

reconstruire l'Afrique

Ousmane Sy

Reconstruire l'Afrique

Vers une nouvelle gouvernance
fondée sur les dynamiques locales

Préface de Pierre Calame

Éditions Jamana
Avenue Cheikh Zahed, porte 2694, Hamdalaye
BP 2043 Bamako, Mali

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin, Paris, France

Remerciements

Les **Éditions Charles Léopold Mayer** (ECLM), fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. Elles publient des ouvrages sur les questions d'éthique, de gouvernance et d'alternatives de développement. www.eclm.fr. Les **ECLM** sont membres de la **Coredem**, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale, qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info. Elles sont aussi membres de l'Alliance internationale des éditeurs indépendants. www.alliance-editeurs.org

Le présent ouvrage a reçu le label « Le livre équitable ». Ce label est attribué par l'Alliance internationale des éditeurs indépendants – réseau de 80 éditeurs de 45 nationalités (www.alliance-editeurs.org) – à des ouvrages publiés dans le cadre d'accords éditoriaux internationaux respectueux des spécificités de chacun : les coéditions solidaires. Elles permettent de mutualiser les coûts liés à la réalisation intellectuelle et physique d'un livre et faire ainsi des économies d'échelle ; d'échanger des savoir-faire professionnels et une expérience commune, tout en respectant le contexte culturel et l'identité des éditeurs ; de diffuser plus largement les ouvrages en ajustant les prix pour chaque zone géographique ou en uniformisant les prix sur une même zone de commercialisation. Le label « Le livre équitable » symbolise cette solidarité entre éditeurs – solidarité qui mobilise aussi indirectement les lecteurs : c'est parce qu'il est vendu 25 euros en France que le présent livre peut être acheté moitié moins cher en République de Guinée.

Vous trouverez une présentation des Éditions Jamana et de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance à la fin du livre (page 219).

Vous trouverez une bibliographie complète de cet ouvrage en libre téléchargement sur le site des Éditions Charles Léopold Mayer, www.eclm.fr

L'auteur

Ousmane Sy est docteur en développement économique et social. Il a été chercheur à l'Institut d'économie rurale et chargé de programme du PNUD au Mali, puis il a piloté la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles au Mali, avant d'entrer au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales, ce qui lui offre l'occasion de traduire dans l'action politique ses travaux techniques. Il a créé par ailleurs son propre centre d'expertise et de conseil, le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA). Depuis 2002, il coordonne l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique.

© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2009
Dépôt légal, novembre 2009
Essai n° DD 176 * ISBN : 978-2-84377-149-1
© Éditions Jamana, 2009 * ISBN : 99952-1-006-1
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Avant de prendre la parole dans notre région soudano-sahélienne, il est de coutume de demander l'autorisation des aînés et des maîtres, mais aussi le pardon de ceux que l'on écorche involontairement dans ce que l'on dit et écrit.

Ce préalable accompli, je remercie et dédie ce livre :

– aux familles Sy et Tall, en particulier mon frère Bouba Sy qui a guidé mon initiation politique et professionnelle ;

– à mon épouse Salama et mes enfants Natou, Gogo et Moctar ;

– à mes ami(e)s, camarades et compagnons politiques et particulièrement Alpha Oumar Konaré qui, en me faisant confiance, m'ont permis de jouer un rôle dans la gestion publique de mon pays ;

– à tous ceux avec lesquels j'ai travaillé à l'Institut d'économie rurale, au FENU/PNUD, à la MDRI et au MATCL. Je ne pourrai pas tous les citer. Mais j'espère qu'ils comprendront que je fasse une exception pour celles et ceux qui nous ont quittés et auxquels je dois beaucoup : M^{me} Sy Maïmouna Bâ, Diossely Koné, Cheickna Soumaré, Yahiya Maguiraga et Aboubacrine Ag Indi. Je saisis l'occasion de cette évocation pour leur rendre un hommage mérité, car sans le travail accompli par chacun d'eux, la décentralisation ne serait pas aujourd'hui en marche au Mali. J'en profite aussi pour mentionner les conseils avisés de feu Wamara Fofana, ministre chargé des Réformes institutionnelles dans le gouvernement de la transition (1991-1992). Il fut un véritable artisan et militant de la réforme. Sans le travail précurseur qu'il a mené pendant la période de la transition, la

décentralisation enclenchée par la suite ne serait pas allée aussi vite et aussi loin;

– à tous les amis et collègues de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique;

– à feu Jean Freyss et tous les amis de la Fondation Charles Léopold Mayer sans lesquels ce livre serait resté à l'état de projet;

– à Pierre Calame, auteur de la préface, et son épouse Paulette qui ont eu la patience et la gentillesse de lire et de corriger cet ouvrage;

– à Boris Martin qui est venu à Bamako pour m'aider à organiser la première version du livre;

– à l'équipe des ECLM et aux amis de Jamana qui m'ont beaucoup encouragé en me faisant part de leurs avis de professionnels de l'édition.

Carte du Mali



Préface

par Pierre Calame

Ousmane Sy est un des hommes qui modèlent aujourd'hui la destinée de l'Afrique. Un de ceux qui, pour une nouvelle génération éprise de dignité aussi éperdument que de perspectives et de bien-être, honteuse d'avoir vu ses aînés quémander une aide internationale si mal utilisée, rêvent d'une Afrique réconciliée avec elle-même, capable de penser son avenir de façon autonome dans un monde interdépendant, et incarnent l'espoir.

Par nos longues conversations, au fil de ces dix dernières années, je croyais tout savoir de son parcours, de son expérience, de ses espérances. Et pourtant, que de découvertes nouvelles dans ce livre ! C'est comme si Ousmane Sy, à ce moment précis de sa vie, était arrivé à un col à l'issue d'un long chemin, comme s'il avait pris la hauteur nécessaire pour se révéler à lui-même et raconter aux autres la cohérence d'une vie et la vision de l'avenir.

Ousmane Sy se présente comme un passeur. Ce n'est pas là fausse modestie de sa part. Car il donne au mot passeur la signification la plus grande et la plus complète qui soit.

Il voit d'abord le présent comme le lien entre le passé et l'avenir. Il a compris que l'Afrique, comme les autres civilisations, a besoin de savoir d'où elle vient pour déterminer où elle

veut aller. Il sait qu'un grand arbre ne peut pousser sans de profondes racines, qu'un peuple doit aussi puiser sa sève dans le passé lointain, même et surtout quand ce passé, transmis de génération en génération de façon principalement orale, nourrit encore, parfois à leur insu, le mode de vie, la manière de sentir et de se gouverner des peuples si divers qui forment le continent.

Il est aussi un passeur entre l'action et la réflexion. Beaucoup, en Afrique et ailleurs, le connaissent comme l'animateur d'un des processus de décentralisation les plus réussis de l'Afrique de l'Ouest, au Mali. D'autres le connaissent comme l'animateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, un réseau collectif de réflexion d'où est en train de naître un authentique projet africain de gouvernance. Tous le découvriront dans ce livre grâce à un constant aller et retour entre l'action et la réflexion, entre les détails les plus menus, mais aussi les plus significatifs, de la vie villageoise au Sahel et des réflexions fondamentales sur la crise de l'État postcolonial ou sur les impasses de la coopération internationale.

Nourri dans sa jeunesse des grands idéaux abstraits de sa génération, pétrie de lectures marxistes et rêvant d'une Afrique réinventée, il a, sans rien récuser, bien au contraire, de ses engagements militants, compris que toute pensée devait se nourrir de la réalité elle-même et que celle-ci ne se découvrait qu'à l'épreuve de l'action. Est-ce un hasard si c'est à travers les échecs d'une vulgarisation agricole mal pensée et oublieuse des paysans eux-mêmes, à qui elle était censée bénéficier, qu'il a pris conscience de la profonde interdépendance de tous les facteurs qui forgent une société et fondent le développement, l'amenant à enraciner toute son action future dans un infini respect pour le peuple qu'il souhaite servir !

Respect d'ailleurs est peut-être le maître mot de son attitude : respect des faits avec lesquels l'analyse ne doit pas transiger mais aussi et surtout respect de ces hommes et de ces femmes, l'Afrique d'aujourd'hui et de demain, grâce auxquels, malgré ces innombrables crises, la société africaine reste debout.

Ousmane Sy est aussi un passeur entre l'Afrique et le monde. Comme il le dit lui-même, Sahélien d'origine nomade, le monde est son horizon. Il sait que chaque être humain est à la fois le fruit d'une destinée singulière et partie prenante d'un monde en train de se faire. Il dit combien il est redevable à sa famille, en particulier à son oncle maternel, chef de village de Bandiagara, de lui avoir appris le sens du bien public et l'art d'exercer la justice et de gérer la société. Il trouve incarnés dans cette histoire, des principes de gouvernance dont il découvrira bien plus tard l'universalité.

Mais le projet africain de gouvernance dont il rêve, les perspectives qu'il aimerait contribuer à tracer pour l'Afrique, ne se nourrissent pas, loin de là, du seul passé africain. Il n'hésite pas à aller chercher exemples et sources d'inspiration dans le monde entier. Il est assez sûr de ce qu'il est et d'où il vient pour ne pas craindre, à l'instar des Japonais hier ou des Chinois aujourd'hui, d'aller chercher partout dans le monde ce qui peut être utile à un développement authentique de l'Afrique.

Il ne craint pas de copier parce qu'il se sent assez sûr de ses bases, assez proche de son peuple pour adapter à tout moment ce qui vient de l'expérience des autres aux besoins propres de son continent. Et surtout, citoyen du monde, il sait que l'Afrique ne se construira pas à l'écart du destin du monde. Il sait qu'elle a besoin de retrouver son âme et d'affirmer son autonomie face aux convoitises à l'égard de ses matières premières et face à la prétention des anciennes puissances coloniales et des agences internationales à penser à sa place et à lui dicter sa conduite. Mais l'autonomie dont il rêve n'est pas une autonomie de repli, c'est une autonomie largement ouverte sur le monde et désireuse d'apporter au monde, à son tour, la contribution de l'Afrique.

C'est un passeur, enfin, entre l'individuel et le collectif. C'est ainsi qu'il a conçu la décentralisation avec le président Alpha Oumar Konaré : le retour de l'administration à la maison, comme il le dit si bien, la possibilité enfin offerte à des sociétés à dominante rurale de renouer le fil de leur histoire et de se gérer

elles-mêmes. Il montre dans son livre à plusieurs reprises l'inanité pour l'Afrique d'un système politique où la majorité, serait-elle acquise avec une seule voix d'écart, impose sa volonté à la minorité. Mais est-ce seulement en Afrique qu'un tel modèle boite ? J'ai vu Ousmane Sy pratiquer effectivement l'art de la recherche du consensus. Cela n'est pas l'art de ne rien changer au nom de l'unanimité. En homme d'État, Ousmane Sy sait trancher et montrer la direction, mais il ne le fait qu'après avoir attentivement écouté l'avis de tous et dégagé les lignes directrices communes. Il sait, il le dit, qu'aucun grand projet ne peut être mis en œuvre sans cette alchimie de la construction d'un projet collectif qui parle au cœur de chacun à partir des aspirations confuses de tous.

Sa plume est vive, sans appel, terrible tant elle est solidement nourrie d'expériences personnelles, pour pourfendre les dérives de l'État postcolonial africain et de ses dirigeants, la coupe réglée où est trop souvent mise l'Afrique par les appétits des grandes puissances ou encore l'inefficacité arrogante des agences de coopération, modèle de mauvaise gouvernance donnant des leçons de bonne gouvernance. Mais si la plume est vive, Ousmane Sy n'en distribue pas pour autant les bons et les mauvais points. Il ne se pose pas en professeur de morale ou en juge. Il se borne à analyser, parfois à disséquer au scalpel, mais c'est toujours pour aller de l'avant, pour construire de véritables alternatives. Une décentralisation authentique, une réforme radicale de l'État, une intégration régionale construite par les peuples, à partir des « pays frontières » où les liens communautaires transcendent les frontières laissées par la colonisation, un projet collectif et non des institutions imposées du sommet, la refondation de l'aide internationale autour d'un partenariat librement négocié. C'est un véritable projet pour le Mali et pour l'Afrique qu'il nous propose.

Introduction Revenir à la racine du continent

*« La marmite bout par le bas. »
« Si nous ne sommes pas de chez nous,
nous ne serons pas du monde. »*

Au cours d'une conversation avec un groupe de paysans dans le village de Gladié, au sud du Mali, sur les difficultés que rencontre le pays en matière de développement, un vieux et sage paysan me dit : « Mon fils, toutes les difficultés que nous vivons dans le "pays des Noirs"¹ sont liées au fait que nous avons abandonné nos fétiches pour emprunter ceux des autres, mais l'inconvénient c'est que nous ne parlons pas la même langue que ces fétiches d'emprunt. » Cette observation résume, à elle seule, toutes les difficultés dans lesquelles se débattent les sociétés de l'Afrique contemporaine. Quand Joseph Ki-Zerbo² dit que l'Afrique doit tisser sa propre natte, parce qu'elle ne peut pas rester à demeure sur celle des autres, il reprend avec d'autres mots la même pensée.

1. *Farafina* en malinké.

2. Joseph Ki-Zerbo, *La natte des autres : pour un développement endogène en Afrique*, Karthala, 1993. Joseph Ki-Zerbo est un historien et un homme politique burkinabé. C'est un des plus grands penseurs de l'Afrique contemporaine.

Dans notre monde de plus en plus riche et de plus en plus globalisé, l'Afrique donne depuis plusieurs décennies l'impression d'un continent en perdition qui ne suscite que compassion ou indignation de la part de ses enfants et de ses amis. Pourtant, à y regarder de plus près, cette Afrique, riche de ses ressources naturelles, de ses cultures diverses et de la jeunesse de sa population, n'est ni figée, ni vouée à l'échec et à la marginalisation. Certes, le continent, que Mungo Park a visité de 1795 à 1797 et qu'il a décrit comme opulent, industriel, commerçant et souverain³ n'est plus, de nos jours, que l'ombre de lui-même, fortement dépendant de l'aide de la communauté internationale. Les nombreuses initiatives engagées en sa faveur n'ont abouti qu'à des résultats en demi-teinte sinon à des échecs. Le plus insidieux est l'impression d'immobilisme, voire de régression que suscite bien souvent la seule évocation de l'Afrique, entretenant le sentiment, destructeur par anticipation, que tout a été tenté et que plus rien n'est possible. Ce défaitisme plonge de plus en plus d'Africains, surtout les plus jeunes, dans un désespoir qui peut conduire à la révolte. Ne nous étonnons plus que des centaines de jeunes Africains désertent le continent préférant, disent-ils, mourir noyés dans les océans que de rester dans une Afrique sans perspective⁴.

Pour retrouver la voie de l'espoir, l'Afrique n'a d'autre choix que d'aller à la recherche de ce qu'elle a perdu ou abandonné : son « soi-même ». Je fais partie de ceux qui pensent que ce « soi-même » appelé par le professeur Ki-Zerbo la « natte de l'Afrique » et par le vieux paysan du Mali-Sud les « fétiches » ne peut être retrouvé qu'à la racine du continent c'est-à-dire à l'échelle locale. À cette échelle, des évolutions timides mais prometteuses se font jour dans tout le continent, riches de leur diversité. Cette dynamique de changement à partir du local

3. Mungo Park, *Voyage dans l'intérieur de l'Afrique*, Éditions La Découverte/Poche, 1996.

4. Une déclaration faite par un jeune naufragé africain sur les antennes de Radio France internationale.

mérite d'être mieux appréhendée et soutenue par les Africains d'abord, puis comprise et relayée par leurs partenaires de la communauté internationale.

En m'appuyant sur les leçons tirées de mon engagement politique et de mon parcours professionnel, je souhaite, dans cet essai, contribuer au débat sur le sens des mutations en cours dans les pays africains et en dégager les traits communs. Plus d'une vingtaine d'années d'observations de terrain ont forgé ma conviction que des transformations profondes sont en cours au niveau local, dans les villages, dans les quartiers et au sein des communautés. Cette dynamique de changement, même fragile et hésitante, interroge toutes les constructions socioculturelles, économiques et institutionnelles en place.

C'est cette conviction qui m'a poussé à contribuer, en compagnie de milliers de Maliennes et de Maliens, à la réforme de la décentralisation, espérée et attendue pendant de si longues années par les populations, surtout en milieu rural. L'expérience de cette réforme politique et institutionnelle et celle de la gestion des affaires publiques me fondent à interroger les modalités actuelles retenues en Afrique pour construire la démocratie pluraliste, à laquelle beaucoup de Maliens et d'Africains ont sacrifié leur vie et pour développer le continent. Mon souhait, à travers ce livre, est aussi de montrer la responsabilité des États-nations postcoloniaux installés suite aux indépendances octroyées ou conquises dans les échecs actuels du continent. Ces États-nations n'ont pas soldé les comptes de la colonisation, ni apporté du coup des réponses aux questions des populations africaines ou à celles que le reste du monde pose au continent. Ils doivent être profondément réformés sinon refondés.

Les expériences et les paroles collectées auprès des divers acteurs du Réseau de dialogue sur la gouvernance en Afrique et des organisations membres de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique m'ont conforté dans la conviction que seul le niveau local ouvre de nouvelles perspectives pour ce vieux continent qu'est l'Afrique. La responsabilisation pleine et

entière de ce niveau est un point d'appui pour un nouveau départ. La mise en dialogue de l'échelon local avec les échelons nationaux et internationaux permettra de construire un nouveau type d'État plurinational prenant en compte la diversité des sociétés et des territoires. C'est la condition de la construction d'un avenir meilleur en Afrique.

Cet essai que je vous propose n'a pas la prétention d'inventer une nouvelle théorie sur le développement de l'Afrique. Je ne fais que reprendre ce qui a été dit et redit cent fois. La petite pierre que je veux apporter pour surélever un peu plus « le vieux mur » du développement de l'Afrique, c'est la contribution d'un acteur qui regarde et vit l'Afrique de l'intérieur tout en restant citoyen d'un monde globalisé et pense avoir trouvé, dans un itinéraire fait de conviction, d'idéalisme et même de rêve, les clés indispensables à l'ouverture de la voie du changement. Dans cet essai, je ne prétends pas donner des réponses aux problèmes difficiles que les Africains dans leur diversité doivent résoudre, mais je veux très modestement indiquer des voies à étudier et à explorer, et qui me semblent être des alternatives aux multiples impasses dans lesquelles l'Afrique s'est installée.

Première partie

Une conviction construite sur des interrogations, des doutes, mais dans la continuité

1. Le parcours sinueux de l'apprentissage et de la formation

Le vestibule de l'amirou¹ de Bandiagara, une école de formation civique

Ma sensibilité à ce que l'on pourrait appeler « la gestion des affaires publiques », qui est le fondement de mes convictions et de tous mes engagements ultérieurs, plonge ses racines dans ce que je considère comme une tradition familiale. Je suis le produit culturel de deux familles de serviteurs publics qu'aucune frontière n'a réussi à arrêter.

Mon grand-père paternel, Amadou Coumba Sy, vient du Sénégal oriental (Fouta-Toro). Il est recruté à Saint-Louis vers la fin du XIX^e siècle par le colonel français Archinard pour lui servir, lors de sa conquête, d'interprète avec les dirigeants des territoires situés entre le fleuve Sénégal et le Haut-Niger. Ces territoires mis ensemble seront plus tard dénommés « Soudan français ». Plusieurs des enfants de cet homme incroyablement ouvert sur le monde, dont mon père, ont servi l'administration publique coloniale, soit comme interprète soit comme enseignant ou commis, toujours en qualité d'agents de

1. Chef en langue peule.

l'administration publique de leur époque. Mon père, que je n'ai réellement connu qu'après sa retraite de la vie publique, et ses frères m'ont toujours paru être très soucieux de la hiérarchie et du bon ordonnancement de la chose publique. Même si aujourd'hui je ne partage pas le choix qu'ils ont fait ou qui s'est probablement imposé à eux d'être des auxiliaires du pouvoir colonial, je dois reconnaître qu'ils furent tous de grands serviteurs publics.

Du côté maternel, je suis un arrière-petit-fils d'El-Hadj Omar Tall Foutiyou, ce cheikh et conquérant toucouleur également originaire du Fouta sénégalais. Il a donné du fil à retordre à Faidherbe, le fondateur de la colonie du Soudan, dans son avancée dans les terres intérieures en assiégeant le fort de Médine. Au milieu du XIX^e siècle, El-Hadj Omar lança un djihad pour islamiser les territoires soudano-sahéliens, s'opposant du même coup à l'avancée de l'armée coloniale française. Cependant, après avoir conquis le Soudan² et réduit les résistances régionales et locales, le pouvoir colonial confia l'administration des territoires du Macina (au centre du Mali) au fils du résistant à la conquête coloniale : Aguibou Tall, le père de ma mère, qui fut nommé « roi de Macina » en 1905 avec résidence à Bandiagara. De ce fait, les descendants masculins d'Aguibou Tall assument encore la charge d'*amirou* de Bandiagara et de gardien des reliques d'El-Hadj Oumar Foutiyou qui a disparu, dans les grottes de Déguimbéré après avoir échappé au siège d'Hamdallaye. L'oncle³ chez qui j'ai passé la deuxième partie de mon adolescence a assumé cette charge qui est détenue aujourd'hui encore par un cousin, un ingénieur statisticien et ancien haut fonctionnaire d'État à la retraite.

Une branche de la famille qui a combattu l'envahisseur français, même si elle a fini par composer avec lui et une autre branche venue avec les Français pour servir leur administration,

2. Appellation coloniale de la République actuelle du Mali.

3. Moctar Aguibou Tall, le fils d'Aguibou, est le grand frère de ma mère.

il faut bien l'avouer, cette double ascendance prépare à un engagement dans la gestion publique !

Né à Bandiagara un 25 mai 1949, ma première enfance s'est déroulée à Niafouké. Mon père était interprète auprès du chef de circonscription « commandant » au sein de l'administration. Cette position faisait de lui un collaborateur indispensable de l'administrateur en chef, donc jouissant d'une grande influence. C'est dans cette petite ville au bord du fleuve Niger et proche de Tombouctou que je suis allé à l'école en 1956. Les vagues souvenirs qui me restent de cette période de ma petite enfance sont ceux de la commémoration des festivités du 14 juillet⁴ et la grande admiration que j'éprouvais pour les différents chefs de canton *amirou* relevant de la circonscription administrative de Niafouké qui y venaient avec leurs troupes de musiciens et de danseurs (les *sofas*). Je me souviens aussi de tous les conciliabules dans le vestibule de notre concession familiale quand mon père, proche collaborateur du « commandant blanc » recevait la visite des différents *amirou* qui relevaient de Niafouké. Je garde aussi en mémoire le vague souvenir de la lutte sourde qui opposait mon père, militant du Parti progressiste soudanais (PSP) dirigé par Fily-Dabo Sissoko, proche du pouvoir colonial et les leaders locaux de l'Union soudanaise du rassemblement démocratique africain (US-RDA), le parti qui luttait pour l'indépendance, dirigé par Mamadou Konaté.

En 1958, à l'âge de 9 ans, j'ai rejoint la famille de mon oncle, Moctar Aguibou Tall, chef du village de Bandiagara, pour y passer la seconde partie de mon enfance et mon adolescence. Bandiagara, une petite ville située au centre du plateau dogon, était le chef-lieu d'un des cercles⁵ les plus anciens du pays. J'y suis resté, auprès de mon oncle, jusqu'en juin 1966, date

4. Date anniversaire de la fête nationale de la France.

5. Le « cercle » : expression d'origine militaire utilisée par les colons français pour signifier le cercle qu'ils traçaient une fois réalisée la conquête militaire d'un territoire. Cette expression est restée pour caractériser, avant comme après la réforme de la décentralisation au Mali, une des trois entités administratives du pays.

à laquelle j'ai obtenu le Diplôme d'études fondamentales (DEF). Ce diplôme m'ouvrait les portes du lycée classique, préparant à des études supérieures.

Le DEF était alors un diplôme prestigieux. Les candidats n'étaient pas nombreux; tous ceux qui habitaient les différents cercles de la région de Mopti de l'époque (de Djenné à Niafouké) venaient composer dans les locaux d'un établissement de formation de maîtres dénommé: Cours normal de Sévaré. Nous y étions en internat pendant toute la durée des épreuves et des corrections. Les résultats étaient proclamés dans les jours qui suivaient la fin de l'examen. Cette proclamation était faite en présence d'un grand public et c'était l'occasion d'une cérémonie protocolaire et grandiose. Toutes les autorités politiques et administratives de la région s'installaient dans une grande tribune érigée dans la cour de l'école centrale de Mopti. Le candidat admis, une fois son nom proclamé, devait passer devant une foule composée de parents et d'autres élèves sous les applaudissements et les bravos. Être acclamé par une foule si nombreuse face à toutes les autorités était un motif de grande fierté et donnait envie d'aller plus loin. J'avais alors 17 ans.

Durant toute mon adolescence à Bandiagara, j'ai vu mon oncle, entouré de ses conseillers, passer plusieurs heures de la journée à écouter ses concitoyens, à prendre des décisions et surtout à chercher à résoudre les divers problèmes qui étaient portés à son attention. Tout se passait dans l'entrée de la vaste concession appelée le « vestibule ». Cette salle de délibération séparait la grande cour de la maison familiale de la rue. C'est ce vestibule, occupé en permanence pendant la journée, qui accueillait le soir nos causeries. Nous y dormions les soirs où les hôtes de passage étaient trop nombreux pour les chambres disponibles, et c'était fréquent. Mon oncle recevait bon nombre de citoyens ou d'émissaires des quartiers et autres villages alliés de Bandiagara. J'ai toujours vu ce vieil homme simplement habillé, calme et serein, recevoir, écouter et régler les litiges. Cela allait des conflits de voisinage à la gestion des ressources foncières locales,

en passant par les relations entre ses concitoyens et l'administration d'État. J'y ai vu aussi le chef religieux, dépositaire des reliques de son grand-père, El-Hadj Omar, passer ses journées à redistribuer aux nécessiteux l'argent qui lui était donné par les pèlerins venus se recueillir dans la mosquée de la grotte de Déguimbéré⁶ ou simplement chercher les bénédictions du chef spirituel. Cet environnement a contribué à éveiller très tôt en moi le sens de l'engagement pour le service et les causes publiques.

Ma génération a été aussi une des dernières à bénéficier de la formation et de l'encadrement civique et moral à l'école et au mouvement des pionniers instauré par le régime de l'Union soudanaise du rassemblement démocratique africain (USRDA), le parti de l'indépendance. Ce mouvement nous éduquait hors de la famille; parallèlement à l'école nous y apprenions le civisme et le dévouement pour les causes collectives. Nous y menions aussi des activités sportives et culturelles. Pendant les vacances scolaires de Noël et de Pâques se déroulaient les compétitions sportives et culturelles entre les cercles de la région de Mopti. Ces voyages nous permettaient de découvrir, de connaître et de nous confronter aux autres jeunes de la région du plateau dogon, du Séno et du delta du fleuve. Ce brassage créait une camaraderie et la reconnaissance de l'autre en dehors de la famille. À l'époque, nous ne sentions aucune différence entre les Dogons, populations majoritaires et autochtones, les autres ethnies et les Foutankés, descendants des conquérants venus de l'ouest, mais qui ont bénéficié de l'hospitalité des populations autochtones. Le brassage était total, dans les groupes de jeunes et entre les familles, dans le respect de la croyance et de l'identité de chacun.

6. C'est le nom du village où est localisée la grotte où El-Hadj Oumar Tall a disparu.

Militantisme syndical et politique sous la dictature militaire

Mon intérêt pour « la chose publique » s'est surtout affirmé au lycée Askia Mohamed de Bamako où j'ai été orienté à la rentrée scolaire d'octobre 1967. Le régime de la I^{re} République, installé au lendemain de l'indépendance en 1960 et dirigé par le président Modibo Keita, rencontrait déjà de grandes difficultés. Même s'il était difficile à classer au plan de l'option idéologique, le pouvoir de l'USRDA se réclamait d'un socialisme épousant les réalités de la société malienne. Ce régime, dans une première période, avait suscité l'enthousiasme et une grande adhésion des populations. Mais il s'était progressivement radicalisé tant en raison des difficultés politiques et économiques que traversait le pays qu'en raison des luttes internes qui opposaient les révolutionnaires aux modérés. Cette lutte au sein du parti aboutit, en 1967, à la proclamation de la révolution active. Celle-ci s'apparentait à la révolution culturelle de la Chine maoïste.

À cette époque, tous les lycéens suivaient obligatoirement, de la seconde (10^e) à la terminale (12^e), des cours de formation idéologique. Cette formation consistait principalement en la découverte des auteurs marxistes-léninistes et de la pensée maoïste. Le « Petit livre rouge » de Mao était ainsi devenu, pour ma génération, un livre de chevet et une référence intellectuelle. Les cours d'idéologie marxiste avaient la même importance à l'examen du baccalauréat que la matière principale de chaque section du lycée. Comme à Bandiagara, au lycée Askia nous étions engagés dans le Mouvement des pionniers du Mali. Ainsi, nous consacrons une bonne partie de nos vacances scolaires aux travaux collectifs d'utilité publique. Le régime d'alors les appelait « travaux d'investissement humain ».

Le régime de l'USRDA fut renversé par un coup d'État perpétré le 19 novembre 1968 par un groupe d'officiers, surtout des capitaines et des lieutenants, et de sous-officiers dirigé par le lieutenant Moussa Traoré. Comme beaucoup de jeunes élèves et

étudiants de cette période, je ressentais la chute de ce régime comme une libération et nous n'étions pas surpris outre mesure. Le mécontentement populaire qui se généralisait à l'époque dans le pays le laissait prévoir, d'autant plus que la révolution active, installée à partir d'août 1967, avait engendré d'importantes contraintes pour les populations en général et les jeunes en particulier. Les abus de la milice populaire, véritable armée parallèle au service du parti unique, s'ajoutaient aux multiples pénuries ou privations pour nous empoisonner la vie et restreindre nos loisirs. Mais l'allégresse des premiers mois née des promesses du régime militaire céda rapidement la place à une grande déception. Le coup d'État du 19 novembre 1968 nous avait simplement fait passer d'un régime d'encadrement politique et idéologique strict à un régime d'encadrement militaire que le milieu scolaire et universitaire malien commença rapidement à contester. C'est ainsi qu'en compagnie de certains camarades du lycée, j'ai fait mes premiers pas dans la lutte syndicale scolaire à partir des années 1968-1969. En tant que membres du comité scolaire du lycée, nous recueillions les revendications de nos condisciples et préparions les grèves en cas d'échec des négociations avec la direction du lycée. Ce comité était voué à la défense des intérêts de nos camarades, à l'organisation des études et des conditions de vie à l'internat. Nous étions censés nous limiter à une action syndicale, mais la dimension politique prit vite le dessus. C'est bien ce qui fit peur aux nouvelles autorités militaires. Elles n'hésitèrent pas à mater, à plusieurs reprises, les agitations des élèves et des étudiants, et même à arrêter certains d'entre nous.

Les actions de lutte des comités scolaires, coordonnées par l'Union nationale des élèves et des étudiants du Mali (UNEEM), étaient menées à l'occasion avec les syndicats d'enseignants et certains mouvements que nous soupçonnions d'agir en politique mais de façon clandestine. Dès 1969, c'est-à-dire à peine une année après le coup d'État, tous ces groupes, sous couvert de lutte syndicale, commencèrent à se livrer à un

véritable harcèlement politique des nouvelles autorités politico-militaires. Nous autres, jeunes lycéens, étions bien loin d'avoir une pensée politique structurée dans cette lutte. Nous y participions, mais comme beaucoup de mes camarades, je pressentais que la prise du pouvoir par les militaires à partir de 1968 constituait une atteinte grave à la marche du peuple malien vers le progrès. Les années qui suivirent cette première expérience de lutte politico-syndicale lycéenne, véritable école d'engagement et de militantisme, allaient renforcer ma formation politique.

Les années françaises : L'ouverture sur l'Afrique et le monde

En contrepartie de la bourse qu'ils recevaient du gouvernement, les admis au baccalauréat n'avaient pas la liberté du choix de leur orientation universitaire. Celle-ci était faite en fonction des besoins planifiés du pays en ressources humaines.

Convoqué à Bamako, au service des bourses du ministère de l'Éducation nationale, pendant que j'étais en vacances à Bandiagara, j'appris que le gouvernement m'octroyait une bourse d'études pour la France à condition de suivre la formation de vétérinaire. J'acceptais cette condition sans y avoir trop réfléchi. La simple idée d'aller en France pour y faire mes études me remplissait d'un bonheur et d'une fierté tels que j'étais prêt à accepter tous les sacrifices que cela pouvait exiger. Je savais que si je voulais quitter le Mali, c'était le prix à payer. Alors vétérinaire, médecin ou chimiste, cela m'importait peu ! L'essentiel était de partir à l'étranger pour faire mes études et à cette époque la France jouissait d'un grand prestige intellectuel.

J'avais 22 ans quand je suis arrivé à Paris un matin d'octobre 1971. La veille j'avais passé une nuit sans sommeil, à faire des adieux à toute ma famille et à mes amis. À ma mère tout particulièrement, elle que je n'avais jamais quittée pour une destination aussi lointaine et pour un temps aussi long. Les voyages de retour au Mali étaient prévus seulement tous les trois ans et

en cas de bons résultats aux examens ! J'ai donc fait partie d'un contingent d'une trentaine de jeunes Maliens, qui comme moi sortaient pour la première fois de leur famille et de leur pays pour aller poursuivre des études à l'étranger et en France en particulier.

L'Office de coopération et d'accueil universitaire (OCAU), un service du ministère français de la Coopération, était chargé de l'accueil des étudiants africains et de la gestion des inscriptions dans les filières choisies par le gouvernement. Il nous prévint que les lycées préparatoires aux grandes écoles avaient effectué leur rentrée en septembre. Il nous était donc impossible de combler le retard que nous avions pris, vu le niveau et le rythme des classes préparatoires, à moins d'accepter de perdre une année scolaire à attendre. On nous proposa alors d'aller faire notre préparation au concours d'entrée à l'école vétérinaire à la faculté des sciences de l'université de Rouen. N'ayant pour alternative que de retourner au pays et aucune idée de ce qu'était la préparation à un concours pour une grande école, mes compagnons d'infortune et moi-même fûmes inscrits en première année dans la filière Chimie/Biologie/Géologie (CBBG) où nous devions passer, au bout de deux ans, un diplôme d'études universitaires générales (DEUG). Cela nous permettrait au mieux d'être admis à titre étranger aux écoles vétérinaires dont les plus réputées étaient celles de Maisons-Alfort et de Toulouse, à défaut de pouvoir réussir le concours d'entrée.

À Rouen, la cité universitaire de Mont-Saint-Aignan où nous devions loger n'était pas encore ouverte en dehors de quelques pavillons hébergeant les étudiants qui n'étaient pas partis en vacances. En attendant, le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de l'académie de Rouen nous trouva un hébergement temporaire dans une auberge de jeunesse à Rouen. Chacun de nous y avait, pour la nuit, un lit qu'il devait quitter aussitôt après la toilette du matin. Ainsi chaque matin, après avoir mis nos valises à la consigne à bagages de l'auberge, nous devions déambuler en ville jusqu'au soir suivant où nous y

revenions pour nous voir affecter de nouveaux lits le temps d'une nuit. Dans le groupe de Maliens que nous formions, personne ne se connaissait avant de venir en France, chacun venant d'établissements secondaires et de villes différents. L'université n'étant pas encore ouverte, nous passions le plus clair de notre temps dans les rues, nous abritant sous les arrêts de bus en cas de pluie dans cette Normandie en automne. Souvent, pour changer d'ambiance, nous allions à la gare. Il y avait un peu plus d'animation et nous voyions au moins, de temps à autre, passer des Noirs que nous prenions pour des Africains. Nous disions bonjour, en espérant un retour, mais ils nous répondaient à peine, courant pour attraper qui son train, qui son car à la sortie de la gare.

