

**Les citoyens du développement :
un exemple malien.**

Michèle LECLERC-OLIVE
CLERSE-CNRS
IFRESI - Lille

Préambule

Dans le cadre de la Convention de Lomé, des financements transitent d'Europe vers les pays ACP pour l'appui au développement. Les parcours sont multiples, les instruments divers. Des évaluations partielles peuvent être menées aux différentes étapes, aux divers lieux de décisions, sur le parcours de l'aide. Je voudrais pour ma part me placer en aval de ces parcours, à l'extérieur en quelque sorte du dispositif, à l'interface entre le dispositif et les populations concernées pour identifier les acteurs qui bénéficient de cette aide et la mettent en œuvre, et tenter de comprendre les dynamiques locales concrètes qui se développent autour de ces actions.

De nombreuses contributions au débat sur l'avenir de la coopération ACP-UE soulignent la nécessité de faire évoluer le partenariat entre l'Europe et les pays ACP, pour tenir compte des changements intervenus dans les situations socio-politiques des pays partenaires. C'est de ces transformations, de l'émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles "cultures" du développement dont il sera question ici. Je prendrai du coup un peu de distance par rapport aux instruments de la Convention : d'abord parce que je ne ferai pas un état des lieux des actions du FED, ni même de celles du Programme Micro réalisations, ensuite parce qu'à l'inverse j'élargirai le champ d'observation à d'autres acteurs de la coopération et de l'aide au développement. Cette liberté prise avec une interprétation scrupuleusement fidèle à l'intitulé du séminaire répond au désir de mettre l'accent sur la dimension prospective de la réflexion .

Ensuite, et ceci est un corollaire du choix délibéré de se placer au niveaux des acteurs de terrain, il est impossible dans cette perspective d'avoir une vue de survol qui engloberait de nombreux pays ACP. Je développerai ma réflexion à partir d'expériences menées au Mali, dont l'analyse devrait permettre de dégager des éléments de réflexion suffisamment généraux pour les intégrer à une réflexion prospective d'ensemble.

Enfin, les réflexions qui suivent ne sont pas issues d'une mission d'étude spécifique comme l'ensemble des communications précédentes. Elles s'appuient sur deux sortes de données. D'une part, des données issues de mon expérience d'animatrice de la coopération décentralisée¹³⁰ et d'autre part des enquêtes de terrain menées dans le cadre d'une recherche consacrée aux transitions politiques en Afrique de l'Ouest, notamment en zone rurale.

¹³⁰ Au sens français du terme. L'expression coopération décentralisée a un sens différent en France et au niveau européen. En France la coopération décentralisée désigne strictement les relations nouées entre des collectivités territoriales, tandis qu'au niveau européen la coopération décentralisée dénote toute forme de coopération non-étatique.

De nombreux travaux consacrés à la refondation de la Convention de Lomé soulignent la nécessité d'élargir la coopération à des acteurs non-étatiques. Le Livre Vert recommande d'ouvrir le cadre de la coopération, notamment en favorisant "une participation plus active des acteurs non-gouvernementaux aux relations de coopération, secteur privé et autres représentants de la société civile (milieux académiques, associatifs, ONG développement, ONG environnement, associations de consommateurs, etc)¹³¹", et ce dans un souci de complémentarité, tant sous la forme d'un dialogue sur les priorités de la coopération que sous la forme d'un accès direct à une partie des ressources disponibles.

L'objectif de la coopération décentralisée¹³² est d'assurer un meilleur développement par une meilleure prise en compte des besoins et des priorités exprimées par les populations, et pour ce faire de renforcer le rôle et la place de la société civile. Dans une telle perspective, il s'agit tout à la fois de permettre et de favoriser la concertation et la collaboration entre des acteurs économiques, sociaux et publics, susciter l'émergence de nouveaux acteurs et permettre la participation active des bénéficiaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'action qui les concernent¹³³.

Une telle orientation ne représente pas une innovation radicale. Des actions de coopération de ce type fonctionnent à l'heure actuelle, même si c'est parfois à l'état embryonnaire. Une série d'acteurs, très divers, dont on peut considérer qu'il constitue une trame de société civile, occupe des rôles d'intermédiaires entre l'UE et les bénéficiaires des programmes d'aide au développement que l'Union cofinance.

À partir d'une étude de cas, je proposerai une réflexion qui est le fruit d'une triple confrontation. Il s'agit, à la lumière des réflexions théoriques menées aujourd'hui autour des notions de société civile et d'espace public, de soumettre les catégories utilisées dans des textes produits dans le cadre des réflexions prospectives sur les relations futures entre l'UE et les pays ACP à l'épreuve de mon expérience de terrain.

Dans un premier mouvement, je tâcherai de montrer la diversité des acteurs qui gravitent autour des actions de développement – diversité qui, je le crains, est parfois sous-estimée – et d'identifier les logiques d'action qui sont les leurs. Qualifier la nature des relations qu'ils entretiennent avec les populations, lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes les destinataires ultimes de l'aide, permettra de clarifier leurs rôles d'intermédiaires, de médiateurs ou de partenaires.

Ensuite je voudrais attirer l'attention sur les espaces de concertation où s'articulent les logiques d'action hétérogènes de ces différents acteurs, et montrer que la consolidation de tels espaces – des espaces publics de proximité – sont d'une part les garants d'un développement durable et participatif et d'autre part de nature à renforcer l'État de droit et la démocratie¹³⁴. Toutes les analyses sur l'avenir de la Convention de Lomé soulignent qu'il ne peut être question d'écarter l'État et de mettre en place des procédures de coopération qui contribueraient à sa délégitimation. Mais cette question est souvent traitée en termes de conditionnalités extérieures. Je l'aborderai, à l'inverse, à partir d'une réflexion sur les conditions "internes" de la démocratie dans un souci de complémentarité forte avec le volet d'aide au développement. Il s'agira ici de voir dans quelle mesure la coopération UE-ACP peut, par des formes de partenariat adaptées, favoriser une reconception des relations entre un État renouvelé et des acteurs non-étatiques qui consolide "de l'intérieur" l'État de droit et la démocratie.

