

L'AIDE NON-GOUVERNEMENTALE AU DÉVELOPPEMENT :
LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE CONTRE LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT?
L'EXPÉRIENCE MALIENNE

Michèle LECLERC-OLIVE
CNRS
Centre Lillois d'Études et de Recherches
Sociologiques et Économiques
Lille

La décentralisation est à l'ordre du jour dans un nombre important de pays africains. L'instauration d'un système de représentation proche des populations est sensée tout à la fois favoriser le développement local et relégitimer les institutions de l'État. Sur ce terrain du développement local, des acteurs liés à l'aide non gouvernementale interviennent depuis de nombreuses années. La question est dès lors posée des rôles respectifs de chacun et des effets de cette présence ancienne sur les réformes en cours. L'exemple du Mali nous paraît de nature à éclairer le débat dans la mesure où, peut-être plus qu'ailleurs, les dynamiques locales semblent partiellement prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation.

D) LES AMBIGUITÉS DE L'AIDE NON GOUVERNEMENTALE

Certaines critiques faites à l'aide internationale au développement sont adressées également à l'aide non gouvernementale. Alors que le but poursuivi est de renforcer la sécurité économique des populations, les résultats atteints s'avèrent bien souvent très en-deçà des objectifs visés. Le diagnostic sévère qui est ainsi posé¹ par de nombreux auteurs désigne les effets négatifs de ces programmes : même si le projet répond à une initiative locale, sa méthodologie d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle tend à déplacer l'objet même du projet. D'une réalisation concrète souhaitée par les acteurs locaux on passe très rapidement à une autre priorité : bénéficier d'une aide financière. Par ailleurs, dans le même temps, les exigences des bailleurs de fonds, leurs procédures de fonctionnement commandent des manières de faire qui, peu à peu, dépossèdent les acteurs locaux de leur prérogatives. Ceci concerne indifféremment le secteur public et l'aide non gouvernementale : ce sont les procédures elles-mêmes de l'instrument-projet – commun aux deux types d'agences – qui produisent de tels effets. Si bien que l'aide au développement, y-compris l'aide non gouvernementale, parce qu'elle est régie principalement par des logiques qui leurs sont exogènes, par des « logiques de projets », entérine en fait les tutelles auxquelles sont soumises les populations.

Mais cette évaluation de l'instrument-projet, qui compare les résultats aux intentions inscrites dans les programmes de développement, n'en épuise pas pour autant la critique. Au-delà de la réalisation partielle des objectifs, le fait même de prendre en charge la réalisation d'infrastructures diverses, d'écoles ou de dispensaires, vient compenser les déficiences de l'État. Une seconde critique redouble alors la première. En se substituant à l'État dans la réalisation de certaines fonctions qui lui sont dévolues habituellement, l'aide internationale non

¹ Voir par exemple B. Lecomte *L'aide par projet : limites et alternatives*, OCDE, 1986.

gouvernementale au développement tend à remettre en cause du même coup les souverainetés nationales et à affaiblir la légitimité de l'État aux yeux des populations².

Cette forme d'aide internationale contribue ainsi tout à la fois à différer le moment d'une initiative historique autonome des acteurs locaux, à renforcer une insertion subordonnée des populations dans le système économique et à retarder les processus d'indigénisation du système politique.

Si on admet qu'on ne peut faire l'économie de l'aide au développement, et de l'aide non gouvernementale (ANG) en particulier, au moins à court terme, comment sortir de cette impasse à laquelle semblent nous conduire ces actions en faveur de la sécurité économique des populations?

Il est clair que le diagnostic posé plus haut se réfère à une conception particulière de l'État dont la critique n'est plus à faire³. Ce sera forcément au prix d'une redéfinition des fonctions de souveraineté de l'État que l'on pourra espérer sortir cette impasse apparente où conduit l'assistance au développement.

Il ne s'agit évidemment pas ici de formuler des recommandations, mais plutôt de mettre en évidence quelques transformations du « monde vécu » et de la société civile en reprenant à nouveaux frais l'examen des dynamiques concrètes qui apparaissent et se consolident autour des opérations de développement, en particulier les programmes⁴ mis en œuvre par l'aide non gouvernementale. Il s'agit de réexaminer ces situations du point de vue des effets produits dans le champ politique et d'attirer l'attention sur les processus d'émergence de nouveaux acteurs sociaux et de formes originales de régulation de l'espace social. Si ces mobilisations restent fragiles et dispersées, elles n'en constituent pas moins l'indice de transformations significatives.