Ce premier contact avec la France fut très déprimant pour moi. Issu d'une famille nombreuse, venant d'un pays où toutes les personnes qui se croisent dans la rue se disent bonjour, qu'elles se connaissent ou non, d'une ville où toutes les maisons sont ouvertes, je me retrouvais solitaire dans la grisaille de l'automne et sous les pluies incessantes d'octobre. Dans les rues, toutes les maisons semblaient fermées, pour moi inhabitées. Les nombreuses personnes que je croisais semblaient toujours pressées. Elles ne marchaient pas, elles couraient. J'en venais à me demander où les gens que je croisais pouvaient bien aller et si les maisons aux volets clos étaient occupées. Cette errance dans les rues de Rouen entre la gare et l'auberge de jeunesse n'a duré qu'une semaine, mais elle a fini par me déprimer. L'envie m'est venue à plusieurs reprises d'aller à l'OCAU demander mon rapatriement.

Lorsque les chambres se sont libérées à la cité universitaire de Mont-Saint-Aignan, c'est avec un grand soulagement que nous avons retrouvé d'autres étudiants africains qui y habitaient depuis un ou deux ans. En raison de mon ethnie et de mon ascendance, un groupe d'étudiants venant du Sénégal qui disposait en France d'une forte communauté d'étudiants et de travailleurs émigrés me prit en sympathie.

Les étudiants africains que nous avons trouvés à Rouen, bien que peu nombreux, avaient déjà leurs habitudes. Ils connaissaient le campus et la ville. Ils nous servaient, selon les affinités, de guide pour découvrir les habitudes du restaurant universitaire et pour effectuer les formalités d'inscription et autres facilités d'installation et de découverte du campus et de la ville. Progressivement, je me suis intégré dans la petite communauté africaine, d'abord celle de l'Afrique de l'Ouest, puis celle des Antilles également très présente sur le campus. Avec le démarrage des cours, dans l'amphi, j'ai aussi commencé à faire connaissance avec des étudiants français.

Sur le plan universitaire, la première année a été difficile. Comme pour la plupart des étudiants nouvellement arrivés, le début des cours m'a déstabilisé. Je me suis retrouvé dans de grands amphithéâtres de cinq cents personnes, moi qui étais habitué à des classes de trente à quarante élèves. Il fallait prendre des notes alors que dans le système scolaire que je venais de quitter les enseignants nous dictaient les cours. Dans ce grand amphithéâtre, le professeur que j'apercevais au loin utilisait un micro pour que tout le monde puisse l'entendre. Éprouvant beaucoup de peine à suivre, j'étais souvent distrait, ne parvenant pas à me concentrer sur ce que disait le professeur et à prendre des notes en même temps. Après ces cours à moitié notés, il fallait chercher le complément par un travail personnel en bibliothèque ce à quoi je n'étais pas habitué, car nous n'avions pas de bibliothèques dans nos lycées du Mali.

J'ai vite compris que cette filière ne me correspondait pas. Un de mes frères aînés, qui avait fait ses études à l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, me confirma par ailleurs qu'il serait difficile d'y entrer en passant par l'université. Tout cela me hantait. Très rapidement je me mis en quête d'autres filières plus conformes à mes attentes et à mon tempérament. Au cours de cette quête, je fus dirigé vers l'Institut supérieur des techniques d'outre-mer (Istom), sur le campus du Havre. L'Istom, un établissement supérieur d'enseignement technique, formait ceux qui se destinaient

à la coopération avec les pays que l'on appelait d'outre-mer, Afrique, Asie, Pacifique et Amérique latine. La formation se faisait selon deux filières, économie et agronomie. Après une formation de quatre années, on sortait de cet établissement avec un diplôme d'ingénieur en agroéconomie appelé diplôme d'études supérieures des techniques d'outre-mer (Destom). Cette formation technique dans un institut, au sein de promotions d'une trentaine d'étudiants par an sélectionnés après un concours écrit et un entretien avec un jury, se rapprochait beaucoup plus de ce que je voulais et pouvais faire. J'ai vraiment été enthousiasmé par cette perspective. J'ai donc mis à profit mes vacances scolaires pour préparer le concours de l'Istom.

La formation qui associait sciences techniques et sciences sociales répondait mieux à mes attentes et à mes envies professionnelles. Bien qu'ayant abandonné la filière vétérinaire, j'avais envie de travailler sur les questions touchant le monde rural. Au Mali, comme dans beaucoup de pays en Afrique, elles étaient jugées essentielles pour le développement.

J'ai donc rejoint l'Istom. Cet institut accueillait, au total, une petite centaine d'étudiants, vingt à vingt-cinq par promotion ; sa taille humaine tranchait singulièrement avec l'université. De par sa dimension modeste et ses objectifs assez pointus, il y régnait un véritable esprit de camaraderie, qui à vrai dire se manifestait en début d'année scolaire de manière assez brutale par le bizutage que nous, Africains, ne comprenions pas bien et n'apprécions d'ailleurs que modérément. On nous poussait dans un bassin d'eau froide qui faisait face à l'école. C'était une véritable épreuve en plein mois d'octobre haurais ! L'Istom se révéla un lieu de grande liberté intellectuelle. On essayait déjà à cette époque d'y construire une pensée alternative sur le thème du développement et particulièrement sur la coopération au développement. Outre les matières techniques, nos enseignants, des praticiens venant d'univers professionnels très divers, nous initiaient aux différentes problématiques du développement du Tiers Monde, à ses rapports avec le reste du monde et à

l'économie du sous-développement. C'est là que, au contact d'enseignants venant de l'Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (IRAM) de Paris, de l'Afrique, de l'Asie, d'Amérique latine et d'autres organisations françaises et européennes travaillant sur le Tiers Monde, ma propre réflexion sur le développement de l'Afrique a commencé à s'étoffer. Quelques étudiants étaient motivés par la perspective d'une carrière internationale qui se dessinait devant eux en outre-mer ou par l'envie de partir à la découverte du monde. Mais la majorité des étudiants était là par vocation. Avec la sincérité de la jeunesse, ils se destinaient à la coopération. Ils voulaient œuvrer à matérialiser, à travers cette coopération, une meilleure solidarité internationale.

L'Istom était une école axée également sur la pratique. À la fin de chaque année scolaire, de la première à la troisième année, les étudiants devaient faire un stage d'application. La dernière année était presque entièrement consacrée à un stage pratique à l'issue duquel était présenté le mémoire de fin d'études. À partir du stage de la troisième année et ce jusqu'à la fin de mes études, je suis revenu faire tous mes stages au Mali, parce que mon idée était, dès ce moment, de me familiariser avec les questions rurales de mon pays.

Faire de la politique pour servir et non pour se servir

Dès mon arrivée en France, l'engagement militant du lycée Askia s'est naturellement prolongé au contact de mes aînés de l'Association des étudiants et des scolaires maliens en France (AESMF) et de la Fédération des étudiants d'Afrique noire en France (FEANF). Cette dernière rassemblait des étudiants presque tous originaires des anciennes colonies de l'Afrique française. Ces associations politico-syndicales assuraient l'accueil et les premiers appuis aux nouveaux étudiants africains dès leur arrivée en France. Parallèlement à l'Office de

coopération et d'accueil universitaire (OCAU), elles guidaient nos premiers pas dans les dédales du monde universitaire, particulièrement à Paris. Dans la foulée, elle nous assurait un encadrement politique et nous initiait au militantisme pour la cause des peuples africains en prise avec les dictatures néo-coloniales postindépendance et avec les dictatures militaires qui commençaient à s'installer à la suite des premiers coups d'État, au Ghana, au Togo, au Mali, etc.

L'encadrement politique que les lycéens de ma génération avaient reçu avec le mouvement des pionniers et la formation à l'idéologie marxiste m'avaient bien préparé à cette lutte. Nous passions des nuits entières à discuter et à refaire l'Afrique et le Mali dans nos chambres d'étudiants. Les associations d'étudiants organisaient de nombreux débats sur tous les campus. Grâce au mouvement étudiant malien et africain, j'ai aussi visité beaucoup de villes universitaires en France : Toulouse, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Nice, Bordeaux, Lille... En tant que délégué de mes camarades africains de Rouen, j'ai ainsi passé des nuits blanches à participer aux congrès de la FEANF où se retrouvaient les représentants des associations des étudiants africains en France. De longues et passionnantes discussions s'engageaient sur les situations politiques, économiques et sociales de nos différents pays. Nous faisons des analyses sans complaisance sur les conditions dans lesquelles vivaient les populations de nos villes et de nos campagnes. Nous sortions de ces congrès avec des orientations sur la conduite à tenir aussi bien en France, pendant la vie estudiantine, que lorsque nous retournerions dans nos pays respectifs, une fois nos études terminées.

C'est donc à partir de la France que mon *background* idéologique s'est véritablement construit et que le syndicalisme étudiant amorcé au Mali au sein du comité scolaire du lycée s'est mué en un militantisme politique nettement marqué à gauche. Pendant les actions de solidarité que nous menions, j'ai souvent été en contact avec les mouvements français d'extrême gauche,

notamment la Ligue communiste révolutionnaire (LCR) et de gauche comme le Parti communiste et bien d'autres organisations qui fréquentaient les campus. En dehors de réunions engagées, nous organisons des manifestations culturelles et politiques et nous nous associons aux luttes syndicales des organisations d'étudiants français. Ils nous rendaient la pareille lors de nos mouvements de protestation et d'occupation des ambassades de certains pays africains. En signe d'engagement auprès des couches populaires de nos pays, nous donnions des cours d'alphabétisation dans les foyers et aidions souvent les travailleurs immigrés à accomplir les procédures dans les administrations françaises.

J'ai retenu de cette époque que l'engagement pour la défense d'une cause et la solidarité sont des aspects importants du militantisme. Je me souviens par exemple qu'en 1975, lorsque je dus retourner au Mali faire mon premier stage, mes camarades, connaissant mes activités politiques, s'inquiétèrent de me voir retourner au pays. Il était à cette époque dirigé par un régime policier qui pourchassait tous les contestataires. Ils craignaient de me voir arrêter dès que je foulerais le sol malien. Nous étions convenus que si je ne donnais pas de mes nouvelles au bout d'une semaine, ils pourraient me considérer comme arrêté et qu'ils se mobiliseraient pour me sortir des mains de la dictature militaire malienne. En fait dès mon arrivée à Bamako, j'ai été happé par ma famille que je n'avais pas revue depuis cinq ans et j'ai oublié de donner de mes nouvelles aux camarades du Havre ! Heureusement au bout d'une semaine je me suis souvenu de mon engagement de donner signe de vie à mes compagnons de lutte en France. Bien m'en a pris. À mon retour en France, ils m'ont informé que mon message était arrivé juste au moment où ils se préparaient à déclencher une campagne d'information sur mon arrestation au Mali.

Mon diplôme d'agroéconomiste acquis, j'ai voulu parfaire ma formation en m'inscrivant à un troisième cycle en développement agricole à l'Institut d'études du développement

économique et social (IEDES, université de Paris I). Comme l'Istom, cet institut dans la mouvance tiers-mondiste était un point de rencontre entre Africains, Asiatiques et Latino-Américains. Les cours d'éminents professeurs d'économie du développement comme Samir Amin, Emmanuel Aguiri et Marcel Mazoyer, qui avait repris la chaire de René Dumont sur l'agriculture comparée à l'Institut national d'agronomie de Paris-Grignon (INA P-G), m'ouvrirent l'esprit à l'économie du développement et à la problématique de l'évolution des systèmes agraires.

Après avoir obtenu le diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en développement agricole, sur conseil du professeur Mazoyer, je me suis orienté vers la recherche en m'inscrivant, pour faire une thèse de doctorat de 3^e cycle dans la même université. Après être resté quelques mois en France pour mes recherches bibliographiques, je suis rentré au Mali en fin 1979. J'avais l'intention de poursuivre mes recherches de terrain et de terminer l'écriture de ma thèse de doctorat en développement économique et social dans l'option développement rural.

Ces « années françaises » d'études et d'engagement militant avaient renforcé mes convictions politiques. Pour nous, militants de l'AESMF et de la FEANF, « lier notre sort à celui des masses populaires africaines » était plus qu'un simple slogan. Il exprimait la conscience claire que l'Afrique postcoloniale ne trouverait jamais sa voie sans un changement capable de mobiliser ses élites et surtout de concerner toutes les populations du continent. Le militantisme pour la cause des peuples africains m'a aussi ouvert à l'internationalisme à travers les contacts avec les organisations de la gauche française. Car à l'époque, sur les campus et en dehors du cadre universitaire, les organisations d'étudiants africains se mobilisaient pour leurs populations, mais également pour tous les « peuples opprimés de la Terre ». La fréquentation des foyers de travailleurs émigrés et les cours d'alphabétisation que nous y donnions dans le cadre des activités politiques de l'AESMF étaient déjà un début de mise en

pratique de notre volonté de lier notre sort à celui des peuples africains. L'apprentissage de l'engagement au service de causes nationales et internationales, le don de soi pour ses convictions, la capacité de défendre ses points de vue en toutes circonstances: tels furent les acquis plus que politiques de ma vie d'étudiant. Cet apprentissage me servira également dans ma pratique professionnelle.

2. La recherche en milieu rural et les démarches développementalistes : le temps des désillusions

Le retour au pays pour « coller aux masses paysannes »

De retour au Mali en octobre 1979 pour des travaux de recherche en vue de ma thèse, j'avais à peine eu le temps de défaire mes malles, que je partis aussitôt dans les villages du sud du pays. Je brûlais d'impatience d'y aller pour comprendre pourquoi, malgré toutes ses potentialités en terre et en eau, malgré toutes les connaissances accumulées, mon pays en était encore à se battre pour l'autosuffisance alimentaire qui était déjà la grande préoccupation de l'époque. Les autorités tentaient, avec beaucoup de difficultés, de prévenir le spectre de la famine qui s'annonçait en faisant appel à l'aide internationale. Mes convictions techniques étaient donc intimement liées à mon engagement militant : je ne voyais pas de salut pour mon pays en dehors du développement des filières de productions et des économies rurales, donc de la paysannerie rurale.

Le concours d'entrée à la fonction publique d'État n'étant pas encore institué, j'ai commencé à prendre les premiers contacts

pour trouver un emploi qui me donne la possibilité de travailler sur la thèse. Je me suis naturellement adressé à l'Institut d'économie rurale (IER). Après notre entretien, le directeur de l'IER me proposa d'intégrer un programme de recherche sur les systèmes de production rurale qui devait démarrer dans la région de Sikasso au sud du pays. L'objet de cette recherche correspondait parfaitement à celle que je consacrais à l'évolution des systèmes agraires sénoufo-miniankas⁷ dans la zone dite « Mali-Sud ». Elle m'offrait ainsi l'opportunité de comprendre les raisons de la précarité des filières de production agricole. Par ailleurs, la zone Mali-Sud avec tout son potentiel représentait un grand enjeu pour l'avenir agroalimentaire et industriel du pays. Les premiers effets de la sécheresse se manifestant déjà au nord du pays, et cette zone sud, à bonne pluviométrie et à fort potentiel foncier, était sans doute appelée à devenir un pôle de convergence pour les populations sahéliennes à la recherche de pâturages et de terres cultivables.

Après une dizaine d'années de séjour en France, j'étais donc, un mois à peine après mon retour au pays, installé à Sikasso. Je travaillais dans les trois villages tests que nous avons sélectionnés parce qu'ils représentaient trois stades de classification, avancé, intermédiaire et retardataire des systèmes de production. Il s'agissait des villages de Gladié dans le cercle de Sikasso, de Monzondougou-Koloni dans le cercle de Kolondiéba et de Sakoro dans le cercle de Bougouni. L'équipe que j'avais intégrée en tant qu'agroéconomiste regroupait des chercheurs de quatre autres disciplines majeures : agronomie, économie, sociologie et zootechnie, auxquelles d'autres profils pouvaient s'adjoindre en fonction des besoins d'investigation des programmes de recherche. J'étais chargé dans un premier temps des enquêtes et analyses économiques, puis le chef de programme me proposa de coordonner l'équipe de chercheurs qui travaillait sur l'axe

7. Les Sénoufos et les Miniankas occupent un territoire situé au sud-est de la région de Sikasso, à cheval sur le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina-Faso. Ce sont essentiellement des paysans.

Sikasso-Bougouni, une des composantes de notre programme. L'engagement politique qui sous-tendait ma démarche de technicien me fit prendre de grands risques. Conformément au mot d'ordre politique qui voulait que nous autres, étudiants formés à l'étranger, nous nous rapprochions le plus possible des « masses africaines », dans les villages, je mangeais les mêmes repas et buvais la même eau que les paysans sans prendre de précaution particulière. Habitué depuis longtemps au régime alimentaire européen, je fus atteint de dysenterie, amibiase et même d'une bilharziose intestinale dont je traîne, aujourd'hui encore, les séquelles. Avec le recul, je me rends compte que j'avais l'attitude de l'étudiant engagé politiquement, revenu dans son pays et au village et bien décidé à ressembler aux villageois vivant dans une situation inacceptable.

Le transfert des innovations techniques suffit pour le développement : un leurre !

Le programme de recherche que je coordonnais portait sur les problématiques liées à l'introduction des innovations techniques en milieu paysan. Les innovations en question étaient mises au point dans des stations de recherche spécialisées par type de spéculations végétales : le coton, les céréales, le riz, etc. Elles étaient donc conçues dans des lieux où les techniques et les facteurs de production étaient artificiellement maîtrisés et contrôlés. Mais ces innovations, jugées performantes en station, avaient beaucoup de difficultés à être adoptées en milieu réel, c'est-à-dire dans les champs des paysans. Notre équipe de recherche partait du constat que le paysan de la zone ne se spécialisait jamais dans la production d'une seule culture. Il combinait deux, trois, voire quatre types de production qui interagissaient entre elles et influuaient sur le rendement des sols. Les paysans de cette zone, pour minimiser les risques, étaient tous un peu agriculteurs, un peu éleveurs et même souvent pêcheurs ou arboriculteurs. Dès lors, le total de la production

finale était fonction de la capacité de ce paysan à mettre de la cohérence dans la gestion de ces multiples facteurs. La question qui nous était posée était de savoir comment des innovations mises au point en station de recherche, disponibles pour la vulgarisation, pouvaient être appliquées par les paysans. Il s'agissait également de savoir comment, en amont, la mise au point des innovations pouvait se faire à partir des préoccupations et des conditions réelles de production des paysans. En d'autres termes, il s'agissait de donner un sens pratique à la recherche agricole en amenant chercheurs et paysans à dialoguer.

Il faut préciser que la région de Sikasso dans laquelle intervenait le programme de recherches constituait également le cœur de la production cotonnière encadrée par la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT). La recherche sur les systèmes de production dans la zone Mali-Sud me permit de mesurer les limites à long terme d'un système de production bâti autour d'une culture de rente, en l'occurrence le coton. Certes, celui-ci permettait aux paysans d'accéder aux moyens de production modernes : culture attelée, engrais, herbicide, etc., et ces moyens servaient également aux céréales du fait de la rotation des cultures. Par ailleurs, le coton bénéficiait d'un système de crédit et d'un dispositif de commercialisation qui profitait à l'ensemble des exploitations agricoles familiales. Mais les exigences de ce système soulevaient déjà à l'époque des interrogations sur la préservation de la qualité des sols restées, aujourd'hui encore, sans réponses satisfaisantes.

Nos investigations sur le système de culture dit « intermédiaire⁸ » nous amenèrent à choisir un « paysan-collaborateur » dans le village de Monzondougou-Koloni dans le cercle de Kolondiéba, pour expérimenter dans des conditions réelles notre protocole de recherche. Nous observâmes qu'il existait dans cette catégorie d'exploitant agricole une grande contrainte sur le

8. Un système de production à mi-chemin entre l'intensification recherchée par les appuis techniques et les pratiques extensives que la recherche veut changer.

désherbage à un moment crucial du calendrier agricole. Le temps consacré au sarclage des mauvaises herbes et la capacité d'un exploitant à sortir ses cultures de l'enherbement déterminaient, selon nous, la réussite ou l'échec de sa récolte. Or, dans la tradition de cette zone, les paysans faisaient appel pour désherber leurs champs à des associations de jeunes du village ou de la contrée. Celles-ci regroupaient des jeunes gens qui consacraient leur jour de repos, quand ils ne travaillaient pas dans les champs de leur famille, à des interventions collectives dans les autres exploitations qui sollicitaient leur service. Le travail journalier de ces jeunes était rémunéré en nature, un bœuf et un repas, ou en numéraire, ce qui leur permettait d'organiser une fête à la fin des travaux. Nos enquêtes nous avaient permis d'observer que toutes les exploitations qui avaient un besoin urgent de cette force de travail supplémentaire n'y avaient pas toujours accès au moment souhaité.

Notre proposition technique pour ces exploitations fut tout naturellement d'épandre de l'herbicide. Cette solution en effet semblait à la fois moins coûteuse qu'une journée de travail, plus efficace et moins fatigante que l'arrachage des mauvaises herbes. Partant de cette hypothèse et suivant notre protocole de recherche, nous installâmes une parcelle test (la moitié du champ du paysan), sur laquelle fut appliqué notre système basé sur l'utilisation de l'herbicide. Nous comparâmes le temps de travail et le rendement à l'hectare de la parcelle traitée et la partie du champ non traitée, et établîmes un compte d'exploitation. Il était, bien sûr, à l'avantage de la parcelle traitée à l'herbicide.

Convaincue des bienfaits de notre innovation et soutenue par les conclusions de nos comptes d'exploitation, l'équipe entreprit une restitution des résultats aux paysans. Lors de la réunion, l'un d'entre eux prit la parole. Il reconnut l'efficacité de notre innovation au double plan du gain de temps et de l'augmentation du rendement, mais il ajouta : « Si je n'utilise pas l'association de travail du village et des villages voisins, je prends le risque de rompre une chaîne de solidarité construite depuis longtemps

dans le village et entre les villages. La conséquence pour moi sera l'isolement le jour où j'aurai un problème grave, comme un incendie de ma case. Aucun des jeunes du village ne viendra m'aider à maîtriser cet incendie et ce jour-là, je risque de payer chèrement la décision de sortir de la chaîne de solidarité du village.»

Nous n'avions pas de réponse à cet argument. L'unique perception que nous avons eue jusque-là du paysan, était celle de producteur agricole en «oubliant» qu'il était aussi un élément d'un système social et culturel collectif. Il pouvait difficilement s'en exclure en adoptant des innovations parcellaires qui répondaient à nos préoccupations, mais pas aux siennes! Depuis, je me suis juré de ne plus reproduire de comptes d'exploitation tels que je les avais appris à l'école pour évaluer les productions dans le contexte de l'agriculture paysanne malienne.

Un autre exemple nous a été fourni à Sakoro, un village où le système d'exploitation agricole était, selon nos critères, particulièrement «en retard⁹»: les paysans semaient sur des buttes et n'utilisaient ni fumure organique ni engrais minéraux. En vue d'améliorer le rendement des cultures céréalières, nos premiers tests portèrent, après quelques mois d'investigations, sur l'application de la fumure organique. Mais celle-ci, disponible aux abords du village, posait la question d'un moyen de transport de grande capacité. Nous leur avons recommandé l'utilisation de la charrette asine, c'est-à-dire tirée par un âne, pour transporter le fumier du village vers les champs de mil et de maïs. L'application du fumier disponible permettrait non seulement d'améliorer le niveau de fertilité du sol, mais aussi de mettre la parcelle en exploitation plus longtemps.

Quand nous avons évoqué l'utilisation de la charrette asine pour le transport du fumier aux paysans de Sakoro, ils avaient répondu qu'ils ne pouvaient pas le faire dans la mesure où l'âne était le totem du village. Il était interdit d'en posséder un, à plus

9. Une agriculture quasiment manuelle dans un système de culture de défriche-brûlis avec une longue période de jachère.

forte raison de l'utiliser comme animal de trait. Nous avons alors proposé d'utiliser une charrette tractée par des bœufs, une technique utilisée dans d'autres régions du pays pour le transport de personnes. On avait donc fait fabriquer un prototype de charrette bovine pour le transport de fumier. Il fallait l'expérimenter en même temps que nous mettions sur pied un protocole de test pour l'utilisation de la fumure organique. Il fallait aussi identifier des paysans pour mener ces tests. En lien avec les enquêteurs que nous avions dans le village, notre dévolu se jeta sur deux jeunes paysans qui nous semblaient remplir les conditions souhaitées d'ouverture à l'innovation, de courage au travail et qui disposaient en outre de grandes superficies dans leurs champs de brousse.

La toute première alerte vint quand les enquêteurs nous rapportèrent que le village avait décidé d'imposer à nos deux jeunes paysans-expérimentateurs des limites qu'ils ne devaient pas dépasser pour l'extension des parcelles mises en culture. Cette alerte ne souleva aucune inquiétude particulière à notre niveau: nous la mîmes sur le compte de la jalousie que pouvait susciter la réussite prochaine de jeunes paysans innovateurs. Mais une seconde alerte plus sérieuse se manifesta le jour où un enquêteur vint précipitamment du village tout alarmé. Un de nos «paysans tests» avait quitté le village pour une destination inconnue avec toute sa famille et le deuxième était accusé d'une faute «avilissante» qui risquait de le conduire à abandonner le village à son tour!

Je demandai à mon collègue sociologue d'accompagner l'enquêteur au village pour essayer d'éclaircir la situation. À son retour du village, il me recommanda d'aller, en équipe plus complète, parler avec les anciens du village. Nous avons créé, par notre choix des jeunes paysans expérimentateurs, un problème qui avait mis les règles établies du village sens dessus dessous. Nous avons identifié ces paysans-tests sans tenir compte de la règle de l'âge et de la hiérarchie sociale et surtout sans concertation avec les autorités villageoises. En particulier, nous

n'avions pas cherché à savoir quel était, dans la communauté villageoise, le statut de ces deux jeunes paysans dont le rang social ne permettait pas de porter ce genre d'innovation. Ils avaient donc payé à notre place l'erreur que nous avons commise de n'avoir pris en compte que les aspects techniques de l'expérience en oubliant complètement les normes internes de la société villageoise.

Il m'a fallu quelques années pour appréhender la réalité de ce Mali profond dont je ne mesurais pas toute la complexité. Malgré moi et bien qu'étant de ce pays, j'avais plaqué sur lui un cadre de pensée stéréotypé. J'ai découvert une société rurale dont le fonctionnement codifié n'est pas toujours perceptible au premier contact. Ce faisant, elle rencontre difficultés et désillusions dans ses relations avec le dispositif technique et administratif de l'État. J'ai alors pris conscience que la recherche agricole et plus généralement les questions rurales étaient rarement pensées, conduites et financées pour répondre aux préoccupations et aux besoins des producteurs ruraux. Par exemple, la Commission nationale de la recherche agronomique qui se réunissait tous les ans pour évaluer les résultats de l'année écoulée et fixer les priorités pour l'année à venir ne regroupait à cette époque que des chercheurs. L'administration en charge de la recherche n'avait pour souci majeur que sa crédibilité scientifique vis-à-vis des systèmes internationaux fixant les normes et les protocoles. Les chercheurs maliens, au demeurant peu motivés du fait de la fragilité de leur statut, n'étaient là que pour assister les expatriés envoyés par les centres internationaux de recherche qui finançaient l'essentiel des programmes. En d'autres termes, la recherche agronomique répondait à ses propres questions et à celles des centres internationaux, mais bien peu aux questions des utilisateurs, à savoir les paysans maliens. À l'époque, le discours à la mode était le « transfert de technologies ». Il faisait suite à celui sur « l'assistance technique » et précédait celui tenu aujourd'hui sur le « renforcement des capacités ». On pensait, et c'est toujours le cas, que la

technique « moderne » et avec elle ses modes de pensée allaient tout résoudre et tout de suite. Les limites de la logique du transfert suivi de l'appropriation me sont apparues de façon aveuglante durant ces années passées à l'IER. Le transfert de technologies en soi, quel que soit le nom qu'on lui donne, ne répondait pas toujours aux attentes des producteurs ruraux.

Cette expérience dans la recherche en milieu rural m'a révélé le hiatus existant entre les besoins des paysans, par exemple, de se débarrasser de l'herbe dans leurs champs, et les technologies disponibles, en l'occurrence l'herbicide. Techniquement, la solution était simple et disponible. Mais on oublie que le paysan est impliqué dans un système de production en cohérence avec son contexte socioculturel où la moindre innovation fait bouger les lignes et ébranle les acquis construits depuis plusieurs générations. Le chercheur, lui, une fois son intervention réalisée, repart tranquillement dans son laboratoire. L'expérience de la recherche en milieu réel m'a permis de comprendre que c'est, avant tout, les préoccupations du producteur-paysan qui doivent être au centre des objectifs de la recherche en milieu rural et non la seule volonté d'innovation technique, aussi efficace semble-t-elle !

Derrière les faiblesses de la recherche, les inconséquences de l'administration d'État

Cette première expérience sur le terrain professionnel m'a également révélé, de manière plus inattendue, les carences de l'administration d'État, en particulier dans sa composante locale. Cette administration, qui se disait de « développement », qui se prétendait au contact des populations rurales, se comportait plutôt comme une administration d'occupation. Dans la pratique quotidienne, elle ne faisait que perpétuer les rapports et méthodes de l'administration coloniale. Les appellations elles-mêmes demeuraient : ainsi l'administrateur territorial, celui qui représentait l'État, s'appelait-il toujours, et il en était

généralement très fier, « commandant ». Quant aux paysans, ils n'étaient là que pour exécuter les ordres et payer les impôts sans recevoir grand-chose en retour.

Un incident m'a ouvert les yeux sur cette réalité. J'étais installé depuis deux semaines, en mars 1980, dans le village de Sakoro avec une équipe d'enquêteurs pour mener des investigations sur la structure des exploitations agricoles de la zone. En cette saison de l'harmattan, ce vent chaud et sec qui souffle du Sahara, une épidémie de méningite sévissait. Tous les jours, une file ininterrompue de personnes conduisait au cimetière de ce petit village où les familles enterraient leurs enfants décédés. Ne pouvant assister passif à cette tragédie, j'en informais le chef du poste médical le plus proche, en l'occurrence le Centre de santé de Bougouni. Il fallait qu'ils prennent des dispositions pour arrêter ce que je considérais comme une hécatombe. On me répondit que non seulement il n'y avait pas de vaccins disponibles pour ce village, mais que de surcroît il manquait un véhicule pour y aller. Après de multiples discussions et menaces de dénonciation, les vaccins furent finalement trouvés et je mis mon véhicule de service à disposition des agents de santé dans l'espoir de sauver ceux des enfants qui pouvaient encore l'être.

Mais cette terrible histoire ne s'arrêta pas là. C'était en effet le moment qu'avait choisi le commandant du cercle de Bougouni pour envoyer un « garde de cercle¹⁰ » réclamer le reliquat d'impôt dont le village était soi-disant redevable. Devant la divergence qui opposait l'envoyé de l'État et les autorités villageoises sur le nombre de personnes imposables, le chef de village me sollicita pour une médiation. Je venais dans le cadre de mon travail de terminer une enquête démographique du village. À l'époque et c'est toujours le cas aujourd'hui, l'absence d'un état civil fiable empêchait de connaître la date de naissance exacte des gens. Nous avions pris l'habitude dans le cadre de nos

enquêtes d'établir un calendrier local reprenant les grands événements connus : l'année de l'accession du pays à l'indépendance, l'année de construction de la grande route proche, etc., en fonction desquels les gens pouvaient plus ou moins se situer. Ainsi nous disposions d'informations plus précises que celles des autorités étatiques, ce qui permettait aux villageois de contester les sommes qui leur étaient réclamées. Mais l'envoyé de l'administration n'a rien voulu entendre aux chiffres que je lui donnais, ni à la situation de détresse que connaissait ce village. J'ai eu beau m'emporter au point de risquer de graves sanctions (nous étions sous le régime militaire et s'attaquer à l'un de ses agents pouvait mener loin), il arguait qu'il n'était qu'un envoyé faisant ce qu'on lui avait demandé de faire. Et, à vrai dire, il avait raison. Au final, il exigea d'emmener le chef de village administratif avec lui comme une espèce d'otage. S'il est une chose que cette histoire m'a enseignée, c'est que la communauté villageoise fabrique des paravents entre l'État et elle-même : d'un côté, le chef de village, autorité légitime que tout le monde consulte et qui est à l'abri ; de l'autre, le chef « administratif », véritable interlocuteur de l'administration, soumis à toutes les brimades de cette dernière. J'ai commencé à voir là les premières manifestations du décalage entre les institutions étatiques et les sociétés rurales en Afrique.

Les six années passées dans la recherche en milieu rural m'ont fait plonger dans la réalité du monde rural malien. J'ai tiré de ce retour, presque brutal, dans mon pays un bénéfice sans égal. D'abord, qu'on ne pouvait pas négliger la parole, les savoirs et les traditions locales. Si on ne les prend pas en compte dans les stratégies de changement, elles deviennent un frein, au lieu d'être un levier. Le patrimoine d'un peuple est fait de valeurs positives mais également de handicaps, et c'est en gérant les uns et les autres ensemble que l'on pourra définir la voie du changement. On parle aujourd'hui du formidable développement de la Chine, mais ce pays est parvenu à ce résultat en assumant sa culture. Confucius l'a enseigné quand il disait en substance : « Un peuple

10. Nom donné aux hommes relevant de la garde républicaine assurant la sécurité des autorités administratives.

battu techniquement ou économiquement peut se relever, mais un peuple battu culturellement ne se relèvera jamais.» Il est frappant de voir comment les Chinois pensent en tant que Chinois tout en restant ouverts au monde.

Le grand point faible de l'Afrique est que ses élites sont dans un rapport schizophrène à leur culture : d'un côté elles la revendiquent et n'importe quel Malien est par exemple fier de l'histoire, des empires médiévaux et de ses traditions ancestrales, mais de l'autre, elles n'assument pas ce patrimoine. Dès qu'on évoque l'ethnie ou la communauté d'attache, par exemple comme sphère d'identité, chacun se sent confusément coupable comme si cela allait à l'encontre du progrès. Mon avis est qu'il faut être ouvert au monde, prendre ce qui est utile à la construction de notre modernité, mais le faire toujours à partir de nos propres références et notre patrimoine culturel et institutionnel. Pourquoi, par exemple, ne pas ouvrir un débat public sur le principe de la prise en compte de la sphère communautaire dans nos lois constitutionnelles ? La communauté ethnique ou religieuse, qui reste encore un des tout premiers niveaux de socialisation et l'identité première de la plupart des Africains, est après la famille le tout premier niveau d'organisation dans les sociétés africaines. D'autant que chaque Africain s'identifie d'abord par son patronyme qui renvoie toujours à une famille et à une communauté. Partons donc de cette réalité et voyons si elle est bonne ou mauvaise pour la construction de notre modernité et notre insertion au monde. Il faut éviter de prendre systématiquement en référence le regard des autres sur nous. Comme dit un adage populaire du Sahel : « Si tu te mets devant ta porte ne sachant pas où aller, tu trouveras bien un passant qui t'amènera où il veut. » Les Africains doivent définir leurs propres perspectives pour ensuite négocier les conditions de réalisation de ces perspectives avec le reste du monde.

J'ai également compris, au contact des réalités quotidiennes de l'échelon local du pays, que les constructions administratives

et institutionnelles héritées de la colonisation ne favorisent pas l'émancipation du pays. Ces institutions et administrations n'ont fait que chausser les bottes de leurs devancières coloniales. J'ai surtout pris conscience que le premier défi à relever reste celui de la conception et de l'organisation des institutions et de leur ancrage dans le quotidien des populations. Ces institutions, malgré toutes les années écoulées depuis l'indépendance, restent encore en marge des sociétés.