Renoncer à l'alternative entre le "tout État" et le "refus d'État" requiert de renoncer dans le même mouvement aux théorisations qui clivent de manière rigide le privé, le social et

¹³¹ Livre Vert, p. 30.

¹³² Au sens européen du terme.

¹³³ Voir notamment F. Douchamps (coord.), *Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif*, COTA, Bruxelles, 1996.

¹³⁴ Livre Vert p. 28.

l'État. Une telle posture, en effet, tend à réduire drastiquement les zones de recouvrement entre ces différents champs. En déplaçant le regard de la société civile vers l'espace public, c'est-à-dire en remplaçant une problématique d'acteurs par une problématique d'interactions, on se donne à l'inverse les moyens de mettre au jour les zones de rencontre et de concertation entre ces différents acteurs¹³⁵.

Le Mali, et plus particulièrement la région de Kayes, en raison de la diversité des acteurs impliqués, de la pluralité des actions de coopération engagées et des initiatives prises en matière d'institutionnalisation du dialogue entre l'État et l'ensemble des acteurs non-étatiques, servira de cadre à notre investigation. Il ne peut être question ici de décrire en détails la situation malienne. Je rappellerai simplement que le processus de décentralisation est très largement engagé. La formation des nouvelles communes s'est faite à partir des propositions que les villages ont arrêtées après concertation. Ces communes seront habilitées à signer des conventions avec des partenaires étrangers.

I. DIVERSITÉ DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans l'ensemble des contributions actuelles à la réflexion sur la révision des accords de Lomé, un consensus semble se dessiner autour de l'idée qu'à l'avenir, la coopération ne peut se maintenir sous la forme où elle a fonctionné jusqu'ici, où l'exercice du partenariat avec l'UE était réservé pour l'essentiel aux gouvernements. Un partenariat pluraliste paraît être une donnée incontournable d'une coopération réaliste et efficace. Plus radicalement, certains auteurs préconisent même de donner une place privilégiée à la coopération décentralisée.

Ceci requiert, me semble-t-il de bien identifier les acteurs que l'on regroupe peut-être un peu rapidement sous la dénomination "acteurs décentralisés", "acteurs non-gouvernementaux" ou encore "société civile". Ces appellations ont en commun de désigner des groupes sociaux qui se distinguent de l'État. Mais, si ces dénominations doivent devenir des catégories opérationnelles, il est bon de mettre au jour les principes classificatoires qu'elles épousent ou, à l'inverse, qu'elles ignorent.

Je partirai de la notion de société civile pour désigner l'ensemble des acteurs non-étatiques, conformément à l'usage de ce terme dans le Livre Vert¹³⁶. Elle inclut donc alors le secteur privé, à la différence de l'usage qui en est fait dans les articles de la Convention de Lomé IV bis : les acteurs visés par le présent article sont les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux et villageois, les coopératives, les syndicats, les établissements d'enseignement et de recherche, les organisations non gouvernementales de développement, les autres associations, groupements et acteurs capables et désireux d'apporter, à leur propre initiative, leur contribution au développement des États ACP, pour autant que ces entités et/ou ces actions soient sans but lucratif¹³⁷. Il est clair que le champ que l'on prétend lui faire couvrir n'est pas seulement une affaire scientifique, l'emploi stratégique qui en est fait en révèle les enjeux proprement politiques. Renoncer au sens hégélien de la société civile qui vise principalement la sphère des besoins et où les interdépendances économiques sont prises en compte, conduit par exemple – on y reviendra plus loin – à exclure des dispositifs d'aide publique les petits acteurs économiques dont le rôle est parfois décisif pour le développement d'une zone.

Ce qui caractérise aujourd'hui au niveau du terrain, me semble-t-il, le champ de l'aide au développement, c'est la multiplicité des acteurs présents sur un même site –

¹³⁵ C'est en même temps reconnaître que la politique, loin de se réduire à une défense de droits, inclut principalement la participation active du citoyen à la chose publique.

¹³⁶ Voir la citation plus haut dans le texte.

¹³⁷ Troisième partie, Titre III, Chapitre 2, Section 4 bis, Coopération Décentralisée, article 251 A.

éventuellement non simultanément, mais le plus souvent dans le même temps, et ce de façon plus ou moins coordonnée. La situation a beaucoup évolué au cours des dernières années. D'une part, les ONG étrangères qui interviennent au Mali se comptent par centaines, d'autre part les ONG maliennes sont également très nombreuses : plus de 200. Ces dernières peuvent fonctionner comme des ONG occidentales (les membres de l'association ne sont pas les bénéficiaires désignés des actions menées) ou comme des associations agissant pour leurs propres membres. On pourrait dire d'ailleurs de certaines ONG locales qu'il s'agit de petites entreprises qui sollicitent l'appellation ONG afin d'être dispensées du paiement de l'impôt. Elles se présentent comme des prestataires de service auprès de bailleurs ou d'acteurs de la coopération, soucieux de transférer aux acteurs locaux la réalisation du plus grand nombre possible d'actions concrètes. Certaines d'entre elles, à l'inverse, jouent un rôle d'animation, de porte-parole et de défense d'organisations paysannes.

Outre ces ONG qu'il peut être dommageable de ranger prématurément dans la même catégorie, on rencontre sur le terrain d'autres acteurs dont les pratiques sont réglées sur d'autres logiques d'action.

