.56

## Fiche outil N° 8: Comprendre les caractéristiques de l'exclusion sociale

Les facteurs de l'exclusion sociale qui produisent des pauvres pour les mettre en situation d'indignité et de vulnérabilité sont principalement au nombre d'une douzaine :

1. La  **paresse intellectuelle**  qui renforce la dépendance économique du pays et la paresse sociale des personnes indigentes avec pour conséquence, une faible culture de l'effort et de l'autonomisation par le travail productif ;
2. La  **taille des ménages**  induisant une incapacité matérielle à assurer les  **10 besoins fondamentaux qui déterminent le développement communautaire**  (se loger, respirer un bon air, se nourrir, boire, éliminer, se vêtir, se soigner, s'instruire, dormir, être en sécurité). Les pauvres ont, en conséquence, une incapacité à évoluer dans la pyramide de Maslow à travers (i) les besoins physiologiques, (ii) les besoins de sécurité, (iii) les besoins d'appartenance et d'amour, (iv) les besoins d'estime de soi et (v) le besoin d'accomplissement de soi ;
3. Le  **recul de la solidarité familiale et communautaire**  par la montée fulgurante de l'individualisme avec le principe de chacun pour soi, sauf pour la consommation finale (mariages, baptêmes, funérailles, fêtes religieuses, aides aux plus proches pour le pèlerinage, etc.) ;
4. La  **perte de qualité du système éducatif national**  et la  **dégradation de sa capacité d'insertion des jeunes**  avec l'absence de lien institutionnel et fonctionnel pour établir une passerelle entre l'enseignement scolaire classique, l'offre éducative des écoles coraniques concernant les enfants talibés et l'apprentissage professionnel des enfants ;
5. La  **prostitution des femmes de la rue avec des enfants sans paternité établie**  et élevés dans la rue, grandissant dans la mendicité sans instruction et sans apprentissage ;
6. L' **insécurité alimentaire**  avec son cortège de la famine et de la vie chère contraignant les femmes, les jeunes et les enfants à vivre de la rue urbaine, à prendre le chemin risqué de l'exil économique et social, mais sans métier et sans volonté de travailler, la mendicité et la prostitution prennent le dessus ;
7.  **Résistance des États à accélérer la décentralisation**  : la territorialisation des politiques, des budgets, des corps de contrôle et des ingénieries sectorielles est très faible alors que la lutte contre la pauvreté doit être affrontée en système intégré pour être efficace et de plus, elle est très exigeante au niveau de la qualité des ressources humaines ;
8. La  **politisation à outrance des fonctions d'administration territoriale**  aux postes de nomination alors même que les partis politiques ne préparent pas leurs cadres à l'exercice de cette fonction qui demande du leadership en matière de coordination des acteurs et des dynamiques territoriales ;
9. La  **fragmentation, la faible adéquation**  et le  **manque de motivation des personnels des administrations déconcentrées de l'État**  se soldant par une approche plus sectorielle du territoire qu'intégrée avec un lien ascendant avec chaque ministère de tutelle, ce qui affaiblit les capacités à travailler en synergie sur les défis territoriaux ;
10. La  **dégradation des sols**  et le  **comblement des mares et cours d'eau créent un environnement d'instabilité physique, économique et psychologique**  favorable à l'insécurité alimentaire, stimule l'oisiveté et l'insécurité physique, pousse à l'errance des populations à la recherche de la nourriture pour elles-mêmes et leurs troupeaux ;

11. La **péjoration climatique avec l'intensification de la sécheresse, de l'avancée du désert et des inondations** induisant la perte du capital foncier, du capital social et du capital économique avec très peu de mesures d'adaptation aux changements climatiques. S'ensuit un **déracinement des familles sur les femmes, les jeunes et les enfants à prendre la route de l'exode et de l'exil** sans les qualifications requises pour leurs nouveaux milieux d'accueil d'où la mendicité et la prostitution deviennent les principales soupapes de survie même quand quelques secours leur sont apportés mais pas dans tous les cas ;
12. Les conflits armés et le terrorisme constituent des **menaces de plus en plus pesantes sur la stabilité des États et le vivre-ensemble** dans les communautés de base. Ils se traduisent par les conflits entre agriculteurs et éleveurs, conflits intra et intercommunautaires liés corridors pastoraux, aux effets des changements climatiques, aux conflits historiques non résolus, aux tensions liées aux religions et aux antagonismes politiques. **Le terrorisme a eu des impacts très négatifs sur les populations locales des pays du G5 Sahel** et on dénombre en mai 2021 près de 2,1 millions de déplacés et plus de 800 000 réfugiés soumettant les populations à une grande précarité comme l'illustre la photo ci-dessus. **Le terrorisme est devenu une source d'emplois et de revenus dans ces entreprises de production de violence** qui recrutent des jeunes au sein même des communautés, ce qui rend difficile la lutte contre l'éradication de ce fléau qui prospère dans les zones où le développement communautaire ou local n'a pas connu un essor autonomisant des jeunes et des femmes.