3. Le développement rural : ma quête du changement prend de l'ampleur

Les ruptures professionnelles et la confrontation à la problématique du développement

Fort des enseignements accumulés durant ces années de recherche en milieu rural, j'ai décidé d'opérer ma première mutation professionnelle en 1986. Je ressentais le besoin d'aller comprendre ce qui se passait du côté de l'encadrement administratif et technique de la promotion des productions rurales. J'avais le sentiment que les difficultés liées au développement des productions rurales et les réponses à apporter se trouvaient davantage à ce niveau qu'à celui du producteur. Je fus contacté pour le poste de chef du service du suivi-évaluation des actions de développement dans la région de Kayes et une partie de celle de Koulikoro en remplacement d'un jeune coopérant français en fin de contrat à l'Office de développement intégré des productions arachidières et céréalières (ODIPAC). J'ai accepté sans hésitation, saisissant ainsi l'occasion d'observer et de comprendre la problématique du développement rural à partir d'une Opération de développement rural (ODR¹¹) et dans deux régions à production agricole marginale et géographiquement

11. Dans ces années, l'ODR était le modèle d'organisme qui servait à encadrer les productions agricoles dans les différentes zones rurales du pays.

enclavées malgré leur immense potentiel en ressources naturelles (sol et eau).

L'approche du développement rural au Mali a une longue histoire faite de ruptures souvent brutales et de constant retour à la case départ. Durant les huit années de la I^{re} République qui suivit l'indépendance, le régime socialiste de l'USRDA avait lancé une politique de développement rural consistant à organiser les exploitations familiales en coopératives agricoles encadrées par la Société mutuelle pour le développement rural (SMDR). Il était prévu que l'État soutienne cette dernière en attendant que les coopérateurs aient les moyens d'organiser leur propre système d'approvisionnement et de commercialisation de leurs productions. Mais cette option a aussitôt rencontré une grande résistance de la part des producteurs ruraux, attachés à leurs petites exploitations familiales. En réponse à cette résistance paysanne, l'État décida de mettre en place un système d'encadrement strict de toutes les filières importantes, céréales, cultures d'exportation, et d'accorder le monopole de la commercialisation des productions agricoles à l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM), sous la surveillance de l'administration publique et des forces de sécurité. C'est le début des premières opérations d'encadrement technique des producteurs ruraux que l'on appelle encore aujourd'hui « appui au monde rural » !

La première conséquence de ces mesures fut la désorganisation de la production agricole paysanne. Les prix des matières premières agricoles étant fixés par l'administration, les paysans n'avaient plus d'intérêt à augmenter leurs niveaux de production : ils se réfugièrent alors dans l'autoconsommation et dans l'écoulement du surplus éventuel au marché noir. Très rapidement, la désorganisation de la production agricole provoqua par conséquent une crise alimentaire dans le pays. L'État resserra encore le cercle vicieux de la répression : les producteurs et les chefs de villages furent soumis à toutes sortes d'humiliations ; à chaque village était fixé un quota de céréales à produire et à commercialiser. C'est sur la base de ce quota que l'efficacité de

l'autorité administrative locale était évaluée. Malheur aux producteurs et aux autorités des villages qui n'arrivaient pas à fournir les quantités demandées ! Ces pressions et les mesures de rétorsion qui les accompagnèrent furent en grande partie à l'origine du rejet du régime USRDA par les populations rurales. Les militaires en tirèrent profit pour justifier leur coup d'État du 19 novembre 1968.

Lancées au cours de la décennie soixante-dix, les Opérations de développement rural (ODR), « spécialisées » par type de culture ou par zone, remplacèrent alors l'approche collectiviste du régime de la I^{re} République. Toutes les filières agricoles : coton, riz, mil, arachide, mais aussi l'élevage, la pêche et les productions forestières eurent droit à leur ODR à grand renfort de financements et d'assistance technique internationaux. L'idée en était qu'un encadrement technique serré des paysans en amont et en aval de la production agricole ou animale, permettrait, non seulement l'accroissement de la productivité, mais également l'augmentation et l'amélioration de leurs conditions de vie. Dans toutes les ODR, le schéma technique mis en place était identique, à savoir : fournir à crédit les semences, l'engrais et le matériel agricole aux producteurs ; détacher un « encadreur technique » auprès des paysans afin de vulgariser les bonnes pratiques de production et veiller à leur application correcte ; enfin, acheter la production récoltée en déduisant le montant du crédit.

L'approche de ces ODR spécialisées par filière agricole montra rapidement, elle aussi, ses limites. À l'image de la question qui avait justifié mes investigations à l'IER, la spécialisation du producteur par type de culture heurtait de plein fouet la polyculture pratiquée par les exploitations familiales maliennes. Tirant les leçons des difficultés rencontrées, les ODR spécialisées devinrent des « ODR intégrées » en élargissant leur objet aux principales spéculations mises en œuvre par les paysans.

L'Office de développement intégré des productions arachidières et céréalières (ODIPAC), dans lequel je suis arrivé en

1986, illustre à sa manière cette mutation dans l'approche du développement rural. Cette structure avait succédé à l'Opération arachides et cultures vivrières (OACV), l'un des plus grands scandales techniques et financiers de la politique des ODR : mise en place spécifiquement pour la filière arachidière, cette opération avait été le lieu d'un gaspillage de ressources financières sans précédent. Comme on l'imagine, le passage de l'approche spécialisée à l'approche intégrée ne s'était pas fait sans mal : les agents d'encadrement formés selon la première logique éprouvèrent de grandes difficultés à adopter une approche intégrée de l'exploitation paysanne.

Peu de temps après avoir pris mes fonctions d'évaluateur, les limites techniques et économiques d'un encadrement serré du producteur me sont apparues. La course à l'augmentation de la production, pour compenser le coût de cet encadrement, se doublait d'une course folle à l'augmentation des superficies cultivées. Les rendements à l'hectare des différentes cultures plafonnèrent rapidement, les paysans n'étant pas en mesure de suivre le système technique fondé sur l'utilisation de grandes quantités d'engrais chimiques et autres techniques d'intensification. La production agricole finit par croître au fil des années, mais l'objectif d'amélioration des conditions de vie des producteurs ruraux et de leurs familles, lui, ne fut pas atteint. Le plus grave fut que le déboisement croissant pour augmenter les superficies mises en culture, la dégradation des ressources forestières en général, contribua à l'avancée du désert. La désertification devint rapidement une préoccupation essentielle pour les autorités du pays et les organisations internationales après la sécheresse des années soixante-dix et quatre-vingt.

C'est l'urgence d'établir une stratégie permettant de lutter contre cette « avancée du désert » qui fut à l'origine de l'interruption de mon travail à l'ODIPAC au bout d'une année. Le ministère chargé de l'Environnement cherchait à cette époque à constituer une équipe de techniciens capable d'élaborer le Programme national de lutte contre la désertifica-

tion (PNLCD). Le Mali sortait de plusieurs années de sécheresse dans le nord du pays. Celle-ci avait provoqué le déplacement massif de populations fragilisées : des éleveurs à la recherche de pâturages pour les animaux qui avaient survécu et des cultivateurs qui avaient dû abandonner leurs terres de culture, faute de pluies. Cette migration massive représentait une grande menace pour les terres fragilisées du sud, dont le potentiel avait déjà été entamé par l'extension de la culture du coton. Autrement dit, c'était l'ensemble de l'écosystème national qui était menacé à terme. C'est pourquoi les organisations internationales se mobilisèrent pour venir en appui au gouvernement afin qu'il se dote d'un programme de lutte contre la désertification de grande ampleur.

L'équipe mise en place pour préparer ce programme était pluridisciplinaire. La mission qui nous était confiée n'était pas une mince affaire. Il fallait parcourir en deux mois et demi un territoire de 1 250 000 km², par la route, recenser et évaluer tous les programmes de développement dans les domaines agricole, pastoral, forestier et halieutique, puis proposer un programme intégré de lutte contre la désertification et de meilleure gestion des ressources naturelles.

Nous y sommes parvenus ! Le programme pluriannuel fut élaboré. Il permit le lancement des premières actions d'envergure de lutte contre la désertification. C'est aussi à partir de ce travail que fut formulé le Programme de gestion des ressources naturelles (PGRN). Il permit, au niveau des communautés de base, de soutenir les actions de gestion des ressources naturelles de manière intégrée avec les productions rurales. Nous avons en effet observé que la gestion des ressources naturelles, une question qui aurait dû relever des autorités locales, remontait au niveau central, ce qui entraînait une réelle déresponsabilisation des populations. Ce faisant, cette étude posa, dans le domaine de la préservation des ressources naturelles non renouvelables, les premiers jalons de la réforme de décentralisation.

Mes six années de recherche en milieu rural me permirent de mieux comprendre les attentes des paysans, de faire le lien entre celles-ci et les apports technique de la recherche et d'identifier les dysfonctionnements de l'administration. Ma courte expérience à l'ODIPAC me donna l'occasion de juger de la vacuité des expériences de développement spécialisé des cultures et de l'impact négatif que leur intensification pouvait avoir sur les ressources naturelles. Intervenue comme un prolongement presque « naturel » de ce dernier constat, l'étude PNLCD que je venais de terminer en 1987 m'avait fait découvrir de nouvelles préoccupations liées à l'urgence des questions liées à la gestion de l'environnement. La question du territoire venait ainsi de s'agréger à la réflexion que j'avais développée au fur et à mesure de mon action. Le tour complet du Mali que je venais de faire et la diversité des actions de développement me firent prendre conscience que le développement exigeait non seulement qu'un lien soit établi entre les différentes échelles du territoire, national, régional et local, mais aussi qu'il était indispensable de croiser des stratégies sectorielles et des stratégies territoriales. Je compris que faire le développement durable, c'était faire du « cousu sur mesure » et non du « prêt-à-porter » comme cela a été et est encore malheureusement très souvent le cas jusqu'à maintenant.

Depuis de longues années, les stratégies nationales de développement étaient élaborées sur une base exclusivement sectorielle : l'agriculture, l'élevage, la santé, l'éducation, l'eau, etc. Le territoire, au sens fort de la disposition spatiale des acteurs et des activités, ne faisait l'objet d'aucune préoccupation majeure. Cette absence de prise en compte de la logique territoriale était à la source de nombreuses incohérences des actions de développement et de leurs faibles performances. La première conséquence de cette sectorisation oubliant le territoire, c'était la concentration de l'effort de développement sur une partie du pays, qui créait un sentiment d'abandon de la part de ceux qui n'en bénéficiaient pas. Elle conduisait également, et c'était sans

doute le plus grave, à concevoir le développement comme la juxtaposition d'une série de projets que j'appelais « prêt-à-porter ». J'entendais par là des programmes stéréotypés, dupliqués en différents points du pays sans prise en compte des particularités locales, qu'elles soient sociales, culturelles, économiques ou géographiques. Pour courte qu'elle fût, environ six mois, la mission d'étude pour le PNCLD représenta pour moi une sorte de synthèse de tous les enseignements que j'avais accumulés depuis mon retour au Mali, et qui m'aideraient au sein de la Mission de décentralisation. Mais d'autres enseignements m'attendaient au PNUD.

L'entrée au PNUD : la carrière internationale, un refuge idéal

Au cours des réunions au ministère chargé de la Planification où je représentais l'ODIPAC et surtout de l'étude PNCLD, j'ai croisé à plusieurs reprises le conseiller technique principal du projet PNUD d'assistance au ministère du Plan. En 1987, alors que la mission PNCLD tirait vers sa fin, il me sollicita pour le poste d'expert national chargé de la planification du développement régional et local, au sein du projet qu'il dirigeait. Cette proposition m'offrait l'occasion de valoriser les enseignements que j'en avais tirés. J'acceptais aussi bien sûr car cette proposition, émanant d'un organisme comme le PNUD, m'ouvrait la perspective d'une carrière professionnelle prometteuse.

Cette position privilégiée me mettait en interface entre le PNUD et les services gouvernementaux. J'étais chargé en effet d'appuyer l'organisation de la remontée des préoccupations régionales et locales afin de conseiller le ministre dans sa planification du développement pour l'élaboration des programmes nationaux. Plus précisément, mon projet était placé auprès de la Direction nationale de la planification (DNP). Ma tâche principale consistait à aider les cadres de la division chargée de l'aménagement du territoire à mieux tenir compte de la dimen-

sion territoriale dans le travail de promotion du développement régional et local dont elle avait la charge. Avec les fonctionnaires du ministère travaillant dans cette division, nous définissions les stratégies d'approche du développement territorial, nous mettions en place des méthodes d'analyse et de prise en compte des priorités régionales et locales et surtout des supports d'investigation et de formation. Très concrètement, je menais, à l'intérieur du pays, des visites trimestrielles dans les régions et souvent les cercles. J'y formais les membres des comités de développement¹² aux méthodes d'analyse et de définition des priorités territoriales, à la formulation, au suivi et à l'évaluation des projets régionaux et locaux. Ces visites ont fini de me convaincre que la décentralisation, en tant que stratégie de gestion des affaires publiques, sans être une panacée, était la voie à emprunter pour donner à mon pays et à ses populations une chance d'aller vers le développement.

J'ai aussi accompagné les autorités de la II^e République¹³ pour animer des conférences régionales et la rencontre nationale sur la décentralisation. Cette question était déjà au cœur des préoccupations politiques. Mais la décentralisation que voulait mener le pouvoir de l'époque était totalement différente de celle dont on me confia plus tard la préparation dans la mesure où, en ces temps de monolithisme de parti-État, la réforme était pensée comme une démarche administrative d'association des représentants locaux à la gestion étatique, plutôt que comme un transfert de responsabilités au profit des populations. Il serait plus juste de parler de « déconcentration ». Bien que je ne partageais pas cette conception, la participation à cet exercice m'a, en quelque sorte,

12. Ces instances de gestion du développement, qui regroupaient les responsables régionaux et locaux des services de l'État, ont été mises en place dans le cadre de la réforme administrative de 1977 et de la réforme de la planification et de la gestion du développement.

13. Mission conduite en 1988-1989 par Bouillé Siby, membre du bureau exécutif central de l'Union démocratique du peuple malien (parti-État de l'époque) et Issa Ongoïba, ministre de l'Administration territoriale et du développement local.

permis de construire ma propre vision politique de la décentralisation.

Jusqu'à mon entrée au PNUD, je n'avais ressenti aucun malaise à œuvrer dans l'administration de mon pays, même si elle était au service d'un parti-État. À l'époque en effet, tous les citoyens maliens étaient censés être militants du parti unique. Je m'étais cantonné à mon travail technique. Ainsi j'ai réussi à ne jamais être contraint à militer dans l'UDPM. Mais mon hostilité au régime du parti-État en place n'était un secret pour aucun de mes proches. Je profitais d'ailleurs de rencontres publiques ou privées pour développer des pensées politiques alternatives. En revanche, nul ne savait, en dehors de mon épouse, que j'appartenais à un parti clandestin dont la consigne générale était de faire avancer la lutte pour la démocratie pluraliste et de mobiliser de plus en plus de personnes autour de l'idée de l'ouverture démocratique vers le multipartisme. C'est ainsi que nous repérions et nous mobilisions les personnes susceptibles de nous rejoindre dans la lutte pour la démocratie pluraliste.

Une fois au PNUD, j'ai bénéficié d'un avantage incontestable sur ce point. La couverture d'une organisation internationale m'offrait une grande liberté de parole sur les initiatives du gouvernement... Le revers de la médaille, c'est que j'étais censé ne pas avoir d'activités politiques ! Quelques collègues de travail avaient fini toutefois par avoir vent de mes engagements. Le directeur national de mon projet avait même alerté mon chef à ce sujet. Heureusement, mes superviseurs, peut-être par sympathie pour mes activités, m'ont toujours couvert. Au point qu'en avril 1991, quelques semaines après le renversement du parti-État, j'ai eu la responsabilité de gérer par intérim le programme du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) en remplacement de la chargée de ce programme, qui venait de rentrer au gouvernement de transition comme ministre chargée du Développement rural. À la fin de la transition, le représentant résident du PNUD me proposa de rejoindre l'équipe des économistes du bureau PNUD de Bamako comme économiste

national. J'y suis resté jusqu'en octobre 1993. C'est à cette date que le nouveau président élu Alpha Oumar Konaré m'a demandé d'accepter de conduire la préparation et surtout la mise en œuvre de la réforme de décentralisation sur laquelle notre parti et lui-même s'étaient engagés.

Mes six années au PNUD m'ont permis d'acquérir une vision d'ensemble des problématiques de développement et de structurer mes réflexions sur le développement local. Le travail au sein de la section des économistes du PNUD m'a plus particulièrement permis d'approfondir des questions qui s'avèreront utiles par la suite. J'ai amélioré ma connaissance de l'administration malienne cette fois vue de l'extérieur. J'ai pris conscience de l'importance de la place des questions territoriales dans les stratégies de développement. Cette période, à travers les discussions où je représentais le PNUD, m'a permis des rencontres avec les différentes agences de coopération bilatérales et multilatérales, ce qui me sera d'un grand secours dans la conduite de la réforme de décentralisation. Cette période m'a aussi permis d'aborder la question du développement à toutes les échelles du territoire à partir du niveau local. Elle a ainsi nourri ma réflexion sur l'articulation des échelles de gouvernance. Ces années-là, et ce n'est certainement pas un hasard, ont été aussi celles de mon plein engagement politique.

Partir du PNUD pour une aventure dont j'étais loin d'imaginer la portée

Arrivant à mon bureau ce lundi d'octobre 1993, j'avais pris une décision longuement mûrie et partagée uniquement avec un de mes frères et mon épouse Salama : renoncer au poste d'économiste au sein du bureau PNUD auquel je venais d'être promu quelques semaines auparavant. Depuis 1987, date de mon recrutement dans un projet du PNUD comme expert national chargé de la planification régionale et locale, je m'étais progressivement inséré dans cette institution internationale prestigieuse. J'avais

l'intuition de pouvoir y faire une longue et sécurisante carrière. Et voilà que je remettais tout en cause pour ce que d'autres appelleraient une aventure ; c'est-à-dire répondre à l'appel de mes compagnons politiques. Je savais donc que ma décision ne serait pas facilement comprise.

Lorsque le résident du PNUD au Mali me reçut dans son bureau, nous discutâmes d'abord de la situation politique dans le pays, comme nous avons l'habitude de le faire. Après une transition réputée exemplaire, le Mali venait de réussir, en avril et mai 1992, les premières élections démocratiques et pluralistes de son histoire postcoloniale. Le nouveau président de la République et la nouvelle majorité parlementaire pilotée par l'Adéma-PASJ venaient de mettre en place un gouvernement. À l'époque, les pronostics les plus optimistes ne donnaient que six mois d'existence aux institutions de cette nouvelle III^e République. Effectivement, elle avait d'entrée frôlé le chaos en se confrontant à une rébellion armée interminable dans le nord du pays. Les crises sociales et scolaires s'approfondissaient tous les jours. L'insécurité s'installait dans les villes et les campagnes. S'est ajoutée en 1994, une dévaluation qui, même si elle était attendue, n'en fut pas moins brutale. Après vingt-trois années de dictature politico-militaire de 1968 à 1991, les populations maliennes vivaient toujours d'énormes difficultés économiques et sociales. Les défis et les attentes de l'ère post-dictatoriale étaient aussi au diapason de l'espoir immense né de la période de transition ouverte en 1991 et de la démocratie pluraliste instaurée en 1992.

Mais en homme avisé et discret, le représentant résident du PNUD, avait fini, après ces longues années de collaboration, par tout connaître de mon militantisme politique clandestin. Et pourtant ma position au PNUD m'interdisait tout engagement politique visible dans mon pays. Pendant la période de la transition et particulièrement durant la préparation et la tenue de la Conférence nationale de juillet-août 1991, il avait souvent sollicité mon avis pour toutes les demandes d'appui que lui

adressait le gouvernement de transition. Il savait aussi qu'en tant que membre fondateur du parti désormais majoritaire, j'étais un proche du président de la République élu.

Mais quelle ne fut pas sa surprise en parcourant la lettre lui annonçant mon intention de renoncer au poste d'économiste national du bureau pour aller travailler pour le gouvernement ! Mes camarades politiques me demandaient d'accepter de diriger la conception et la préparation de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation tant attendue par les populations maliennes. Pour moi il était donc inconcevable de ne pas répondre à l'appel de mon parti car nous concevions tous la décentralisation comme la première étape de la construction du Mali nouveau dont nous avions longtemps rêvé. En portant notre candidat à la présidence de la République, en donnant la majorité des députés à notre parti, dans mon analyse, la population malienne venait de nous donner les moyens de réaliser ce rêve.

Je comprenais son étonnement, ce fut aussi celui de tous mes parents et amis, à l'exception de mon épouse et de mon frère qui me connaissaient et partageaient les mêmes engagements politiques. Au Mali comme dans beaucoup de pays africains, le parcours « socialement correct » des agents de la haute administration consiste à quitter l'échelon national pour rejoindre la fonction publique internationale. Lorsqu'elle leur ouvre ses portes, elle leur garantit un plan de carrière et la sécurité professionnelle et matérielle. Dans bien des cas, la haute fonction publique internationale a même servi de tremplin pour se faire parachuter à des fonctions politiques de premier plan dans le pays. En démissionnant, c'est à tout cela que je renonçais.

Je décidais donc ainsi de me lancer dans la grande aventure de la construction politique du Mali nouveau. Un chroniqueur politique¹⁴ dirait plus tard que cette construction visait à « rendre son âme au Mali profond ». Mes collègues du PNUD

m'ont beaucoup encouragé et m'ont demandé de me considérer comme « en mission du PNUD auprès du gouvernement ». Cette invite en forme de soutien sonnait comme une « condamnation » à réussir la mission qui m'était confiée, mais elle était surtout une source de motivation supplémentaire et une marque de confiance qui ne se démentirait jamais. Sans le soutien continu et décisif de mes anciens collègues du PNUD, l'aventure de la Mission de décentralisation n'aurait pas abouti.

14. Toumani Djimé Diallo, dans l'édition spéciale de la revue *Le Démocrate malien* consacrée à la décentralisation en juillet 1995.

4. La permanence du combat politique

Les origines de l'engagement partisan

Durant toutes ces années, j'ai continué les activités militantes qui avaient commencé entre les murs du lycée Askia et s'étaient développées durant mon séjour en France. Dès mon retour au Mali et mon entrée dans la vie active, elles ont fait partie intégrante de mon existence. Je dirais même que mes activités professionnelles n'ont fait que renforcer le lien entre mes préoccupations techniques et ma quête du changement. C'est ce lien qui m'a conduit à poursuivre mon engagement politique, d'abord comme sympathisant puis comme militant au sein du Parti malien du travail (PMT). L'histoire de ce parti d'obédience marxiste, né d'une scission de la branche soudanaise du Parti africain de l'indépendance (PAI), renvoie aux origines de l'indépendance du Mali. Elle explique également la lutte incessante qu'il a menée durant les années USRDA (1960-1968), du comité militaire (CMLN) et du parti-État (UDPM) (1968-1991) pour l'instauration de la démocratie pluraliste.

Le 28 septembre 1958, le général de Gaulle décide d'organiser un référendum appelant les Africains à se prononcer sur leur intégration dans la communauté française. Cette dernière remplacerait l'ancienne « Union française » et ouvrirait la voie à une

autonomie renforcée des colonies au sein de cette communauté. Des militants du PAI-Soudan avaient appelé à voter « non » au référendum, position contraire à celle de l'Union soudanaise du rassemblement démocratique africain (USRDA). C'est le « oui » qui l'a finalement emporté au Soudan. En raison notamment des prises de position de certains de ses militants lors du référendum de 1958, le PAI-Soudan a été combattu par l'USRDA, déjà au pouvoir dans la République autonome du Soudan (1958-1959). C'est cette pression et le ralliement de certains de ses militants à l'USRDA en novembre 1959 qui ont conduit à la scission du PAI-Soudan et à la naissance du Parti malien du travail (PMT)¹⁵.

Dans les faits, le PMT aura presque toujours travaillé dans la clandestinité, parce que les partis politiques, qui ont dirigé le pays de l'accession à l'indépendance en 1960 à l'ouverture vers le multipartisme après les événements de mars 1991, n'ont jamais toléré l'existence d'autres partis politiques sur la scène politique malienne.

Un tel contexte politique conduisit le PMT à privilégier constamment la lutte pour l'instauration d'une démocratie pluraliste. Le projet politique du PMT puisait aussi à la source des principes du marxisme et il prônait une société plus juste où l'intérêt général l'emportait sur les intérêts particuliers et contre l'accumulation des richesses du pays au profit d'une minorité. C'est pourquoi le PMT invita constamment ses militants à un engagement politique fondé sur les valeurs de solidarité, de partage et de justice. Travaillant dans la clandestinité, les dirigeants du PMT identifiaient, suivaient et recrutaient les militants qu'ils estimaient engagés dans la défense des causes populaires et dignes de confiance.

Après mon retour au pays, j'avais entamé mes activités sans faire grand mystère de mes convictions personnelles quant à la

15. *La Contribution du Parti malien du travail à l'installation de la démocratie pluraliste au Mali*, Abdramane Baba Touré et Kadari Bamba, Éditions Jamana, 2002.

nécessité du changement politique pour sortir les populations des affres du sous-développement. En 1986, nous nous retrouvions avec des amis, un soir par semaine, au domicile de cheikh Mouctary Diarra où sous le prétexte de partager un « Tô¹⁶ », nous échangeons nos points de vue et nos analyses sur le pays. Bien qu'apparemment composite, le noyau de ce groupe, je l'ai su plus tard, était constitué de militants du PMT. Lors de ces rencontres, les responsables du parti qui étaient parmi nous ne se contentaient pas de discuter de la situation nationale et internationale, ils faisaient également passer les mots d'ordre du parti. Surtout, ils profitaient de ces rencontres pour identifier d'éventuelles recrues.

L'entrée en clandestinité :

« Tu mérites d'être un militant »

C'est ainsi qu'un jour d'avril 1987, cheikh Mouctary Diarra me confia qu'il était depuis plus d'un an chargé de suivre mes activités. Il était désormais mandaté par la direction du PMT pour me demander d'en devenir un militant. Il m'invita à réfléchir quelques jours en m'indiquant tout ce qu'impliquait d'entrer dans un tel parti, luttant contre le régime militaire, donc clandestin. Quand je lui signifiai, quelque temps après, mon accord, je découvris aussitôt ce que recouvrait la lutte politique clandestine, le fonctionnement cloisonné et la rigueur dans le recrutement des militants. Il me demanda de lui donner un nom qui serait mon pseudonyme et je choisis un peu par hasard « Zan », un prénom d'origine bamanan, que l'on donne en général au deuxième fils d'une femme. Puis il m'indiqua l'identité de la personne avec laquelle je devais prendre contact pour rejoindre la cellule du parti à laquelle j'allais appartenir. Chaque cellule, qui se réunissait une fois par mois, regroupait

16. Un mets traditionnel malien fait à partir de la farine de mil, de sorgho ou de maïs avec une sauce de feuilles.

une dizaine de personnes maximum et devait se scinder en deux dès qu'elle dépassait cet effectif. C'est ainsi que je commençai une lutte politique clandestine consistant à suivre et à analyser l'évolution du contexte politique national et international, à rédiger et à distribuer des documents, des appels à mobilisation et à prendre des positions en réunions politiques élargies. En montant dans la hiérarchie du parti, je finis par devenir membre de la coordination du parti pour le district de Bamako.

La coopérative Jamana : des combattants pour la liberté et la démocratie

C'est durant cette période que j'ai fait la connaissance du camarade Alpha Oumar Konaré, lui aussi militant du PMT. Il dirigeait alors la coopérative culturelle d'édition et de diffusion Jamana¹⁷. Cet espace d'expression culturelle servait aussi de couverture à la lutte politique contre le parti-État. Et l'on peut dire que Jamana a largement contribué à la chute de la dictature militaro-politique. Alpha ne disait-il pas que si Jamana avait demandé à figurer dans le Comité transitoire pour le salut du peuple (CTSP) qui a dirigé la période de transition (1991-1992) après la chute de la dictature, aucun Malien n'aurait été choqué.

Avec d'autres camarades¹⁸, le PMT nous avait demandé de nous investir aux côtés d'Alpha et du regretté Abdoulaye Barry, lui aussi dirigeant de Jamana pour l'animation de la coopérative. J'avais en particulier la charge d'un espace d'expression et de débat que la coopérative avait créé et auquel était jointe une librairie. Nous disposions aussi de quelques salles dans lesquelles nous organisions des conférences publiques, des animations culturelles ou des expositions sur des thématiques politiques. L'espace était aussi doté d'un centre de documentation où des étudiants et des chercheurs venaient travailler en toute

17. « Le pays », dans plusieurs langues du Mali.

18. M^{me} Diakitè Sananba Sissoko, M^{me} Traoré Saly Tamboura et Salama.

tranquillité. Ce lieu devint très vite un centre d'attraction aussi bien pour les intellectuels que pour les personnes des classes populaires, en particulier les jeunes. Tous venaient écouter les conférences-débats, organisées souvent en collaboration avec le centre Djoliba ou le centre culturel français, sur des thèmes touchant à tous les domaines de la vie publique. C'est dans ce cadre que nous avons reçu des auteurs comme Axelle Kabou¹⁹ et Daniel Etounga Manguellé²⁰ pour des conférences qui sont restées longtemps dans les mémoires.

C'est également au sein de Jamana que nous avons vécu sans doute l'un des plus grands moments de notre engagement collectif pour la liberté d'opinion et d'expression : la création du premier journal indépendant du Mali, *Les Échos*. Dans la matérialisation de ce projet longuement mûri, la tâche qui m'était impartie était de travailler sur la faisabilité financière du journal. Il fallait savoir comment l'alimenter, orienter la ligne éditoriale pour éviter une fermeture brutale par les autorités, où l'imprimer, comment le vendre et à quel prix pour qu'il ne soit pas éphémère et qu'il soit accessible à tous les Maliens. La législation faisant obligation d'avoir comme rédacteur en chef un journaliste de formation, ce qu'aucun d'entre nous n'était. L'arrivée de Tiégoum Boubèye Maïga, tout fraîchement sorti d'une école de journalisme de Dakar, sauva la situation. La sortie du premier numéro des *Échos* eut lieu le 17 mars 1989, jour anniversaire de la mort d'Abdoul Karim Camara dit « Cabral », leader étudiant assassiné par les tortionnaires du régime militaire.

19. Auteur du livre *Et si l'Afrique refusait le développement?*, L'Harmattan, 1991.

20. Auteur du livre *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel?*, Éditions Nouvelles du Sud, 1991.

Que les « mille fleurs » de la démocratie malienne éclosent

Au tout début des années quatre-vingt-dix, la contestation politique a pris réellement corps au sein d'un mouvement démocratique dans lequel le PMT tenait une place prépondérante, mais toujours clandestine. Pour élargir la base de la lutte, le PMT a fait la jonction avec d'autres partis en clandestinité pour créer un rassemblement appelé Front national démocratique et populaire (FNDP). C'est dans ce cadre qu'a été rédigée une lettre ouverte au président Moussa Traoré pour réclamer un changement politique. La principale revendication était l'ouverture vers le multipartisme. Le renversement du régime n'était pas l'objectif immédiat, nous voulions simplement qu'il accepte de reconnaître la liberté politique d'agir aux partis existants ou à créer. Face à son refus qu'il cachait en nous offrant « la démocratie dans le parti », nous avons alors cherché dans la législation existante un moyen d'agir ouvertement et avons trouvé une loi datant de l'époque coloniale dite loi 1901, sur la liberté d'association. Nous nous sommes appuyés sur cette loi pour créer une association à caractère politique et s'affichant ouvertement comme telle. Ce fut l'Alliance pour la démocratie au Mali (Adéma), créée en octobre 1990, et contre laquelle le pouvoir politique ne pouvait pas agir légalement. Cette association regroupait des opposants à la dictature politico-militaire. Elle regroupait au sein du Front démocratique et populaire malien (FDPM) différentes formations clandestines dont une branche clandestine de l'USRDA qui avait été dissoute après le coup d'État de 1968, le Parti malien pour la révolution et la démocratie (PMRD), et bien sûr le PMT. À ces partis issus de la trajectoire clandestine se sont associés des démocrates n'appartenant à aucune formation politique, l'Association des élèves et étudiants du Mali (AEEM), les syndicats des travailleurs, le barreau et de multiples associations de jeunes. Quelques jours plus tôt était né le Comité national d'initiative

démocratique (CNID), une autre association créée également par des militants de mouvements clandestins et d'autres démocrates. Toutes ces organisations ont convergé pour créer le Mouvement démocratique malien, qui a été le fer de lance des événements de mars 1991 qui ont conduit au coup d'État et au renversement de la dictature politico-militaire de l'UDPM/CMLN.

Le Mouvement démocratique entraîna une grande partie de la population urbaine dans des marches contre le régime. En décembre 1990 et en janvier-février 1991, des manifestations violemment réprimées eurent lieu à Bamako et dans d'autres villes de l'intérieur du pays. En mars, ce furent les « journées folles » au cours desquelles survinrent des affrontements généralisés entre manifestants et forces de l'ordre, l'armée ouvrant le feu et faisant de nombreuses victimes. C'est alors que, dans la nuit du 25 au 26 mars 1991, un groupe d'officiers supérieurs arrêta le général Moussa Traoré et mit fin à la II^e République. Ce groupe d'officiers, le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré en tête, est venu spontanément à la rencontre des dirigeants des organisations du mouvement démocratique à la bourse du travail, quartier général du Mouvement démocratique et point de départ de toutes les marches. Les officiers du Comité de réconciliation nationale (CRN) et les organisations du Mouvement démocratique ont alors convenu de la mise en place du Comité transitoire pour le salut du peuple (CTSP), qui dirigea la transition avec Amadou Toumani Touré comme président et chef de l'État. Le CTSP mit en place un gouvernement de transition dirigé par Zoumana Sacko, un ancien ministre des Finances de la période de l'UDPM qui avait donné sa démission avec grand fracas suite à un désaccord avec le président Moussa Traoré. Les autorités de transition gèrent le pays jusqu'à la Conférence nationale qui, quatorze mois plus tard, institua les textes fondamentaux de la III^e République, comme la Constitution et la Charte des partis qui instauraient le multipartisme intégral au

Mali. Le Mali démocratique et pluraliste était né. L'ouverture démocratique tant réclamée et qui coûta des centaines de vies venait enfin de se réaliser. La démocratie pluraliste au Mali avait été le fruit de la longue lutte de plusieurs générations de combattants de la liberté.

Quelques mois après l'ouverture démocratique et l'instauration du multipartisme, l'association Adéma, sans sa composante RDA qui décida de la réhabilitation de l'ancien parti d'avant le coup d'État, devenait le Parti africain pour la solidarité et la justice, l'Adéma-PASJ. Le sigle « Adéma » a été gardé pour témoigner du rôle de l'association du même nom.

En tout état de cause, la chute de la dictature en 1991 avait été l'aboutissement d'un combat politique qui venait de loin. Et la victoire d'Alpha aux élections présidentielles et du Parti Adéma-PASJ aux législatives qui ont suivi en 1992, était le signe que notre lutte politique n'avait pas été vaine. En ce qui me concerne, j'étais toujours au PNUD. Je ne savais pas encore qu'une nouvelle aventure militante, tout aussi engagée, allait m'amener à rejoindre mes camarades dans la gestion des affaires publiques. Elle me donnerait la formidable chance de mettre en pratique tout ce que mes années d'engagement professionnel et politique m'avaient permis d'accumuler et d'en tirer, en retour, de nouveaux enseignements.