Depuis près de quinze ans dans certains cas, des collectivités territoriales européennes (françaises en général mais pas seulement) animent des "jumelages coopération" avec des villes ou des villages maliens. Une centaine de villes françaises interviennent ainsi, sous des formes diverses, dans les programmes de développement des communautés maliennes (dont un bonne vingtaine dans la région de Kayes : Montreuil, Évry, Limours, Saint-Denis, Draveil, Faches-Thumesnil, Givors, Lambersart, etc). Depuis quelques années, non seulement des villes, mais encore des départements et des régions se sont engagés dans ce type de partenariat. Citons par exemple le département d'Ille-et-Vilaine, le département des Hauts-de-Seine, la région Nord-Pas-de-Calais et la région Ile-de-France. Ce type de partenariat ne concerne évidemment pas que le Mali. Par ailleurs, même si c'est encore le plus souvent à l'état embryonnaire, certaines de ces villes françaises (Faches-Thumesnil par exemple ou Quétigny qui est jumelée avec Kolikoro et Buss en Allemagne) tentent de regrouper en réseau les villes européennes avec lesquelles elles ont elles-mêmes des relations privilégiées afin d'étendre le réseau de collectivités territoriales qui tissent des relations "horizontales" avec leurs homologues des pays africains.

Enfin, surtout, il faut mentionner le rôle primordial joué par les émigrés¹³⁸ en faveur du développement de leur communauté d'origine. Quel que soit le pays dans lequel ces maliens ont émigrés, en Europe, dans d'autres pays africains, voire aux États-Unis, ils participent depuis des années et en général de manière décisive à la réalisation d'équipements socio-économiques, voire productifs, dans leur village. L'émigration malienne en France, par exemple, qui est quasiment toute originaire de la région de Kayes, est particulièrement dynamique. 70 % de ces migrants sont organisés en associations : plus de 400 associations de ressortissants sont recensées à l'heure actuelle. Elles peuvent être l'émanation d'un seul petit village mais elle peuvent aussi avoir pour vocation de coordonner les actions des ressortissants de plusieurs villages, d'une zone, voire de tout un cercle. Ces associations tentent de régler collectivement des problèmes qu'il ne peuvent résoudre individuellement (dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement, etc). Une comparaison rapide des divers apports financiers extérieurs pour les quatre cercles du nord de la région de Kayes¹³⁹ (Yélimané, Kayes, Nioro et Diéma) donnera la mesure de leur contribution au développement de cette zone.

¹³⁸ Il en est ainsi également dans de nombreux autres pays ACP.

¹³⁹ Ces quatre cercles représentent environ 55 % de la population de la région, soit à peu près 700 000 personnes, dont 84 % de ruraux.

Coopération bilatérales et multilatérales	3 milliards de Fcfa
Coopération décentralisée et ONG	1,5 milliards de Fcfa
État malien ¹⁴⁰	1 milliard de Fcfa
Transferts de migrants pour le développement	6 milliards de Fcfa
PIB de la zone ¹⁴¹	61,5 milliards de F cfa

Apports financiers extérieurs dans le Nord de la région de Kayes¹⁴²

Deux formes principales d'intervention peuvent être distinguées, qui parfois s'articulent de manière complémentaire. Première forme idéal-typique, les émigrés pilotent les actions entreprises depuis leur pays d'accueil. C'est le cas parfois de la gestion du magasin coopératif auquel l'émigré envoie directement sa commande, de France, pour qu'elle soit livrée à sa famille. C'est le cas aussi lorsque l'association de ressortissants délègue l'un d'entre eux pour passer quelques mois au village afin de suivre la construction d'une école ou d'un dispensaire. C'est encore le cas lorsque les émigrés se cotisent dans le pays d'accueil pour payer les salaires des enseignants ou du personnel d'un centre de santé. Seconde forme idéale-typique, des émigrés décident de rentrer pour mettre en œuvre un projet de développement (périmètre irrigué, coopérative maraîchère, etc). Ils s'efforcent alors, avant de rentrer – le plus souvent de manière définitive – d'acquérir dans le pays d'accueil les formations nécessaires pour donner vie à leur projet de réinsertion économique. Il peut s'agir alors de projet collectif (coopérative de production, coopérative villageoise, etc) ou individuel (atelier mécanique, menuiserie métallique, etc), mais ce sont le plus souvent des acteurs économiques fragiles, qu'il est peut-être prématuré de ranger dans le secteur privé tel qu'on l'entend habituellement.

En général, ils mettent alors en place des projets innovants en matière d'organisation du travail¹⁴³ – rompant par exemple avec l'organisation familiale de l'exploitation des terres en créant une coopérative – et d'organisation sociale – les associations de ressortissants ne reproduisent pas toujours les hiérarchies traditionnelles, elles adoptent parfois des procédures de délibération homologues des associations européennes (cotisations, décision à la majorité, pas d'exclusion des cadets sociaux, etc). Ils sont à la fois des innovateurs et des médiateurs. Les expériences acquises dans le pays d'accueil, en particulier leur participation à diverses formes d'actions collectives les ont conduits à porter un regard critique sur les règles sociales en vigueur au village. Les "émigrés résidents" – les francinabés au Burkina – gardent de manière irréversible une marque d'extra territorialité.

Par ailleurs, on rencontre également d'autres acteurs économiques émergents". Si les grandes opérations de développement engagées il y a une vingtaine d'années ont montré l'inadaptation de leurs méthodes d'intervention – notamment les effets négatifs de l'absence de méthodologies participatives au profit de résultats concrets visibles à très court terme – elles ont cependant laissé quelques traces. Dans la zone de Nioro du Sahel par exemple, après 20 ans de coopération canadienne, l'ODIK¹⁴⁴ a "privatisé" certains services (pépinières, puisatiers, mécaniciens, etc) dont les animateurs sont aujourd'hui devenus de nouveaux acteurs économiques.

Pour clore ce paragraphe qui fait l'inventaire des acteurs non-étatiques à l'échelle locale il convient de faire une place aux futurs pouvoirs publics locaux. Les futures collectivités

¹⁴⁰ 50 % de l'affectation régionalisée.

¹⁴¹ Estimation à partir du PIB de 1990.

¹⁴² Il s'agit d'une moyenne annuelle approximative calculée à partir des données disponibles pour les années 93 à 96. J. Alvernhe, *Région de Kayes, les 4 cercles nord (Kayes, Yélimané, Nioro, Diéma). Diagnostic économique et axes de développement*, Étude réalisée pour le Programme Développement local et migration, Ministère de la Coopération, 1996.

¹⁴³ P. Lavigne Delville, *La rizière et la valise. Irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Syros, 1991, p.†185.