En fait, certains auteurs ont déjà noté que même sur le plan économique, le bilan n'est peut-être pas aussi uniformément négatif qu'il a été dit. M. C. Guéneau, par exemple, soutient qu'« une forte majorité de projets dégagent des bénéfiques⁵ ». Elle souligne de plus que « les groupements villageois (dont la création a le plus souvent été sollicitée par les ONG) constituent une nouvelle tribune de pouvoir capable parfois de se poser en contrepoids face aux autorités classiques⁶ ». D'autres, comme D. Bugnard, soutiennent que « les groupes de base sahéliens, bien que privés de pouvoir, ne [sont] pas restés spectateurs du pouvoir, mais ont construit, au cours de leur histoire, une dynamique nouvelle liée à un ensemble de pratiques sociales qui apparaît de plus longue portée que la participation issue de conditionnalités exté-

² N. Raghavan « Les ONG au Mali » *Politique africaine*, N° 47 *Le Mali : la transition*, 1992. « L'ONG a un certain nombre d'atouts : légèreté de structure comparativement aux organisations internationales, meilleure connaissance du terrain, processus décisionnel plus rapide, etc. Ces atouts ont fait que les ONG ont constitué la structure la plus adaptée, à une période où une action précise et rapide vers un public ciblé était nécessaire. Par la suite, ces ONG sont apparues comme un remède pour combler les carences de l'État d'accueil. Cet aspect est accentué par les moyens de fonctionnement des ONG qui sont parfois plus importants que ceux des services de l'État ».

³ Voir par exemple E. Terray (sous la dir.) *L'État contemporain en Afrique*, L'Harmattan, 1987.

⁴ Le terme « programme » veut désigner une programmation évolutive et se distingue de la notion de « projet » trop connoté dans l'histoire du développement.

⁵ M. C. Guéneau, *Afrique. Les petits projets sont-ils efficaces?* L'Harmattan, 1986, p. 11.

⁶ *Idem.*

rieures⁷ ». L'auteur poursuit : « Ces mouvements d'auto-promotion, aux formes aussi variées que leurs lieux de naissance, portent en eux le germe de l'autonomie et suscitent, à la fois, un intérêt accru des organismes de coopération en recherche de facteurs de viabilité de leurs aides, et des craintes des pouvoirs en place devant ce qu'il convient d'appeler « une forme positive de revendication politique⁸ ».

Le devenir de ces situations est **ouvert**, rien ne permet de conclure définitivement à une structuration irréversible d'un espace public moteur d'une modernité africaine, mais c'est peut-être au niveau de ces processus d'émergence que s'élaborent aujourd'hui des réponses pragmatiques, même si elles sont précaires, au difficile problème de l'hybridation des logiques institutionnelles – réglées sur des valeurs « occidentalisées » – et des logiques fonctionnelles produites par les acteurs locaux.

II) LA NOTION D'ESPACE MÉTISSE

L'enquête présentée ici a été réalisée au Mali, et plus particulièrement dans les zones rurales de la région de Kayes⁹. Cet exemple nous paraît intéressant à plus d'un titre. D'une part, le gouvernement malien, issu des élections de 1992, tente de réformer les structures de l'État et d'établir un nouveau mode de relations entre cet État renouvelé et les populations. D'autre part, en choisissant cette zone rurale, on se place d'emblée dans les béances de l'État, dans des zones proches de l'anétatisme analysé par Babacar Sall, mais dans un sens qu'il convient de préciser. Il ne s'agit pas en effet de zones de déliaison récente avec l'État, mais au contraire de secteurs où la visibilité de l'État se réduit depuis très longtemps aux seuls prélèvements d'impôts. S'y conjuguent, en général, une image d'un État essentiellement prédateur (police inefficace, infrastructures routières inexistantes, liaisons téléphoniques rudimentaires, établissements scolaires notoirement insuffisants, personnels enseignants non titulaires pour la plupart, dispensaires inexistantes ou sous-équipés, etc.) et une attente vaine et utopique d'un État tout puissant qui tient à la fois de l'État Providence et de l'État développeur.