Accomplir la mission que mes camarades me proposent

Quelques jours avant ma décision de quitter le PNUD, cheikh Mouctary Diarra m'avait transmis une invitation à déjeuner au palais de Koulouba du nouveau président de la République. Ce déjeuner fut la première occasion pour moi de mettre les pieds dans ce haut lieu, symbole de la République. Construit au début de la période coloniale par le gouverneur William Ponty, ce palais, qui a fêté ses 100 ans en 2005 et qui est situé à

Koulouba²¹, a abrité la résidence et les bureaux des gouverneurs du Soudan français²², lorsque la capitale de cette colonie a été transférée de la ville de Kayes à celle de Bamako. Le choix de cet emplacement par l'administration coloniale s'expliquait par le climat plus sain, moins chaud et les facilités que le lieu offrait pour sa défense²³. Après le départ des Français en 1960, les présidents de la République du Mali indépendant s'y sont succédé. Tout en respectant le style architectural d'origine, des transformations à différentes époques ont embelli, adapté, cet héritage colonial aux besoins d'un État moderne²⁴. Une démarche que l'on n'a pas toujours su adopter dans d'autres domaines, notamment celui des institutions publiques, j'aurai l'occasion d'y revenir... Toujours est-il que pour tous les citoyens maliens, le palais de Koulouba est le symbole de la souveraineté nationale, le siège du pouvoir, la résidence du président de la République, chef de l'État et surtout le centre d'impulsion de toutes les décisions politiques, administratives, militaires, économiques, culturelles et sociales engageant le présent et l'avenir de la nation.

Au cours du repas, Alpha attaqua le sujet pour lequel il m'avait demandé de venir : les accompagner lui et le parti, dans la réalisation d'un volet essentiel de notre projet pour le Mali, la préparation et la mise en place de la réforme de décentralisation. Il me rappela mes longs plaidoyers en faveur de cette réforme quand nous parlions de nos ambitions pour le pays. Je n'avais donc pas le choix ! Quand un président de la République qui est aussi un camarade avec lequel j'ai cheminé plusieurs années dans la lutte politique et au sein de la coopérative culturelle et d'édition Jamana, demande un tel engagement pour une mission aussi importante, il ne peut y avoir d'autre réponse que oui !

21. Koulouba, quartier de Bamako dont le nom signifie en langue bamanan « la grande colline ».

22. Le nom que la France coloniale avait donné au Mali actuel.

23. Documents et interventions du professeur historien Bakary Kamian.

24. *Idem*.

J'avais une conscience claire de l'importance des défis à relever. Deux points me semblaient essentiels pour y parvenir : le soutien constant et engagé de tous mes camarades et tout particulièrement du président lui-même et la liberté d'initiative. Cela ne signifiait nullement que je souhaitais ne pas être contrôlé. Je voulais simplement disposer de marges de manœuvre dans une mission que je devinais délicate et difficile. Le président me donna toutes les garanties sur ces deux points, et son soutien engagé, par la suite, ne s'est jamais démenti.

Puis nous avons commencé à discuter de la nature de l'institution susceptible de porter cette réforme audacieuse. Nous étions tous les trois, cheikh Mouctary, le président et moi, convaincus que la création d'un ministère spécifique à la décentralisation portait le risque d'une sectorisation de la réforme. Nous la concevions au contraire comme un projet politique visant à amorcer notre vision du « Mali nouveau ». La conception et la préparation de la mise en œuvre de la décentralisation devaient prendre, pour nous, la forme d'une « administration de mission » dotée d'une grande autonomie d'initiatives, mais suffisamment ancrée au sein de l'administration d'État pour ne pas apparaître comme étant un corps étranger. Bien sûr ce n'était pas l'avis des spécialistes du Secrétariat général du gouvernement. Ils pensaient qu'une administration de mission n'était pas de nature à porter une responsabilité qui devait, selon eux, revenir à une structure administrative plus pérenne. Pour eux, il fallait donc se conformer à la nomenclature existante en créant un service national rattaché à un ministère. Le compromis consista finalement en la mise en place d'une administration de mission nommée « Mission de décentralisation ». Elle fut rattachée au ministère chargé de l'Administration territoriale et de la sécurité qui avait dans le passé conduit toutes les réflexions sur la décentralisation administrative. En effet ce thème n'était pas nouveau, comme j'aurai l'occasion de le préciser plus tard.

Le président de la République et moi-même étions d'accord sur le fait que la mise en œuvre de la décentralisation devait être

pensée comme un processus de longue durée, selon une approche transversale à toutes les autres missions de l'État. Le choix d'une structure *ad hoc* sous la forme d'une administration de mission travaillant sur la base de mandats chaque fois renouvelés pour une durée déterminée semblait dès lors le plus pertinent. Le mandat était ainsi susceptible de changer avec le temps en fonction de l'évolution du processus. Le Conseil des ministres qui suivit notre entretien adopta deux décrets. Le premier créait la Mission de décentralisation (MDD) pour une durée d'une année en précisant son mandat et en la rattachant au ministre d'État chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MEATD). Le second décret me nommait chef de cette mission, avec le rang de conseiller technique du ministre.

Les premiers jalons de la longue marche vers la naissance du Mali décentralisé venaient d'être plantés. Il fallait maintenant mettre en place l'équipe qui assumerait le mandat confié à la MDD. Ainsi commençait à se réaliser un engagement du président et du parti, mais aussi une recommandation de la Conférence nationale de juillet-août 1991.

Chef formel d'une mission encore largement virtuelle, je commençai à travailler à mon domicile, ne disposant d'aucun local au ministère de tutelle. Les premières initiatives à prendre d'urgence étaient de constituer une équipe et de mobiliser quelques moyens financiers et matériels pour démarrer le travail. Le mandat donné par le gouvernement prévoyait expressément que la mission s'engageait pour une première période d'un an à travailler à l'élaboration d'une proposition de réforme concertée avec toutes les couches de la société malienne. Autrement dit, il me fallait impérativement trouver des personnes ressources compétentes, expérimentées et acceptant non seulement le caractère « précaire » de la mission mais aussi l'esprit « missionnaire » du travail attendu. J'entends par là que ces personnes devaient se sentir fortement engagées par l'ampleur de la tâche et les attentes politiques et populaires que la mission ne manquerait pas de susciter. Il fallait aussi que ces personnes, sans avoir

nécessairement d'engagement politique partisan, soient convaincues de la nécessité du changement. C'était la substance du mandat qui nous était donné.

Je me suis mis ainsi en quête de collaborateurs pour réunir toutes les compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet de décentralisation. J'ai très tôt pris conscience que l'accession à l'indépendance à partir de 1960 n'avait été que la première étape du long processus d'émancipation que les peuples africains étaient appelés à poursuivre. La vague de démocratisation en cours sur tout le continent ne marquera certainement pas la fin de ce processus. Cette longue quête doit être poursuivie et approfondie. Dans cette perspective, le retour au local, qui est la racine du continent, retour que symbolise la décentralisation, peut contribuer à hisser l'Afrique à la hauteur de tous les autres continents et lui permettre d'être partie prenante, en toute égalité, de la gestion des affaires du monde à partir de ses propres valeurs et références.

Deuxième partie

Les enseignements de la pratique

1. La décentralisation ou « le retour de l'administration à la maison »

L'âme du pays profond

La décentralisation en cours au Mali est le fruit d'une longue histoire dont les composantes sont à la fois exogènes et endogènes. Exogènes puisque le pouvoir colonial français, après avoir procédé par conquêtes successives, a cherché à unifier et à uniformiser la gestion administrative de vastes territoires conquis. Les villages ou groupes de villages soumis étaient réorganisés en cantons et en subdivisions qui composaient le « cercle¹ ». Ainsi fut progressivement centralisée la gestion administrative des vastes territoires conquis. Les cercles regroupés constituaient les différentes colonies de la France d'outre-mer qui à leur tour étaient regroupées dans de grands ensembles régionaux dénommés : Afrique occidentale française (AOF) et Afrique équatoriale française (AEF). Chaque ensemble régional était administré par un gouverneur général siégeant à Dakar pour l'AOF et à Brazzaville pour l'AEF.

1. Nom donné à la circonscription administrative dans les colonies suite à la conquête coloniale.

Cette centralisation de la gestion administrative des colonies et des grands ensembles régionaux africains a très vite montré ses limites. C'est la raison pour laquelle, après la seconde guerre mondiale, une loi-cadre a aidé à décentraliser, mais surtout à déconcentrer l'administration des ensembles régionaux et à responsabiliser les gestionnaires des colonies. La loi-cadre a notamment installé les assemblées territoriales en vue d'associer les élus des populations des colonies à la gestion publique. Dans les colonies françaises, l'érection progressive des grandes et moyennes villes en communes de plein ou de moyen exercice a donné le coup d'envoi de la décentralisation de la gestion administrative que l'accession à l'indépendance des territoires au cours des années soixante n'a pas fait beaucoup avancer.

L'accélération des processus de démocratisation à la sortie des conférences nationales des années quatre-vingt-dix et les faiblesses des capacités de gestion des administrations centrales à la suite des programmes successifs d'ajustement structurel et les troubles politico-militaires qui ont suivi ont donné un nouveau souffle aux processus de décentralisation sur tout le continent et particulièrement en Afrique de l'Ouest.

La quête de la décentralisation en Afrique de l'Ouest comporte aussi une composante endogène qui doit être placée au cœur de toutes les démarches décentralisatrices actuelles si on veut en expliciter les fondements réels. Les pays contemporains que sont le Mali, la Guinée, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie pour ne citer que ceux-ci, sont en effet partiellement ou totalement installés sur un espace soudano-sahélien ayant connu dès le VI^e siècle des formations étatiques organisées sur de vastes territoires. Ce fut d'abord l'empire du Ghana (VI^e-VIII^e siècle), qui couvrit le Sud de la Mauritanie, le Sénégal, le Mali. Quand cet empire dépérit, il fut remplacé par l'empire du Mali, encore plus vaste, puisqu'il englobait jusqu'au Nord de la Côte d'Ivoire, la Sierra Leone, la Gambie, la Guinée-Bissau, formant lui aussi une fédération de provinces. Puis ce fut l'empire Songhaï, fin XIV^e début XV^e siècle, qui devint réellement

gigantesque, puisque son influence s'étendait selon les historiens sur une partie du Ghana et du Nigeria actuel. Durant des siècles, toutes les provinces qui composent ces empires se trouvaient sous la tutelle administrative et politique d'un empereur (Mansa pour le cas de l'empire du Mali) qui, s'il avait des attributions précises, reconnaissait à son tour à chaque province et à son chef des pouvoirs, des ressources et un patrimoine propres.

Les grands empires soudano-sahéliens décentralisés tiraient leurs ressources essentielles du commerce transsaharien car avant la découverte des côtes atlantiques par les navigateurs européens, les échanges de l'Afrique avec le reste du monde se faisaient surtout à travers le Sahara. Le rôle dévolu aux pouvoirs fédérateurs de l'empire était la sécurisation des voies d'échange indispensables au bon fonctionnement des circuits commerciaux. D'où l'obligation pour l'empereur de respecter les prérogatives de chaque chef de province pour la pérennité de l'Empire dans son ensemble. Chaque fois que le contrôle des voies de ce commerce à travers le Sahara s'est affaibli, l'Empire a été démembré. Aucun pouvoir de cette époque n'a tenté de centraliser la gestion des territoires qu'il administrait. D'ailleurs jusqu'à aujourd'hui, chaque village ou fraction nomade de cet espace soudano-sahélien choisit son chef selon ses propres usages et coutumes.

C'est pour cela que j'affirme, comme beaucoup d'autres, que les principes de la gestion décentralisée trouvent leurs racines dans le patrimoine institutionnel des communautés de cette région. C'est le pouvoir colonial qui a centralisé la gestion des territoires suite aux conquêtes militaires et c'est pour cette raison que les populations soudano-sahéliennes ont toujours éprouvé les plus grandes réticences envers la centralisation de la gestion des affaires publiques. L'État colonial et son dérivé, l'État-nation postcolonial, qui ont symbolisé la gestion centralisée, ont toujours suscité une méfiance et même un rejet de la part des populations rurales et urbaines qui ont encore du mal à devenir des « citoyens ». Pour toutes ces populations, la

reconnaissance de la diversité dans la gestion des rapports sociaux est le fondement d'un patrimoine culturel multiséculaire qui facilite le vivre ensemble.

À vrai dire, les responsables politiques du Mali ont ressenti très tôt que la décentralisation correspondait à une forte attente des populations. Pour preuve, tous les leaders politiques qui ont géré le pays après l'indépendance ont fait miroiter l'espoir de la décentralisation de la gestion publique pour s'attirer les faveurs des populations. Dès la première Constitution du Mali en 1960, il était dit que les collectivités devaient être administrées par des organes élus. Cette même disposition a été reprise dans la loi fondamentale de 1992. Malgré la permanence du discours politique, les réalisations en sont restées au stade de celles léguées par la colonisation, à savoir des communes uniquement dans certaines grandes et moyennes villes. Autrement dit, jusqu'au changement du 26 mars 1991, la décentralisation est restée une simple profession de foi reprise à l'envi. Les pouvoirs politiques et administratifs ont, dans les faits, toujours œuvré pour conserver la centralisation administrative, politique et économique. Cette logique absurde de la primauté du centre qui unit sur la périphérie qui, elle, divise est pour moi à la base de la crise actuelle de l'État-nation postcolonial au Mali et même dans toute l'Afrique.

En 1991, avec l'effondrement du parti-État qui symbolise à lui seul l'État centralisé et la tenue de la conférence nationale qui a réuni toutes les composantes socio-professionnelles du pays, la décentralisation est réapparue comme une stratégie importante pour construire le Mali nouveau. Cette conférence a d'ailleurs recommandé « la levée de toutes les entraves à une décentralisation effective ».

Le Pacte national, l'instrument juridico-politique qui a scellé l'engagement du gouvernement et des mouvements dirigeant la rébellion pour obtenir la paix au nord du pays, avait aussi prévu un statut particulier pour les régions de cette partie du pays dont le fondement était la décentralisation. Les concertations

organisées à l'échelle du pays autour de ce Pacte national pour la paix, à travers les conférences régionales de Ségou et de Mopti en 1992, ont affirmé la volonté de faire de la gestion administrative décentralisée le mode de gestion de tout le pays et pas seulement des régions du Nord.

Toutes ces raisons, ajoutées aux engagements pris par l'Adéma-PASJ et son candidat aux élections présidentielles de 1992, ont fait de la mise en place de la décentralisation une des priorités des premiers gouvernements de la III^e République. L'honnêteté commande de rappeler que le gouvernement de la transition s'y est essayé en proposant la création de plusieurs communes urbaines et en initiant des textes importants, mais il n'a pas disposé du temps nécessaire pour mener la réforme à son terme. Les autorités de la III^e République ont donc juste pris le relais des gouvernements précédents mais en changeant de perspective : une décentralisation technocratique ne suffisait pas, il fallait en faire un véritable projet politique. Je peux résumer en disant qu'avant d'être une technique d'administration, la décentralisation telle que nous l'entendons est d'abord un état d'esprit, une culture fondée sur le respect de la différence, et celle-ci n'est pas étrangère aux populations maliennes, héritières des royaumes et grands empires soudano-sahéliens antérieurs à la conquête coloniale.

Pour donner une chance à la décentralisation, la première condition à remplir était d'installer des collectivités décentralisées et de faire émerger des gestionnaires locaux légitimés par le choix des populations. Ces élus locaux, en partenariat avec l'État et les autres acteurs de l'espace public, pourraient alors s'atteler à la reconstruction du système de gestion administrative décentralisé. D'autant plus que celui-ci restait enfoui sous près d'un siècle de centralisme mis en place par le pouvoir colonial et poursuivi avec persévérance par tous les pouvoirs post-indépendances. La confirmation de l'attachement des populations maliennes à ce système de gestion décentralisé des affaires publiques nous est venue « du pays profond ». Ce sont ses

habitants, dépositaires de la tradition, qui nous ont également expliqué que si l'indépendance avait donné la liberté aux populations rurales, la décentralisation allait leur rendre la dignité. Cette révélation et son portage politique ont déterminé toutes les stratégies qui ont guidé la préparation et la mise en œuvre de la réforme de décentralisation au Mali.

Mara ségui sô : l'administration retourne à la maison

Dès le début de nos travaux, au sein de l'équipe de la Mission de décentralisation (MDD) nous avons la forte intuition que la réussite dépendrait pour une large part de notre capacité à mobiliser les populations et donc à établir une bonne communication avec elles. Je reviendrai plus loin sur les actions que nous avons menées pour y parvenir². Mais il y avait un préalable par lequel nous devions passer : trouver un langage commun entre notre mission, la décentralisation, et ses destinataires – les populations et les divers acteurs locaux – afin que ces derniers la portent véritablement. Or au Mali, malgré toutes les initiatives d'alphabétisation entreprises depuis l'indépendance, seule une infime minorité accède à la langue des institutions, à savoir le français. Il nous fallait impérativement trouver le moyen de communiquer avec tous ces acteurs dans toutes les langues. Mais comment rendre le concept français de « décentralisation » dans nos langues nationales et locales ? Telle était notre première interrogation au sein de l'équipe qui venait de s'installer. D'ailleurs, ce questionnement ne nous était pas venu de manière abstraite. Les premières tentatives d'explication dans les villages avaient eu des résultats pour le moins mitigés : il n'était décidément pas aisé de faire « passer le message » en employant l'expression française.

2. Voir page 89 et suivantes.

Nous sommes donc allés voir les spécialistes de la recherche sur les langues nationales. Leurs conclusions furent particulièrement décevantes : d'après eux, il n'existait pas d'équivalent du concept de décentralisation dans nos langues nationales et locales. Des mots allochtones français ou arabes avaient fini par être intégrés, à la longue, dans toutes les langues. Les chercheurs nous conseillèrent donc d'utiliser le terme français. La mort dans l'âme, nous avons dû nous contenter de cette réponse, sans pour autant être convaincus de sa pertinence. Nous sommes donc retournés dans les villages expliquer le concept de décentralisation, notre projet et sa stratégie de mise en œuvre, toujours avec autant de difficultés et de malentendus.

Et puis un jour, dans le village malinké de Kiéniégoué, où nous avions convié des notables et des leaders d'opinion à une rencontre d'information, notre interrogation reçut une réponse. Après que nous eûmes laborieusement tenté de définir le concept décentralisation dans la langue locale – bamanan/mandékan – un véritable échange s'est instauré avec nos hôtes. Un notable du village prit la parole et nous expliqua longuement que ce que nous nous apprêtions à faire n'avait rien de nouveau pour les populations du Mandé. Ce que nous recherchions n'était que « le retour de l'administration à la maison ». Dans leur langue, on traduisait cela par *mara ségui sô*. Ces dépositaires de la mémoire collective nous racontèrent que depuis le règne de Soundiata Keita³, empereur du Mali au XIII^e siècle, tous les échelons de la construction administrative sur le vaste territoire qui est aujourd'hui celui des populations maliennes ne faisaient que suivre ce principe de gestion décentralisée. Des échelons de territoires avaient ainsi toujours été administrés par des institutions mises en place selon des processus décidés d'un commun accord avec ceux sur lesquels cette administration était censée s'exercer d'où la longévité et la légitimité de ces institutions. Ainsi, le village était administré par un conseil et un chef

3. Le fondateur de l'empire du Mali.

que les habitants se donnaient selon leurs us et coutumes et sans l'immixtion d'une autorité centrale. Cette dernière reconnaissait l'existence des autorités villageoises, leur liberté de s'administrer et les ressources qui leur revenaient en contrepartie de certaines obligations de gestion collective qu'elles acceptaient. Ils nous révélaient ainsi que la gestion administrative autoritaire et centralisée des différents échelons territoriaux, sous la coupe d'une autorité supérieure centrale unique, ne s'était installée qu'avec la conquête coloniale.

C'est ce jour-là que nous prîmes réellement conscience que la décentralisation de la gestion publique était en adéquation parfaite avec le patrimoine administratif et institutionnel des peuples qui composaient les sociétés maliennes. Le mode de gestion centralisé avait été mal vécu parce que les populations le considéraient comme un moyen de contrôle du pouvoir colonial que les autorités postcoloniales n'ont fait que malheureusement prolonger. Ce que les notables nous avaient aussi expliqué, c'était la différence qu'il fallait faire en langue malinké entre le concept *fanga* – qui signifie le pouvoir – et le concept *mara* qui veut dire l'administration. Si, dans un pays, le système de gestion publique a besoin d'un *pouvoir* central qui s'appuie sur des règles communes décidées dans les institutions et pouvoirs du niveau central, *l'administration* des affaires publiques quant à elle doit être décentralisée au niveau local pour être efficace.

Cette explication fut retenue comme l'axe central de notre stratégie de communication. D'abord, elle nous a convaincus de la nécessité de l'ancrage culturel et populaire de la réforme et elle nous a permis, dans la mesure où nous trouvions les mots pour l'expliquer, de faire résonner cette démarche aux oreilles de nos compatriotes. Enfin, nous avons pu consolider notre argumentaire à l'attention des décideurs nationaux publics et des hauts fonctionnaires. Dans leur esprit, en effet, soit les notions de *mara* et de *fanga* étaient équivalentes et dans ce cas-là, les autorités correspondantes devaient se confondre au profit du pouvoir central ; soit « le retour de l'administration à la maison »

signifiait que l'administration retournait dans les mains de ses anciens dépositaires, c'est-à-dire les autorités traditionnelles. Dans les deux cas, cette interprétation conduisait à un recul par rapport aux acquis démocratiques que la décentralisation était censée apporter. Tout notre propos était précisément d'affirmer que, d'un côté, celle-ci visait à créer de nouvelles collectivités de base qui désigneraient elles-mêmes leurs représentants, mais de l'autre, le temps de l'État centralisé omnipotent était désormais compté. Autrement dit, la réflexion du notable du village malinké nous a permis de fixer une limite haute et une limite basse aux craintes que la réforme ne manquerait pas de susciter.

Communiquer pour placer les acteurs locaux et les populations au centre de la réforme

Plusieurs années après la fin de la Mission de décentralisation, lorsqu'on m'interrogeait sur la composante qui avait été déterminante dans la réussite de la réforme, je répondais sans hésitation : « la communication ». Il faut rappeler que les premières élections démocratiques de l'histoire du Mali avaient bien évidemment nourri les plus grandes attentes. Et le président Alpha et son parti s'étaient engagés à réaliser la décentralisation que tous les politiques reprenaient comme un leitmotiv depuis l'indépendance, mais que nul n'avait mise en œuvre. Compte tenu de ce contexte général, il nous fallait donc faire vivre cette réforme majeure. Cela passait par une stratégie qui devait communiquer et ne pas se limiter à sa dimension technocratique. La stratégie que nous avons élaborée avait placé la communication avec les populations de toutes catégories, de tous âges et de toutes régions au cœur du processus. Il était essentiel de faire connaître et comprendre le projet puis de rassembler le pays dans une concertation à l'échelle du territoire. Nous voulions faire passer le message que la décentralisation allait « changer la vie » de toutes les populations maliennes. Cela pouvait paraître ambitieux, voire prétentieux, mais nous n'avions pas d'autre

choix pour avoir une chance de réussir : plus personne au Mali ne devait ignorer le contenu et les ambitions de la réforme, l'impact qu'elle pouvait avoir et ce qu'elle impliquerait pour chacun. Il s'agissait de faire en sorte qu'à travers la décentralisation, la société se réapproprie son administration et ses institutions publiques. Mais nous prenions également le risque d'élever le niveau d'attente à un seuil tel que nous n'avions aucun droit à l'erreur... Et nous l'avons pris ! Du point de vue de la seule stratégie politique, en effet, il nous fallait parer toute tentative de blocage du programme par des forces d'opposition en organisant des espaces allant au-delà des institutions publiques concernées.

« La décentralisation, c'est votre affaire. » C'était autour de ce slogan que nous avons initié des actions destinées à informer et à sensibiliser les populations rurales et urbaines et les autres acteurs. Ces derniers allaient des représentants de l'État central, leurs collaborateurs et agents des administrations territoriales aux partenaires pour le développement (ONG, bailleurs de fonds) en passant par tous les politiques (élus nationaux et locaux), les partis, les opérateurs économiques, les représentants du monde rural, les responsables traditionnels et modernes, les leaders d'opinion, les représentants des jeunes, des femmes, les organisations professionnelles, etc. Nous avons mobilisé les supports les plus divers parmi les médias écrits et parlés, nationaux et locaux. La plupart des documents grand public avaient été traduits dans les principales langues nationales et certains reproduits sur des cassettes audio pour faciliter leur diffusion auprès des catégories qui ne maîtrisaient pas la lecture. Nous avons sollicité des comédiens pour faire passer le message à travers des sketches ou dans le cadre du *Kotéba* – « Le grand escargot », en bambara –, ce théâtre traditionnel villageois malinké. Nous avons organisé un concours entre les artistes-chanteurs du pays afin de primer la meilleure chanson sur la décentralisation et de mobiliser tous les jeunes du pays dans un autre concours que nous avons intitulé « Connais-tu ma belle commune ? »

De fait, la décentralisation avait été adoptée très vite par la population : c'était parti comme un feu de paille ! Nous avons donné aux populations maliennes la possibilité d'exprimer les frustrations qu'elles nourrissaient à l'encontre de l'État central et leurs attentes. Nombreux étaient ceux qui, revenant de l'intérieur du pays, venaient nous voir et nous demandaient comment nous avions fait ! Dans tous les villages, des jeunes, des vieux, des femmes se regroupaient pour discuter de la réforme de décentralisation. Nous avons ainsi catalysé les attentes des gens envers une administration de proximité qui constituait la tradition institutionnelle du pays.

La diversité culturelle et tous les particularismes locaux qui composaient notre pays étaient des données essentielles que nous avons intégrées dans toutes nos actions. Bien sûr, avec l'instauration de la démocratie pluraliste et l'engagement pour la construction d'un État de droit, le Mali n'avait d'autre choix que de construire un système de gestion administrative respectant cette donnée. Mais surtout, elle servait entièrement le projet qui était le nôtre. Nous avons toujours considéré que la décentralisation représentait une réponse à la question de la tension entre unité et diversité que toutes les sociétés connaissent. Mais dans le même temps, c'était cette diversité ethnique et culturelle du Mali qui constituait sa richesse et son meilleur atout pour la construction de l'unité nationale.

Les historiens de la tradition, gardiens du patrimoine institutionnel et culturel du pays, nous ont rapporté que la gestion publique décentralisée est devenue le mode officiel d'administration de l'union des provinces, que l'on appelait le *mandé*, dès 1236. Cette année-là s'est tenue la célèbre rencontre de « Kurugan-Fuga » où, pendant près de quarante jours, les représentants des provinces qui composaient l'Empire ont élaboré une charte pour mieux gérer cette union des provinces qu'ils venaient de former malgré la diversité des populations qui la composaient. Cette union à son apogée s'étendait en effet des bords de l'Atlantique à l'ouest aux confins du Sahara à l'est. Cet

espace, comme nous l'avons déjà dit, incluait en totalité ou en partie la plupart des pays de l'actuelle Afrique de l'Ouest: le Sénégal, le Mali, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Gambie, la Sierra Leone, le Nord de la Côte d'Ivoire, l'Ouest du Burkina-Faso et le Sud de la Mauritanie. La prise en charge par cette charte de tous les aspects de la vie culturelle, économique et sociale des peuples a assuré l'ordre, la quiétude, la paix et la sécurité pendant les longues années que dura l'Empire.

Au lendemain de l'accession à l'indépendance des États post-coloniaux, la question de la diversité a été étouffée car elle apparaissait aux yeux des nouveaux pouvoirs comme potentiellement déstabilisatrice. C'est ainsi que la construction de l'unité nationale est devenue un mythe fondateur créant de véritables frustrations et d'interminables conflits. Aujourd'hui, la décentralisation doit être considérée comme une réponse institutionnelle qui conduira, avec plus de réalisme, à une unité s'appuyant sur la diversité, donc la renforçant. C'est pour cette raison que je suis convaincu que la décentralisation correspond à une attente de tous les peuples du monde qui aspirent à vivre ensemble tout en respectant leurs différences, même si chacun doit suivre sa culture, son panthéon, ses références. Cette attente est encore plus vive en Afrique tant les États-nations des années soixante se sont construits sur la négation et la peur de la diversité.

Cet enjeu de l'ancrage culturel de la décentralisation revient donc à s'adresser aux individus et aux communautés en tant qu'acteurs de leur destin commun. C'est là le rêve premier de la démocratie pluraliste et des instruments qu'elle met en place. En ce sens, la décentralisation représente une poursuite de la décolonisation réelle des esprits qui ne sera possible que si chaque Malien et chaque Africain s'approprie son destin à partir de sa langue, de son histoire, de sa culture, de son milieu... En un mot, des vecteurs de sa pensée.

Mobiliser pour vaincre les résistances et crédibiliser les actions

Nous avons toujours envisagé la décentralisation comme un processus politique dont la construction devrait s'inscrire dans la durée. D'ailleurs, la manière dont le mandat de la MDD a été « découpé » au long de ses six années d'existence (1993-2000) est, à cet égard, assez significative. Comme je l'ai déjà précisé, le premier décret de création avait prévu une durée d'un an pour concevoir et proposer une stratégie de mise en œuvre de la décentralisation sous la tutelle du ministre de l'Administration du territoire. À la fin de ce mandat, le gouvernement a accepté une prolongation de deux années centrée sur la mise en œuvre proprement dite. La MDD s'est retrouvée sous la tutelle du Premier ministre – dont j'étais devenu le conseiller.

Très logiquement, cette mise en œuvre allait impliquer tous les ministères que le chef de gouvernement avait sous sa responsabilité. Et finalement, cette seconde étape a été prorogée d'année en année jusqu'en 1997. Après la création des communes et l'organisation des élections locales, le président de la République proposa d'ajouter la question de la réforme de l'État aux attributions de la mission qui devint Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI). La mission ainsi reconfigurée a été rattachée au président de la République et pour ma part j'étais devenu le conseiller spécial chargé des réformes institutionnelles.

Nous avons en effet à l'esprit que la décentralisation participe, à terme, de la transformation complète de l'État post-colonial. Cet État et ses institutions, tels qu'ils avaient été installés après l'indépendance, n'étaient qu'une photocopie assez pâle de l'État et des institutions hérités de la période coloniale. Il s'agissait bien, à travers cette réforme et grâce à elle, de faire émerger le « Mali nouveau », celui des territoires, de la diversité, bref le « Mali pluriel, mais uni ». Notre idée était que l'État central, ses représentants et ses démembrements territoriaux cèdent

progressivement l'administration et la gestion du développement des territoires locaux à des administrations élues par les populations. Les services publics devraient être progressivement transférés aux collectivités locales. Il s'agissait de créer une administration ayant le souci de rendre compte aux populations et ne se comportant plus comme l'administration de conquête et d'occupation à laquelle elle avait succédé.

La méfiance ou la peur du changement

La réforme de décentralisation n'a pas manqué de s'attirer une grande méfiance de la part de la haute hiérarchie de l'administration d'État et de la plupart des états-majors des formations politiques qui eux aussi fonctionnent sur le modèle du centralisme « démocratique ». La décentralisation était pourtant explicitement prévue dans le programme politique de l'Adéma-PASJ et son candidat aux élections présidentielles s'était engagé à la mettre en œuvre s'il était élu. Mais dès son lancement, la réforme a été en butte à de nombreuses difficultés dont les moindres ne furent pas les inquiétudes réelles ou imaginaires qu'elle suscita et qui se ramenaient toutes à une seule : la peur du changement.

En arrivant au ministère de l'Administration territoriale pour une prise de contact avec le ministre dont je relevais – et néanmoins camarade de parti – je me suis aperçu que je n'étais qu'au démarrage d'un processus long et semé d'embûches. Les membres du cabinet du ministre, de bonne foi certainement et comme ils en avaient l'habitude, avaient cru bien faire en préparant à l'avance tous les projets de textes organisant la Mission de décentralisation. Ils avaient même déjà constitué à l'avance l'équipe qui devait m'accompagner. Au cours de cette prise de contact, j'ai expliqué au ministre que vu les missions qui m'avaient été confiées, je ne pouvais pas accepter de prendre la direction d'une équipe préalablement constituée sans que j'aie été consulté. Face à l'étonnement et à l'indignation de certains

des collaborateurs du ministre, j'ai expliqué que c'était au chef de mission que j'étais de donner un contenu à la nouvelle administration de mission qui venait d'être créée et de proposer une équipe apte à réaliser les tâches qui nous étaient demandées. Le ministre a finalement accédé à ma demande. À vrai dire, je m'attendais à des difficultés provenant des différents pôles de baronnies créées dans les administrations publiques. En décentralisant, il était évident que l'on retirait des attributions et des moyens d'influences à certains pôles de pouvoirs constitués... Pour d'autres, qui ne voyaient pas le positionnement qui serait le leur dans le nouveau système, il s'agissait seulement d'une inquiétude face au changement qui s'annonçait.

Pour faire face à cette méfiance chez les hauts fonctionnaires et parer aux entraves politiques qu'elle laissait augurer, il fallait rapidement prendre des initiatives. Nous devions crédibiliser la réforme et la démarche de mise en œuvre en élargissant son aire d'ancrage au-delà du seul ministère de l'Administration territoriale et même de l'Administration d'État qui n'avaient pas bonne réputation aux yeux des populations maliennes. Cette démarche d'ouverture nous offrait également l'occasion de sortir les questions posées par la décentralisation de l'examen des seuls appareils technocratiques, en y associant d'autres acteurs ayant d'autres sensibilités. Il nous fallait prouver notre volonté de conduire notre mission dans la plus grande ouverture et montrer au grand public que le thème de la décentralisation n'était plus, comme dans le passé, le monopole de l'administration territoriale et de la technocratie de l'État. C'est ainsi que fut prise, comme première initiative, la décision de créer un « groupe de référence » qui deviendrait notre premier bouclier.

Le groupe de référence

Aucun texte administratif nous ayant été imposé pour la création de ce groupe, nous avons bénéficié d'une grande liberté d'initiative dans le choix des membres le composant⁴. Nous l'avons ainsi ouvert aux « représentants de l'État », expression large regroupant tous les départements et structures concernés par le programme de décentralisation, aux « représentants de la société civile » et à différentes « personnes-ressources ». Les représentants d'administrations ou de structures privées (associations, opérateurs économiques) avaient été librement désignés par leurs organismes, tandis que les membres « individuels, personnes-ressources » avaient été identifiés en raison de leurs références personnelles, de leur crédibilité et de leur implication ou de leur intérêt pour la réforme de décentralisation. Chacun avait été informé de sa désignation par un courrier du ministre de l'Administration territoriale qui je l'avoue a accepté toutes les propositions que nous lui avons faites.

De manière à conserver notre autonomie par rapport à ce groupe, sans encourir pour autant de critiques du ministère, nous avons décidé du principe qu'il ne serait que consultatif. Ses membres n'avaient autre légitimité que leur intérêt pour le processus en cours pour lequel ils étaient ouvertement chargés de recueillir l'adhésion de leurs environnements professionnels et sociaux respectifs. Par ailleurs, ils n'avaient aucun avantage, ni matériel ni financier à attendre, puisqu'ils ne percevaient qu'un petit pécule d'indemnité de déplacement de 15 000 francs CFA pour les réunions se tenant une fois par mois. Ce groupe de référence a parfaitement joué le rôle que nous lui avons assigné. C'est lui qui a validé toutes les réflexions et orientations préalables, permettant ainsi à la mission de démarrer dans une approche inclusive et partagée. Cette initiative nous a surtout permis d'échapper à la tutelle pesante et paralysante des

4. Pour plus de détails sur le « groupe de référence », voir en annexe 1, page 205.

traditionnels « comités interministériels de suivi ou de coordination ». Nous n'en avons pas pour autant fini avec les réticences de l'administration centrale.

La citadelle administrative résiste

En effet, et avant même que le groupe de référence ne démarre, nous avons voulu informer très directement l'administration publique centrale (les cabinets ministériels et les directions nationales) de la réforme qui se préparait. Il s'agissait tout de même de l'une des plus grandes mutations de son histoire presque centenaire et cette rencontre m'avait été recommandée par le Premier ministre et le président de la République lui-même.