S'en trouvent fortement interpellés par rapport à ce faciès intégré de l'impécuniosité, la politique de l'État et le politicien qui gouverne la cité en vue de rendre possible par tous les moyens l'organisation de l'accès aux services essentiels de base afin que retrouve un peu de dignité dans leur vie quotidienne.

En effet, la politique est l'expression la plus usitée par les politiciens, en même temps qu'elle est le vocable le plus désincarné dans les pratiques de gouvernance publique. Pour dire que la politique est le mot le moins compris des partis politiques et des rouages de l'État ou du moins ils feignent de l'ignorer.

Pourtant, **la politique désigne l'assainissement de l'État et de la cité en vue de produire des citoyens fiers de leurs efforts de contribution au relèvement des défis de leurs milieux et de leurs pays tout en profitant de ce que la communauté peut procurer à chacun comme accès aux biens et services pour son bien-être.**

Parce que les politiciens connaissent à peine le lien entre la politique et la police, ils pensent toujours que c'est dans l'instrumentalisation des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) qu'un parti politique aux affaires est fort et peut organiser son système des abus et des trahisons d'un peuple.

## Fiche outil N° 9: Quelle est l'utilité de la théorie du changement pour tout projet de territoire ?

Tout projet de territoire se veut un ensemble d'actions cohérentes découlant d'un diagnostic participatif du territoire et ambitionnant de relever, sur la base d'une échéance donnée, des défis territoriaux permettant aux différents niveaux territoriaux concernés de neutraliser leurs **vulnérabilités** et d'être **résilients** dans les domaines ou secteurs d'intervention ciblés traités. De ce point de vue, **tout projet de territoire se veut par nature et par objectif, un projet de changement** dessinant une trajectoire d'attractivité, de sécurisation et de stabilisation du territoire pour éviter des cas de populations déplacées internes ou réfugiées dans d'autres pays. Il s'ensuit que **l'amélioration durable des conditions de vie des populations résidentes** sur les plans économique, social, culturel, sécuritaire et d'adaptation aux effets du changement climatique est le système d'impacts à rechercher en permanence.

Si dans le passé, les projets de territoire ont toujours recherché des impacts, force est de constater que la démarche de construction de ces impacts se limitent aux présupposés d'autonomisation des populations et d'appropriation des investissements. **La plupart des investissements de développement communautaire et de développement local se sont toujours heurtés aux contraintes de maintenance** (préventive et curative) et de démultiplication des acquis, davantage lorsque les solidarités communautaires ou locales sont confrontées à des difficultés objectives de manque de moyens pour cette maintenance.

### Qu'entend-t-on par théorie du changement territorialisé ?

Le postulat de l'ATD est le décloisonnement des secteurs, des niveaux territoriaux et des acteurs afin que le développement territorial soit affronté solidairement selon une approche intégrée par laquelle aucune communauté de base et **aucun groupe social ne se sentiraient marginalisés dans l'accès durable de l'offre de services publics**. Ce qui induit la responsabilité politique de l'Etat et des collectivités territoriales de créer les conditions d'une **bonne gouvernance territoriale** et d'**amélioration du bien-être des populations** comme facteur de leur stabilité dans leurs communautés de base. C'est la seule condition pour que la république soit vécue comme une tangible réalité dans chaque communauté et dans chaque commune.