Les ONG, et de manière plus générale, l'ensemble des acteurs de l'action non gouvernementale (ANG) sont en fait présents dans la région de Kayes depuis de nombreuses années. C'est le cas par exemple de l'Opération de Développement Intégré du Kaarta (ODIK) qui fut présente dans cet espace géographique pendant 20 ans¹⁰.

Que les projets engagés aient ou non abouti, ils ont été le lieu de multiples interactions entre leurs animateurs et les populations locales. Le **champ d'expérience** ainsi formé, tant à travers les programmes de production agricole ou artisanale que d'alphabétisation, de forma-

⁷ D. Bugnard, Chargé du programme Mali auprès de la Direction suisse de la Coopération au Développement et de l'aide Humanitaire (DDA). Préface de l'ouvrage de A. M. Hochet, *Appui aux initiatives de base de Niafounké (Mali)*, Éditions de DDA, Berne, 1989.

⁸ *idem*.

⁹ Cette région «enclavée dans un pays enclavé», rencontre différentes zones climatiques qui déterminent largement les activités productives. Les trois cercles de Yélimané, Nioro, et Diéma sont en zone sahélienne, ceux de Kita, Bafoulabé et Kéniéba, au sud de Kayes, bénéficient d'un climat soudano-guinéen plus arrosé.

¹⁰ Programme financé par la coopération canadienne interrompu en 1994.

tion ou de santé, a contribué à modifier sensiblement l'**horizon d'attente** des populations, dans chacun de ces domaines.

D'autre part, à l'occasion de ces opérations de développement, des formes d'organisation aux procédures de décision et de délibération nouvelles génèrent des espaces – que nous appelons **métisses** –, lieux de médiation aux configurations variées, coproduits par les populations et qui constituent un observatoire d'éventuels processus d'indigénisation. Ces formes émergentes de régulation sociale dessinent des sites intermédiaires, lieux possibles de consolidation de la légitimité d'un État renouvelé. D'éventuelles recommandations à l'endroit de l'ANG ne peuvent ignorer ces formes sociales émergentes et une redéfinition des fonctions de souveraineté de l'État, et plus particulièrement une politique de décentralisation, se doit de faire fond sur ces innovations endogènes.

Une telle affirmation repose sur l'hypothèse – qu'il conviendrait évidemment d'étayer solidement – que la légitimité est une propriété partiellement « transitive »¹¹ et qu'un des modes possibles de légitimation de l'État est la congruence entre les procédures décisionnelles d'instances déjà reconnues comme légitimes localement, et les procédures délibératives du système étatique.

Que l'on se réfère à des travaux théoriques ou empiriques, différents auteurs ont déjà souligné la non-congruence entre les procédures de l'espace politique local traditionnel – l'espace communautaire – et celles de l'espace public. L'espace communautaire, prolongement de la « maisonnée » se légitime dans l'identité partagée ou les relations d'allégeance. « Les membres de la « cité », à l'inverse, sont affranchis de toute attache naturelle, de tout lien communautaire forgé dans la nécessité vitale¹² ». Alors que l'espace communautaire se définit par la référence insistante au « même » et au consensus, « l'espace public intervallaire qui connecte les lieux particuliers, non pour donner naissance à un être-en-commun mais à un « vivre ensemble »¹³ », se nourrit de la différenciation mise en jeu dans le maniement d'une règle commune. Cette distinction d'abord philosophique est analysable sociologiquement à partir des lieux de délibération, de la qualité des participants, de l'objet des délibérations et surtout, me semble-t-il, à partir des procédures de décision. La circulation de la parole et la règle du consensus propres à l'espace politique traditionnel distinguent l'espace communautaire de l'espace public régi par le vote majoritaire.

Peter Geschière et Jos van der Klei¹⁴ ont déjà attiré notre attention sur ces « analyseurs » de l'espace politique lorsqu'ils décrivent la « palabre » des Maka du Sud-Est du Cameroun et les « bois sacrés » (bukin) des Diola au Sénégal. Le problème de la « capture » de la paysannerie, ou celui de la discontinuité entre « la vie politique locale et l'espace des relations de domination¹⁵ » peuvent se formuler en termes de non congruence entre les procédures propres à chacun de ces espaces, communautaire et public.