Cette réunion fut une rude épreuve pour la petite équipe qui était chargée du démarrage de la réforme. Durant les deux heures qu'elle a duré, outre que notre présentation des objectifs de la réforme et de la stratégie de la mise en œuvre n'a suscité qu'un intérêt mineur de la part de nos interlocuteurs, nous nous sommes entendus dire par la quasi-totalité des intervenants que notre projet dans son ensemble était irréaliste. Chaque intervenant y est allé de sa critique acerbe : la stratégie que nous avons présentée était complexe et se révélerait inefficace ; le même projet avait déjà été tenté dans le passé, sans donner de résultats... Mieux, cette réforme portait en germe de graves menaces pour l'unité et la stabilité du pays. Je n'étais pas surpris outre mesure par cet argument qui en appelait, une fois de plus, au mythe de l'unité nationale.

La décentralisation apparaissait comme un système de gestion favorisant les forces centrifuges, l'émergence de l'ethnicisme et du repli sur soi. À cela s'ajoutait une controverse technique : on nous disait que nous allions trop vite, que c'était dangereux et qu'il fallait d'abord éduquer les populations qui composaient juste une masse ignorante qui avait encore besoin d'un encadrement direct de l'État. On croyait finalement les populations,

surtout rurales, irresponsables et qu'à leur donner trop de libertés, elles en feraient n'importe quoi et que cela pourrait même provoquer des conflits généralisés ! Bref, nous n'étions pas loin d'un mépris sans borne pour la majorité du peuple malien. Quant à notre volonté d'impliquer toutes les couches et sensibilités du pays dans le débat, autant dire que nous nous apprêtions à ouvrir la « boîte de Pandore » ! Ce faisant, nos interlocuteurs levaient une partie du voile sur les craintes qu'ils nourrissaient à l'égard de la petite équipe que j'avais constituée, notamment lorsque nous nous sommes entendus dire que la décentralisation était une « question de spécialistes ». J'ai cru que cette remarque me visait directement, moi qui étais le chef d'une mission de décentralisation sans avoir été administrateur et n'ayant que des connaissances très sommaires du droit administratif. Autant dire que je n'étais pas qualifié pour cette tâche, signe que j'étais davantage chargé d'une mission politique que technique, ce qui n'était pas faux du reste ! Bref, les conclusions de cette rencontre contenaient tous les éléments pour nous dissuader de mener à bien la mission qui nous était confiée.

Les intervenants de cette rencontre auraient certainement atteint ce résultat si elle ne s'était tenue un vendredi, à quelques heures d'un week-end qui arrivait à point nommé. J'étais personnellement sorti ébranlé de cette réunion. Je n'avais vu et entendu qu'une ferme opposition et à force de les entendre dire que ça ne marcherait pas, ils avaient peut-être fini par entamer mes convictions. Si le lendemain avait été un jour ouvrable, je serais peut-être allé « rendre mon tablier » au président de la République en me déclarant incompétent pour la tâche qu'il m'avait confiée. J'en étais à me convaincre qu'il fallait lui demander de renoncer à poursuivre ce projet jugé dangereux pour notre pays. Après y avoir réfléchi tout le week-end, j'ai fini par me ressaisir. Je savais, pour avoir déjà rencontré beaucoup de Maliennes et de Maliens à l'intérieur du pays, que l'attente était forte pour le changement du système d'administration de notre pays. Je n'avais pas inventé cette « envie » de décentralisation

des populations, j'avais senti que pour la majorité des personnes rencontrées dans le pays, il s'agissait d'une nécessité impérieuse. Il nous fallait assumer : si nous ne pouvions convaincre la hiérarchie de l'administration, il fallait contourner la citadelle administrative qui s'était érigée en héritière du pouvoir colonial et impliquer directement les populations. Et c'est de là qu'est venue l'idée de créer des espaces de discussion dans tout le pays.

Les Groupes régionaux d'études et de mobilisation

Le « groupe de référence » que nous avons créé visait à légitimer notre discours et notre démarche auprès des organisations intermédiaires via les représentants qu'elles nous avaient désignés. L'initiative suivante avait pour but la construction dans tout le pays, par l'intermédiaire de leaders d'opinion que nous connaissions, d'un réseau de personnes convaincues par le projet et décidées à le porter. Il nous fallait porter le débat à l'intérieur du pays, nous éloigner des centres de décision et toucher les destinataires naturels de la décentralisation : les populations à l'intérieur du pays.

L'accueil de mes collègues à cette idée fut des plus enthousiastes. Il faut dire que je n'étais pas le seul à avoir été ébranlé. Nous nous sommes rapidement mis à la rédaction des termes de référence⁵ de cet espace d'information et de mobilisation qui a pris la forme de Groupes régionaux d'études et de mobilisation (GREM) que nous avons par la suite déclinés jusqu'au niveau local, ils devenaient alors des GLEM (Groupes locaux d'études et de mobilisation). Dans un premier temps, nous avons très simplement, les membres de mon équipe et moi-même, ouvert nos carnets d'adresses afin d'identifier des personnes clés que nous connaissions à travers le pays. Elles devaient être nos relais régionaux et solliciter, à leur tour, des relais locaux efficaces de

5. Pour les détails sur les groupes d'études et de mobilisation, voir en annexe 2, page 209.

notre initiative. La tâche ne fut pas aisée même si nous étions nombreux dans l'équipe à avoir passé une bonne partie de notre parcours professionnel dans les régions.

La plupart des personnes identifiées ont adhéré aussitôt au projet que nous leur proposons, se mettant à leur tour en action pour mobiliser leurs propres connaissances. Nous avons décidé de « recruter » avant tout des personnes intéressées par la décentralisation. Elles devaient toutes être suffisamment représentatives des composantes géographique, ethnique, sociologique, culturelle et économique du pays, avoir une bonne connaissance de leurs régions et manifester une certaine indépendance vis-à-vis des réseaux politiques, religieux ou autres. Bref, les GREM – contrairement au « groupe de référence » qui avait son propre rôle – reflétaient cette préoccupation de l'ancrage culturel et populaire qui nous semblait le meilleur garant de notre réussite. Ces structures que nous avons voulues sans existence juridique propre étaient également dynamiques, en ce sens que leur composition n'était pas figée : ainsi elles étaient particulièrement réactives et leurs membres, ne pouvant envisager de pérennisation ou d'ascension, étaient mus par leur seul intérêt pour la décentralisation. Ces GREM avaient pour mission essentielle de sensibiliser et d'expliquer la réforme aux populations des 12 000 villages du Mali, ceci en dehors de toute logique de hiérarchie administrative et de contrôle. Ce dernier point nous reviendra d'ailleurs comme un boomerang...

Les GREM, qui ont démarré en novembre 1993 avec une dizaine de personnes, en comptaient plus de 2 500 en 1995. Ce réseau, qui s'est d'abord installé dans les neuf capitales régionales du pays, s'est ensuite développé dans les cercles et les arrondissements⁶ jusqu'aux villages. L'adhésion qu'a suscitée cette initiative a été au-delà de tout ce que nous espérions. Au bout de quelques mois, le débat sur la décentralisation était instauré dans

6. Les arrondissements étaient les subdivisions des cercles avant la création et l'installation des communes. C'étaient les circonscriptions administratives de base qui regroupaient les villages.

le pays tout entier. Toutes catégories sociales et professionnelles confondues, les Maliennes et les Maliens se sont mis à discuter, parfois à se disputer, au sujet de la décentralisation, qui avait fini par entrer dans tous les « grins⁷ ». Devant un tel succès, nous avons décidé qu'aucun projet de loi ou de décret ne serait finalisé sans concertation avec les représentants des populations qui étaient dans les GREM et GLEM et les administrations locales. C'est ainsi que plus d'une centaine de rencontres ont été organisées sur toutes les questions essentielles de la réforme avec des représentants de toutes les couches sociales dans toutes les régions du pays.

Comme il fallait s'y attendre, la mise en place de ces groupes régionaux et locaux a soulevé beaucoup d'inquiétudes du côté des administrateurs du territoire, davantage habitués à commander aux populations qu'à se concerter avec elles. Le travail entre les coordinations régionales et locales des groupes a été très difficile au début. Mais les explications, et parfois des arbitrages, ont fini par apaiser les relations et installer un bon climat de collaboration, surtout au moment des concertations pour la réorganisation territoriale⁸. Et, au fur et à mesure que les populations s'intéressaient à la réforme et que les administrateurs territoriaux « osaient » le dialogue avec elles, les leaders politiques et l'élite de l'administration publique d'État ont commencé à fréquenter nos bureaux ! À vrai dire, ils n'avaient plus le choix : interrogés de l'intérieur du pays, par les citoyens pour l'administration et par leurs militants pour les partis politiques, ils étaient contraints de venir chercher des réponses aux questions qu'on leur posait s'ils ne voulaient pas perdre la face. Ils ont alors commencé à être davantage à l'écoute afin d'être à la hauteur d'un débat qui soulevait tant d'enthousiasme dans le pays et mobilisait toutes ses couches sociales.

7. Les « grins » sont des espaces de rencontres, de causeries et d'échanges qui réunissent les Maliens de toutes catégories dont les liens remontent souvent à l'enfance.

8. Voir page 103 et suivantes.

Dernier baroud de l'administration

Cependant, un jour de 1994, le Premier ministre me demanda de venir en urgence à son bureau. Il me tendit une lettre que lui avait adressée le ministre chargé de l'Administration du territoire. Cette lettre se faisait l'écho des administrateurs territoriaux (gouverneurs, commandants de cercle et chefs d'arrondissement) qui accusaient la Mission de décentralisation de mettre en place un réseau parallèle d'organisations qui voulait se substituer à l'administration d'État dans son rôle d'exécution des tâches relevant de l'État !

Il faut rappeler qu'à l'époque, certains aspects de la mission avaient évolué. La MDD n'était plus rattachée au ministère de l'Administration territoriale, mais au Premier ministre dont j'étais devenu conseiller. Cela nous donnait une plus grande légitimité vis-à-vis des différents départements ministériels. Je répondis simplement au Premier ministre que je n'avais aucun pouvoir de création d'une quelconque administration en mesure de se substituer à l'administration de l'État. Certes, la mission avait mis en place à travers le pays des espaces d'information et d'implication des populations. Et cela entraînait dans le mandat que le gouvernement nous avait donné. Aussi, j'ajoutais que la concertation avec les populations sur un sujet d'intérêt public était conforme à l'État de droit dans un pays démocratique respectueux des libertés publiques qu'était devenu le Mali. Dès lors, aucune autorité administrative ne pouvait s'opposer à la liberté que les Maliennes et les Maliens avaient de discuter librement et sans entrave de la gestion des affaires publiques. Camarade de parti et bien évidemment au fait des GREM, le Premier ministre partageait mon point de vue. Je lui suggérais de me laisser préparer un projet de réponse qui reprendrait ces quelques évidences. Ce courrier que le Premier ministre envoya au ministre de l'Administration donnait également quelques signes d'apaisement tout en exhortant les services du ministère à mieux

collaborer avec les GREM et GLEM pour leur permettre de remplir leur mission.

Cette réponse du Premier ministre contribua à mieux asseoir la légitimité de la mission et de ses initiatives aux yeux des administrateurs territoriaux tout en crédibilisant ses actions aux yeux des acteurs locaux. Mais il fallait davantage « enfoncer le clou ». Profitant d'une rencontre que la mission avait initiée avec les coordinations régionales des GREM, je demandai au président de la République de les recevoir au Palais de Koulouba. Il le fit sans hésitation avec, en prime, une couverture médiatique. Le soir, au journal télévisé, c'est tout le Mali qui vit les responsables régionaux des GREM s'entretenir avec le président de la République et ses proches collaborateurs.

Toutes ces initiatives ont grandement contribué à faire reconnaître le mérite et l'engagement des femmes et des hommes qui ont consacré leur temps et souvent leurs propres moyens matériels à l'implantation et à l'élargissement du débat sur la décentralisation. La mise en place des GREM et des GLEM a surtout permis de vaincre les résistances que ses adversaires distillaient dans l'opinion en les présentant comme les inquiétudes des populations. Celles-ci ne s'y sont pas trompées qui ont vu dans la décentralisation le moyen de reprendre, enfin, possession de leurs territoires et de la gestion de leurs affaires, donc de leur destin.

La création des communes ou la réappropriation de leur territoire par les populations rurales

En nous confiant la conception et la mise en œuvre de la réforme de décentralisation, le gouvernement avait en même temps demandé de proposer une réorganisation administrative du territoire conforme à l'esprit de la réforme. Ce n'était pas une mince innovation. Le découpage du territoire en « régions », « cercles » et « arrondissements » était hérité de l'administration coloniale qui avait bien souvent tranché dans le vif des logiques

et des solidarités communautaires. Cet héritage avait été retouché de temps à autre pour l'adapter à l'évolution politique du pays après l'indépendance. Mais tout cela avait été fait au gré des besoins de l'administration centrale et sans une réflexion d'ensemble avec les populations. Les créations de nouvelles circonscriptions administratives en milieu rural ou de communes en milieu urbain où les réajustements dans le contour de celles existantes avaient toujours été réalisés unilatéralement en mettant les populations devant le fait accompli. Même lorsqu'elles montraient des velléités de réformer le découpage légué par la colonisation, les administrations successives du Mali indépendant n'avaient pu s'empêcher d'en reproduire l'esprit.

Nous avons donc décidé de saisir l'occasion de la décentralisation de la gestion publique pour impliquer les populations, cette fois, dans le débat sur la définition du contour territorial de leurs espaces administratifs. Une telle vision servait doublement l'ambition politique de la réforme. D'une part, elle laissait augurer que les populations s'approprient enfin les territoires qu'elles allaient elles-mêmes contribuer à dessiner. D'autre part, elle laissait espérer que les populations reconnaissent pleinement les nouvelles autorités décentralisées. À vrai dire, l'idée de la réorganisation territoriale a peut-être provoqué encore davantage de craintes que la décentralisation. Finalement, disaient certains esprits chagrins, ce projet de décentralisation n'était que le dernier avatar de tous ceux qui l'avaient précédé. Mais pour ce qui était de la réorganisation territoriale après un débat local, personne ne l'avait jamais envisagée sérieusement. L'invoquer reviendrait, à coup sûr, à réveiller les démons des anciennes querelles d'un pays bâti sur de vieilles nations constituées sur plusieurs siècles de cohabitations pacifiques, mais aussi de confrontations parfois meurtrières. Ainsi, pour la plupart des experts et des responsables administratifs, s'il fallait se résigner à décentraliser, du moins il faudrait renoncer à la réorganisation administrative du territoire. Mais notre décision fondée sur le choix politique de lier indéfectiblement ce qui nous apparaissait

comme les deux côtés d'une même pièce, c'est-à-dire l'unité et la diversité de la nation, et une occasion à ne pas rater d'impliquer les populations dans la définition des contours de leur territoire d'administration.

Une fois le principe de la réorganisation du territoire acquis, notre équipe avait à sa disposition trois méthodes pour en élaborer la démarche concrète. La première avait la faveur des responsables administratifs qui restaient frileux. Elle consistait à conserver le découpage territorial existant, à transformer simplement les arrondissements en communes rurales sans en modifier l'assise territoriale, et à ériger quelques grandes villes en communes urbaines. C'était la démarche qui avait été prévue par la réforme administrative de 1977... et qui n'avait permis la création d'aucune commune. Nous avons écarté bien sûr d'emblée cette démarche qui pérennisait le *statu quo* et reconduisait la pratique unilatérale de l'État en créant des communes qui n'émaneraient pas des populations. La deuxième méthode aurait consisté à regrouper des villages en communes sur la base de critères que nous aurions nous-mêmes arrêtés. Il nous aurait suffi par la suite d'informer les villageois des regroupements ainsi opérés et des communes auxquelles leurs villages, désormais, appartiendraient. Cette façon de faire n'avait pas non plus rencontré l'adhésion de l'équipe, parce qu'elle se ramenait à ce même unilatéralisme que nous avons décidé de bannir.

Nous cherchions une démarche qui permettrait aux populations de participer à la création de leurs communes, générant ainsi les conditions de son appropriation et de son corollaire, la responsabilisation. C'est ainsi que nous avons opté pour la troisième méthode : organiser une large concertation dans l'ensemble du pays. Elle rassemblerait les représentants désignés par les villages avec l'appui de l'administration d'État, des services techniques et des autres organisations locales. Dans ce cadre, il s'agirait de déterminer d'abord les villages qui souhaitaient se regrouper en communes, ensuite le nom de la commune et enfin le nom du chef-lieu de la commune.

Pour faciliter et suivre ces discussions, des commissions regroupant des responsables administratifs et des techniciens furent mises en place à tous les échelons (arrondissement, cercle et région). Elles furent dotées de matériels et de documents techniques (notamment des cartes) pour fournir les informations utiles aux mandataires des populations. Les membres des GREM accompagnèrent ces discussions qui se déroulèrent sur une période d'environ dix-huit mois, entrecoupée d'évaluations au niveau des cercles et des régions. Cette durée particulièrement longue était le prix à payer pour faire en sorte que les villages se regroupant y parviennent selon le meilleur consensus possible.

Dans les régions de la partie nord du pays – Tombouctou, Gao et Kidal –, les concertations furent conduites de la même façon que dans le reste du pays. Elles étaient cependant, et évidemment, parvenues à la conclusion que la commune dans les parties où vivaient les populations nomades ne pouvait pas être un regroupement de villages comme dans les zones à populations sédentaires. En effet, les populations de ces zones étaient essentiellement des nomades qui transhumaient sur de vastes étendues, sans implantation territoriale précise, même si elles disposaient de « points d'ancrage » relativement stables. Il fut donc décidé que les communes seraient constituées par le regroupement de fractions nomades. L'administration de proximité aurait la particularité de pouvoir « bouger » au rythme des populations qui « transportent » avec elles leurs écoles, leurs services de santé et peut-être même leurs structures administratives.

Cette question me donne d'ailleurs l'occasion de revenir sur celle de la rébellion présente depuis longtemps dans ces régions du Nord. Cette problématique de la rébellion et celle de la décentralisation sont en effet intimement liées. Les autorités maliennes d'avant les changements de mars 1991 avaient en effet souvent répondu à la quête politique qui motivait la rébellion par la répression militaire. En 1963, déjà, un épisode

violemment maté avait provoqué la fuite des réfugiés touaregs maliens vers l'Algérie, la Libye, voire l'Afghanistan pour les plus jeunes. En 1988-1989, quand le débat sur la démocratie pluraliste s'est ouvert dans le sud du pays, les mouvements de la rébellion ont de nouveau lancé des attaques militaires au nord, auxquelles les autorités gouvernementales de l'époque ont répondu dans un premier temps en envoyant des troupes armées. Dès que le changement politique s'est opéré en mars 1991, il a été décidé de poursuivre les négociations entamées avec les mouvements dirigeants la rébellion qui, à l'époque, s'étaient réfugiés en territoire algérien et ne voulaient pas revenir au Mali. Les premiers pourparlers, qui se sont tenus à Tamanrasset, ont rapidement révélé que sous les revendications d'autonomie politique affleuraient des revendications de liberté administrative. Les mouvements voulaient notamment que les populations du Nord-Mali soient responsabilisées dans la gestion de leurs territoires et qu'elles bénéficient de la solidarité nationale eu égard à leurs conditions de vie très difficiles. Lorsque le président de la République et l'Adéma-PASJ sont arrivés au pouvoir en 1992, il a été décidé d'utiliser la réforme de décentralisation dans le cadre d'une démarche politique pour aider au règlement de cette question. Les négociations amorcées pendant la période de la transition (1991-1992) ont prévu la signature d'un Pacte national accordant un statut particulier aux régions du Nord, c'est-à-dire un système de gestion administrative décentralisée de ces régions. Le Pacte national a été signé en 1992 et le principe du statut particulier des régions du Nord a été soumis à débat dans tout le pays. À la sortie de ce débat, il a été convenu que la gestion administrative décentralisée ne pouvait pas être appliquée aux seules régions du Nord. Il a ainsi été demandé d'étendre le statut particulier qui avait été pensé pour le Nord à tout le pays. Et, à vrai dire, avant même que les communes soient créées sur tout le territoire du Mali, les « comités transitoires d'arrondissement » qui préfiguraient les communes, avaient déjà été mis en place dans les régions Nord-Mali

(Tombouctou, Gao et Kidal) qui avaient vécu la rébellion. Finalement, la rébellion au nord du pays a été en quelque sorte un facteur d'accélération – parmi d'autres – de la volonté politique de mener la réforme de décentralisation. La réforme a en même temps servi à répondre non seulement à cette interpellation « particulariste », mais également à la forte demande de démocratisation de l'exercice de responsabilités publiques émanant de l'ensemble du territoire. C'est là que toutes les potentialités et les espérances sous-jacentes à la décentralisation apparaissent.

Mais revenons à la concertation qui, après avoir permis aux villages de se regrouper en communes, a mis en jeu la question du nom que leurs habitants souhaitaient donner à ces dernières. Aussi anecdotique puisse-t-elle paraître, cette possibilité exprimait la volonté politique de voir les populations choisir des appellations qui aient une véritable signification pour elles, en lien avec leur histoire, leur réalité, leurs espoirs. Pour certaines communes, le choix a ainsi été fait par leurs délégués de reprendre des noms anciens que la colonisation avait fait disparaître. D'autres ont reconduit le nom auquel les populations s'étaient habituées et qui ne posait aucun problème. De fait, l'important était que les populations maliennes, surtout rurales, à travers ces noms choisis, se sentent en adéquation avec leur commune et qu'elles reprennent ainsi progressivement possession de leurs territoires. Quant au choix du chef-lieu de la commune par les populations des villages ainsi regroupés, il venait parfaire cette démarche fondée sur l'idée forte d'un projet commun sous-tendu par une « volonté de vivre ensemble », selon les termes mêmes de la loi.

À la sortie de ces longues et difficiles concertations, les propositions certifiées par les représentants des populations et validées par les autorités administratives ont été compilées en un projet de loi de création des communes. Sur autorisation exceptionnelle du président de la République j'ai pu, bien que n'étant pas membre du gouvernement, participer au Conseil des

ministres qui a débattu et adopté cette loi. Je témoigne que le gouvernement n'a pas changé un mot des propositions remontrées de l'intérieur du pays. Il faut dire que le président avait plaidé pour que les consensus obtenus avec beaucoup de difficultés ne puissent en aucun cas être remis en cause.

À l'Assemblée nationale en revanche, les députés – conformément à leurs prérogatives, du reste – ont non seulement pris beaucoup de temps pour examiner et discuter le projet, mais ils n'ont surtout pas pu maîtriser leur ardeur partisane. Au prétexte de corriger des erreurs ou de mieux refléter des points de vue insuffisamment pris en compte à leurs avis, certains parlementaires se sont laissés aller à proposer la création de nouvelles communes. Ils ont ainsi rompu dans certains cas les consensus obtenus, raison première des nombreuses contestations et autres conflits qui surviendront après la réorganisation territoriale. Toujours est-il qu'après avoir envoyé des missions de vérification dans certains villages, les députés ont voté la loi de création des communes en 1997 en ajoutant une quarantaine de nouvelles communes au nombre retenu par les concertations locales.

Quoi qu'il en soit, nous étions parvenus à créer le « socle » territorial de la décentralisation : des communes intégrées dans un territoire national réorganisé au plus près de la volonté des populations. Le processus de décentralisation se poursuit bien entendu même après la disparition de la MDRI. Dix ans après la mise en place des communes et de leurs organes élus, on me dira qu'il est plus que temps de dresser un bilan de la réforme ! Persuadé que la décentralisation est un processus, je reste très prudent face à la précipitation de ceux qui sont en quête permanente de résultats rapidement visibles au risque de condamner les processus lents de changements sociaux. Je parlerais en effet plus volontiers d'un « résultat d'étape » intégrant les avancées qui sont advenues depuis la réforme et les perspectives qu'elle ouvre aujourd'hui aux populations maliennes et à l'ensemble des acteurs internationaux.

La décentralisation : une vision en action

La réforme de décentralisation était sous-tendue par une vision : celle de la transformation progressive de l'administration publique et le renforcement des liens entre l'État, la société et les territoires. Il était évident que cela demanderait du temps et sans doute beaucoup plus que sept années. En 1993, nous avons lancé un long processus qui devait franchir plusieurs étapes, la première étant la communalisation de l'ensemble du territoire national. Bien au-delà de l'émergence des nouvelles entités administratives décentralisées qu'étaient les communes, il s'agissait avant tout d'approfondir le processus de démocratisation démarré en 1991.

La construction de la démocratie ne pouvait pas se limiter à la mise en place des seules institutions du niveau central de l'État. Ce dispositif plus que sommaire se révélerait fragile pour soutenir une véritable démocratisation. À l'issue des élections présidentielles de 1992, les élections législatives qui ont suivi ont amené une centaine de députés à l'Assemblée nationale. Les institutions nationales étaient certes en place, mais seules deux cents personnes présentes dans ces institutions étaient les véritables dépositaires de la démocratie représentative. Nous étions persuadés qu'une démocratie symbolisée par un si petit nombre de personnes n'était pas viable, parce qu'uniquement placée au sommet de l'édifice qu'est la République.

Le processus de décentralisation, dans la mesure où il aide à l'émergence de nombreux élus locaux avec une légitimité démocratique de proximité, permet dans la foulée l'élargissement de la base démocratique de l'exercice du pouvoir d'État. Par ailleurs, nous voyions dans la réforme de décentralisation un levier possible pour la promotion du développement local et de dynamisation des économies locales. Autrement dit, il s'agissait de faire exister le local, et à travers lui le territoire, comme un support essentiel de gestion du développement.

Pour ancrer la décentralisation dans le paysage institutionnel du pays, il fallait franchir la première étape qu'est la communalisation. Malgré plusieurs décennies de souveraineté nationale, la création d'entités administratives de base dotées d'une autonomie administrative et gérées par des organes élus sur tout le territoire malien a paru être un défi insurmontable. Les grands experts internationaux et autres spécialistes renommés de la décentralisation dans le monde nous conseillaient de procéder par expérimentation, à l'image de celles que l'on fait dans la recherche scientifique. Il ne s'agissait plus alors de tester des herbicides ou des formules d'engrais, mais de mettre en place des « communes-tests » sur une partie du territoire, d'essayer, d'analyser les risques, les avantages et les inconvénients avant de tirer un bilan et, le cas échéant, d'élargir progressivement à l'ensemble du territoire. Bref, on nous proposait de faire de la décentralisation dans un laboratoire de recherche ! Nous avons fermement rejeté cette approche parce que, politiquement, elle n'était pas admissible. La liberté de s'administrer étant un droit reconnu à toutes les collectivités dans notre Constitution, il était hors de question pour nous de l'expérimenter avant d'en faire bénéficier – éventuellement – ses destinataires naturels ! Nous assumions d'aller de l'avant, avec les risques politiques que cela impliquait mais en faisant confiance à la sagesse des populations avec l'intuition que cette réforme était attendue. Quand les libertés de s'informer et d'aller et venir n'ont pas été marchandées, pourquoi aurions-nous marchandé la liberté de s'administrer, garantie par la loi fondamentale à toutes les populations du pays ? Permettre aux Maliennes et aux Maliens de jouir de cette liberté qui leur a été reconnue commençait avec la mise en place de nouvelles collectivités territoriales et d'interlocuteurs locaux des administrations d'État sur l'ensemble du territoire. Nous en attendions l'amorce d'un nouveau système de partage des responsabilités de gestion publique entre l'État et les collectivités locales de base et d'un nouvel essor pour le développement du territoire. Voilà les deux défis

importants à relever pour réaliser la première étape de la mise en œuvre de la réforme de décentralisation.

À la fin des mandats de la MDD et de la MDRI, en 2000, nous avons réussi à franchir cette première étape : 703 communes avaient été créées, donnant ce que le président de la République a appelé le visage du « Mali nouveau ». C'est un résultat – s'il faut parler de bilan – qui paraissait impossible à réaliser au démarrage en 1993. Une « aventure », nous disait-on... Mieux, en 1998-1999, les élections municipales ont été organisées en deux temps afin de doter les anciennes et les nouvelles communes d'organes délibérants (conseils communaux) et d'un exécutif (maire et ses adjoints) élus. Le résultat politique fut exceptionnel : près de 12 000 élus locaux ancrés au plus profond du pays et dépositaires d'une légitimité démocratique.

Mais l'exercice ne s'est pas arrêté à la création des communes, les cercles et les régions décentralisées ont aussi été créés, et leurs organes mis en place, même si cela n'était pas prévu dans le schéma technique préalable. Nous pensions, en effet, dans un premier temps mettre en place l'échelon communal, puis prendre le temps de le consolider avant d'ouvrir un débat entre ces communes pour déterminer l'échelon supérieur immédiat qu'elles souhaitaient mettre en place, comme cela avait été fait entre les villages. Mais c'était sans compter sur la demande des politiques. Après les élections communales de 1998-1999, les députés, sous la houlette des états-majors politiques, pensèrent que l'échelon communal ne pouvait être isolé sous deux échelons étatiques simplement déconcentrés. C'était selon eux la meilleure façon de laisser mourir de leur belle mort les communes qui venaient de naître. On pouvait ainsi déceler un soupçon de chantage de la part des députés, laissant sous-entendre que les deux échelons déconcentrés de l'État risquaient « d'étouffer » les communes, mais en réalité un des soucis des états-majors des partis était d'avoir des postes de responsabilité politique à pourvoir. Les députés ont donc demandé au gouvernement, au risque de ne pas voter les textes suivants, de pro-

longer le processus de réorganisation administrative en créant les cercles et les régions décentralisés. Ces créations seraient temporaires, remettant à plus tard le moment où les communes entreraient en débat afin de se prononcer sur la suite. Ce fut fait. Ainsi tous les échelons administratifs du territoire national (703 communes, 46 cercles et 9 régions) furent décentralisés, chaque échelon étant doté d'organes délibérants et exécutifs élus.

Enfin, le dispositif de l'administration territoriale de l'État, qui était auparavant en charge du développement régional et local, a été également changé. Les textes relatifs à la représentation de l'État sur le territoire ont été amendés afin que la responsabilité de maître d'ouvrage du développement régional et local soit transférée aux élus des échelons décentralisés. Désormais, la mission principale de l'administration d'État consista à contrôler la légalité des actes des élus et à jouer un rôle d'assistance-conseil aux collectivités locales décentralisées. De manière symbolique – même si nous n'avions pas pu changer la dénomination « cercle » héritée de la conquête coloniale – nous étions néanmoins parvenus à faire appeler « hauts commissaires », les anciens « gouverneurs » et délégués du gouvernement, puis « préfets » et « sous-préfets », les anciens « commandants de cercle ». La réforme était également sémantique...

Ce sont les résultats de la première phase de la décentralisation en 2000. J'ai alors été sollicité pour entrer au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales avec le mandat d'achever l'installation du cadre institutionnel de la réforme par la mise en place du Haut conseil des collectivités⁹, de préparer les conditions de bon démarrage des collectivités décentralisées et de contribuer à la préparation et au déroulement apaisé des élections générales de 2002.

9. La dernière institution prévue dans la Constitution et qui n'était pas encore installée.

La MDD disparaît, mais la décentralisation continue

Effectivement, à la faveur du remaniement ministériel de février 2000, je fus nommé ministre chargé de l'Administration territoriale et des collectivités locales (MATCL) qui est la nouvelle appellation du ministère de la Gestion de l'administration du territoire. Depuis le début de la III^e République, l'administration du territoire et la gestion de la sécurité intérieure ont été logées dans le même ministère. Or, dans le contexte de décentralisation, l'idée nouvelle était d'ériger un ministère avec une approche renouvelée des problèmes de gestion publique: l'administration territoriale décentralisée, les libertés publiques (associations et cultes) garanties et élargies, le processus de démocratisation (partis politiques) consolidé.

En fait, la préparation et l'organisation des élections de 2002 ont été le cœur de ma mission au ministère. La mauvaise organisation des élections générales (présidentielles et législatives) précédentes en 1997 avait provoqué une crise politique assez grave. Le pays avait échappé de peu à des affrontements sanglants et le tiers des partis politiques avait décidé de ne pas reconnaître les institutions, le président de la République, le gouvernement ainsi que l'Assemblée nationale, issues de ces élections. Le président Alpha Oumar Konaré – qui, en tout état de cause, ne se représenterait pas en 2002 puisqu'il arrivait au terme des deux mandats successifs prévus par la Constitution – souhaitait la préparation des conditions pour le bon déroulement d'élections apaisées.

Pour autant, la réforme de décentralisation était loin d'être achevée. Il se posait alors la question du sort de la structure MDRI. Sur ce point, le contrat tacite que j'avais conclu avec mes camarades en 1993 était que la mission aurait atteint les objectifs qui lui étaient fixés lorsque les communes et plus généralement les collectivités territoriales décentralisées et leurs organes délibérants et exécutifs seraient installés. C'était chose

faite. Et puis, je n'avais pas oublié l'esprit « mission » et le caractère *ad hoc* de la structure. C'était donc une évidence pour moi qu'il fallait, conformément aux engagements pris, faire disparaître la MDRI en tant que structure. Mais il était tout aussi évident que le processus de la réforme de décentralisation et des autres réformes institutionnelles, que la décentralisation de la gestion publique implique, ne devait pas s'arrêter. Il s'agissait, pour poursuivre la réforme de décentralisation, de concrétiser les transferts de compétences aux collectivités territoriales décentralisées tel que prévu par les textes, de mettre en place les dispositifs d'appui technique, les Centres de conseils communaux (CCC), et les dispositifs d'appui financier, l'Agence nationale pour l'investissement dans les collectivités territoriales (ANICT), pour l'accompagnement des collectivités locales. Ces dispositifs étaient indispensables à un exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local qui était désormais confié aux collectivités décentralisées. La mise en place du Haut conseil des collectivités (HCC) bouclerait ainsi le dispositif institutionnel devant concrétiser la mise en place de la décentralisation dans le pays.

Autrement dit, l'État continuait à impulser la réforme de décentralisation, mais les dépositaires et garants en étaient bel et bien les collectivités locales et les élus eux-mêmes. L'ancienne MDRI fut alors « démembrée ». Le pilotage de la réforme de décentralisation et la gestion des rapports entre l'État et les collectivités locales furent confiés au MATCL, au sein duquel fut créée une Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT). La poursuite des réformes institutionnelles, principalement celle de l'État fut confiée au Commissariat à réforme administrative, transformé en un nouveau Commissariat au développement institutionnel rattaché au Premier ministre pour la finalisation et la mise en œuvre du Programme de développement institutionnel (PDI) dont la préparation avait été entamée par la MDRI.

Quant à la dimension «aménagement du territoire», qui avait été aussi défrichée par la MDRI à travers l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire et les avant-projets des schémas régionaux d'aménagement et de développement des huit régions et du district de Bamako, elle a été finalement confiée à une mission du même nom rattachée au ministère chargé de l'Équipement et de l'aménagement du territoire qui venait aussi d'être créé.

La MDRI était donc dissoute conformément aux engagements de départ, et la poursuite de son mandat et de ses attributions confiée à différentes structures. Mais la gigantesque réforme de décentralisation de la gestion publique et les autres réformes qu'elle impliquait allaient se poursuivre dans de nouvelles structures pérennes mieux ancrées dans le dispositif de l'administration publique.

Lorsque je pris mes fonctions au ministère, l'ambiance était loin d'être à l'enthousiasme chez la plupart des administrateurs territoriaux ! Elle était même teintée d'une grande méfiance que nombre d'entre eux avaient développée à mon égard quand je dirigeais la MDRI. Malgré toutes les formations et les diverses rencontres qui avaient été organisées, certains administrateurs territoriaux n'avaient pas changé d'avis en ce qui concernait la réforme de décentralisation. Pour la plupart d'entre les «sceptiques», j'avais la prétention de diriger la réforme d'une administration à laquelle je n'appartenais pas et que je ne connaissais pas. Ils me considéraient plutôt comme un «politique, obnubilé par le discours du changement et qui ne comprenait pas grand-chose à la complexité de l'administration du territoire», l'ancêtre et le creuset de notre grande administration d'État. Pour certains d'entre eux, tout désordre dans la «territoriale» entraînerait forcément le chaos dans tout l'édifice administratif de notre République en construction. Cette vieille maison avait résisté aux politiques de la I^{re} République et aux militaires de la II^e République. D'ailleurs, certains d'entre eux, une fois leurs craintes apaisées, avouèrent qu'ils avaient de moi l'image de

«l'homme de la décentralisation» ; c'est-à-dire celui qui voulait démanteler l'administration d'État au profit des collectivités décentralisées et qui, en arrivant au ministère, s'apprêtait à «casser» ce qui en restait !