Ce qui doit fondamentalement changer au regard de ce postulat, c'est **la gouvernance territoriale ancrée dans la conduite du changement**. Une telle gouvernance est inconcevable sans **le dialogue entre les acteurs territoriaux pour dégager des consensus autour des défis à réaliser** en matière d'aménagement de préservation, d'aménagement d'adaptation et d'aménagement exploitation qui sont les trois dimensions constitutives de l'aménagement du territoire. Toute dimension de l'aménagement du territoire requiert une **mobilisation des ressources humaines pour former l'ingénierie territoriale**, la **mobilisation des ressources publiques** pour accroître les capacités d'autonomie administrative et financière, la prise en compte de la durabilité dans tout projet de territoire dans le but d'un **changement des mentalités et des comportements** tant au niveau des élus, des personnels des STD, des ONG d'appui que des populations elles-mêmes<sup>10</sup>.

**Tout changement a pour but le changement social** et quels que soient les secteurs d'intervention considérés, il s'agit de rendre désirables et durables les impacts positifs du développement communautaire et du développement local. L'hypothèse de changement pour de tels développements doit s'ancrer dans la décentralisation et la déconcentration afin qu'il y ait une appropriation des retombées à court, moyen et long termes par les populations.

De ce point de vue, **le changement social traduit une approche intégrée du développement** ce qui renvoie au concept de la sécurité humaine défini dans le rapport sur le développement humain publié

<sup>10</sup> TOMETY (Simon-Narcisse), *Popularité et réputation des maires et adjoint aux maires dans le management public de territoire au Bénin : comment réussir un mandat local dans un contexte de pluralisme politique?*, Coopération Bénin – Union Européenne, PADL/UE, Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL), Août 2015

par le PNUD en 1994. Ce rapport identifiait sept composantes de la sécurité humaine : (i) sécurité économique, (ii) sécurité alimentaire, (iii) sécurité sanitaire, (iv) sécurité de l'environnement, (v) sécurité personnelle, (vi) sécurité de la communauté et (vii) sécurité politique. On pourrait ajouter aussi (viii) la sécurité juridique et institutionnelle, (ix) la sécurité culturelle et éducationnelle et (x) la sécurité technologique.

**Le changement social vise le relèvement du statut social des communautés, des groupes sociaux et des personnes physiques dans un territoire** en quête d'un mieux-être, d'une responsabilisation et d'une autonomisation pour assumer leur dignité humaine à titre collectif et individuel. **Lorsqu'on parle de théorie du changement appliquée à un projet de territoire, c'est déjà de l'approche territoriale de développement qu'il s'agit**, et elle porte principalement sur (i) les facteurs endogènes de risques et (ii) les facteurs exogènes de risque sur lesquels il faut agir.

Dans une théorie du changement, **la formulation des hypothèses de changement sont très importantes** car c'est à ce niveau qu'il faut déterminer ce qui adviendrait de chaque impact positif si l'on anticipait pas et l'on ne maîtrisait pas les risques qui lui sont inhérents, l'enjeu étant d'avoir un projet de territoire qui soit une réussite non seulement à la fin du projet mais une réussite qui aura impacté les mentalités et les comportements plusieurs années après avec une bonne capacité de résilience.

**La théorie du changement territorialisé (TdCT)** concerne principalement **les projets de territoire** c'est-à-dire l'ensemble des actions de transformation du territoire et de la vie des habitants qui leur évite l'aggravation des situations qui abaissent la dignité humaine et la valeur du territoire. Ici, le projet de territoire c'est l'ensemble des défis du territoire qui concerne la géographie physique et la géographie humaine. **La TdCT interpelle les engagements institutionnels du maire à titre principal comme le président du pouvoir exécutif local.** A ce titre, **le maire doit disposer d'un tableau de bord** avec des indicateurs spécifiques en termes de conduite du changement suivant les engagements suivants :