¹¹ « Transitif » est pris ici au sens mathématique du terme, c'est-à-dire « qui se transmet ».

¹² La distinction espace communautaire/espace public est envisagée ici dans les termes où E. Tassin la développe dans un article intitulé « Espace commun ou Espace public ? L'antagonisme de la communauté et de la publicité » *Hermès* n°10 *Espaces publics, Traditions et Communautés*, Éditions du CNRS, 1992.

¹³ *Ibid.* p. 35.

¹⁴ P. Geschière et J. Van der Klei « La relation État/paysans et ses ambivalences : modes populaires d'action politique chez les Maka (Cameroun) et les Diola (Casamance) » dans *L'État contemporain en Afrique* sous la direction d'Emmanuel Terray, L'Harmattan, 1987.

¹⁵ *Ibid.* p. 335.

L'espace qui s'est ouvert autour de l'action de l'ANG, en général légitime aux yeux des populations, est un lieu d'articulation entre les procédures de l'espace communautaire et celles de l'espace public. Les nouvelles communes rurales, dès lors qu'elles s'inscrivent dans cet espace, pourraient ainsi être créditées d'une certaine légitimité.

III) AUTOUR DE L'AIDE NON-GOUVERNEMENTALE AU DÉVELOPPEMENT

Le champ de l'ANG se caractérise d'abord par une très grande diversité d'acteurs aux pratiques plurielles.

Il est inutile de rappeler ici l'évolution des conceptions et des pratiques des ONG au cours des trente dernières années qui se traduit sur le terrain par des approches parfois très différentes. Je voudrais surtout insister sur la diversité des acteurs de l'ANG qui interviennent concurremment parfois sur un même territoire.

Plusieurs centaines d'ONG étrangères interviennent au Mali. On compte également plus de 200 ONG maliennes qui, selon les cas fonctionnent comme des ONG (les membres de l'association ne sont pas les bénéficiaires directs des actions menées) ou comme des associations agissant pour leurs propres membres. Distinguer les ONG maliennes permet de souligner le dynamisme local depuis une vingtaine d'années, mais ceci ne signifie pas pour autant que ces ONG locales adoptent des modalités spécifiques d'intervention sur le terrain : telle association malienne indemnise les paysans grâce à une aide alimentaire pour leur participation à des programmes élaborés sans eux alors que telle ONG suisse, à l'inverse, n'intervient qu'en accompagnement ou en appui à des projets élaborés et pilotés par les populations elles-mêmes (et auxquels celles-ci apportent même leur contribution financière).

De plus, ces ONG déjà extrêmement diverses, ne sont pas seules sur le terrain : la coopération décentralisée (française principalement) d'une part, et surtout les associations de ressortissants d'autre part sont des acteurs souvent incontournables. Plus de cent villes françaises ont établi des relations de coopération ou de jumelage avec des communautés maliennes (dont plus de vingt dans le région de Kayes), sans compter les jumelages récents engagés par des départements ou des régions¹⁶.

Par ailleurs, 95% de l'émigration malienne en France est originaire de la région de Kayes et plus de 70% de ces migrants sont organisés en associations (400 au moins). Issues des Caisses de Solidarité (dont les procédures de décision et les hiérarchies reproduisaient les structures de l'espace communautaire), ces associations dont l'essentiel de l'activité est orientée vers la réalisation d'équipements socio-économiques dans leur localité d'origine¹⁷, se sont dotées peu à peu d'un mode de fonctionnement différent : la perception de cotisations (instaurant ainsi à ce niveau une égalité indifférente à l'origine sociale) et la composition des bureaux en fonction de nouveaux critères (dévouement, connaissance du français, alphabétisa-

¹⁶ La région Nord-Pas-de-Calais par exemple est jumelée avec la région de Kayes et la région Ile-de-France intervient également dans cette zone. Une association de jumelages (Essonne-Sahel) a engagé un vaste programme d'appui aux initiatives villageoises dans les cercles de Nioro et Diéma, tous deux situés dans la région de Kayes.