Arrivant dans cette administration territoriale, qui a servi sous trois décennies de parti unique et de parti-État, avec le mandat de poursuivre sa transformation en une administration républicaine apte à guider et à accompagner les grandes mutations qu'impose la construction d'un pays démocratique avec une gestion publique décentralisée, j'avais bien besoin d'une équipe en laquelle je pouvais avoir confiance. Je demandais à trois de mes collaborateurs de la MDRI de m'accompagner au ministère¹⁰. Très vite, cette équipe, appuyée par les assistants techniques de la coopération technique allemande et française, introduisit dans le cabinet du ministère de nouvelles méthodes de travail. L'intention première était d'insuffler une dynamique de changement dans ce ministère qui était resté malgré tout un bastion du conservatisme. Pour ce faire, il fallait prendre quelques mesures simples, mais qui en disaient long sur le chemin qui restait à parcourir pour faire bouger les choses dans nos administrations publiques, même au niveau central.

Nous avons commencé par un programme de travail pluriannuel fondé sur la vision que nous avions du ministère et de ses missions. Une lettre de mission a été adressée à tous les administrateurs territoriaux et aux directeurs nationaux relevant du ministère. Cette lettre de mission précisait les objectifs et les résultats attendus de chaque responsable.

En évaluant mes journées ordinaires de travail, comme j'aimais souvent le faire, je m'aperçus qu'en dehors des réunions à la primature et à la présidence de la République, je ne parlais qu'avec ma secrétaire, le secrétaire général et quelques collaborateurs. Je pris également conscience que le ministre passait le plus clair de son temps à régler les problèmes que ses

10. Il s'agit de Lassine Bouaré, d'Amagoin Keita et d'Adama Sissouma.

collaborateurs ne voulaient pas gérer. Tous les dossiers, des plus anodins aux plus complexes, convergeaient vers le ministre ; chacun déposait ses problèmes sur son bureau et attendait la solution. C'était là l'héritage de plusieurs années de déresponsabilisation et de pratiques de l'évitement dans lesquelles les administrations publiques de notre pays s'étaient installées. Mon objectif était d'amener progressivement mes collaborateurs à gérer les dossiers qui leur incombaient et à ne me solliciter que lorsque cela avait un sens. Bref, je constatais que toute la chaîne administrative était sclérosée. Les textes n'étaient pas connus ou ignorés ou encore simplement inadaptés dans certains cas. J'ai réalisé que si les choses restaient en l'état, mes compagnons et moi avions toutes les chances d'échouer dans les missions qui m'avaient été confiées et que je partageais désormais avec eux ou, à tout le moins, de ne rien changer à l'existant, ce qui revenait au même. J'ai donc persisté dans la ligne de conduite que je m'étais fixée, de bousculer les habitudes installées, d'innover dans les modes de fonctionnement, et ce jusqu'au plus anodin.

Les premières semaines d'observation passées et au constat d'un cloisonnement excessif au sein du cabinet, j'ai demandé qu'une table de réunion d'une dizaine de places soit installée dans mon bureau. Mon intention étant de tenir chaque matin un *briefing* avec tous mes collaborateurs immédiats. Il m'a fallu m'y reprendre à plusieurs fois pour que l'on satisfasse cette demande qui, me disait-on, bousculait les traditions... et sans doute le confort de la « garde rapprochée » du ministre.

À cette époque, beaucoup d'agents du ministère continuaient à travailler en ignorant les nouvelles technologies de l'information. Pour corriger cette lacune, j'ai dû mettre à contribution l'agence de coopération américaine (USAID), qui en réponse à une requête nous a fourni une vingtaine de micro-ordinateurs et financé une formation accélérée pour mes collaborateurs. L'installation d'un intranet a beaucoup facilité la circulation de l'information et sa mutualisation dans le cabinet.

J'ai aussi fait faire un recensement du personnel à l'intérieur du ministère pour avoir des informations sur les profils de carrière des différentes catégories de personnel et surtout du personnel de représentation de l'État. Ce recensement a permis la création d'une base de données pour mieux connaître le personnel et suivre son évolution. Je me suis imposé des visites régulières à l'intérieur du pays, ce qui m'a permis de voir à quel point l'administration territoriale était démunie. Le personnel représentant l'État n'avait pas en sa possession les textes législatifs et réglementaires essentiels pour son travail. Cela m'a aussi permis de prendre conscience de la nécessité d'améliorer les conditions de travail du personnel travaillant à l'intérieur du pays. Tout cet effort a fini par payer. Au fil du temps, j'ai senti qu'une dynamique nouvelle se mettait progressivement en marche. L'information était de moins en moins cloisonnée. Une prise de responsabilité était en train de naître et un esprit d'équipe à la mesure du ministère se construisait. Au prix de beaucoup d'efforts dans tous les compartiments de la maison, nous étions parvenus à créer une atmosphère conviviale sortant les agents de leurs habitudes, suscitant des initiatives qu'ils avaient fini par renoncer à prendre. Cette administration remise en « ordre de bataille », il ne fallait cependant pas oublier que nous avions deux séries d'obligations à remplir : le suivi de la décentralisation et la préparation des élections de 2002.

Pour ce qui concernait la décentralisation, les collectivités locales avaient été installées, mais elles étaient fragiles et méritaient d'être accompagnées. Le dispositif d'accompagnement mis en place comportait deux branches : les Centres de conseils communaux (CCC) pour accompagnement technique et l'Agence nationale pour l'investissement dans les collectivités territoriales (ANICT) pour le soutien financier. L'ANICT était le premier jalon d'une structure pérenne de financement des investissements des collectivités locales dans le genre d'une banque des collectivités. Bien qu'il soit attendu des collectivités décentralisées une meilleure mobilisation des ressources locales

(impôts, taxes, produits des prestations transférées), celles-ci ne pouvaient suffire pour le financement du développement local.

En 2001, nous avons enfin réussi à faire voter par l'Assemblée nationale les textes de création du Haut conseil des collectivités (HCC), une institution prévue dans la Constitution pour la représentation nationale des collectivités territoriales décentralisées et des Maliens de l'extérieur. L'idée forte de cette institution était celle de la création d'une institution qui résisterait aux alternances politiques afin que la décentralisation ne soit pas remise en cause par un gouvernement qui n'en ferait pas sa priorité. Si cette dernière née des institutions de la République n'avait pas de pouvoir délibérant, elle était cependant dotée de pouvoirs consultatifs très forts. Elle ne pouvait être dissoute et avait les prérogatives d'initier des propositions de lois que le gouvernement devait déposer sur la table des députés dans un délai de quinze jours. Enfin, son président ou le tiers de ses élus (ils étaient 75 au total) pouvait attaquer les décisions du gouvernement devant la Cour constitutionnelle. C'était donc une institution assez forte qui avait été pensée comme le « vigile de la décentralisation ».

En ce qui concerne les élections, j'ai dit plus haut que celles de 1997 avaient conduit à une crise politique, principalement en raison de la mauvaise qualité de la liste électorale. Certains partis d'opposition, ayant considéré que ces listes avaient été falsifiées, n'avaient pas reconnu les institutions qui en étaient issues : l'Assemblée nationale, le président de la République et le gouvernement. La première initiative que je proposai fut de demander au Premier ministre d'annoncer dans sa déclaration de politique générale que le gouvernement s'engageait à informatiser la liste et à la rendre publique sur Internet. Ainsi, les partis – et de manière générale tous les citoyens maliens – seraient en mesure de vérifier que la liste électorale était conforme à la réalité du corps électoral. Ceci était un véritable défi que je me m'étais fixé d'entrée.

Mais il fallait impérativement renouer le dialogue avec les partis d'opposition qui étaient en dehors des institutions et qui défiaient celles-ci. Je demandai au Premier ministre l'autorisation de me rendre au siège des partis, mon objectif ultime étant de renouer le dialogue avec ceux de l'opposition « radicale ». Cette initiative paraissait contraire aux usages pour mes collaborateurs et même pour mes chefs – mais à force d'expliquer les enjeux, je parvins à les convaincre. La visite commença par les partis proches du mien, l'Adéma-PASJ, puis je continuai avec les autres groupements de partis. Après avoir rencontré tous les groupements qui étaient dans les institutions, je contactai le Collectif des partis politiques de l'opposition (COPPO) qui regroupait une quinzaine de partis. Ne reconnaissant ni le président ni le gouvernement, je n'ai besoin de vous dire que les négociations pour obtenir un rendez-vous furent très longues et difficiles et les déconvenues et rendez-vous ratés, nombreux. Au bout de toutes ces péripéties et de démarches patientes et souvent personnelles, je finis par rassembler tous les partis, majorité, opposition et opposition radicale (hors des institutions) autour d'une même table. Les plus radicaux n'avaient pas pour autant ravalé leurs critiques des élections passées de 1997, surtout en direction du parti majoritaire Adéma-PASJ. Mais ils finirent par accepter le principe du « cadre de concertation¹¹ » que je leur proposai de rejoindre. Ce faisant, je me suis engagé à me concerter avec eux au moins tous les mois jusqu'au jour des élections générales en 2002, en précisant que cet espace de discussion ne serait pas décisionnel, la décision incombant au Conseil des ministres. Je me suis promis quant à moi de faire miennes toutes les propositions auxquelles nous parviendrions et de les défendre en Conseil des ministres. Les partis m'ont suivi sur cette base et m'ont fait confiance. Ils m'ont rappelé que ma démarche au moment de la préparation de la décentralisation –

11. Le cadre de concertation est constitué de deux instances : le ministre se réunit avec les chefs de partis pour examiner les propositions préparées par la première instance, qui regroupe les techniciens des partis et du ministère.

même s'ils pouvaient en critiquer certains points par ailleurs – et l'ouverture d'esprit que j'ai sans cesse manifestée en direction de toutes les composantes sociopolitiques de la société malienne n'y étaient pas étrangers.

Ils ont apprécié également la ligne de conduite que je m'étais fixée en tant que ministre en charge des élections, celle d'être un ministre de la République. Il faut dire en effet qu'ils auraient eu toutes les raisons de se méfier : j'étais militant du parti au pouvoir, qui allait proposer des candidats aux élections. J'ai cependant affirmé haut et fort – parfois au risque de ne pas être compris par certains camarades de mon parti, d'ailleurs – qu'en tant que républicain, je ferais tout pour cultiver la neutralité de l'administration que j'avais sous ma responsabilité. En réponse à l'interpellation d'un journaliste qui insinuait qu'en tant que militant de l'Adéma, j'étais chargé de faire gagner mon parti, j'ai répondu que ma mission en tant que ministre était d'organiser de bonnes élections et que les personnes chargées de faire gagner le parti étaient au siège du parti. Nous sortions à peine – mais, dans une certaine mesure seulement – d'une administration qui avait toujours été au service des partis-État. Je ne souhaitais pas, pour ma part, prolonger cette tradition. Mon ambition était de contribuer à la mise en place d'une administration républicaine neutre c'est-à-dire au service de la nation tout entière et non d'une faction ou d'un parti. J'ai donc maintenu tant bien que mal le dialogue avec tous les partis et combattu toutes les tentatives de pression ou de fraude. Cela explique que lorsque nous sommes arrivés aux élections, les conditions de l'apaisement étaient réunies. Elles se sont à mon avis bien passées. À ce détail près que le candidat de mon parti, Soumaila Cissé, a été battu ! Ces élections se sont déroulées dans un climat suffisamment serein pour que le perdant des élections félicite le gagnant de vive voix. Une pratique rare dans nos contextes africains où les élections finissent très souvent par des émeutes et des centaines sinon des milliers de morts...

Si je devais résumer en quelques mots ce que je retire de ces deux années passées au ministère, je dirais ma satisfaction d'avoir contribué à en faire un ministère voué à la consolidation de l'État de droit et des libertés publiques et une administration dédiée au développement territorial. Ce qui était la mission qui m'était confiée. Lors de la petite fête d'adieu organisée par mes collaborateurs à l'occasion de mon départ du ministère, j'étais particulièrement heureux et fier des bons mots prononcés par les responsables du syndicat national des administrateurs civils qui s'étaient beaucoup méfiés à l'annonce de ma nomination.

La décentralisation en perspective

Espérée dès les années soixante, régulièrement invoquée – en vain – durant les années soixante-dix et quatre-vingt, la décentralisation n'a véritablement été prise en charge au Mali qu'à partir de 1993. L'engagement des autorités de la III^e République a permis de poser « le socle » de la réforme et de construire le premier étage. Mais cette construction, de longue haleine, est loin d'être terminée. Car il s'agit d'un processus en constante construction, si intimement lié à la réforme de l'État postcolonial, que nous avons encore plusieurs années de travail avant de poser le toit de l'édifice. Il est néanmoins possible de porter un regard rétrospectif sur les résultats de la première étape.

On ne peut nier que les collectivités locales sont encore confrontées à de nombreuses difficultés. Les transferts de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local en lien avec le partage des responsabilités et des ressources humaines et financières prévus dans les textes tardent à se réaliser. Ainsi, la part des ressources nationales qui doit être transmise aux collectivités locales peine à atteindre le chiffre de 5 % alors que, dans l'idéal, elles devraient atteindre 50, voire 60 %. De même, la gestion du patrimoine public (infrastructures et biens meubles et immeubles) n'est pas encore mutualisée. Ces difficultés, qui persistent, demeureront tant que la réforme de l'État ne se fera pas

au rythme souhaité. L'existence et l'efficacité des collectivités locales, c'est-à-dire leur capacité à assumer leurs responsabilités, impliquent que les autorités s'engagent avec fermeté et volontarisme dans la voie de la réforme de l'État. L'État reste encore imprégné par l'autoritarisme et le paternalisme alors qu'un choix clair et sans ambiguïté a été fait en faveur d'une administration résolument décentralisée, respectueuse et au service des populations. C'est un défi qui est loin d'être encore relevé.

En ce qui concerne les communes, il ne faut pas négliger le risque – paradoxal, mais réel – d'une « centralisation » au niveau local de ce que la réforme a voulu décentraliser : les autorités communales peuvent être en effet tentées de construire une administration centralisée au niveau local, reproduisant ainsi le schéma central. Or, l'objectif est au contraire d'ouvrir des espaces pour que les acteurs économiques et sociaux, individuellement et collectivement, puissent participer pleinement aux décisions de gestion des affaires publiques locales. Et cela reste un grand défi car si la décentralisation a changé beaucoup de choses, elle n'a pas changé les comportements des élites politiques et administratives et le tropisme centralisateur qu'ils ne peuvent s'empêcher de reproduire.

Reste que les communes, qui sont le choix des populations, sont sous deux échelons décentralisés (les cercles et les régions) qui ne reflètent pas les vues des populations car ils sont une reconduction des anciennes circonscriptions administratives. C'est donc le moment de relancer le débat sur la poursuite de l'organisation territoriale qui, au niveau du cercle et de la région, avait été admis comme provisoire. La régionalisation est à mon avis la deuxième grande étape qui conduira à un véritable partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales. Les nouvelles régions étant amenées à jouer le rôle d'interface entre les échelons local et national.

Mais la décentralisation n'a pas pour objet unique l'installation des autorités et des services publics administratifs locaux. Il faut que le nouveau dispositif administratif local soit

un levier pour le développement, qu'il soit à même de nouer des partenariats fructueux avec les acteurs locaux en vue de dynamiser les économies locales. Or la dynamique économique locale est aujourd'hui plutôt informelle – les statistiques économiques disent que près de 60 % de l'économie de nos pays relève de ce secteur. Les acteurs économiques locaux se réfugient dans l'informel parce que ni les administrations d'État ni celles des collectivités locales ne comprennent, ni ne répondent encore à leurs attentes, alors même que ce sont eux qui occupent et font vivre le plus grand nombre de personnes. C'est même grâce à ce secteur que l'on arrive à éviter nombre de crises ! Je pense donc que le secteur dit informel est un potentiel pour le développement des économies locales. Continuer à maintenir les acteurs de ce secteur dans l'informel est une énorme perte d'opportunités pour l'économie nationale. Il est de la responsabilité des administrations locales d'être des interlocuteurs attentifs et des partenaires institutionnels des acteurs de cette économie « souterraine » pour la transformer et faire en sorte qu'elle contribue mieux à la construction et à l'expansion d'une économie nationale solide et stable parce qu'ancrée sur le local.

Par ailleurs, l'un des défis majeurs que les acteurs du processus de décentralisation doivent relever pour la stabilité de nos institutions républicaines consiste en la cohabitation harmonieuse des nouvelles légitimités démocratiques et des légitimités anciennes dites coutumières. Ces dernières « occupent » en effet le terrain du local où elles sont souvent solidement implantées. La réforme de décentralisation a installé des collectivités territoriales avec des gestionnaires élus au suffrage universel sur le modèle de la démocratie formelle hérité de l'Occident européen, mais nous devons nous montrer plus inventifs et ouverts pour adapter progressivement les constructions institutionnelles démocratiques à nos réalités locales. On observe que la légitimité des chefs coutumiers ou religieux reste encore mieux admise et plus respectée que celle issue du suffrage universel. Les nouvelles légitimités issues du vote n'entament en rien la

consistance des légitimités issues des coutumes et conférées par l'histoire, le sang, les pactes et les réciprocités du « vivre ensemble » construites sur des millénaires. Une légitimité nouvelle n'efface en aucune manière une autre plus ancienne ; mais ces légitimités peuvent et doivent cohabiter pour construire des systèmes sociaux et des politiques stables. Il faut donc résoudre les difficultés liées à cette cohabitation et inclure les nouvelles normes dans nos textes. Pour réussir les mutations sociales en cours, nous devons ancrer nos réformes dans les traditions (le patrimoine culturel et institutionnel) tout en étant ouverts sur la modernité qui frappe à la porte. Or sans une connaissance fine de l'étendue, de la consistance et des mécanismes de ces légitimités coutumières, il est difficile d'anticiper les relations qui se tisseront entre les notabilités anciennes et modernes. Par conséquent, personne ne sait aujourd'hui si elles entreront en synergie ou si, au contraire, elles entreront en opposition. C'est la stabilité de l'État démocratique qui risque d'être compromise par une méconnaissance et une prise en compte insuffisante des réalités socioculturelles anciennes. Si nous ne développons pas dès à présent notre compréhension et notre capacité de réponse aux défis que nous pose la coexistence obligée de plusieurs types de légitimité surtout au niveau local, le processus de décentralisation ne connaîtra pas un sort meilleur que les autres tentatives de changement passées. C'est tout le sens de la longue marche entamée à travers la décentralisation. Il s'agit de nous donner une perception adaptée à notre réalité d'aujourd'hui (pas celle d'hier !) des principes universels qui fondent la démocratie. Notre modèle démocratique en construction devra s'ancrer dans nos vécus et nos références socioculturelles. Voilà un autre grand défi qui montre les limites du modèle démocratique standard tel que nous tentons de le reproduire.

Il n'en demeure pas moins que si le Mali est encore réputé comme l'un des pays les plus stables d'Afrique de l'Ouest, l'installation de la décentralisation et l'élargissement de la base de l'exercice démocratique du pouvoir qu'elle induit y sont sans

doute pour beaucoup. Les populations maliennes restent très attachées à la réforme de la décentralisation, malgré les problèmes auxquels les collectivités locales sont confrontées. Il n'est pas rare d'entendre dire que les maires et autres élus ne s'occupent pas des préoccupations réelles des populations ou que les conseils municipaux, de cercles et d'assemblées régionales ne fonctionnent pas correctement. Ceci est bien le signe qu'un dialogue est en train de se construire dans nos communes entre les citoyens et les institutions locales. Ce dialogue est rendu possible par la décentralisation de la gestion publique qu'il faut approfondir, compléter, adapter.

2. Construire un modèle démocratique s'appuyant sur les références et les vécus des populations africaines

Droit d'inventaire

Mon passage au ministère de l'Administration territoriale a été une opportunité d'amélioration de ma connaissance des rouages de l'État et surtout des réalités politiques et institutionnelles de mon pays. Les leçons tirées me permettent d'interroger plus largement le modèle de démocratie sous-tendant la décentralisation de la gestion publique. J'ai eu l'occasion d'interroger quelques-unes de mes certitudes politiques. J'ai porté un regard critique sur la pensée qui irrigue souvent le modèle de démocratie stéréotypé que l'on tente, avec entêtement, d'installer dans notre pays et plus largement en Afrique. C'est le cas du « sacro-saint » suffrage universel qui illustre bien le décalage entre les choix de modèle et l'application qui en est faite dans des aires culturelles où existent encore et pour la majorité des populations d'autres conceptions de la vie en commun qui construisent les règles de gouvernance. Cette question témoigne du « droit d'inventaire » que nous, Africains, devons faire si notre souhait est que la démocratie prenne racine dans nos pays

et notre continent. Nous avons l'obligation d'ouvrir « les boîtes noires » du modèle démocratique standard que les agences de coopération internationale, sur le prétexte d'installation de la bonne gouvernance, nous demandent avec insistance de nous approprier.

Le suffrage universel ou la mise à mal des prérogatives acquises par l'âge

Lors de la préparation des élections de 2002, au cours d'une rencontre villageoise où j'expliquais le sens et les modalités du suffrage universel, un auditeur d'un âge avancé me fit l'observation citée en introduction à ce livre : « Une des raisons pour lesquelles notre pays ne peut pas sortir de ses difficultés, c'est que nous avons brûlé nos fétiches et les avons remplacés par ceux des autres, avec le grand inconvénient que nous n'en comprenons pas le langage. » Ces paroles en disaient long sur l'étendue du malentendu qui a cours aujourd'hui dans notre pays, comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique. L'adoption du principe du suffrage universel pour le choix des dirigeants est devenue le critère premier autorisant à faire partie du club des pays bien « gouvernés » et la tenue des élections semble être la solution miracle de sortie de toutes les crises.

À de nombreuses reprises, pour revenir à la réunion villageoise, mes interlocuteurs m'ont fait savoir qu'ils ne comprenaient pas grand-chose au sens du choix du suffrage universel comme mode de choix des dirigeants dans notre pays. Pour la presque totalité des intervenants, mettre à égalité un jeune à peine sorti de l'enfance et un adulte d'un âge avancé pétri d'expérience n'a pas de sens et mieux, est la cause réelle des errements auxquels nous assistons impuissants. Ils estiment que ce choix est en total décalage avec la façon dont la majorité de la population continue de fonctionner, c'est-à-dire : le pouvoir et les prérogatives que l'âge et l'expérience confèrent aux aînés. Dans nos sociétés où l'expérience n'est pas ou est très peu

transmise par l'écrit, l'accès au savoir et à la connaissance donc à la sagesse qu'implique une décision majeure, est bâti sur la somme d'expériences accumulées au fil des années. À leur avis, c'est le nombre d'années et d'expériences vécues qui permet de développer la maturité et la connaissance des règles de la vie et du savoir-faire indispensable à toute bonne décision déterminante pour la vie en commun. L'âge, c'est aussi l'expérience de la vie qui se matérialise dans la parole : plus on vieillit, plus on en est dépositaire de connaissances et plus on a le recul nécessaire pour participer à la gestion de la « chose » publique. Au cours des délibérations où des décisions vitales pour la conduite de la vie publique se prennent, les jeunes non mariés qui sont dans la société des adultes et qui n'assument pas encore de responsabilité collective n'ont pas le droit de participer au choix des dirigeants. Cela ne fait d'ailleurs pas d'eux des exclus parce qu'ils ont aussi des lieux et des moments pour donner leur avis et se faire entendre. De même, il existe dans la plupart des communautés des règles de passage d'une catégorie d'acteurs publics à une autre qu'il faut nécessairement franchir si l'on veut devenir une personne reconnue comme apte et « capable » de participer à la décision publique. Mais ces règles ne correspondent pas à l'acquisition de la « majorité légale » fixée dans nos lois et règlements. Par exemple : dans une réunion publique villageoise, la parole se distribue du plus jeune au plus ancien. Ce dernier fait la synthèse des points de vue exprimés avant de proposer une décision consensuelle. Si une position consensuelle ne se dégage pas, une autre délibération sera nécessaire. Cette pratique sur laquelle fonctionne encore l'immense majorité de la population en ce qui concerne la prise de décision ne peut et ne doit pas être ignorée dans la construction des nouvelles modalités de gestion publique. Sinon, le risque est la mise en place d'une société fonctionnant à plusieurs vitesses, ce qui n'est pas loin de ressembler à la situation que nous vivons. Pour de nombreuses personnes, les errements actuels de la gestion publique sont en grande partie dus à l'implication dans des décisions

publiques vitales de certaines catégories d'acteurs qui n'ont qu'une vague idée de l'intérêt général et collectif. Ils ne sont pas loin d'en faire la cause des principales difficultés que notre pays connaît.

Un autre exemple est celui de la Constitution qui ignore les dépositaires du patrimoine institutionnel ancien dit coutumier. Cependant, dès que l'État vit des épreuves ou des crises socio-politiques graves, c'est vers ces derniers que les décideurs publics se tournent pour la recherche de réponses qui garantissent la stabilité. Les chefs religieux et coutumiers sont des « grands corps sociaux » respectés et leurs paroles et avis sont écoutés. Mais aucune disposition institutionnelle publique ne prévoit ni responsabilités, ni moyens pour le rôle de régulation qu'ils jouent. En ignorant les vertus de l'expérience que l'âge confère, au profit de la reproduction simple du suffrage universel, l'expression du vote se trouve instrumentalisée dans la presque totalité des élections. L'expression du suffrage, faute d'avoir été reliée aux références sociétales des électeurs, est achetée et vendue. Le vote devient un acte visant la satisfaction d'un intérêt individuel et souvent immédiat dont on ne perçoit pas bien l'utilité pour la société dans son ensemble.

Ainsi en 2002, dans la perspective des élections présidentielles et législatives, tandis que nous étions en train de gérer la distribution des cartes d'électeur, les services ont porté à ma connaissance des pratiques de fraudes sur les cartes d'électeur dans un quartier de Bamako. Après vérification, il s'est avéré que les leaders de certains partis politiques avaient mis en place un système d'achat de cartes d'électeur qu'ils pourraient utiliser en faisant voter des non-inscrits sur les listes électorales. J'ai alors, conformément à la législation, donné des instructions pour que la police recherche et appréhende les vendeurs ou acheteurs de cartes électorales. Un individu pris en flagrant délit de vente de cartes d'électeur a rapidement reconnu les faits et raconté ses motivations : « J'ai deux épouses et trois enfants en âge de voter. Un voisin m'a dit que les responsables d'un parti achetaient des

cartes à 5 000 FCFA pièce. L'argent que me rapporte la vente de toutes les cartes de ma famille équivaut à trois fois mon salaire mensuel. C'est bien plus utile pour moi et ma famille que le vote qui ne sert à rien, parce que de toute façon ma décision de pauvre ne peut rien changer à ce que les riches ont décidé.» Le démocrate et le républicain que je suis a demandé la remise en liberté de cette personne ! En faisant le choix du suffrage universel, nous lui avons imposé des règles de jeu sans lui en avoir expliqué le sens. Sa seule faute est d'avoir voulu donner une utilité, donc un sens, à la parcelle de pouvoir que la carte d'électeur lui conférerait. Cette histoire est significative du malentendu et même des dangers qui entourent le choix sans concertation du suffrage universel comme mode exclusif dans les élections.

Ce malentendu entame dans une certaine mesure le crédit des processus électoraux et des résultats qui en sortent. Ce faisant, toute la gestion publique est fragilisée, parce que sa légitimité est controversée. L'ironie – qui risque de devenir rapidement destructrice –, c'est que, faute de légitimité suffisante aux yeux de la majorité de la population, les autorités « démocratiquement » élues perdent la face au profit des autorités traditionnelles et religieuses mieux reconnues. L'autre risque plus destructeur encore est la prise en otage de la gestion publique par les puissances financières qui peuvent s'acheter des électeurs. Mais à ce jeu, le dommage est immense : les autorités élues ne sont pas reconnues, les autorités coutumières, instrumentalisées, finissent par perdre toute crédibilité et un suffrage censitaire réel se substitue au suffrage universel formel. On l'aura compris : au-delà du seul suffrage universel, c'est la question de la légitimité qui affleure et qui, paradoxe insoutenable, est bien souvent inversement proportionnelle au respect de la légalité formelle.

Le respect de la légalité formelle au péril de la légitimité

Le souci du respect strict des dispositions légales et la recherche sourcilleuse de la transparence sont une constante dans les élections en Afrique. On ne peut que s'en féliciter. Et pourtant, les résultats sont rarement à la hauteur des exigences. Comment expliquer cet état de fait ? Dans toute démocratie respectable, l'organisation des élections est une mission de l'administration publique. Mais l'héritage de notre administration qui a été mise au service du parti unique et du parti-État durant plusieurs décennies se révèle un handicap lourd. Au Mali, comme dans beaucoup de pays de l'Afrique postcoloniale, l'administration reste aujourd'hui au service du « prince du jour », et n'a pas encore la confiance des protagonistes du processus électoral. Elle associe ces protagonistes aux phases importantes de la préparation du processus : l'établissement et la gestion du fichier électoral, la confection et la distribution des cartes d'électeur, l'administration des bureaux de vote, la centralisation des résultats, etc. Les lois électorales sont régulièrement relues, de multiples concertations avec les partis politiques et les organisations de la société civile sont aussi organisées.

Cette suspicion vis-à-vis de l'administration publique et la volonté de l'administration publique de prouver sa bonne foi aux opinions publiques nationales et internationales ont abouti, en 1997, à la mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) *ad hoc*¹² au Mali. Celle-ci était composée des représentants de l'administration publique, des partis politiques et des organisations de la société civile. Dans un premier temps, la CENI a eu la responsabilité de l'organisation complète des élections, se substituant de fait aux services du ministère de l'Administration du territoire. Toujours est-il que

12. La CENI n'est mobilisée que trois mois avant les élections et elle disparaît après le dépôt de son rapport, trois mois après la proclamation des résultats.

ce dispositif n'a pas empêché la contestation violente des résultats des élections législatives et présidentielles de 1997. Tirant les leçons de cette crise, l'ensemble des acteurs s'est accordé en 2000 pour redonner au ministère de l'Administration territoriale la responsabilité de l'organisation matérielle des opérations électorales. Désormais la CENI a la tâche de contrôle de la régularité des opérations électorales. Dans le cadre de l'amélioration de la transparence du processus électoral, une délégation générale aux élections a aussi été créée en 2001. Indépendante vis-à-vis de l'exécutif, cette organisation réputée neutre s'est vue octroyer deux missions sensibles : la gestion du fichier électoral (pomme de discorde dans le passé) et le financement public des partis.

Toutes ces initiatives s'ajoutent à des dizaines d'autres, depuis l'implication active des médias jusqu'au rôle joué par la communauté internationale à travers les milliers d'observateurs nationaux et internationaux qu'elle déploie à l'occasion des élections. Elles n'ont pourtant pas réussi à tempérer les contestations parfois violentes des résultats des élections par les partis politiques et n'ont pas réduit la défiance des populations à l'égard des élus et des institutions. Les perdants des élections, bien que parties prenantes de toutes les phases des opérations électorales, continuent à crier à la fraude et à ne pas reconnaître les résultats proclamés, accusant l'administration organisatrice de parti pris en faveur de tel ou tel candidat.

À vrai dire, si l'objectif de transparence recherché n'est pas atteint, c'est parce que les protagonistes principaux, contrairement aux apparences, n'en créent pas les conditions. Les partis politiques et les organisations de la société civile sont héritiers des mêmes mauvaises habitudes que l'administration publique. Tout comme cette dernière, les partis cultivent le manque de transparence, le mépris de leurs militants et la recherche de l'intérêt sectaire et immédiat. Quant aux organisations de la société civile, leur dépendance des financements généralement accordés par le gouvernement rend leur rôle de médiateur bien

illusoire. Les organisations internationales, qui financent une grande partie du coût faramineux des élections, sont, quant à elles, obnubilées par le respect des normes de leur agenda de « bonne gouvernance » au point d'oublier qu'une élection n'a de sens que si les résultats qui en sortent sont légitimes.

Ainsi, les représentants des partis politiques sont le plus souvent absents des commissions administratives chargées de contrôler l'établissement des listes électorales. Et ceux qui sont présents manquent simplement de l'engagement minimum nécessaire pour assumer correctement leur tâche. Quant au contrôle de la distribution des cartes électorales, il se transforme simplement en une véritable foire aux enchères : comme je m'en suis personnellement rendu compte, de nombreux représentants de partis politiques en profitent pour soustraire des cartes d'électeur au profit de leur candidat. L'administration des bureaux de vote souffre des mêmes insuffisances : quand les partis politiques parviennent à y envoyer des assesseurs, la plupart manquent sérieusement des qualités civiques et morales élémentaires pour assumer cette fonction. Enfin en ce qui concerne la centralisation des résultats du vote, il n'est pas rare de voir des représentants de partis politiques ou des candidats quitter les lieux dès que les premiers résultats leur paraissent défavorables.

Quant à la CENI, sa composition lui retire toute possibilité de jouer le rôle attendu d'organe neutre de supervision et de contrôle. Pour la plupart de ses membres, l'enjeu est davantage partisan et financier¹³ qu'orienté vers la recherche d'une quelconque transparence ou du respect strict de la loi. Mieux, à force de focaliser toute son attention sur l'administration d'État, laquelle n'est certes pas exempte de défauts, la CENI en arrive à oublier le comportement des autres protagonistes que sont les partis et leurs candidats qui ont ainsi tout le loisir de s'adonner à la fraude massive. Quant aux observateurs nationaux et internationaux, leurs prestations ressemblent bien souvent davantage

13. Le président d'un parti politique a proclamé que l'attrait de la CENI se réduisait à une question de gros sous.

à ce que l'on pourrait appeler du « tourisme électoral » qu'à un véritable travail de certification du bon déroulement des élections. Leurs communiqués stéréotypés à l'issue des opérations d'observations sont révélateurs du peu de crédit qu'il faut accorder à cet exercice.

Au final, tous ces mécanismes d'implication, de concertation en amont et de contrôle en cours se transforment en instruments de fragilisation des processus électoraux. Cela tient moins au manque de moyens – auquel on pourrait pallier – qu'au fait que les protagonistes, les partis et les candidats, ne se sentent pas comptables de leurs propres insuffisances. Autant dire que le respect des procédures légales et la recherche de la transparence ne constituent pas une assurance en matière de stabilité politique en Afrique. Il est d'ailleurs courant, au Mali comme ailleurs en Afrique, que des élections, respectant strictement la légalité, soient contestées parce que les acteurs politiques n'acceptent tout simplement pas le verdict des urnes. En réalité ils vivent la position de perdants comme une exclusion totale de la gestion publique sans laquelle ils ne se voient aucun avenir. Il est courant de s'entendre dire : « Si on n'est pas dans l'État, on n'est rien ».