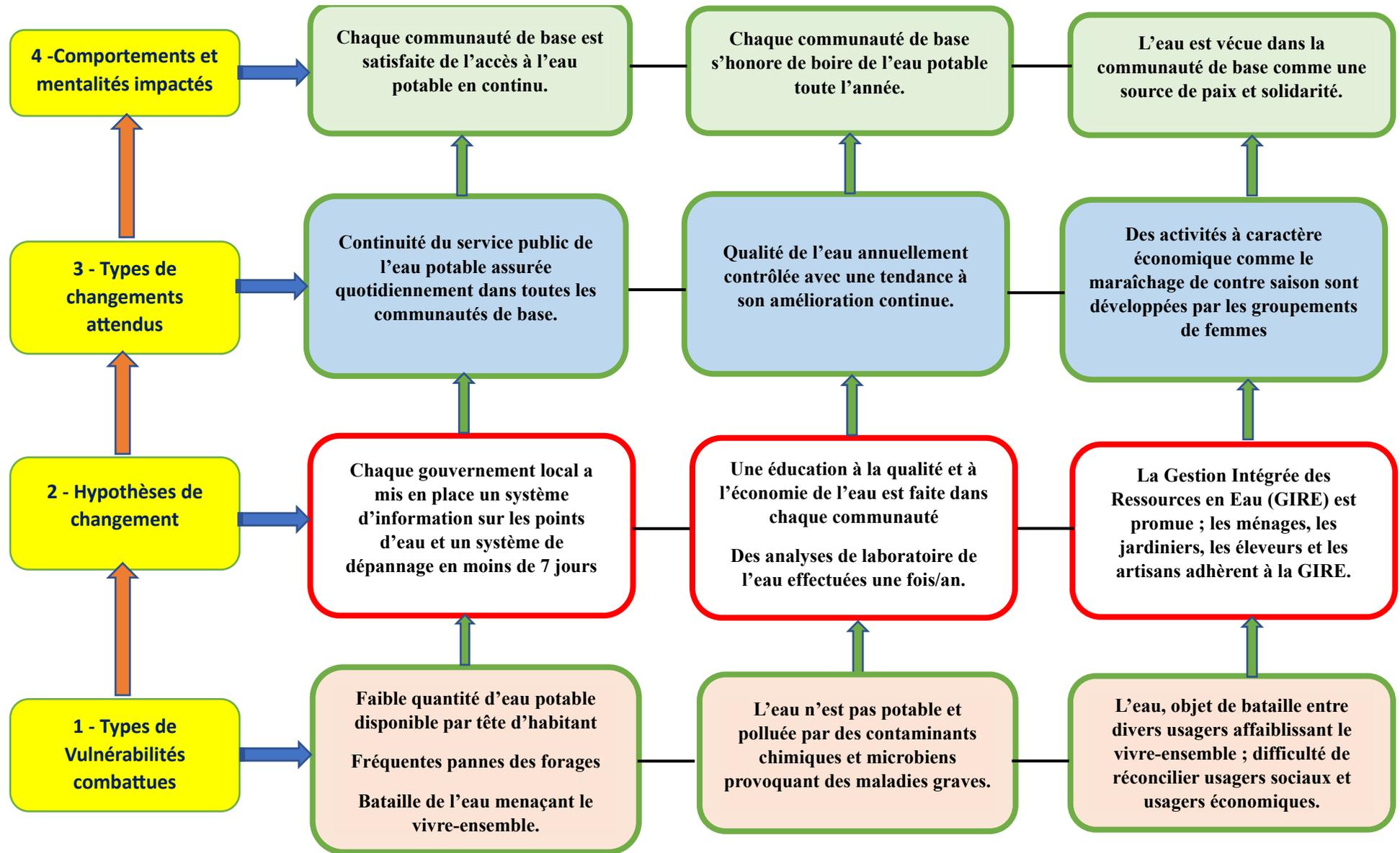
1. Animation de la vie politique locale (éducation à la citoyenneté) ;
2. Administration générale et maintenance des patrimoines de la commune ;
3. Continuité de l'offre de services public et système d'alerte sur la rupture de services ;
4. Police administrative ;
5. Égal accès à l'éducation, à la culture et à la réussite scolaire ;
6. Égal accès à la santé, à l'hygiène et à l'assainissement ;
7. Égal accès à la formation professionnelle et à l'emploi ;
8. Mobilisation des ressources propres ;
9. Mobilisation et valorisation potentialités et des talents locaux ;
10. Amélioration du climat local des affaires.

Plus exactement, la théorie du changement territorialisé est une pédagogie du développement humain qui part d'une **cartographie des risques et de la probabilité que chaque risque se transforme en sources d'échecs du projet en termes d'impacts**. Elle invite à poser des hypothèses permettant de définir les solutions d'anticipation de chaque type de risque afin que les objectifs de durabilité des changements positifs souhaités soient atteints. Elle vise autant la lutte contre la pauvreté, la modernisation du territoire que la prévention des **crises** (tension passagère d'une dangerosité variable) et des **conflits** (tension durable d'une dangerosité variable). **Les trois piliers de la théorie du changement territorialisé sont l'aménagement de préservation, l'aménagement d'adaptation et l'aménagement d'exploitation**, c'est cet ensemble qui forme l'aménagement du territoire.