¹⁷ Dans un premier temps l'émigration a, à l'inverse, constitué un obstacle au développement : les salaires perçus dans le pays d'accueil permettaient de prendre en charge les familles, dispensées ainsi de modifier leurs pratiques productives. Les conditions actuelles de l'émigration viennent à présent renforcer la nécessité des projets en faveur de la sécurité économique des populations.

tion, efficacité, etc.)¹⁸ indiquent une remise en cause des procédures traditionnelles. Au début, ces associations ont rencontré des résistances au village, mais les réalisations qu'elles ont réussi à impulser leur ont conféré une légitimité croissante. Certaines d'entre elles – c'est le cas par exemple du Groupement de Développement Intégré de Tinkaré (GDIT) ou de l'Organisation Régionale de Développement Intégré de Kayes (ORDIK) – ont même délégué dans leur village des animateurs pris en charge par l'association pour promouvoir des programmes de développement agricole ou artisanal. D'autres ont orienté prioritairement leur action en direction de l'école. C'est le cas par exemple de l'Union des Ressortissants Diatayens et Salaméens résidant en France (URDSRF) qui a créé dans ces deux villages une école¹⁹ dont l'enseignement intègre l'alphabétisation dans les langues locales et la valorisation des activités productives de la zone.

Les animateurs de ces associations qui ont le plus souvent acquis leur expérience dans les foyers de la région parisienne sont de fait des *innovateurs* tant du point de vue du contenu des projets que des modes d'organisation des populations autour de ces projets et en tout cas des *médiateurs* facilitant la collaboration entre les différents partenaires.

Enfin, des initiatives locales ont pris parfois le relais des actions engagées par les responsables d'associations de ressortissants à l'étranger ou les acteurs extérieurs. Le Centre de Santé Communautaire de Guétéma dans le cercle de Nioro qui est organisé sur le principe du recouvrement des coûts, est complètement autofinancé par les cotisations des familles. La vie du Centre repose sur la collaboration de 12 villages qui partagent la direction du centre au sein d'un Comité représentatif.

Au total, dans les marges de l'aide au développement des grandes agences non-gouvernementales s'est développé un champ d'expérience multiforme, où se sont nouées des relations chaque fois singulières et souvent complexes²⁰. Chaque opération représente un montage spécifique impliquant divers partenaires : conseils de village, associations villageoises, associations de ressortissants, bailleurs de fonds, jumelages, partenaires techniques, ONG, parfois associations de parents d'élèves, etc. Ces configurations obligent les acteurs locaux à circuler entre différents niveaux institutionnels et ouvrent un espace duquel émergent des formes d'autonomie et des exigences de légitimité nouvelles.

Par ailleurs, les grandes opérations de développement qui ont vu le jour il y a une vingtaine d'années ont peu à peu « privatisé » un certain nombre de leurs services. Ainsi l'ODIK, à Nioro, a privatisé successivement une pépinière, une entreprise de puisatiers et un garage qui, aujourd'hui, sont devenus des acteurs économiques autonomes. D'autres ONG (Helvétas par exemple) ont transformé certains services en bureaux d'études indépendants. Parallèlement des associations socioprofessionnelles commencent à se structurer diversifiant par là les interlocuteurs potentiels de la société civile.

Enfin, il faut encore souligner que de nouveaux acteurs ont vu le jour dans la nébuleuse de l'assistance non-gouvernementale au développement qui peu à peu acquièrent une place dans l'espace public national. Je citerai pour exemple la Fédération des Artisans du

¹⁸ C. Quiminal, *Gens d'ici, gens d'ailleurs*, C. Bourgeois Éditeur, 1991.

¹⁹ Diataya et Salamou, dans le cercle de Kayes, comptent, ensemble, environ 3500 habitants. Trois des sept enseignants sont payés par les ressortissants en France, trois par l'État, un par une ONG. Cette initiative concrétise, avec plusieurs années d'avance, l'esprit de la Nouvelle École Fondamentale. Voir p. 8.

²⁰ Qui mettent en cause en général le monopole de la représentation extérieure de l'organisation sociale communautaire.

Mali – qui est devenue l’interlocuteur du gouvernement aujourd’hui pour tout ce qui a trait à l’artisanat – et la reprise en main progressive des Chambres d’Agriculture par les paysans qui peuvent concourir à rendre congruentes les légitimités locales encore précaires et la légitimité nationale.