Construire une modernité en adéquation avec les réalités des sociétés africaines

Qu'il s'agisse des appréhensions vis-à-vis du suffrage universel ou de la contestation permanente des résultats des élections, les questions que je soulève se rapportent toutes à la nécessité de construire des modèles institutionnels adaptés aux contextes et aux réalités socioculturelles des pays. En ce qui concerne le suffrage universel, je n'affirme nullement qu'il faille le rejeter. À vrai dire, je ne suis pas dans une position manichéenne qui voudrait que nous ayons à choisir entre le pouvoir absolu des autorités traditionnelles ou le suffrage universel intégral. À côté du pouvoir des aînés, nous devons bien sûr faire de la place aux

jeunes et aux femmes. Mais comment le faire sans balayer ce qui fonde notre culture tout en faisant de la place à toutes les catégories sociales et toutes les composantes de la société dans la préparation et la mise en œuvre des décisions prises. Cette réflexion doit être mise au centre des préoccupations en ce qui concerne les limites de la démocratie représentative telle que mise en œuvre aujourd'hui en Afrique. Nous devons nous interroger fortement à la sortie de chaque élection locale ou nationale sur la représentativité et la légitimité d'un député ou d'un conseiller municipal qui est élu avec moins de 10 % du corps électoral, par rapport à celles d'un chef coutumier ou autres leaders de base auxquels obéissent sans la moindre contrainte la grande majorité d'entre nous. Partons donc de ce qui existe, de ce qui fonctionne dans nos sociétés et de ce que la majorité des acteurs publics comprennent pour formuler et construire le nouveau mode de représentation conforme à notre projet démocratique. La base sur laquelle devrait se construire le projet démocratique est d'abord le patrimoine culturel et institutionnel de nos nations.

Comment partir des traditions qui sont à la base du vivre ensemble dans nos sociétés pour construire une modernité qui nous redonne l'initiative dans un monde de plus en plus unipolaire ? Cette question difficile interpelle tous les acteurs du changement en Afrique. En tant que ministre chargé de la gestion des questions relatives à la religion, j'ai vécu un véritable dilemme qui illustre la complexité liée au changement social. À l'occasion du débat sur l'interdiction de la pratique de l'excision, les responsables des associations de femmes musulmanes sont venues me voir pour me faire part de leur opposition à un texte d'interdiction en menaçant de pratiquer l'excision en clandestinité si d'aventure le gouvernement dont j'étais membre décidait de l'interdire par un décret. Ce texte que j'estimais pour ma part très opportun risquait ainsi de faire basculer la pratique de l'excision dans la clandestinité, avec tout ce que cela comporte comme danger pour la santé des fillettes. Ces femmes, qui sont au premier chef concernées par les dangers de la pratique de

l'excision, voulaient ainsi m'amener à prendre conscience que non seulement la prise du décret n'empêcherait pas l'excision, mais qu'elle aggraverait en plus la situation des fillettes. Quelle attitude adopter en pareille situation ? J'ai proposé à ces femmes un entretien avec ma collègue chargée de la promotion féminine en vue de prospecter des alternatives à la prise immédiate de textes règlementaires. Les efforts d'information sur la mise en danger de la vie des petites filles par des méthodes et des supports de communication adéquats peuvent mieux convaincre la société globale sur les méfaits de cette pratique.

Voilà le type de tension auquel les acteurs africains qui veulent le changement social sont régulièrement confrontés. De toutes ces expériences, j'ai tiré la leçon qu'en Afrique, les acteurs du changement ont l'obligation de négocier les termes d'un projet de modernité qui ne soit pas une réplique ou une photocopie d'un modèle venu d'ailleurs, mais qui soit profondément ancré dans les cultures locales. Les Africains doivent composer leur modernité à partir de leurs propres références culturelles. Nous ne répondrons aux questions que le monde nous pose qu'en étant fermement ancrés dans ce que nous sommes. Un homme sage que j'ai écouté sur une radio belge a bien formulé ce que je pense en disant que : « Si nous ne sommes pas de chez nous, nous ne serons pas du monde. »

Je reconnais qu'il n'y a pas de réponses toutes faites à ces questions complexes, cependant nous devons renoncer aux tentatives de reproduction de processus politico-institutionnels – mais également économiques – qui laissent la majorité des populations sur le bord du chemin. Dans la plupart des pays africains, de moins en moins de personnes s'intéressent aux projets collectifs et la plupart des acteurs économiques choisissent de se réfugier dans la débrouillardise et le gain immédiat. Les stratégies sont celles du « sauve-qui-peut » qui frisent le désespoir. Nos institutions et nos économies formelles tournent à vide et ne vivent que parce qu'elles sont soutenues par la bienveillance et la « solidarité » des agences internationales.

Quant aux modalités d'accès aux responsabilités publiques, elles sont au centre de la crise des systèmes politiques dans le continent. Le système du gagnant/perdant, avec une majorité (c'est-à-dire 50 % plus quelques voix) qui l'emporte sur une minorité (50 % moins quelques voix), n'est pas accepté par la majorité des acteurs publics dans nos sociétés. Cette modalité de partage des responsabilités est en inadéquation complète avec la conception que la majorité des populations africaines a de la manière de faire la décision sur les choix collectifs. La recherche d'une décision consensuelle dans laquelle tous les protagonistes se reconnaissent est le fondement de tous nos espaces de délibération à l'image des assemblées villageoises. Tous les protagonistes doivent se retrouver un tant soit peu dans la décision finale. C'est ce que les anthropologues appellent « la palabre » : la manière consensuelle d'arriver à une décision que tous les protagonistes acceptent. Même si cette décision ne reflète pas totalement leur position, ils finissent par l'accepter. Ce qui n'exclut d'ailleurs pas totalement le vote, mais ce recours est l'exception. La recherche du consensus doit être la règle.

Le consensus, cette modalité de prise de décision qui met l'accent sur la validité de l'opinion de chaque partie prenante et qui se refuse à entériner un choix qui n'aurait pas au moins l'accord de tous, mérite d'être mieux connu des pouvoirs publics. Il implique la notion de compromis. Pourquoi ne pas ériger la recherche du consensus comme la règle ; à savoir que l'on ne vote que lorsque le consensus est impossible ? J'ai le souvenir d'un cas exemplaire qui m'a été rapporté lorsque j'ai évalué en 2005 pour le compte de la coopération néerlandaise un programme d'appui à la décentralisation au Burkina-Faso. Le maire d'une commune en milieu rural m'a expliqué que depuis plus d'un an et demi le conseil municipal avait décidé de ne plus passer par le vote pour la prise de décisions, car « après le vote, lorsque les conseillers minoritaires retournaient dans leur village, ils ne rendaient pas compte à leurs mandants en disant "nous avons décidé" mais ils disaient : "ils ont décidé" en

s'auto-excluant de la décision publique »... Autrement dit, faute de se retrouver dans les décisions prises, les minoritaires se mettaient en marge et n'appliquaient pas ces décisions. En face de ce constat, le conseil municipal a délibéré que toutes les décisions se prendraient désormais par consensus, c'était certes plus long mais le maire préférait cela « plutôt que de prendre des décisions qui nous divisent ». Ne nous y trompons pas, dans les pays d'Afrique, la plupart des guerres civiles ou des révoltes sont bâties sur le sentiment d'exclusion, particulièrement mal vécu. Quand on voit les dégâts humains et matériels que cause le système de vote, la majorité contre la minorité, il devient urgent que le système du « gagnant/perdant » soit remplacé par la recherche du consensus qui fait gagner tout le monde. Voilà un modèle que l'Afrique peut documenter et développer comme contribution à la résolution de crise de la gouvernance mondiale.

En écho au système gagnant/gagnant que permet le consensus, je pense également au partage du pouvoir en lieu et place de la logique de : « Celui qui gagne prend tout. » Une observation attentive des sorties d'élections en Afrique noire permet de constater que la logique du partage du pouvoir s'impose toujours comme la solution de sortie des crises qui surgissent à la proclamation des résultats des élections. Même si les résultats proclamés donnent une personne ou un parti gagnant, ils se hâtent dès leur installation de mettre en place « un gouvernement de large ouverture » qui associe finalement toutes les parties prenantes à la gestion du pouvoir.

Toutes les crises électorales et les grands forums de réconciliation nationale sont conclus par des résolutions demandant la constitution de gouvernement d'union nationale ou d'ouverture. L'issue des élections au Kenya, au Zimbabwe, en 2008, pour ne prendre que les plus emblématiques, est significative à cet égard. La logique de partage du pouvoir est une constante dans les pratiques politiques en cours. Pourquoi alors ne pas en faire une norme reconnue et acceptée dans les

instances internationales en lieu et place de la recherche effrénée et périlleuse du gagnant qui accapare tout ? Cela nous éviterait les milliers de morts et les crises multiples qui entravent le développement. Il me paraît opportun d'insérer dans les dispositifs constitutionnels le principe de partage du pouvoir à l'issue des élections dès que chaque protagoniste sait ce qu'il pèse en voix. Par exemple, à la sortie des élections présidentielles que l'on pourrait tenir en un tour pour des raisons évidentes de réduction de coûts, le candidat qui bénéficierait du plus grand nombre de voix serait le président de la République, le second en voix pourrait être le président de l'Assemblée nationale et le troisième pourrait présider une autre des institutions. Ainsi tous les protagonistes qui bénéficient d'un nombre de voix dont le plancher doit être défini dans une loi auraient une position dans les institutions et ne se sentiraient de ce fait plus exclus. Cette même logique pourrait prévaloir pour bien d'autres compétitions électorales. Cela nous mettrait dans la voie de la construction d'une démocratie qui nous ressemble quitte à introduire progressivement de nouvelles modalités.

On peut me reprocher de prôner un relativisme culturel qui pourrait conduire à vider la démocratie de sa substance. Je ne le pense pas car à mon avis, il n'existe pas un modèle universel de démocratie, mais la réalité est la coexistence de différents modèles ancrés dans le contexte de chaque pays. La définition acceptée de la démocratie est : « Le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple. » Donc que la décision publique doit être faite selon le choix de la majorité et au profit de tous. Cependant, dans les processus en cours en Afrique, c'est une minorité qui continue de penser les institutions, qui comprend la langue de ces institutions et qui conserve de ce fait des privilèges acquis. Autrement dit, l'instrumentalisation de modalités des choix publics fait que le projet démocratique est détourné au bénéfice d'une minorité et au détriment des idéaux mêmes qu'il véhicule et de la majorité des populations qu'il est censé servir. Ma conviction, est que : si les principes universels intangibles,

tels que la liberté de choix, la justice et l'équité, etc. restent garantis, chaque pays ou région du monde peut et doit concevoir son modèle de démocratie selon ses propres références et contingences du moment.

Bref, si chaque pays doit forger son modèle démocratique tout en respectant un certain nombre de principes qui sont communs à l'humanité tout entière, au nom de quoi l'Afrique échapperait-elle à cette exigence si c'est là le moyen pour que la démocratie parle aux populations africaines ? Joseph Ki-Zerbo le disait bien et je partage son avis : « L'Afrique doit tisser sa propre natte pour ne pas rester éternellement sur la natte des autres. »

« L'Afrique doit tisser sa propre natte ¹⁴ »

Les décisions toujours prises dans l'urgence et les contraintes de gestion publique ne m'avaient pas permis de pousser aussi loin ces réflexions et encore moins de les mettre en œuvre. J'étais contraint par des échéances rapprochées et précises qu'il me fallait respecter. J'aurais fait courir de graves risques au pays en bouleversant, par exemple, les règles du suffrage. En 2002, les élections s'étaient déroulées dans un climat apaisé, j'avais rempli ma mission. Comme je l'ai mentionné, le vaincu a félicité le vainqueur.

Lorsque j'ai quitté les fonctions de ministre, j'étais bien décidé à prendre du recul car je ressentais le besoin de réfléchir à tous les enseignements que j'en avais tirés. À vrai dire, je suis sorti de la conduite de la réforme de la décentralisation, suivie de celle de la gestion des élections avec davantage de questions que de réponses. Depuis lors toute ma quête – et c'est le sens de ce livre – tourne autour de questions auxquelles je continue de chercher des réponses.

Ma réflexion a constamment porté sur la conduite du changement dans mon pays et en Afrique. Dans la recherche en

14. Professeur Ki-Zerbo, déjà cité en introduction.

milieu rural, je m'étais demandé comment faire adopter les innovations mises au point dans les stations de recherche par les paysans du Sud-Mali. Puis à mon poste suivant, de suivi-évaluation dans le développement rural, je m'étais demandé comment analyser et comprendre les processus de changement technique. Par la suite, au PNUD, je me suis occupé du développement local. La question qui me hantait alors était de savoir comment amener les mutations au niveau local, puisque ce niveau m'apparaissait de plus en plus comme un levier stratégique du changement. À travers la décentralisation, j'ai senti qu'il fallait engager une réforme pour faire vivre le local, y ouvrir des espaces et libérer l'initiative. Cette démarche, je l'ai poursuivie au ministère tout en prenant en charge, prioritairement il faut le reconnaître, l'organisation des élections de 2002. Mais j'ai engrangé une multitude d'expériences de la gestion des institutions sur la manière dont un modèle démocratique pouvait valablement prendre racine dans mon pays. Ce cheminement m'a conduit presque naturellement à élargir mon champ d'investigation au niveau sous-régional, à savoir celui de l'Afrique.

À la Fondation rurale pour l'Afrique de l'Ouest (FRAO¹⁵), nous sommes très rapidement arrivés à la conclusion que le véritable problème de développement auquel nos pays sont confrontés est la cohérence à créer entre nos sociétés et les institutions dites modernes. Bien sûr, les technologies sont importantes mais elles sont disponibles au niveau national ou, à défaut, au niveau international. En réalité, ce qu'il importe de changer, ce sont les institutions, pour qu'elles répondent aux questions des sociétés. Nous en sommes donc venus à travailler sur les questions de gouvernance en créant le Réseau « Dialogue sur la gouvernance en Afrique ». Nous avons avant tout fondé

15. Mise en place pour appuyer les organisations rurales et développer une gestion partagée des ressources naturelles, cette fondation travaille dans cinq pays de la sous-région Afrique de l'Ouest (Mali, Sénégal, Gambie, Guinée et Guinée-Bissau).

nos réflexions et nos actions sur les expériences concrètes des acteurs locaux. C'est comme cela que la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH), par l'intermédiaire de Jean Freyss, nous a proposé la mutualisation de nos initiatives dans ce domaine de la gouvernance qui était également pour elle une priorité. La FPH et mes collègues du réseau m'ont encouragé à consacrer davantage de temps à ce réseau dont j'étais devenu l'animateur. Une première visite des pays formant ce réseau m'a permis de faire remonter de riches expériences qui ont donné naissance aux « 15 propositions pour changer l'Afrique ». Ainsi, nous avons décidé d'aller au-delà de la collecte en créant l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA). Cette Alliance est composée d'organisations travaillant dans dix pays d'Afrique de l'Ouest qui ont été rejoints par le Cameroun et le Congo démocratique. Parallèlement à ces activités, j'ai repris une activité professionnelle normale et tout naturellement recommencé à travailler pour gagner ma vie. Sur l'insistance d'anciens collègues maliens et africains, j'ai créé un lieu de rencontre : le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA), qui me permet de poursuivre ma réflexion sur les politiques publiques et les institutions au Mali et en Afrique en général. Depuis lors, mes activités s'organisent entre le CEPIA, l'ARGA et mon engagement politique au Mali qui n'a pas cessé.

Toutes ces activités convergent vers un ensemble de convictions dont certaines émaillent déjà le présent ouvrage, mais dont le point de départ est la réflexion sur la « gouvernance ». Depuis quelques années, en effet, une certaine conception de la gouvernance, présentée comme un modèle universel, s'est diffusée en Afrique à travers les institutions internationales : les plans d'ajustement structurel, les élections démocratiques, la lutte contre la corruption, le désengagement de l'État, etc. Résultat : la pauvreté s'est aggravée et les États ont été littéralement détruits par la mise en œuvre de ce soi-disant modèle universel. Dans l'Alliance, nous avons défini la gouvernance

comme les « différents modes d'organisation et de régulation du mieux-vivre ensemble, du niveau local au niveau mondial, et la production de règles du jeu communes ». Autrement dit, il ne saurait exister de bonne gouvernance en dehors des principes et des normes que les sociétés comprennent et acceptent.

Plus profondément encore, j'ai acquis la conviction que la crise en Afrique est avant tout celle de l'État-nation centralisé et arrogant qui a été mis en œuvre après les indépendances formelles. Le changement tant souhaité ne peut donc advenir que par la réforme de ces États qui ont reconduit la conception et les pratiques de l'État colonial sans les interroger. Voilà pourquoi je pense que, pour une Afrique qui veut gagner et répondre aux interrogations du monde et aux défis intérieurs, il faut réformer cet État et l'adapter aux nouveaux enjeux.

Troisième partie

Repenser l'État pour sortir de l'impasse

1. Les faiblesses de l'État postcolonial sont à la source des crises de la gestion publique

Près d'un demi-siècle après leurs accessions à l'indépendance et malgré une assistance ininterrompue, bien que fluctuante, de la communauté internationale, la plupart des pays africains au sud du Sahara se sont installés dans une succession de crises interminables. La majorité des populations de ces pays, dont les frontières ont été fixées¹ et léguées par les anciennes puissances coloniales, vit dans une situation d'extrême pauvreté et d'insécurité alimentaire. Les conséquences des conflits, principalement internes, touchent des millions de personnes et des millions d'autres vivent dans des États où les tensions peuvent à tout moment évoluer vers des guerres civiles. Plusieurs millions de personnes ne survivent dans des camps de réfugiés que grâce à la solidarité internationale. L'Afrique est aussi le continent où les populations souffrent le plus des grandes pandémies comme le VIH/sida et le paludisme.

Au fil des décennies, la dégradation du système éducatif et de formation des ressources humaines compromet toutes les tentatives d'inverser les tendances lourdes qui, depuis les indépendances, semblent conduire le continent vers une dépendance

1. Conférence de Berlin de novembre 1884 à février 1885.

qui s'accroît. L'ambition de construire une Afrique développée, qui occuperait sa place dans le concert des autres nations du monde, que prônaient les leaders des indépendances des années soixante, a été ramenée depuis la fin des années quatre-vingt, à une succession de programmes et de projets de lutte contre la pauvreté. Les plus « réalistes » d'entre nous n'ont plus d'autre ambition que de réduire cette pauvreté. Le développement, donc la prospérité, semblent, pour la communauté internationale et pour de plus en plus de leaders africains, à écouter leur discours sur la lutte contre la pauvreté, hors de portée du continent. Il faut dire qu'avec moins de 2 % de part dans les échanges mondiaux, le continent africain est de plus en plus marginalisé sur la scène internationale, tant politiquement qu'économiquement.

L'Afrique a d'immenses atouts

Pourtant l'Afrique regorge d'atouts. La jeunesse de sa population, la quantité et la variété de ses ressources naturelles, le potentiel culturel et sa diaspora présente sur tous les continents sont quelques-uns des plus connus. Cette jeunesse – environ les trois quarts de la population ont moins de trente ans² – est ouverte sur le monde et mue par une grande soif de changement. Pour elle, la page de la colonisation est tournée. Elle appartient à un passé qu'elle n'a pas connu. Quant aux ressources naturelles, minières, forestières ou animales, il est reconnu que l'Afrique en regorge, mais comme le dit un proverbe congolais, « un pot de miel sans couvercle est la proie de toutes les mouches ». Les populations africaines n'ont pas encore réussi à construire leur bonheur de ce « miel », paradoxe que Stephen Smith³ évoque en comparant la situation du continent africain à celle de l'archipel nippon : « Le Japon est pauvre, mais les

2. Stephen Smith, *Atlas de l'Afrique : un continent jeune, révolté, marginalisé*, Éditions Autrement, 2005.

3. Stephen Smith, *Négrologie : pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, 2003.

Japonais sont riches, l'Afrique est riche, mais les Africains sont pauvres. »

En réalité, l'immense potentiel en ressources naturelles dont la nature a doté l'Afrique s'est transformé en malédiction, la soumettant à de multiples convoitises. Les conflits pour le contrôle de ces ressources remettent en cause les faibles acquis des efforts de gestion et menacent les ressources elles-mêmes. En Afrique, la désertification progresse, les savanes sont déboisées, les sols et les forêts se dégradent et les ressources minières subissent des ravages de toute sorte. Le défi de la tension qui s'accroît entre une population qui augmente et des ressources naturelles (fongiques, végétales et animales) qui se dégradent interpelle l'Afrique plus que tout autre continent.

Malgré tout, les produits culturels africains s'exportent de mieux en mieux et deviennent des références universelles, que ce soit à travers les musiques d'un Youssou N'Dour, d'un Ali Farka Touré ou à travers son art qui s'expose dans les grands musées d'Europe, d'Asie et d'Amérique. Mais la valorisation de cette culture pour en faire un support de l'émancipation reste encore en deçà de ce qu'elle pourrait représenter, et pour l'Afrique elle-même et pour le monde. La diaspora africaine est présente partout, nombreuse et entreprenante. Elle a conquis des places dans toutes les grandes organisations, dans les secteurs de la finance ou du négoce international, elle enseigne dans les plus grandes universités et travaille dans les plus prestigieux centres de recherches. De jeunes Africains participent aux plus grands chantiers qui s'ouvrent sur la planète ou sont les fourmis ouvrières de nombreuses municipalités européennes ou américaines. Les sportifs originaires du continent sont parmi les plus convoités dans les disciplines de haut niveau. Et pourtant, l'Afrique ne tire qu'un bénéfice marginal de cette vaste compétence et influence acquise par ses filles et fils dans le monde, car si de nombreux Africains réussissent dans le monde, combien, bien plus nombreux encore, restent englués dans le continent ?

Les rigidités de l'État postcolonial empêchent le développement du continent

La crise de l'action publique est le premier signe visible de la panne des États postcoloniaux africains. En raison de la diversité des situations dans le continent, ces crises présentent de multiples visages en Somalie, en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Zimbabwe, etc. mais toutes puisent à la même source : la conception et les pratiques qui fondent ces États construits par le colonisateur, extérieur au continent, n'ont pas été remises en cause lors de l'accession à l'indépendance. À mon avis, la crise de l'action publique en Afrique ne doit pas être considérée comme un phénomène conjoncturel car elle dure depuis des décennies. Ses causes doivent être recherchées dans le fondement même de la puissance publique qu'est l'État tel qu'il a été pensé et construit en Afrique après la décolonisation.

L'émiettement des territoires et le tracé des frontières : les gros handicaps de départ

Le placage de l'État-nation postcolonial sur les communautés africaines reste aujourd'hui encore une des entraves majeures aux ambitions de développement de l'Afrique. Les nouveaux États de la postcolonisation sont nés avec deux handicaps majeurs. Premièrement, ils ont été pensés et construits⁴ en fonction des besoins et selon des desseins qui étaient totalement étrangers aux populations autochtones ; de ce fait, ils demeurent encore aujourd'hui trop éloignés de ces populations pour être en mesure de gérer de façon efficace leurs préoccupations. Il suffit de bien observer une carte des différentes régions de l'Afrique pour s'apercevoir que les contours des pays hérités de la période coloniale ont tous été dessinés en fonction du souci du pays colonisateur de drainer les matières premières brutes vers les

zones côtières pour les besoins de leur exportation. En ce qui concerne les pays francophones, les deux grands ensembles régionaux qu'étaient l'Afrique occidentale française (AOF) et l'Afrique équatoriale française (AEF) auraient pu constituer des pôles régionaux mais ils ont été démantelés avec l'aide de certains leaders africains avant la décolonisation. Deuxièmement, l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation qui a été érigée en principe par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963 à Addis-Abeba, dès sa naissance⁵. Depuis lors, les tentatives velléitaires d'intégration régionale n'ont pas permis d'inverser la logique coloniale qui a fondé le contour territorial des pays africains. Ces pays, pour la plupart tellement petits ou peu peuplés, sont de plus en plus faibles pour compter dans un monde qui, lui, se globalise et qui est dominé par les grands pays, les ensembles régionaux et les multinationales surpuissantes.

Les comptes non soldés de la colonisation : un boulet au pied de l'État « indépendant »

Ce serait trop simplifier que de penser que l'Afrique est seulement victime de l'héritage colonial. Près d'un demi-siècle après le départ officiel du colonisateur français, anglais, portugais ou espagnol, le continent est plutôt victime de la non-remise en cause, par ses propres élites, de la logique qui a présidé à la fondation de l'État colonial. Celui-ci a été pensé et mis en place pour soumettre les populations africaines à la domination d'une puissance extérieure qui défendait ses propres intérêts en se souciant très peu de ceux des peuples colonisés à part les maintenir en vie. La colonisation n'a légué aux indépendances que des territoires, mais pas de nations, elle les a au contraire fragmentés avant de partir. La construction des États après les décolonisations devait être un acte fondateur pour l'amorce

4. Conférence de Berlin.

5. En 1963, lors de la naissance de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

d'une nouvelle ère, celle de la fin de la domination et de la réaffirmation de l'identité et de la prise en compte des intérêts des populations africaines. Tout en reconnaissant le grand mérite des « pères fondateurs⁶ » et les multiples sacrifices qu'ils ont dû consentir, on peut constater aujourd'hui que les indépendances acquises, à travers les processus de décolonisation négociée ou conquise par les armes, n'ont pas permis de solder véritablement les comptes de la colonisation par les puissances étrangères au continent. Il faut donc, après un demi-siècle, oser, sans insulter les luttes du passé et les victoires remportées dont il faut au contraire célébrer tous les mérites⁷, faire le bilan de ce qui a été édifié aux indépendances. Ce n'est qu'en acceptant de porter un regard rétrospectif lucide mais critique sur l'acte fondateur, tout en partageant les responsabilités de ce que nous en avons fait pendant près de cinq décennies, que l'Afrique dans son ensemble peut comprendre les limites de ses choix d'hier et ses handicaps d'aujourd'hui et espérer ainsi les lever pour mieux construire son avenir.

Au moment de l'accession à l'indépendance, les pères fondateurs ont fait de la construction de l'unité des peuples et des territoires des colonies héritées une absolue priorité au point d'occulter et même de stigmatiser, dans certains cas, la question fondamentale de la diversité qui est une des caractéristiques essentielles de toutes les nations africaines. Les pouvoirs politiques installés après les indépendances ont ainsi poursuivi, souvent malgré eux, la volonté coloniale consistant à construire des identités nationales spécifiques, étriquées et exclusives dans des territoires conçus et dessinés à l'origine pour ne servir que le dessein du colonisateur. Ces nouvelles nations en construction devaient se substituer ou tout au moins reconfigurer les vieilles nations ou solidarités communautaires peut-être affaiblies par le

6. Les leaders qui ont dirigé les luttes politiques pour l'accession de leur pays à l'indépendance.

7. Nous ne serions pas là aujourd'hui si les combattants de la liberté et de l'indépendance n'avaient fait ce qu'ils ont fait.

pouvoir colonial, mais auxquelles beaucoup d'Africains continuent aujourd'hui à s'identifier. Le projet politique majeur des premières années d'indépendance, qui a fini par devenir obsessionnel, est la construction de nationalités uniques et homogènes sur des territoires occupés par des communautés caractérisées d'abord par leur grande diversité humaine et linguistique. Les nouvelles nations devaient se substituer aux anciennes en évitant de leur reconnaître une identité et au besoin en les ignorant et en les combattant. Partant de ce choix, toute expression de la diversité et des spécificités humaines et culturelles, aussi minime fût-elle, était vécue comme un danger pour les nations en cours d'édification. Il fallait donc étouffer toute expression des spécificités dans l'œuf et la combattre, souvent avec une grande brutalité.

La reconnaissance de la diversité ethnique à l'intérieur des pays et la proclamation de l'attachement à une ethnie apparaît comme un signe de régression dans des sociétés et des pays où la famille, le clan et l'ethnie sont, pourtant encore de nos jours, les premiers lieux de socialisation et de prise en charge de l'individu. L'expression ethnique est devenue et demeure encore aujourd'hui, pour les « gardiens du temple » de la construction de l'État-nation, porteuse d'un sentiment de culpabilité à la mesure des dangers potentiels qu'on lui prête, en particulier d'être la source des tentations séparatistes.

Dans les constructions institutionnelles, à commencer par les constitutions, les logiques communautaires et la grande diversité qui caractérisent les sociétés sont ignorées au profit de la mise en exergue de l'identité de l'individu et de sa nationalité souvent exclusive. L'existence d'un individu n'est reconnue que s'il est déclaré à un état civil centralisé. Les individus sont, de ce fait, identifiés comme des « citoyens » d'un pays et toutes autres sources d'identité ou de socialisation autres que le pays de sa nationalité devient politiquement incorrect. Ainsi les références relatives à la communauté religieuse ou à l'ethnie ont disparu des documents officiels d'identité. La diversité des réalités des

territoires locaux est occultée au profit du culte d'un territoire national délimité par des frontières qui hachent des dynamiques communautaires anciennes.

Les autorités communautaires et religieuses qui tiennent leur légitimité de constructions sociales précoloniales sont confondues avec les vulgaires potentats oppresseurs, les chefs de canton qui ont été mis en place pour servir le pouvoir colonial, au lieu d'être considérées comme faisant partie d'un patrimoine institutionnel à préserver en vue de consolider la stabilité des sociétés locales. Celles d'entre elles qui ne peuvent pas être combattues ou ignorées et ont donc résisté sont instrumentalisées dans l'espoir de les décrédibiliser et de leur ôter ainsi toute légitimité. L'extrême dans ce domaine fut l'initiative prise par Sékou Touré, premier président de la République de Guinée, qui érigea des Pouvoirs révolutionnaires locaux (PRL) à la place des autorités communautaires villageoises de la Guinée, croyant ainsi faire disparaître à jamais le chef de village de la nomenclature des autorités administratives. Le jacobinisme centralisateur a été érigé en méthode de gouvernement même si les proclamations politiques et les textes disaient autre chose. Au Mali, bien que déjà la Constitution du 22 septembre 1960 affirme⁸ que les collectivités territoriales doivent s'administrer librement par des conseils élus et que dans ces collectivités, le délégué du gouvernement est en charge des intérêts de la République, du contrôle administratif et du respect des lois, cette disposition est restée lettre morte jusqu'à la naissance de la III^e République⁹ qui a rendu effectif ce principe fondamental de la décentralisation.

8. Article 41 qui indique que les collectivités territoriales de la République sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages et les fractions nomades. Extrait des constitutions du Mali par Alpha Oumar Konaré.

9. Avec la mise en place des collectivités décentralisées à l'occasion de la réforme de décentralisation.

L'unilatéralisme, l'autoritarisme et le clientélisme ont été privilégiés comme mode d'exercice du pouvoir politique et administratif

De nos jours encore et dans beaucoup de pays africains, les populations, surtout rurales, sont considérées et traitées comme des « sujets administrés » qui n'ont que des devoirs, et non comme des citoyens qui ont aussi des droits et des responsabilités. Cela explique, en grande partie, le peu de souci que les institutions et les décideurs publics ont de leur légitimité et de celle de leurs décisions. Malgré les tentatives de constructions démocratiques en cours depuis plus d'une décennie, les formations politiques et les pouvoirs publics qui en sont issus misent toujours et de prime abord sur le clientélisme et les pratiques de corruption plutôt que sur la recherche de l'adhésion des populations à leurs projets pour autant d'ailleurs qu'ils en aient un. Le pire, c'est que des pratiques comme l'utilisation de la force en lieu et place de la recherche de l'adhésion et l'imposition des corvées comme méthode de mobilisation sociale, développées par le colonisateur et « recyclées » par les pouvoirs postcoloniaux, ont fini par être présentées comme intrinsèques aux sociétés africaines.

Ainsi, le fossé n'a cessé de se creuser entre le « pays réel », c'est-à-dire les communautés avec leurs références et aspirations et le « pays légal », c'est-à-dire le nouvel État avec ses institutions, ses lois, ses procédures et sa langue de travail. Le résultat en est que l'État-nation postcolonial, qui demeure une pâle photocopie de l'État colonial, a été perçu dès sa naissance comme un corps étranger par l'immense majorité des populations africaines. La greffe ne prend pas. D'ailleurs, il s'avère aujourd'hui qu'elles ont eu raison. Cet État n'a été capable de garantir ni une évolution positive ni même la stabilité des sociétés. Et c'est là où les causes et les conséquences finissent par se mélanger pour beaucoup d'observateurs non africains. Ils finissent par ne plus très bien savoir si ce sont les insuffisances de l'État qui

expliquent le désintéret des populations ou si c'est le manque de considération de ces dernières pour l'État qui affaiblit celui-ci. Certains africanistes ou prétendus tels en viennent même à se demander si les Africains ne seraient pas incapables, au nom de prétendus atavismes culturels, de vivre sous l'empire de l'État ! Ne parle-t-on pas, à propos des difficultés de l'Afrique d'État en faillite, d'État incapable, d'État fragile ? Je maintiens, pour ma part, que les Africains, comme tous les peuples du monde, sont en demande d'État, mais d'un État qui leur « parle » et qui se préoccupe d'abord et avant tout de leur devenir.

Il faut chercher l'origine de la crise de la gouvernance en Afrique dans les choix de constructions institutionnelles

Les constitutions des nouvelles Républiques indépendantes ont reconduit des principes et des normes de gestion publique supposés universels qui sont devenus de ce fait le fondement de toutes les logiques institutionnelles postérieures. Deux exemples me permettent d'illustrer mon propos : il s'agit d'abord de l'affirmation dans tous les documents fondateurs de la primauté de l'individu sur la communauté, le lignage ou la famille, dont l'existence n'est même pas évoquée. Il s'agit ensuite de la logique du vote pour fonder la décision des instances de délibération publique qui a été érigée en règle en lieu et place de la recherche du consensus qui devient l'exception. Il est pourtant aisé pour tout observateur attentif de constater que dans le fonctionnement de la plupart des sociétés africaines, la logique et les prérogatives du groupe en général et de la communauté en particulier priment sur celles de l'individu, tout comme la recherche du consensus est à la base de toutes les décisions collectives.

Ces choix de base, qui ont induit beaucoup d'autres choix secondaires, sont la principale raison du divorce entre les sociétés africaines et les constructions institutionnelles qui sont censées les gérer. De ce fait, les communautés rurales et urbaines

ont développé deux types d'attitudes vis-à-vis de l'État national. D'une part, son assistance est sollicitée parce qu'il faut en soustraire le maximum de profit pour soi et les siens. L'État en revanche, conscient de sa faible légitimité, a beaucoup de mal à exiger une contrepartie du service public qu'il fournit. D'autre part, l'État national et ses démembrements restent la bête noire dont les communautés se méfient encore de nos jours. Une panoplie de stratégies est déployée pour se mettre, et mettre tout ce qui est important pour soi, à l'abri des tyrans, ces « fama » qui incarnent l'État. L'État prend le visage du prédateur qui n'a comme vocation que de spolier et d'humilier ses victimes. L'exemple des deux chefs de village est le symbole de cette relation ambiguë existant entre les communautés de base et l'État postcolonial. Dans plusieurs villages du Mali, il existe deux types de chefs de village. Le vrai, qui est le chef authentique et légitime et à qui tout le village voue un grand respect, n'est pas déclaré à l'administration d'État parce qu'il faut le mettre à l'abri des vexations et des tracasseries de cette dernière. À sa place, les notables du village présentent un substitut qui est désigné sous le vocable de « chef de village administratif ». Ce chef factice est un personnage très souvent jeune et reconnu comme astucieux et endurant. Il est commis par le village au rôle d'interface avec l'administration, et en retour, il bénéficie d'une reconnaissance et de quelques avantages de la part du village. Cette attitude des communautés symbolise les équivoques et le décalage entre l'État postcolonial et les populations rurales et urbaines. Ce décalage entre les institutions et les communautés me semble être la caractéristique la plus prégnante de la crise de l'État et de la gestion publique en Afrique.

Aujourd'hui, les modèles de démocratie représentative en construction dans le continent sont porteurs d'exclusion, donc de conflit et d'instabilité parce qu'ils aboutissent à la mise à l'écart de la gestion publique pour la majorité des populations. Ces modèles fondés sur la primauté du respect de la légalité au détriment de la légitimité des décideurs et de la décision

publique et sur la primauté du vote qui induit un gagnant et un perdant au détriment de la recherche du consensus, ne font que perpétuer le fossé qui a toujours existé entre les institutions étatiques et les communautés locales. Les initiatives et les précautions qui entourent la préparation et le contrôle des élections ne portent que sur l'exigence du respect des prescriptions de la loi et des règlements. Les commissions électorales nationales et indépendantes et les multiples observateurs ne se soucient que du respect des textes légaux. Les autorités nationales ou internationales n'ont que très peu de souci pour la légitimité du résultat qui sort des urnes après le vote.