¹⁴⁴ Opération de Développement Intégré du Kaarta.

territoriales devraient constituer prochainement des partenaires privilégiés de la coopération. Si le Livre Vert ne fait mention ni des collectivités territoriales européennes, ni des futures collectivités territoriales des pays ACP – les politiques de décentralisation concernent pourtant un très grand nombre de pays africains –, il faut souligner en revanche que l’UE apporte dès aujourd’hui un appui décisif, tout au moins au Mali, à la mise en place imminente des nouvelles communes rurales¹⁴⁵.

De l’examen de cette situation locale, il apparaît dès à présent que les acteurs de la société civile sont “non-étatiques”¹⁴⁶ à des titres différents. Leur caractère non-étatique relève de principes de distinction qui ne sont pas du même ordre : un acteur non-étatique peut se distinguer de l’État en ce qu’il est un acteur local. C’est alors l’opposition national/local qui est discriminante. Mais un acteur non-étatique peut se distinguer de l’État en ce qu’il est un acteur privé. C’est l’opposition privé/public qui structure alors la classification. Enfin, le caractère privé d’une initiative peut qualifier aussi bien une action collective qu’une action individuelle. On trouve là en particulier les acteurs économiques “émergents” qui ne peuvent subsister en dehors de cet espace intermédiaire, où peut s’exercer une protection par rapport aux lois du marché¹⁴⁷. Par ailleurs, dans un pays en transition politique comme le Mali, où 700 communes rurales devraient se substituer aux villages comme collectivité territoriale d’appartenance, on voit que le privé collectif – ce que deviendra par exemple un village – peut ne pas être très éloigné du public.

Ensuite, un acteur peut-être non-étatique par son caractère extra-territorial. C’est le cas bien sûr des collectivités territoriales et des ONG européennes, mais aussi des associations de ressortissants.

Enfin, les logiques propres aux collectivités territoriales ne découlent pas naturellement de celles qui prévalent chez les acteurs associatifs de la société civile. Rendre des comptes à ses seuls mandants, être le porte-parole de catégories sociales dominées, ne relève pas de la même logique que celle qui doit prévaloir chez un élu d’une collectivité territoriale. Exercer une fonction élective au niveau d’une institution publique, fut-elle décentralisée, ne se confond pas avec une mission de représentation catégorielle, fut-elle d’intérêt collectif¹⁴⁸. Certains auteurs considèrent même que “les pouvoirs locaux, tout en ayant une légitimité politique différente du pouvoir central, sont des acteurs étatiques à part entière”¹⁴⁹. Un futur maire d’une commune rurale, ardent défenseur des intérêts des agriculteurs, notamment des paysans pauvres – ils sont la majorité dans la zone – nous a fait part de ses réticences à exiger de ces familles désargentées l’impôt qu’il sera chargé de percevoir¹⁵⁰. Tout comme la notion de client ne va pas de soi pour certains nouveaux acteurs économiques, le rôle de premier magistrat d’une collectivité locale relève également d’un apprentissage nouveau. Sauf à

¹⁴⁵ Les conseils municipaux de plus de 650 communes rurales devraient être désignés début juin 97. Le Mali ne comptait jusqu’ici que 19 communes urbaines. L’UE devrait y consacrer un budget d’environ 25 % des 190 MECU du 8ème FED. Ces financements seront accessibles aux communes qui présenteront un projet, individuellement ou en groupe.

¹⁴⁶ Pour certains auteurs (Gramsci, par exemple), la société civile n’est pas extérieure à l’État. Elle en constitue le bras non-politique (église, école, etc). Ces instances introduisent un peu de consensus là où, sans cela, il n’y aurait que coercition. Pour Habermas, à l’inverse, la société civile ne peut être pensée que relativement à une théorie du pouvoir qui fait droit à un pouvoir communicationnel. Elle ne se conçoit alors qu’en référence à un espace public qui doit être pensé conjointement.

¹⁴⁷ Les projets privés individuels, en particulier les petits projets d’artisanat portés par des émigrés souhaitant rentrer dans leur pays ont longtemps été pénalisés dans le cadre de la coopération publique. Les financements publics (ville, département, région, État) ne pouvant être utilisés à titre privé. Comme par ailleurs les financements destinés au PME-PMI concernent des montants qui dépassent les budgets de ces petits projets, le développement de l’artisanat dans cette zone s’en est trouvé sérieusement retardé.

¹⁴⁸ La coopération décentralisée française, en collaboration avec les partenaires maliens, envisage de participer à la mise en place de programme de formation pour les futurs élus, et à des échanges entre collectivités partenaires. De manière complémentaire, il est envisagé de proposer aux agents actuels de l’État déconcentré, lesquels vont devoir renoncer à leur fonction d’autorité, des stages de préparation à leur nouvelle fonction de tutelle.

¹⁴⁹ Voir F. Douxchamps, *Coopération décentralisée...*, op. cit., p. 55.

¹⁵⁰ L’impôt est établi *per capita* sans prise en compte du niveau de revenus.

négliger des missions fondamentales de la démocratie, cela requiert d'inscrire les pouvoirs locaux dans des partenariats qui reconnaissent cette spécificité.

Faute de distinguer la spécificité des différents partenaires locaux en les regroupant indistinctement dans des catégories trop vastes, on risque fort de ne pas contribuer à la structuration d'une société civile dont la richesse, on le sait, tient à sa pluralité.

Par ailleurs, l'opposition social/politique qui commande la partition stricte société civile/État est difficile à tenir. Comme on vient de le voir, ces deux sphères sont beaucoup plus imbriquées qu'il n'y paraît. Le politique n'est pas une sphère à part, surplombant la société mais plutôt une dimension de la vie sociale. Ce qui, du coup, recommande une attention plus marquée pour les lieux de concertation et de décision où se rencontrent les différents acteurs.