La notion d’**espace métisse** – à l’écart de tout schéma dualiste – veut désigner cet espace social où se déploient les projets de développement et leurs activités connexes (alphabétisation, santé, éducation, etc.). Pourquoi qualifier d’espace **métisse** ces lieux de production d’une certaine sécurité économique? Parce que les modes de régulation, les règles de fonctionnement qui les régissent, la qualité des participants, l’objet même des délibérations parfois, les lieux de décision, les procédures de délibération, les critères de gestion, etc. interdisent d’identifier cet espace à l’espace communautaire d’une part, à l’espace public de type occidental d’autre part. S’y élaborent des modalités de **vivre-ensemble** qui ne sont ni un prolongement des régulations communautaires (les femmes et plus généralement les cadets sociaux sont là des acteurs à part entière) ni une reproduction des régulations occidentales (la diversité des procédures de désignation des responsables, de cotisation et de délibération en témoignent). On a là un champ d’expériences variées, un laboratoire d’indigénisation / modernisation des modalités de régulation sociale.

IV) LA REDÉFINITION DES FONCTIONS DE L’ÉTAT ET LA DÉCENTRALISATION

Les expériences accumulées dans le cadre des projets de développement, de la coopération internationale non gouvernementale notamment, sont le substrat sur lequel fait fond le projet de décentralisation ainsi que les politiques de santé et d’éducation.

A) Centres de Santé communautaire et Nouvelle École fondamentale

La politique de Santé malienne vise à généraliser les modes de couverture des risques et de socialisation des dépenses de santé mis en place soit par des ONG, soit par des communautés villageoises ou inter-villageoises. Ces Centres de Santé Communautaires offrent un modèle de socialisation locale des dépenses de santé. Les frais de personnel sont couverts par un système d’abonnement et de paiement à l’acte. Un réseau d’aide internationale a permis dans certains cas de se procurer des produits pharmaceutiques DCI²¹ à bas prix, mais aujourd’hui des groupements d’intérêts économiques maliens commencent à en assurer la distribution. L’État prend en charge la formation, parfois une part des salaires. À la différence de dispensaires gérés par l’INPS²² dont les agents sont des fonctionnaires susceptibles à tout moment d’être mutés, ces nouveaux Centres de Santé établissent des liens plus étroits avec les communautés villageoises, ce qui contribue à modifier peu à peu l’image de l’État aux yeux des populations. Certes, il ne faut pas sous-estimer la précarité d’un tel système dont la maintenance repose sur la solvabilité des patients, la confiance de la population et l’entente entre le conseil du centre formé de représentants des communautés villageoises et le personnel soignant. Mais ici encore un champ d’expérience s’institue où fonctionnent des procédu-

²¹ Dénomination Commune Internationale.

²² Institut National de la Protection Sociale.

res de décisions nouvelles comme l'anticipation de dépenses de santé par exemple : si parfois l'abonnement est pris en charge par le village, ailleurs ce sont les familles qui adhèrent individuellement au centre, gage de pérennité du système.

L'École fondamentale au Mali, comme dans d'autres pays africains, ne répond pas à la demande croissante d'éducation. Plus du quart du budget de l'État est absorbé par une institution scolaire qui accueille à peine 36% des enfants. Plus de 80% des enfants scolarisés redoublent ou abandonnent avant la fin du premier cycle (71% pour le second cycle). Enfin, les élèves qui ont suivi le cursus complet ont le plus grand mal à s'insérer convenablement dans leur milieu tant les contenus d'enseignement sont loin des activités de leur communauté d'origine et des perspectives de développement de leur région. Le projet de Nouvelle École Fondamentale (NEF) qui est actuellement en débat à l'Assemblée Nationale²³ veut s'inspirer des multiples expériences éducatives qui ont été réalisées dans le pays et propose une école où la communauté devrait être fortement impliquée, tant au niveau de la gestion des équipements que de la prise en charge des coûts. Les acteurs locaux du développement, les ONG intervenant dans la zone se verront confier des actions de formation dans le cadre du temps scolaire consacré à l'enseignement pratique. Le projet attend de la coopération décentralisée, française notamment, appui financier et technique. Certes la NEF rencontre des réticences, en particulier parmi les enseignants. Certains d'entre eux considèrent en effet le multilinguisme fonctionnel comme un risque de dévalorisation de l'enseignement. Si aujourd'hui la mise en place de la réforme n'est pas assurée, le débat ouvert pose néanmoins la question incontournable de l'implication des communautés villageoises dans le système éducatif.