Pour chaque objectif de projet de territoire concernant chaque type d'aménagement, il revient à se poser les questions suivantes :

1. quels sont les risques en termes d'incomplétude, d'imperfection et d'insatisfaction qu'il faut prévenir afin que l'élimination ou l'évitement de ces risques permettent que l'atteinte de cet objectif impacte durablement le territoire, les institutions et les modes de vie des habitants de façon positive ?
2. dans quelles mesures, l'ensemble des solutions aux facteurs d'exposition aux risques de tous les objectifs forment un véritable bouclier de résistance aux chocs afin que la résilience soient suffisamment forte pour maintenir le cap du progrès au lieu de passer de la pauvreté à la misère ou de stationner dans la pauvreté?

Fiche outil N° 10: Théorie du changement du secteur de l'eau par l'approche territoriale de développement



## Fiche outil N° 11: Forces et faiblesses des approches de développement communautaire et local

MODELES DE DEVELOPPEMENT	FORCES	FAIBLESSES
<b>1- Développement communautaire</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développement à la base à l'échelle du village ou quartier</li> <li>2. Approche basée sur la communauté</li> <li>3. Approche basée sur des groupes cibles</li> <li>4. Mise en place d'organes et d'outils de gestion</li> <li>5. Existence ou non de plan de développement villageois ou de quartier de ville</li> <li>6. Urgence humanitaire</li> <li>7. Principe de « comptons d'abord sur nos propres forces »</li> <li>8. Attraction et dépendance de l'aide internationale</li> <li>9. Existence d'animateur de développement communautaire</li> <li>10. Mise en place de relais communautaires</li> <li>11. Contrôle social parfois dynamique</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence d'autonomie administrative locale</li> <li>2. Approche territoriale comparable à un enclos avec très peu d'échanges d'expériences entre communautés ou entre groupements</li> <li>3. Statut de bénéficiaires que d'acteurs de développement</li> <li>4. Recul de l'esprit coopératif et montée des rivalités opportunistes avec une mentalité de profiteurs d'aides</li> <li>5. Faible accès à l'ingénierie territoriale couvrant les besoins d'accompagnement</li> <li>6. Difficultés de maintenance des réalisations même si elles sont de bonne qualité à la réception</li> <li>7. Discontinuité dans l'offre de services publics</li> <li>8. Vulnérabilité plus grande aux changements climatiques</li> <li>9. Vulnérabilité accrue à la fin de chaque projet de territoire</li> <li>10. Première victime des programmes d'ajustement structurels (PAS)</li> <li>11. Première victime du néolibéralisme en Afrique (expansion de la pauvreté)</li> <li>12. Première victime du manque de confiance entre les gouvernements africains et les PTF à propos des Déclarations de Paris et de Busan</li> <li>13. Victime du terrorisme avec des populations déplacées et exilées</li> <li>14. Absence lien entre l'école républicaine et l'école coranique ;</li> <li>15. Faible pratique de redevabilité avec des trafics d'influence des notables</li> <li>16. Pollution du développement à la base par les PTF et difficultés d'organiser une réunion dans les communautés sans des revendications de per diem.</li> </ol>
<b>2- Développement local</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DC et DL sont la raison d'être et des modalités d'intervention des collectivités territoriales décentralisée</li> <li>2. Existence d'un dispositif d'animation du territoire</li> <li>3. Partage d'information et d'expériences entre plusieurs communautés et entre plusieurs groupes sociaux</li> <li>4. Statut d'acteurs partenaires</li> <li>5. Diversités d'acteurs individuels et collectifs</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Une tendance à opposer le DC et le DL à la décentralisation pour continuer à gérer des politiques publiques locales à partir des ministères et des agences nationales et aussi par certains PTF depuis leurs sièges dans le pays</li> <li>2. Absence d'autonomie administrative locale</li> <li>3. Développement social local (DSL), Développement économique local (DEL) et Développement local environnemental (DLE) plus tributaire de l'aide étrangère que des ressources publiques nationale et locales</li> </ol>