II. DES PARTENARIATS COMPLEXES : ESPACES DE CONCERTATION ET D'EXPÉRIMENTATION

Il y a quelques années les actions de développement s'inscrivaient dans un partenariat relativement simple – binaire le plus souvent – mettant en relation une ONG et une communauté villageoise, ou une collectivité locale européenne et sa collectivité partenaire. Aujourd'hui les partenariats sont plus complexes. Chaque opération de développement résulte d'un montage spécifique qui implique des partenaires très divers aux logiques propres : conseil de village, associations villageoises de développement, associations de ressortissants à l'étranger, "émigrés résidents", bailleurs de fonds, jumelages, ONG, partenaires techniques, parents d'élèves, etc.

Pour illustrer ceci, je prendrai un exemple de montage de programme qui fait intervenir l'ensemble de ces acteurs ou presque.

Les cercles de Nioro du Sahel et de Diéma comptent un nombre important de ressortissants en France et plusieurs jumelages-coopération. Les villes et associations françaises (de la région parisienne, de la région du Nord et de la région lyonnaise) se sont regroupées en association (loi de 1901) pour mettre en commun des moyens, afin d'apporter un appui technique et financier aux projets d'initiative locale impulsés par leurs partenaires maliens. Les associations de ressortissants en France participent au financement et à l'orientation du programme d'actions dans le cadre d'un comité de suivi qui se réunit en France. Grâce à un cofinancement du Ministère Français de la Coopération, de la Banque de Dépôts et Consignations et de l'UE, ce Programme d'Appui aux Projets Villageois de Développement (PAPVD) a pu se doter d'une cellule d'appui technique (cinq ingénieurs et animateurs dont quatre maliens), sous la responsabilité technique du GRDR¹⁵¹ (une ONG européenne) et d'HELVÉTAS¹⁵² (ONG suisse) qui a été installée à Nioro pour les deux cercles. Sa mission est de répondre aux demandes villageoises. Celles-ci émanent principalement des villages partenaires des associations en France (villes françaises et associations de ressortissants maliens en France) mais pas uniquement. Depuis son installation en janvier 96, des 20 villages du programme initial on est passé à 48 villages partenaires, essentiellement à la suite de démarches spontanées d'associations villageoises locales auprès de la cellule d'appui. Les décisions ultimes appartiennent, après consultation du comité de suivi en France, au comité de pilotage qui se réunit au Mali et au sein duquel la Cellule elle-même est une force de propositions décisive.

Les objectifs globaux du PAPVD que met en œuvre la cellule peuvent être résumés en quelques points : appuyer les villageois dans l'élaboration de dossiers de demande de

¹⁵¹ Groupement de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers Monde.

¹⁵² Association suisse pour la coopération internationale.

financement, suivre les appels d'offres et les réalisations, assurer la pérennité des projets villageois en valorisant les ressources locales, l'organisation du monde rural, former et informer les producteurs sur la politique de décentralisation. Il ne s'agit en aucun cas de se substituer aux acteurs locaux mais d'accompagner les dynamiques villageoises et inter villageoises dans leurs efforts d'auto-développement. Les villageois sont associés à l'élaboration des projets et à leur mise en œuvre. Les règles de fonctionnement exigent des villageois qu'ils contribuent au financement de l'opération, d'une part en fournissant la main d'œuvre non qualifiée pour la réalisation de l'ouvrage, et d'autre part en apportant une participation financière de 10 à 15 % du coût total des travaux. Ce sont le plus souvent les émigrés qui apportent cette contribution financière, mais certains villages, qui n'ont pas d'émigrés, réussissent à autofinancer cette part qui leur revient.

Avant de poursuivre la description des partenariats noués par la Cellule d'appui, je voudrais attirer l'attention sur deux points. D'abord, l'activité de la Cellule est essentiellement un travail d'animation, de concertation, de suivi et d'évaluation, et non d'agent de développement classique. Elle commande des études, lance des appels d'offre en direction des entreprises, tant locales que nationales. Alors que les ONG européenne et suisse qui apportent leur appui technique ont leur logique propre¹⁵³ – où les villages ne sont pas toujours prioritaires – la cellule, à l'écoute des demandes villageoises et, sous la responsabilité du réseau des villes françaises et des associations de ressortissants, joue essentiellement un rôle de médiateur¹⁵⁴ entre les différents acteurs locaux.

D'autre part, l'espace de concertation mis en place permet l'articulation de logiques portées par des acteurs privés soumis aux lois du marché (les bureaux d'études, les entreprises), des acteurs privés collectifs (les associations villageoises, les associations de ressortissants), des acteurs publics décentralisés (les collectivités territoriales européennes), des ONG européennes et maliennes, ainsi que la promotion de nouveaux acteurs économiques.

La Cellule s'inscrit par ailleurs dans divers partenariats notamment avec les acteurs publics et les services techniques de l'État. Je n'en donnerai qu'un exemple. La Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Énergie met en œuvre depuis quelques mois un programme de réhabilitation de pompes dans les cercles de Nioro, de Diéma et de Nara. C'est un programme financé par le FED. Il répond aujourd'hui à une urgence extrême. La situation s'est considérablement dégradée depuis l'engagement du dossier en 93. Les nappes phréatiques ont dramatiquement baissé au cours de ces dernières années et l'approvisionnement en eau potable est aujourd'hui problématique dans toute cette zone¹⁵⁵. La plupart des pompes des trois cercles sont en panne, soit à cause du système de réparation, abandonné aux lois du marché et qui n'avait pas été conçu de manière réaliste au moment de l'installation de ces pompes, soit que celles-ci sont d'un modèle aujourd'hui disparu et pour lequel il n'existe plus de pièces détachées. Le programme consiste à réhabiliter les pompes qui sont encore fabriquées et à installer de nouvelles pompes là où les modèles n'existent plus, en échange d'une contribution forfaitaire (300 FF) de la part du village et sous la condition que celui-ci mette en place un comité de gestion chargé de veiller à l'entretien et au recouvrement d'une redevance, anticipant d'éventuelles réparations. Un réseau de réparateurs doit être mis en place qui devrait protéger les villages contre d'éventuels abus. Le coût des interventions et le prix des pièces sont fixés à l'avance et connus des villageois. Par ailleurs, le programme DNHE ne prévoyant pas de rendre visite avant deux ans aux villages ayant bénéficié de réhabilitations de pompes, la présence sur le terrain de la Cellule d'appui a permis de

¹⁵³ B. Lecomte, *L'aide par projet : limites et alternatives*, OCDE, 1986.