Comme pour les Centres de Santé Communautaires, l'un des enjeux est l'instauration d'un nouveau rapport entre les populations et l'École, redéfinissant le rôle de l'État, conçu dès lors comme l'un des partenaires d'un dispositif complexe, formé localement en fonction des spécificités du contexte, où interviendraient également les différents acteurs de l'ANG.

B) La création des communes rurales

Le Mali est engagé dans une phase de construction démocratique depuis le 26 mars 1991. Le Parti Unique de Moussa Traoré, au pouvoir depuis son coup d'État en 1968 a d'abord été remplacé par un gouvernement de transition puis des élections démocratiques (juin 1992) ont porté au pouvoir le président actuel, Alpha Omar Konaré.

Cette Troisième République du Mali a hérité d'un système administratif très centralisé. Au moment de l'indépendance, la constitution du pays disposait que « les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades ». En fait le Mali indépendant a hérité de 13 communes urbaines mises en place par l'administration coloniale et seules six communes – urbaines – ont été créées depuis (portant ainsi à 19 le nombre total de communes). La Loi de Décentralisation adoptée depuis peu doit aboutir à la création de 600 communes rurales avant la fin 95.

Les acteurs locaux du développement, les animateurs d'associations villageoises, le plus souvent formés par les ONG ou issus de l'émigration, figurent parmi les responsables pressentis des futures communes.

²³ Novembre 1995.

Parmi les promoteurs de la décentralisation, deux interprétations concurrentes (au moins) se disputent l'orientation de la réforme. Pour les uns il s'agit de mettre de l'ordre dans un ensemble de dynamiques certes incontournables mais qui se sont développées en dehors de tout cadre légal. En instituant les communes rurales ils entendent en même temps mettre un terme à la multiplication des initiatives villageoises jugées anarchiques, et définir l'unique interlocuteur autorisé des partenaires étrangers. Pour les autres, il s'agit au contraire de sanctionner positivement les dynamiques locales et leur offrir des moyens supplémentaires pour prendre en charge le développement économique de leur terroir. Si bien qu'en définitive, une indécision partielle subsiste quant à l'autonomie des communautés villageoises par rapport à la commune rurale.

La stratégie de communication mise en œuvre pour promouvoir la réforme s'est développée hors des circuits de l'administration actuelle et voulait impliquer, par le biais de groupes régionaux et locaux de réflexion et de mobilisation (les GREM et les GLEM)²⁴, l'ensemble des acteurs de la société civile. Une campagne de sensibilisation spécifique a été organisée en France en direction des associations de ressortissants. La Mission de Décentralisation a défini des normes indicatives²⁵ que les nouvelles communes doivent tenter de respecter. Mais le choix des regroupements de communautés en commune rurale est défini par les villages eux-mêmes, la Mission de décentralisation entérinant les concertations inter-villageoises préalables²⁶. Le Code des Collectivités Territoriales prévoit que ces communes auront la possibilité de nouer des accords de coopération avec des partenaires étrangers, donnant du coup un rôle décisif à la coopération décentralisée dans cette réforme²⁷. D'ores et déjà un certain nombre d'ONG²⁸ ont orienté leur programme en fonction de la décentralisation et contribue à l'information/formation civique des populations et prochainement à la formation des élus tout en maintenant leur appui aux dynamiques villageoises et inter-villageoises autonomes.

Enfin, les systèmes de valeurs projetés sur le projet de réforme sont extrêmement divers : pour les uns, le terme même de décentralisation doit se traduire en bambara par les mots *marala-segiso*, hérités de l'empire Mandé, qui signifie soit « restitution de l'administration à la population », soit « retour du pouvoir à la maison », pour d'autres, il doit être traduit par *idio-ikolola* (tiens-toi debout par toi-même). Les interprétations, on le voit sont largement divergentes. Plus qu'un système de valeurs partagées, c'est bien plutôt les procédures d'instauration de ces structures qui peuvent conférer une réelle légitimité à ce maillon intermédiaire entre les populations et l'État.