MODELES DE DEVELOPPEMENT	FORCES	FAIBLESSES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>6. Diversité de partenaires d'aides au développement</li> <li>7. Existence de Services techniques déconcentrés (STD) et d'ONG</li> <li>8. Promotion des talents locaux</li> <li>9. Promotion des savoirs endogènes</li> <li>10. Insertion dans des réseaux nationaux et internationaux</li> <li>11. Promotion de la mécanisation partagée entre des communautés villages proches</li> <li>12. Structuration en filières économiques locales</li> <li>13. Développement de chaînes de valeur par la transformation des productions locales</li> <li>14. Promotion du warrantage pour éviter le bradage des productions vivrières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4. Tendance à s'appuyer principalement sur les ONG dont le financement basé sur des projets est limité dans le temps induisant le déménagement de l'ONG en attendant une nouvelle opportunité sur une même zone ou ailleurs ;</li> <li>5. Quasi absence de financement de l'État au profit des ONG crédibles pour un accompagnement durable des communautés à la base</li> <li>6. Financement marginal des Services techniques déconcentrés (STD) de l'État pour accompagner les dynamiques locales, la tendance dominante est la gestion centralisée des programmes de l'État ;</li> <li>7. Très faible délégation de pouvoirs et de moyens aux STD concurrencés par les agences et leurs antennes</li> <li>8. Non résolution des problèmes de maintenance des équipements et infrastructures</li> <li>9. Pas de compétences avérées pour la résolution des conflits</li> <li>10. Aucune compétence en matière de sécurité physique</li> <li>11. Victime du manque de confiance entre les gouvernements africains et les PTF à propos des Déclarations de Paris et de Busan</li> </ul>
<b>3- Décentralisation /ATD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Une opportunité de promotion du DC et du DL par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement territoriale que le code des collectivités territoriales reconnaît aux communes et régions</li> <li>2. Maîtrise d'ouvrage du développement territorial à l'échelle communal et au niveau intercommunal pour des projets de territoire communs à au moins deux communes</li> <li>3. DC et DL sont la raison d'être des CT décentralisées</li> <li>4. Compétences consacrées par la loi relevant des secteurs sociaux, économiques, culturels, environnementaux, diplomatiques et sécuritaires</li> <li>5. Existence d'une fonction publique territoriale</li> <li>6. Stabilisation des communautés malgré les effets des changements climatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Manque de préparation par les partis politiques de leurs militants aux fonctions de gouvernance locale et absence d'accompagnement des membres élus durant leurs mandats</li> <li>2. Étouffement de la décentralisation par les ministères sectoriels et la multiplication d'agences nationales exerçant des compétences des collectivités territoriales (CT)</li> <li>3. Programmes de filets sociaux échappant aux CT bien que relevant pour une bonne part de leurs compétences de DSL et de DEL</li> <li>4. Focalisation des élus sur des investissements de visibilité, assez peu sur l'organisation des services municipaux et presque pas de ressources affectées aux stratégies d'amélioration de la main-d'œuvre locale, de promotion de l'économie locale et des emplois de proximité pour la jeunesse</li> <li>5. Faible investissement pour la création de labels d'identité territoriale dans les domaines de la culture, de l'alimentation, de la médecine traditionnelle, de l'habillement, du travail des métaux, du bois, de l'argile, etc.</li> </ul>

MODELES DE DEVELOPPEMENT	FORCES	FAIBLESSES
	<p>7. Stabilisation des communautés par l'aménagement du territoire dans le but de lutter contre la pauvreté</p> <p>8. Possibilité de mobiliser des ressources pour stabiliser les populations au moyen de mesures d'urgence humanitaire ;</p>	<p>6. Manque de contractualisation d'objectifs de co-production des objectifs de performance territoriaux entre les CT, les STD, les lycées professionnels, les centres de recherche et les universités</p> <p>7. Manque de partage de savoir-faire entre les anciens élus et les nouveaux élus induisant une perte d'expertises</p> <p>8. Crise de confiance au sein des conseils municipaux liée au caractère perfectible de la gouvernance</p> <p>9. Critères parfois peu transparents dans l'affectation géographique des investissements avec une tendance à favoriser plus certaines communautés que d'autres pour des considérations électoralistes ou des rapports de force entre les communautés</p> <p>10. Très faible organisation du contrôle citoyen par secteur ou bloc de compétences du développement communal</p> <p>11. Absentéisme ou postes non pourvus des agents des STD affaiblissant le fonctionnement de l'ingénierie territoriale</p>