¹⁵⁴ Peut-être convient-il de souligner ici que, pour autant, la part du budget géré par la cellule et consacrée au fonctionnement est de l'ordre de 35 %.

¹⁵⁵ Moins de la moitié de la population a accès à de l'eau potable actuellement.

compenser, en partie, les faiblesses du dispositif national. Au terme d'un accord signé entre la Cellule et le service de l'État, c'est elle qui se charge d'identifier les personnes susceptibles de devenir les futurs réparateurs et de les former. Elle assure l'animation dans les villages pour la constitution des comités de gestion – ce n'est pas une mince affaire de mettre en place un système de paiement de l'eau – et elle prend en charge le suivi de ces comités en attendant la seconde visite des agents de la DNHE.

On espère que cette collaboration permettra d'éviter que des initiatives peu rationnelles voient le jour. Dans un village par exemple, désespérant de voir arriver le programme de remise en état des pompes et excédés par les abus des réparateurs, les villageois avaient renoncé à ce type de dispositif. Ils ont entrepris de résoudre le problème d'approvisionnement en eau potable avec les ressources qui sont les leurs. Faute d'information sur le programme DNHE, ils ont d'une part, pour parer au plus pressé, fait creuser des puits à grand diamètre au plus près des habitations, mais sans protection sanitaire particulière. D'autre part, encouragés par des migrants pour qui les réalisations de prestige ont parfois la priorité sur les aménagements plus réalistes, ils ont renoncé à construire un centre de santé communautaire alors même que l'État malien avait donné son accord, qu'un hôpital parisien s'était engagé à l'équiper et que la Caisse Sociale de l'ambassade du Mali en France y apportait sa contribution financière. L'argent épargné pour la construction du Centre par une classe d'âge de jeunes émigrés (100 000 F environ) devrait être consacré à la construction d'une adduction d'eau solaire dont le coût global excède 1 000 000 F français. Une association a été créée en France pour essayer de trouver les financements complémentaires. L'annonce du programme DNHE par la Cellule d'appui conduira peut-être à une révision des objectifs du village, mais pour l'heure la situation est ouverte.

De cette présentation, trop détaillée sans doute, qui montre la complexité des synergies efficaces, montage chaque fois singulier, répondant aux spécificités locales et capables de saisir des opportunités, il apparaît clairement qu'au-delà de l'identification des partenaires au développement, les conditions d'un développement durable et participatif résident également dans le fonctionnement de ces espaces intermédiaires de concertation qui transcendent les logiques propres des acteurs.

Il est important de noter que c'est parce que se combinent des logiques d' "actions de développement", de "projet" d'une part et des logiques de "relations pérennes" d'autre part, que peut s'installer en même temps une confiance – le temps a inscrit certaines relations dans une histoire partagée – et une "rationalisation" des pratiques (accepter de payer l'eau en prévision d'une réparation à venir, cotiser pour entretenir un centre de santé en prévision d'une éventuelle maladie, etc) que les agents classiques du développement ont parfois du mal à instaurer. Ces relations de confiance sont le fondement sur lequel peuvent s'inscrire des innovations¹⁵⁶. Parmi les acteurs non-étatiques qui sont plutôt investis dans le maintien de relations pérennes – faiblement contractuelles – on a reconnu les associations de ressortissants, et la coopération décentralisée¹⁵⁷, au sens français du terme. La cellule d'appui est l'émanation d'une longue histoire commune, elle hérite d'une légitimité qui s'est forgée au sein de relations triangulaires – qui lient les ressortissants en France, les villageois, les responsables français du jumelage – relations qui sont toujours plus touffues – parfois conflictuelles – que les simples relations contractuelles duales. En revanche, bailleurs de fonds, ONG, dans leurs relations avec les bénéficiaires sont plutôt inscrits actuellement dans des logiques contractualisées de projets. Enfin, bureaux d'études, entreprises et GIE, voire certaines ONG locales, s'inscrivent dans des logiques de marché. Les acteurs économiques

¹⁵⁶ Les partenariats avec des collectivités territoriales françaises ont parfois plus de dix ans.

¹⁵⁷ Le partenariat avec une ville française peut faciliter des stratégies intervillageoises. Une politique commune de développement a pu être élaborée entre les 13 villages qui entourent Bassemyam au Burkina Faso, grâce au jumelage avec la ville de Mirebeau dans le département de la Vienne. *Actes des Rencontres Nationales de la Coopération décentralisée*, octobre 1994, Paris.

“ émergents ”, pour qui la notion de client, par exemple, ne va pas de soi – ils ont vécu parfois pendant plusieurs années d’une aide accordée dans le cadre d’une logique de projet – y trouvent un espace protégé qui leur permet de s’adapter progressivement aux lois du marché. Cet espace de concertation, où s’articulent ces trois types de logiques (marché, projet, relation pérenne) aux temporalités spécifiques, est en même temps un espace de formation de capacités, d’expérimentation, de transferts de compétences, de définition interactive des rôles et des prérogatives de chacun, un lieu de formation d’une volonté et d’une capacité d’agir ensemble.

Ceci nous conduit au troisième moment de notre réflexion, préoccupée tout autant de renforcer la légitimité d’un État de droit¹⁵⁸, que de développer la démocratie locale.