La diversité des partenaires, les procédures de mise en œuvre, la pluralité des systèmes de valeurs qui s'y reconnaissent inscrivent la politique de décentralisation au cœur des espaces métisses évoqués précédemment.

²⁴ Ces groupes ont eu une activité très inégale selon les régions.

²⁵ Les communes doivent regrouper environ 15 à 20 villages, compter environ 15 à 20 000 personnes et ne pas dépasser 15 kilomètres de rayon. Ces normes sont évidemment modulées selon les zones.

²⁶ Dans certains cas, la définition des communes ne correspond pas aux organisations inter-villageoises préexistant dans la zone. Les populations entendent bien maintenir ces dynamiques locales, craignant parfois une dérive autoritaire des pouvoirs locaux.

²⁷ Diverses collectivités territoriales françaises se sont engagées dans des programmes d'appui à la mise en œuvre de la réforme et à la formation des futurs élus et des responsables de la société civile.

²⁸ Helvétas, en particulier.

Mais la légitimité dont cette réforme jouit est **conditionnelle**. Ce qui explique peut-être l'engagement tardif en faveur de la décentralisation des populations de la région de Kayes. Les communautés villageoises sont plus rarement impliquées dans des réseaux inter-villageois que dans le Sud du pays où l'activité économique dans son ensemble gravite autour de la CMDT²⁹ et de la production du coton. Un plus grand nombre d'associations villageoises, un vaste réseau de Caisses de Crédit Coopératif³⁰, par exemple, y ont favorisé les regroupements de villages pour former les communes rurales. Que les communications soient particulièrement difficiles dans la région de Kayes n'a pas facilité la concertation inter-villageoise et la délimitation des communes continue de soulever des problèmes à certains endroits. Le manque d'information sur les buts et le contenu de la réforme a permis à certains de redonner vie à une « mémoire interrompue » en préconisant le rétablissement de relations historiques (entretenues par des stratégies d'alliances familiales). La commune n'est pas envisagée comme cadre pertinent pour la mise en œuvre de programmes de développement des terroirs mais comme retour à des allégeances anciennes sur des territoires fragmentés. Ainsi le village de Débo dans l'arrondissement de Diéma a voulu dans un premier temps être rattaché à un village de l'arrondissement de Sandaré, dans le cercle de Nioro, à plus de 80 kilomètres, afin de renouer avec le temps du Royaume Massassi du Kaarta. Enfin, dans cette partie du pays, on préfère parfois la notion d'autosuffisance alimentaire – avec toutes les connotations d'autarcie que ce terme peut inclure – au détriment de celle de sécurité alimentaire qui oriente vers l'échange et l'ouverture. Décréter que la commune rurale sera le lieu de décision des programmes de développement est interprété par certaines communautés villageoises comme une mesure visant à les déposséder d'une autonomie ou d'un pouvoir chèrement acquis. Des organisations inter-villageoises qui n'épousent pas les frontières des futures communes rurales se sont constituées³¹. Contre-pouvoir? Défiance? Dynamiques locales et décentralisation s'articulent et s'opposent tout à la fois, révélant la diversité des stratégies qui s'élaborent au sein de ces espaces métisses.

Si ces espaces sont un lieu possible d'élaboration et de consolidation d'une certaine légitimité de l'État du point de vue des procédures de désignation et des modes de délibération, il ne faut pas en sous-estimer le caractère précaire. C'est en effet d'abord un lien essentiellement **symbolique**. Les transferts de ressources en faveur des communes qui, selon un principe de subsidiarité, auront des compétences correspondant à leur niveau de subdivision, risquent fort d'être insuffisants : les communes sont encouragées à se tourner vers d'éventuels partenaires étrangers. C'est aussi un lien **paradoxal** puisqu'il repose sur la reconnaissance et la légitimation de l'action compensatoire des populations en matière scolaire et de santé notamment.

Mais c'est peut-être aussi le seul pari raisonnable.

²⁹ Compagnie Malienne de Développement Textile.

³⁰ Les Kafo Jiguineu ont d'ailleurs pris récemment leur autonomie par rapport à la tutelle de l'ANG.

³¹ Comme à Binion Koloumbougou et prochainement à Tinkaré, dans le cercle de Diéma.