III. CONSOLIDER L’ÉTAT DE DROIT : GARANTIR DES ESPACES PUBLICS DE PROXIMITÉ

Le Livre Vert recommande la revitalisation du partenariat UE-ACP en renforçant la dimension politique de la coopération. Bien que ces préoccupations s’inscrivent d’abord dans une problématique de politique extérieure, il ne paraît pas pour autant superflu de reprendre à nouveaux frais cette question de l’État de droit sans la déconnecter de celle du développement¹⁵⁹. Le plus souvent en effet, c’est à travers les conditionnalités extérieures, que l’UE peut imposer dans le cadre des conventions qu’elle signe avec les pays ACP, que son action en faveur de l’instauration ou de la consolidation d’un État de droit est envisagée. L’allocation de l’aide selon les mérites, par le biais de programmes par tranches conditionnés par les performances réalisées, peut créer un système de contraintes qui conduisent l’État partenaire à veiller au respect des droits de l’homme et à une bonne gestion des ressources¹⁶⁰, il n’en reste pas moins que la durabilité d’un tel souci de la part de cet État ne paraît guère pouvoir être garanti seulement par ces contraintes exogènes. L’existence d’un espace public où les acteurs sociaux et politiques, dans toute leur diversité, peuvent s’exprimer et agir paraît au moins aussi essentiel.

À ce titre les politiques de décentralisation, pour lesquelles nos partenaires africains sollicitent à la fois une aide financière et matérielle et un appui en formation, paraissent le lieu d’une coopération de nature à tout à la fois consolider l’aide au développement et l’État de droit, sous des formes sans doute au moins aussi durables que les conditionnalités extérieures.

Je reprendrai évidemment l’exemple malien, ce qui permettra de voir l’imbrication des deux démarches, celle consacrée au développement, celle consacrée à la décentralisation.

Outre les acteurs de développement dont il a été question plus haut, d’autres acteurs de la société civile tendent à se structurer peu à peu, les chambres d’agriculture sont aujourd’hui dirigées par des paysans dans une partie importante du pays, rompant ainsi avec la coutume qui mettait ces structures sous la houlette de notables locaux. Une fédération des artisans du Mali a réussi à s’imposer comme interlocuteur du gouvernement pour les affaires qui les concernent. Ces acteurs n’ont pas à ce jour bénéficié d’aide extérieure substantielle, si ce n’est la coopération suisse qui accorde une aide suivie à la fédération des artisans. Il est clair que le renforcement des capacités d’organisation et d’intervention dans les espaces publics, tant national que local, d’associations socioprofessionnelles de ce type contribue à la

¹⁵⁸ *Au-delà de Lomé IV, Pistes de réflexion sur l’avenir de la coopération ACP-UE*, Rapport ECDPM n° 6, p. 40.

¹⁵⁹ Revaloriser la légitimité de l’État ne va pas de soi, ne serait-ce qu’en raison de la faiblesse des services publics, en matière d’enseignement et de santé par exemple.

¹⁶⁰ D. Frisch y voit à juste titre une performance au moins aussi importante que le respect des aspects formels de la démocratie. *L’avenir de la Convention de Lomé. Premières réflexions sur la politique africaine de l’Europe après l’an 2000*. ECDPM, Document de travail n° 11, p. 13.

consolidation de la démocratie et de l'État de droit. Mais je voudrais pousser cette réflexion exploratoire un petit peu plus loin.

Il ne suffit pas de soutenir les capacités d'action des acteurs de la société civile, dont la conception est au fond encore très tributaire d'un partage binaire de la société entre privé et public. Nous venons de voir d'ailleurs que l'espace dans lequel s'inscrivent les actions de développement ne relève à proprement parler ni de la sphère privée, ni du domaine public. On a affaire à des espaces intermédiaires parce que s'y articulent des logiques hétérogènes – on pourrait parler alors d'espaces métisses. Mais ils sont intermédiaires en un autre sens, au titre de leur position intermédiaire entre l'État et le monde vécu quotidiennement.

Dans le prolongement de ceci, il paraît essentiel de soutenir la formation de ces **espaces intermédiaires** de concertation – à l'image au fond des multiples concertations organisées autour de la refondation de la Convention de Lomé ! – et dont la dynamique ne découle pas mécaniquement de l'activité propre des acteurs de la société civile. L'activité de la cellule d'appui du PAPVD ouvre ce type d'espace où sont articulées localement et de manière pragmatique des logiques hétérogènes. C'est même sa fonction essentielle.

Ce n'est pas la seule initiative de ce type¹⁶¹. Des consultations préparatoires à des programmes d'action ont également été organisées sur ce modèle. La ville de Montreuil a organisé dans le cercle de Yélimané, avec lequel elle est jumelée, une table ronde réunissant tous les acteurs du développement, qu'ils soient privés, publics, associatifs, maliens ou européens. Plus récemment une Table Ronde s'est tenue à Kayes qui réunissait des bailleurs de fonds internationaux, le Ministère français de la Coopération, les représentants de l'État malien, la Coopération décentralisée française, des acteurs de la société civile au sens très large du terme. Même si cette initiative pouvait être considérée comme une manifestation préélectorale du parti au pouvoir dont les conclusions étaient fixées d'avance, on a vu néanmoins les représentants des émigrés – notamment des émigrés résidant en France – se faire reconnaître pour la première fois officiellement comme des acteurs essentiels du développement de cette région. Ils seront désormais représentés en tant que tels dans le comité de pilotage régional qui a été créé. Pour l'instant, l'ouverture de tels espaces est le résultat d'initiatives singulières mais elle pourrait être généralisée autour des nouvelles communes¹⁶², avec le souci de favoriser les partenariats entre acteurs européens et nationaux homologues¹⁶³.

Mais ces espaces intermédiaires ne sont pas que des espaces de concertation. Ils sont aussi des espaces publics de proximité.

Les travaux scientifiques sur l'espace public dans les sociétés occidentales développées nous ouvre quelques pistes et offre des outils d'analyse éventuellement utilisables¹⁶⁴, mais ces études analysent des situations concrètes dépourvues d'un certain nombre de traits propres aux sociétés africaines. En particulier, pour penser la consolidation de l'État de droit aujourd'hui en Afrique, on ne peut faire abstraction de l'histoire, et ignorer le fait colonial.

¹⁶¹ Les expériences de Sadel ou de Fégui, dans la vallée du fleuve Sénégal sont d'autres exemples de co-gestion complexe qui organise la concertation de services de l'État, d'associations de ressortissant en France et de structures villageoises. P. Lavigne Delville, *La rizière et la valise*, op. cit. pp. 177-184.

¹⁶² “ Les pouvoirs locaux, parce qu'ils sont à la fois pouvoirs publics et pouvoirs locaux, peuvent se positionner sur les deux tableaux et jouer un rôle important d'interface. ” F. Douxchamps, *Coopération ...*, op. cit. , p. 55. Cette préoccupation rencontre également les orientations du programme PARMA (Programme d'Appui au Renforcement Municipal en Afrique de l'Ouest) co-financé par le FED, qui préconise l'ouverture de ce type d'espace de concertation : “Les mécanismes d'intermédiation entre municipalités et structures représentatives de la population (quartiers) et des opérateurs économiques (chambres professionnelles, GIE) vont être au centre des démarches compte tenu en particulier des orientations décidées par le Plan d'Action National (Agenda Habitat II) ”, *Bilan intermédiaire du PARMA*, 30 juin 1996, p. 14.

¹⁶³ À la manière du compagnonnage d'entreprises. J. C. Sitbon “Vers une nouvelle approche du partenariat inter-entreprises ?” Forum organisé par Solagral : *Les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI^{ème} siècle*, 14 et 15 avril 1997, Paris.

¹⁶⁴ Je pense en particulier aux travaux de Hannah Arendt, Claude Lefort ou Habermas. Mais par rapport aux situations qui nous occupent ici, ces auteurs ne semblent pas avoir pris suffisamment en compte dans leurs analyses de la modernité d'une part les pouvoirs publics locaux et d'autre part le fait colonial. Un philosophe noir américain, Cornel West, déclarait récemment : “La race est une construction de la modernité européenne. (...) Et j'accuse, en tant que philosophe noir, mes collègues, que ce soit Habermas, Derrida ou Foucault, qui parlent tant de modernité, d'en dire si peu sur la suprématie blanche”. Cité par Nicolas Weill dans son article “Les new black intellectuals de Harvard”, *Le Monde*, 25 avril 1997.

Que la période de colonisation ait été suivie en général de régimes de parti unique où l'État n'a pas répondu aux attentes des populations, en matière de développement social, n'a fait que le délégitimer davantage. En zone rurale, les procédures de gestion des affaires collectives au niveau de la communauté sont radicalement différentes de celles d'un État de droit occidental. Les critères de légitimité ne sont pas congruents. C'est cette donnée particulière qui confère aux espaces publics de proximité une importance décisive pour la consolidation de la légitimité de l'État de droit¹⁶⁵.

L'expérience de participation à ces espaces "aide le citoyen à s'affronter aux incertitudes inhérentes au pouvoir collectif, lorsque s'éloignent les possibilités de clarification par mise à l'épreuve directe. Il permet de distancier les appartenances, de tester l'idée du concitoyen anonyme, d'éprouver des pouvoirs collectifs dans des espaces anonymes de taille humaine¹⁶⁶". C'est à ce titre que ces espaces intermédiaires, où, grâce aux procédures mises en œuvre, émergent des orientations d'action viables – on peut espérer que le projet pharaonique d'adduction d'eau du village que j'ai cité plus haut sera revu et adapté avant même d'être soumis à des bailleurs de fonds – fonctionnent dans le même temps comme possibilité d'expérimentation d'un espace public impersonnel et, par là, légitime et consolide l'État de droit.

Je n'ai pas abordé dans cette communication les questions de l'évaluation et du développement des capacités. Si on se place à présent du point de vue des partenaires européens et de la nécessaire évaluation des actions engagées, on a là un lieu de prérégulation, un outil d'évaluation participatif, un lieu de développement des capacités des acteurs locaux et d'une culture de la coopération. La décentralisation crée les conditions de possibilité d'ouvrir de tels espaces où dialoguent et délibèrent bailleurs, acteurs économiques, pouvoirs locaux, mouvements associatifs.

Je conclurai par quelques remarques. D'abord, j'ai mené ma réflexion à partir du niveau local. Mais le monde de la coopération est au fond un ensemble fractal : on retrouve au niveau le plus bas la complexité que l'on croyait réservée aux niveaux supérieurs. À ce titre, une partie des analyses et propositions valent sans doute également en zone urbaine¹⁶⁷ et au niveau national, en particulier pour ce qui est de la consolidation d'un espace public.

Ensuite, je voudrais attirer l'attention sur la place et le rôle importants des émigrés dans ces processus de développement et de consolidation de l'État de droit dans leur pays d'origine. À la fois médiateurs irremplaçables, innovateurs techniques et sociaux, il apparaît que leur expérience de l'émigration est une source de richesse pour leur pays d'origine qu'aucun programme de coopération ne peut remplacer. Une politique européenne d'aide au développement conséquente requière au fond, en retour, une politique d'immigration qui n'étouffe pas cet apport essentiel, voire qui le pérennise.

Enfin, l'implication des collectivités territoriales européennes, aux côtés des organisations non-gouvernementales, me paraît de nature à faciliter la communication, à faire connaître aux populations des pays membres de l'Union la politique de coopération que celle-ci a engagée avec les pays ACP et à gagner ainsi une opinion publique devenue sinon réticente, au moins exigeante en matière d'efficacité de l'aide.

¹⁶⁵ M. Leclerc-Olive "Espaces métisses et légitimité de l'État : l'expérience malienne", à paraître prochainement.

¹⁶⁶ A. Cottureau, "Esprit public et capacité de juger" dans *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Éditions de l'EHESS, 1992, p. 269.

¹⁶⁷ En témoignent par exemple les activités du programme PARMA dont l'objectif est de renforcer les capacités des municipalités, de créer les conditions de suivi des politiques locales et de dialogue entre les Associations de Pouvoirs Locaux et les différents opérateurs intervenant localement (chambres consulaires, ONG nationales et étrangères, associations professionnelles, etc), de contribuer à l'éclosion de réseaux d'échanges durables sur les thèmes relatifs à la conduite des affaires municipales et d'apporter un appui méthodologique aux villes européennes .