La généralisation du système du majoritaire gagnant et du minoritaire perdant est vécue en Afrique comme une exclusion face à laquelle la seule réponse reste le refus de jouer un jeu dans lequel il n'y a plus de place pour la minorité. Dans le pire des cas, les perdants, puisqu'ils n'ont plus de place, donc ne sont pas reconnus, prennent les armes pour défendre leur cause. Les affrontements et l'instabilité qui naissent de ces processus produisent au mieux des leaders à légitimité fragile et au pire des exclus qui prennent les armes, des « chefs de guerre », qui enlèvent les pays et le continent tout entier dans une précarité et une misère matérielle et intellectuelle ne pouvant conduire qu'au chaos. Les médiations et les discours bienveillants de la « communauté internationale » n'y pourront rien tant que les choix qui y sont liés ne sont pas réexaminés de manière à faire créer des normes nouvelles qui puissent être des références pour la majorité des acteurs publics.

Pour se convaincre du détachement des populations africaines des constitutions qui leur sont complètement étrangères, il suffit d'observer que les violations des normes qui fondent ces constitutions par les pouvoirs en place dans les pays africains préoccupent plus les organisations de la « communauté internationale » que les citoyens des pays en question. En Afrique, les constitutions et le respect de leurs prescriptions sont plus sous la garde des agences de coopération au développement et des ONG internationales que des citoyens de ces pays.

2. Des réformes structurelles pour sortir l'Afrique de l'impasse de mal gouvernance

Le changement et le progrès sont possibles

Le « changement », un mot d'une banalité telle que l'on pourrait le croire vide de sens. Et pourtant, bien loin d'être le « mot-valise » que nous employons tous à longueur de journée, il contient une potentialité et une complexité que nous avons fini par oublier en raison de son usage immodéré. Mais le changement reste la question fondamentale posée à tous les protagonistes du débat sur l'avenir de l'Afrique. Au Mali, le slogan scandé par les marcheurs des « journées folles » de mars 1991 disait « *an té korolen fé, fo kura* », ce qui signifie : « Nous voulons un nouvel ordre à la place de l'ancien. » Ce que réclamait l'ensemble des couches de la société malienne qui s'était mise en mouvement, et dont le prix fort fut le sang des martyrs, n'était rien d'autre que le changement social. C'est cette demande qui, fondamentalement, a formé le terreau des revendications en faveur de la démocratie et du multipartisme. L'un et l'autre sont advenus avec la mise en place des institutions de la III^e République, mais le changement social, lui, se fait toujours attendre.

La définition du changement social qui se rapproche le plus de ma vision est celle de Guy Rocher¹⁰ qui voit en lui « toute transformation observable dans le temps, qui affecte, d'une manière qui ne soit pas que provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement de l'organisation sociale d'une collectivité donnée et modifie le cours de son histoire ». De cette définition, je retiens que le changement social doit être observable donc visible et se matérialiser par des faits; qu'il ne doit pas être éphémère, donc produire des effets durables; qu'il doit affecter la structure et le fonctionnement de la société concernée et, enfin, qu'il doit avoir un effet modifiant le cours de l'histoire de la société en question. On mesure déjà un peu mieux toute la potentialité et la complexité de cette notion... Mais cette définition ne répond pas à l'une de mes interrogations: tout changement signifie-t-il progrès?

C'est là que la réflexion du vieux paysan bamanan que j'ai rencontré quand je travaillais en milieu rural prend tout son sens: « Le changement que nous voulons est difficile, parce que nous avons brûlé nos fétiches pour les remplacer par ceux des autres, qui de surcroît ne parlent pas la même langue que nous. » Cette réflexion me fit comprendre que tout changement n'équivalait pas forcément à un progrès. Il peut même s'apparenter à un recul. Tout dépend de la place que l'on occupe dans l'organisation de la société. Les élites, convaincues que l'accès à la démocratie représentative et au multipartisme suffit à lui seul à ouvrir, presque par un effet mécanique, la voie du changement pour tous, oublient les attentes et les réalités de leur société. Je réalise alors qu'aux conditions énumérées par Guy Rocher pour qualifier « un changement social », il faut en rajouter une: que le projet de changement soit porté par les couches majoritaires de la société.

10. In Jean-François Couet et Anne Davie, *Dictionnaire de l'essentiel en sociologie*, Liris, Paris, 2002.

Je rajoute aussi qu'il faut que le changement s'enracine dans la mémoire collective de cette société. La référence au passé et le fait de l'assumer sont en effet essentiels si l'on veut construire le futur de tout groupe humain. Tous les prospectivistes bâtissent leurs scénarios pour l'avenir en s'appuyant sur les tendances lourdes du passé. Un proverbe bambara le dit autrement: « Celui qui a oublié son origine ne peut que mal finir. »

Je me range aux côtés de ceux, de plus en plus nombreux, intellectuels, politiques et gens du peuple, qui pensent que la voie du changement, entendue comme un progrès pour l'avenir du continent, ne passe plus par la réplication de modèles politiques, économiques et institutionnels ou encore par des plans de sauvetage échafaudés dans les bureaux des grandes agences de coopération internationale. Des Programmes d'ajustement structurel (PAS), qui n'ont produit que des drames humains, aux Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui n'engendrent que l'attentisme puis le désespoir, les Africains ont perdu la maîtrise de leur destin et l'ambition de leur devenir. Une sagesse populaire de chez nous le dit très bien: « Quand on se met devant sa porte sans savoir où aller, il se trouvera toujours quelqu'un pour vous conduire où il veut. » Il appartient aux populations africaines, dans leur diversité, tout en préservant ce qui fait l'unité du continent et en restant ouvertes au reste du monde, de prendre la parole pour esquisser les contours de leur devenir.

Pour résoudre l'équation infernale de la paupérisation croissante des populations, des conflits sans fin et de la marginalité grandissante du continent dans le monde, les Africains doivent apporter des réponses à une question de plus en plus urgente: comment sortir de l'impasse dans laquelle nous enferme la poursuite des tendances actuelles? Cela passe par la mise en œuvre de trois réformes structurelles majeures: 1. la décentralisation de la gestion publique pour impliquer la majorité de la population dans l'effort de construction du développement; 2. l'intégration volontariste des États afin de renforcer la

capacité des pays dans leur relation avec le reste du monde ; 3. la négociation d'un nouveau cadre de partenariat pour la coopération au développement avec les autres ensembles régionaux et continentaux.

Je ne reviendrai pas sur le processus de décentralisation que j'ai développé plus haut. Mais j'évoquerai plus spécifiquement ce que cette réforme est en mesure d'apporter à une refondation de l'État postcolonial. La décentralisation renvoie plus largement à une autre façon de faire la gouvernance publique. Cette notion que l'on a tendance à complexifier se ramène à cette question très simple : à partir du moment où l'on vit en groupe, comment définir collectivement la manière de gérer les biens communs et l'intérêt général. La bonne gouvernance commence là, que ce soit au niveau d'une communauté, d'un village, d'un pays ou du monde : en instaurant à chaque niveau des règles du jeu qui « parlent » à l'ensemble des protagonistes. Mes vues sont très proches de celles de Pierre Calame quand il dit que : « La gouvernance est une question éternelle qui demande des réponses spécifiques dans le temps et dans l'espace¹¹ ». Chaque société et chaque pays aux différentes étapes de leur évolution doivent forger le modèle de gouvernance qui rencontre ses références et ses valeurs, tout en respectant des principes qui, eux, peuvent être universels. Vu sous cet angle, j'affirme qu'il ne saurait exister un modèle universel de gouvernance que l'Afrique devrait s'approprier. Je suis convaincu en revanche qu'il y a des aspirations universelles de gouvernance comme la liberté, la justice, etc., et de valeurs éthiques et morales auxquelles les Africains, comme tous les êtres humains sur notre Terre, peuvent aspirer.

Le paradigme de la gouvernance a été mis en avant au début des années quatre-vingt-dix en Afrique par les institutions internationales, notamment celles de Bretton-Woods¹², pour

11. « Les conditions d'une révolution de la gouvernance », journée de dialogue sur la gouvernance, Bamako, 15 juin 2007.

12. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

répondre à des échecs successifs dans la conduite de la gestion publique. Mais au lieu d'en avoir une approche holistique, elle a été réduite, par le vocable moralisateur de la « bonne gouvernance », à l'édition de quelques recettes à appliquer pour mériter la confiance des bailleurs de fonds. Ainsi l'organisation des élections démocratiques, la mise en œuvre de projets de lutte contre la corruption et le respect d'indicateurs sur la transparence de la gestion publique sont devenus le passage obligé de tout État du continent qui veut continuer à bénéficier de l'appui de la communauté internationale. Ces questions sont certes importantes pour une gestion publique de qualité, mais elles ne sont pas suffisantes. La construction d'une société démocratique, la lutte contre la corruption et la gestion transparente des ressources nationales, pour le bien-être de tous, ne peuvent se faire en dehors de valeurs, de normes et de référentiels connus, compris et admis par les populations. Ce sont les conditions minimales qu'il faut réunir pour qu'une gouvernance soit légitime, donc bonne. Pour cela, il faut, avant tout, interroger l'adéquation des institutions publiques et des sociétés qu'elles sont censées gérer. Il ne saurait y avoir de bonne gouvernance dans des pays où les communautés et tous les groupes sociaux affichent une indifférence par rapport aux institutions publiques. On ne trouvera de réponse à cette indifférence que si la majorité des populations et leurs dirigeants changent la perception de l'État et de l'intérêt public dont il est le réceptacle et le symbole. On ne trouvera pas non plus de réponse satisfaisante à la faible légitimité des dirigeants sans changer la question du rapport au pouvoir. Autrement dit, la question de la gouvernance est beaucoup plus large et complexe que la manière manichéenne et simpliste dont elle a été abordée jusqu'à présent.

Comme Pierre Calame, je pense que : « Le concept de la gouvernance a un intérêt dans l'analyse et la compréhension des problèmes des pays parce qu'elle est une notion englobante qui désigne l'art de gérer les affaires publiques en maintenant la cohésion et l'équilibre entre les diverses composantes d'une

société. Ce sont les ruptures d'équilibre et de cohésion qui sont les causes profondes des conflits incessants qui, non régulés, installent l'instabilité donc le "non-développement"¹³. »

Chaque société a su à chaque étape de son évolution inventer des réponses spécifiques à ses problèmes de gestion publique en fonction de sa culture et de ses défis, besoins et exigences du moment. « Un modèle de gouvernance n'est valide que s'il est ancré d'abord dans les références culturelles de la société ou du pays concerné. Comment pense-t-on le rapport entre l'individuel et le collectif? Comment pense-t-on le rapport au pouvoir? Comment pense-t-on le rapport à la « chose publique »? Comment considère-t-on l'insertion de sa société dans son environnement immédiat et lointain? Le modèle de gouvernance à promouvoir dans un pays à un moment donné doit donc être le reflet du contexte réel de ce qu'il y a à gérer à ce moment et des moyens disponibles pour ce faire¹⁴. » Je suis donc bien loin du modèle de gouvernance universel « prêt-à-porter » que les Africains doivent s'approprier sous la surveillance de « la communauté internationale » quel que soit le coût social et humain à payer. Comme dit un proverbe bamanan: « Le petit sac se noiera dans le coût de son tannage¹⁵. »

Comme le dit encore, fort justement, Pierre Calame: « Réfléchir sur la gouvernance, c'est se demander constamment si ce que nous faisons tous les jours a un sens et est le bon moyen d'aborder la réalité de la société telle qu'elle est. S'occuper de la gouvernance, c'est observer très précisément la manière dont se comportent les gestionnaires publics, la manière dont des citoyens sont ou non associés à la production et à la gestion du bien commun. Un des enjeux majeurs de la gouvernance est

13. Pierre Calame, exposé introductif à la rencontre préparatoire sur le forum gouvernance au Mali, Bamako, juin 2007.

14. *Idem*.

15. « *Foroko ni bé tō a dogui sara là.* »

aussi l'articulation des échelles du territoire et la manière dont les acteurs coopèrent aux différents niveaux¹⁶. »

On peut donc conclure qu'il n'y a de bonne gouvernance que lorsque les modalités de la gestion publique sont enracinées ou acceptées par les acteurs de la société concernée. De ce fait, la gouvernance devient légitime parce que les acteurs de cette société sont en accord et se reconnaissent dans la manière dont leurs affaires sont gérées. Ce qui est très loin d'être le cas dans la plupart des pays en Afrique.

La décentralisation : construire une gouvernance légitime enracinée dans la proximité

La décentralisation de la gestion publique est le premier axe de la stratégie à bâtir pour la refondation de l'État postcolonial en Afrique. Cette approche politique de la décentralisation qui va largement au-delà de celle qui en fait une simple réforme administrative à laquelle on la réduit souvent, doit permettre à l'État, en crise structurelle dans les pays, de reconstruire sa légitimité par le bas c'est-à-dire en partant de la perspective locale. Ne dit-on pas d'ailleurs en Afrique que la marmite bout par le bas? L'exercice effectif des responsabilités par les autorités locales élues dans le cadre de la liberté de gestion dont elles jouissent et l'affectation, ainsi que la gestion, des ressources publiques afférentes, par ces mêmes autorités, renforceront la crédibilité et la légitimité de la gestion publique qui demeurent encore le talon d'Achille des États. Par un effet ricochet, cela favorisera l'ancrage des constructions institutionnelles dont ces élus sont l'émanation dans le quotidien des populations. Le conseiller communal et le maire sont des interlocuteurs proches. Ils sont souvent des voisins du quartier ou du village et mieux, ils s'expriment dans la même langue que leurs concitoyens. Ce qui était loin d'être le cas du représentant nommé par

16. *Idem* note 13.

l'administration centrale qui, lui, a souvent besoin d'un interprète pour comprendre et se faire comprendre. Cette primauté du local dans la gestion publique, que je prône, ne veut cependant pas dire qu'il faut s'affranchir de la recherche d'une bonne articulation entre les diverses légitimités, coutumières, élues ou nommées, qui cohabitent à cette échelle, et entre les différentes échelles de gouvernance, selon le principe de subsidiarité active. Je ne reviens pas sur cet enjeu dont j'ai déjà eu l'occasion de souligner le caractère fondamental pour la stabilité des sociétés africaines.

La mise en relation directe des besoins des acteurs locaux et de la décision publique, qui doit être là pour y répondre, est le gage d'une gestion efficace et efficiente. D'un côté, on ouvre la possibilité d'une implication plus forte des acteurs locaux dans la gestion publique, de l'autre, on introduit plus de flexibilité dans les réponses des décideurs publics et la possibilité d'un pouvoir de sanction et de contrôle des citoyens sur ces derniers.

Enfin, à travers la décentralisation, l'État central partage ses responsabilités dans la conception et la conduite du développement territorial avec les autorités décentralisées et déconcentrées au niveau régional et local. On peut ainsi espérer une véritable coproduction du développement sur le territoire. Ceci mettra progressivement fin aux diktats et à l'unilatéralisme des pouvoirs centraux. Une telle mise en synergie est le gage d'une efficacité – toujours attendue – du développement, d'un partenariat plus rationnel et équilibré entre tous les acteurs nationaux et internationaux et d'un décongestionnement des structures centrales. C'est au prix de ces mises en cohérence horizontale et territoriale que nous pourrions suppléer aux insuffisances des logiques strictement verticales et sectorielles de la gestion publique actuelle.

« Le local est l'avenir de l'Afrique », tel est le slogan que l'on entend en effet de plus en plus dans les rencontres organisées sur les difficultés du continent. Je ne peux que partager cette conviction mais les expériences de décentralisation en cours sur

le continent, diverses et balbutiantes, souffrent trop souvent d'une absence de vision stratégique. Pour constituer une réponse pertinente aux défis qui interrogent la gestion publique, les réformes de décentralisation de la gestion publique doivent être inspirées par une vision politique clairement exprimée et ancrée elle-même dans une réelle volonté de changement. Cette démarche doit se concentrer sur les quatre chantiers suivant : la construction d'un partenariat gagnant/gagnant entre l'État central et les autres échelons territoriaux, une meilleure répartition des ressources publiques, la dynamisation des économies locales, la promotion du développement territorial.

Repenser le partenariat entre l'État central et les échelons territoriaux régionaux et locaux

La construction d'un nouveau partenariat entre l'État central et les acteurs publics et privés des échelons régionaux et locaux me paraît être une des conditions de réhabilitation de la gestion publique qui a perdu sa crédibilité, faute d'assurer de façon adéquate le minimum de service public à tous les citoyens. Les indicateurs de couverture des besoins en éducation, santé et eau potable et d'atteinte même des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont à cet égard édifiants. Comment l'État central pourrait-il favoriser le développement équitable de l'ensemble du territoire sans construire un véritable partenariat avec les collectivités locales et les acteurs qui agissent à ce niveau ? Au niveau des collectivités, une multitude d'acteurs communautaires, individuels ou associatifs agit et partage des responsabilités complémentaires sur un même territoire. Il faut donc créer les conditions leur permettant de se parler, de conjuguer leurs initiatives afin de mieux gérer les affaires publiques et de construire un développement cohérent.

L'État, dans ses missions, son organisation et son fonctionnement, devrait s'adapter aux mutations induites par la mise en place des collectivités territoriales décentralisées. Ces

collectivités décentralisées sont devenues des partenaires institutionnalisés de l'État et doivent de ce fait intervenir dans la définition et la gestion des politiques publiques liées à la satisfaction des besoins de base des populations qui habitent et vivent sur leurs territoires. Michel Crozier ne disait-il pas à ce propos que « si l'État central ne change pas, la décentralisation perd une large part de sa vertu¹⁷ ». Or, dans la plupart des pays, les administrations centrales et déconcentrées n'ont pas encore intégré dans leur façon de penser et de faire le fait que les collectivités décentralisées sont des territoires dotés d'instances délibérantes (conseil) et exécutives de gestion, autonomes, elles-mêmes dotées de compétences, de ressources et d'un patrimoine propres qui leur sont reconnus dans la loi. Les collectivités territoriales décentralisées sont donc des partenaires de l'État dans la définition et la gestion de certaines politiques publiques sur leur territoire respectif. Toutes les difficultés et lenteurs qui entravent les transferts de compétences, de ressources et de patrimoine dans les réformes en cours dans maints pays doivent être analysées et résolues dans un esprit de partenariat indispensable à la mutualisation des responsabilités induit par la subsidiarité active que prône Pierre Calame¹⁸. C'est la condition d'une gestion partenariale efficace et efficiente des affaires publiques. Les entraves à la satisfaction des besoins de base des populations tels que les envisagent les OMD ne pourront être levées que dans le cadre d'une approche réellement partenariale entre l'État, les collectivités décentralisées et autres acteurs locaux. Le résultat ultime recherché est de faciliter l'accès des populations à un service public de qualité et à moindre coût. Ce partenariat permettra aussi d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, ce qui est important dans un contexte de rareté de ressources.

17. Michel Crozier, *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987.

18. Pierre Calame, *La Démocratie en miettes*, Descartes & Cie/Éd. Charles Léopold Mayer, 2003.

Mieux répartir les ressources publiques entre l'échelon central et les échelons territoriaux

Une étude¹⁹ réalisée en 1999 sur la déconcentration, dans le cadre de la préparation du Programme de développement institutionnel (PDI), a révélé qu'au Mali, près de 87 % des ressources publiques étaient dépensées par les administrations centrales à partir de la capitale. Il n'est dès lors pas étonnant que les autres échelons de l'organisation territoriale – les villages, les communes, les cercles et les régions – se transforment en désert humain et économique. Cette situation n'est pas spécifique au Mali. Dans beaucoup de pays d'Afrique, l'essentiel de l'argent public est dépensé dans et souvent pour les villes-capitales. Les villes de l'intérieur et les autres collectivités locales de base, surtout au niveau rural se vident non seulement des compétences porteuses d'initiatives, mais aussi de leur main d'œuvre qui migre vers les capitales (Bamako, Dakar, Abidjan, etc.). Résultat : les ressources publiques (fiscales et dotations budgétaires) affectées aux collectivités locales sont tellement faibles qu'elles contraignent bien souvent ces collectivités à dépérir bien qu'elles cherchent à vivre des maigres ressources qu'elles collectent, des subsides de leur diaspora ou bien des aides internationales. Les populations de ces collectivités qui sont contraintes à l'exode saisonnier ou définitif pour vivre n'auront pas le réflexe civique de payer les impôts et taxes tant que ce sont les services centraux qui dépensent et les capitales qui bénéficient de l'essentiel des investissements publics. La solution aux difficultés de la mobilisation des ressources locales est intimement liée aux réponses données aux questions : « Qui dépense ? où ? et pour faire quoi ? » Cette situation est insupportable dans des pays où l'État, collectant toutes les ressources fiscales importantes, est censé en retour

19. *La déconcentration administrative au Mali – bilan et définition d'un programme national de renforcement de la déconcentration et d'appui à la décentralisation*, MDRI, septembre 1999.

subvenir aux besoins des collectivités locales et les aider à devenir progressivement financièrement autonomes.

C'est la raison pour laquelle il faut impérativement, dans un premier temps, améliorer la répartition de la dépense des ressources publiques entre l'échelon central et les échelons territoriaux décentralisés et déconcentrés afin que, dans un second temps, le niveau de recouvrement des ressources financières locales s'améliore, permettant ainsi d'enclencher une dynamique d'activités créatrices d'emplois et de richesses dans l'ensemble du pays. Les autorités politiques nationales des pays devraient s'engager, dans un horizon de dix à quinze ans, à faire dépenser plus de la moitié du montant des ressources financières publiques nationales par les autorités locales décentralisées et déconcentrées. Je suis persuadé que les pays en tireront un double bénéfice : d'un côté les autorités locales se verront mieux responsabilisées et par conséquent ces fonctions seront plus attrayantes ; d'un autre côté, l'activité économique sera mieux distribuée sur l'ensemble du territoire, ouvrant ainsi des possibilités plus larges de création d'emplois et de richesses nationales.

Dynamiser les économies locales en nouant « des alliances pour le développement » entre les administrations publiques locales et le secteur privé local

Dans la ligne de ce qui précède, un autre champ doit s'ouvrir : celui du partenariat entre les administrations décentralisées et l'initiative privée locale. Ce partenariat doit permettre de tisser des alliances gagnant/gagnant pour le développement local. Le contexte institutionnel créé par la décentralisation a mis en place des gestionnaires publics de proximité. Ces administrations « d'à côté » bénéficient ainsi d'un potentiel de connaissance et de maîtrise de l'espace et d'une bonne typologie des acteurs économiques locaux pour qu'un dialogue serein se noue avec l'ensemble de ces acteurs économiques locaux. Ces

acteurs, que l'on qualifie souvent « d'informels », sont ceux qui bien souvent aujourd'hui en Afrique, occupent le plus grand nombre de personnes et distribuent du revenu à la majorité. Malheureusement, cette richesse, bien que produite dans le pays, n'est pas visible et lisible dans les comptes nationaux. Elle est sans bénéfice aucun pour l'État en dehors du fait qu'elle contribue au maintien de la paix sociale. Or ce n'est pas forcément le besoin atavique de frauder qui justifie cette économie souterraine et parallèle mais bien le fait que l'État, et encore aujourd'hui les collectivités locales, ne répondent pas aux questions et aux attentes de ces acteurs.

Il m'est ainsi arrivé, en tant que personne ressource, de faciliter le dialogue un peu difficile entre les élus de proximité et les acteurs économiques locaux. Il y a quelques années, le maire de la commune où j'habite à Bamako, par l'intermédiaire d'une association de jeunes, me fit part des difficultés que l'équipe municipale éprouvait à discuter avec les commerçants détaillants, les réparateurs de motos et les femmes cuisinières sur les bords des routes qui étaient astreints à la patente et autres impôts locaux. Un jour, tous ces acteurs se sont regroupés pour se plaindre au maire, l'interrogeant sur ce que le Conseil communal faisait pour eux en contrepartie des patentes qu'ils payaient. Le Conseil communal se voyait accuser, en dehors de l'exercice plus que formel d'élaboration des programmes de développement économique et social de la commune exigés pour accéder aux financements publics, d'oublier sa responsabilité première de promotion du développement, limitant son rôle à la délivrance des actes administratifs d'état civil, à la collecte des taxes et de redevances de marchés, au morcellement du patrimoine foncier et à la spéculation domaniale. Le voilà interrogé par des citoyens, acteurs incontournables de la vie locale ! La démarche, aussi surprenante qu'elle fût pour le maire, n'en était pas moins saine. Elle signifiait que ces acteurs étaient en attente d'un partenariat pour résoudre leurs problèmes. Les femmes vendeuses d'aliments, qui nourrissaient un lot important

de petits salariés, étaient d'une grande utilité pour la collectivité. Elles passaient leurs journées au soleil et dans la poussière: que pouvait faire le conseil communal pour faciliter leur travail? La concertation eut lieu en présence de tous les acteurs. Le conseil municipal se réunit en session spéciale suite à cette discussion pour trouver des réponses aux interpellations qui lui étaient adressées. C'est ce que j'appelle un partenariat en construction et grâce auquel les élus locaux peuvent devenir progressivement des interlocuteurs institutionnels des acteurs du secteur privé local.

Des projets d'appui au secteur informel ont déjà et depuis longtemps été initiés par l'État, mais les administrations centrales sont loin de ces acteurs de terrain et ne comprennent souvent pas grand-chose à leurs besoins. Les collectivités locales sont mieux à même d'apporter des réponses qui permettront à ce secteur de s'épanouir, d'étendre ses activités, de payer ses impôts et d'employer des gens en toute légalité. Cette économie locale redynamisée contribuera au renforcement d'une économie nationale stable parce que s'appuyant sur des acteurs locaux réconciliés avec les institutions publiques locales et nationales. Le partenariat ainsi construit avec ces acteurs locaux peut aussi devenir un levier pour renouveler et relayer les initiatives de l'État central en direction du secteur privé. L'État central doit aider les administrations communales à développer leur capacité de dialogue, de négociation et de partenariat avec les acteurs de l'économie locale dite souterraine, si essentielle pour le développement endogène des pays.

Promouvoir une approche de développement territorial

Dans les services nationaux, la gestion du développement se pense et se fait presque exclusivement à travers la conception et la mise en œuvre de stratégies sectorielles (santé, éducation, eau, énergie, mines, etc.) en oubliant qu'elles sont aussi mises en

œuvre sur des territoires qui sont souvent très divers. Pour que le développement d'un pays soit équilibré, équitable et pertinent, il faut croiser les nécessaires stratégies sectorielles avec les contextes des divers territoires locaux qui composent le territoire national, dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler «l'harmonisation du développement territorial». La prise en compte du territoire dans les façons de faire doit permettre de développer des stratégies synergiques et adaptées, «cousues sur mesure», plutôt que de vouloir s'échiner à implanter des stratégies sectorielles nationales «prêt-à-porter» qui ne tiennent compte ni des atouts, ni des faiblesses des différentes composantes territoriales et humaines des pays.

L'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques de développement territorial pourraient se matérialiser à travers des «schémas nationaux et régionaux d'aménagement et de développement du territoire». Ces schémas d'aménagement et de développement seraient ainsi des supports de l'indispensable dialogue entre les services centraux, les services déconcentrés et les collectivités locales. Ils pourraient aussi faciliter l'apparition de pôles régionaux de développement, maillage nécessaire solidifiant et stabilisant le développement des pays en le rendant prévisible sur le moyen et le long terme. Sur cette base, des stratégies de développement et de valorisation des diverses filières de production pourraient s'organiser dans tous les secteurs d'activité porteurs.

L'approche de l'aménagement du territoire est en effet inséparable de la solidarité à construire entre toutes les échelles du territoire. Elle permet de créer un outil de cohésion, les planificateurs traduisant les ambitions du cadre macro-économique en stratégies sectorielles et spatiales tenant compte de la spécificité de chaque zone. La responsabilité ainsi partagée dans la promotion du développement territorial entre l'État central et les collectivités locales doit poursuivre deux objectifs. D'abord, mettre en cohérence les programmes nationaux et locaux, ce qui est rarement le cas aujourd'hui dans les pays; ensuite, aboutir à la

négociation d'enveloppes financières permettant de respecter les priorités sectorielles et territoriales arrêtées dans le cadre d'un contrat de développement du territoire entre l'État et les collectivités locales.

La décentralisation de la gestion publique, conçue dans cette perspective politique, ne signifie ni la destruction de l'État ni son abdication face à ses responsabilités. Bien au contraire, c'est la voie privilégiée pour permettre aux États africains: de mobiliser toutes les capacités et expériences humaines au service des processus de démocratisation en cours; de promouvoir une approche de développement équilibré et harmonieux des territoires; enfin, de créer les bases de la création et de la mobilisation de ressources financières nouvelles grâce à la dynamisation des économies locales, véritable socle d'une économie nationale stable.

La construction de fédérations de pays et d'une Union africaine fortes et crédibles pour sortir le continent de sa marginalité croissante

L'intégration africaine, une idée valide, mais à revisiter

Le regroupement des pays africains en grands ensembles régionaux fédérés n'est ni une idée nouvelle, ni un rêve irréalisable. Elle tire son origine du brassage des populations des différentes régions de l'Afrique à travers leurs histoires. À ce titre, l'intégration africaine est d'abord et avant tout le fait des peuples africains. Elle s'est forgée sur une longue période historique certes mouvementée mais commune. Cette tradition doit constituer le premier point d'appui pour les tentatives d'intégration politique et économique. L'idée d'intégration s'est ensuite renouvelée à travers le « panafricanisme », un courant de pensée apparu à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Il prônait l'unité politique, économique et sociale de l'Afrique comme rempart contre les incursions européennes et la

domination coloniale et même néocoloniale. Au moment de l'accession à l'indépendance, certains pays ont tenté diverses expériences de regroupement, comme la « Fédération du Mali », comprenant le Soudan français et le Sénégal, qui se révélèrent éphémères.

Le processus d'intégration africaine, tel qu'on l'envisage aujourd'hui, doit s'inspirer de ces logiques sans pour autant se réduire à un *revival* perdu d'avance: l'époque n'est plus à la construction de « remparts » contre le reste du monde. L'intégration est au contraire vouée à ouvrir des espaces destinés à se connecter au reste du monde, dans un contexte de globalisation qui interdit tout repli sur soi. Dans cette ère de compétition qui accompagne la libéralisation et la mondialisation des échanges, la faiblesse de nos économies de pénurie est porteuse d'accentuation des inégalités et généralement d'extraversion de ces économies. L'espace régional et continental doit pouvoir offrir aux États un cadre maîtrisé d'échange de biens et services, d'harmonisation des politiques, de règlement des conflits et d'alliance stratégique, face aux appétits des autres continents et autres puissances émergentes du monde. Comme l'a si bien dit le professeur Abdoul Traoré dit Diop²⁰, il faut reconstruire par l'intégration régionale ce qui a été déconstruit par la colonisation européenne à la Conférence de Berlin.

Mais les États africains d'aujourd'hui, bien souvent petits en taille et en puissance politique et financière, pèsent bien peu dans un monde qui se structure en grands ensembles de pays. L'Afrique rassemble en effet 12,6 % de la population mondiale mais ne produit que 1,25 % de la richesse planétaire annuelle. Sa dépendance vis-à-vis de la communauté internationale ne cesse de croître. Les voies de communication aériennes, ferroviaires ou même routières entre les régions et les grandes villes africaines sont insuffisamment exploitées, pour autant qu'elles existent, et les entraves à la libre circulation sont nombreuses.

20. Intervention au colloque du forum de Bamako en février 2008.

Tous ceux qui voyagent en Afrique le savent : il est souvent plus facile de voyager entre l'Afrique et l'Europe qu'entre deux capitales africaines. Pour sortir de sa marginalité et se développer, l'Afrique doit impérativement s'orienter vers la construction de fédérations et d'unions de pays. Elles seules lui permettront d'abord de construire son propre développement intérieur mais également, à terme, de rejoindre le concert des autres continents du monde peu décidés à céder spontanément un pouce de leur influence.

L'intégration africaine doit se réaliser à travers la construction d'une union de pays sous forme fédérale ou confédérale à l'échelle des sous-régions. Cette intégration sera aussi possible et peut-être plus rapide à travers les collectivités locales africaines. Aujourd'hui, il existe cinq grandes régions en Afrique qui disposent chacune d'un instrument d'intégration qui met l'accent surtout sur les aspects économiques. Les plus connues sont : l'Union du Maghreb arabe (UMA), pour l'Afrique du Nord ; la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pour l'Afrique de l'Ouest ; la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), pour l'Afrique centrale ; la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), pour l'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour l'Afrique australe. À ces grandes organisations par région se juxtaposent des dizaines d'autres organisations regroupant plusieurs pays sur des thèmes plus techniques sur une ou plusieurs régions. On peut donc penser que le cadre pour l'intégration existe dans le continent et qu'en ce domaine il y aura plutôt profusion que rareté.

Mais en réalité, ce qui existe est loin d'être satisfaisant. Cela fonctionne mal et végète le plus souvent. La raison principale est que les États qui se regroupent pour former ces organisations régionales ou interrégionales ne veulent pas lâcher la moindre miette de leur souveraineté factice. En dehors des organisations monétaires régionales comme l'Union économique et monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et sa jumelle de

l'Afrique centrale, qui ont un pouvoir réel et reconnu dans le domaine de la politique monétaire, tous les autres regroupements régionaux ne sont actifs et visibles que dans la gestion des conflits internes aux pays ou entre les pays et l'observation des processus électoraux, ceci grâce aux soutiens financiers de la communauté internationale. Ils n'ont aucun moyen de contraindre les gouvernements à respecter les quelques engagements qu'ils prennent à l'occasion des sommets où seuls se rencontrent les chefs d'État, leurs ministres et leurs fonctionnaires. Les parlements qui sont mis en place dans le cadre de ces regroupements régionaux n'ont aucun pouvoir propre parce qu'ils n'ont aucun mandat pour les initiatives d'intégration qui restent une prérogative des gouvernements.

Les organisations régionales africaines sont donc paralysées par l'immobilisme et la frilosité des gouvernements nationaux. L'exemple emblématique en ce domaine est l'accord sur la libre circulation des personnes et des biens dans les États regroupés qui, bien que signé par les gouvernements et ratifié par les parlements nationaux, a toujours du mal à se traduire dans les faits pour les populations en général et les acteurs économiques en particulier. Aujourd'hui encore, la traversée des frontières entre les pays de la CEDEAO ou de l'UEMOA, pour ne prendre que ces deux cas qui me sont proches, est une gageure pour ceux qui vivent des activités transfrontalières. Les acteurs non étatiques et non gouvernementaux et les collectivités locales des pays se sentent très peu concernés par les regroupements régionaux existants dans lesquels les gouvernements ont bien du mal à leur faire une place. Quant à l'Union africaine (UA) qui se situe au niveau continental, elle a hérité de toutes les tares de son aînée, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), qu'elle a remplacée, dans la mesure où il a été décidé que tous les États africains sont membres de fait. Résultat : les pays membres n'ayant aucun effort particulier à fournir pour en être membre, l'UA fonctionne mal et elle a les pires difficultés pour faire respecter les règles qu'elle s'est elle-même données ou simplement pour recueillir les

cotisations des pays membres. Ses fonds de fonctionnement proviennent ainsi principalement de quelques pays : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Nigeria et l'Égypte, et de puissances étrangères à l'Afrique, notamment l'Union européenne. Pour interposer des troupes armées dans les pays en conflit ou en guerre civile, l'UA est obligée d'avoir recours à des moyens et à des soldats non africains pendant que chacun des pays membres entretient une armée pléthorique, souvent suréquipée, mais oisive.

La réussite d'une véritable intégration des pays est exigeante, elle suppose de la part de ses États membres le renoncement à une part de leur souveraineté, ce que les États postcoloniaux africains n'acceptent pas encore. Elle nécessite surtout, au-delà des mécanismes techniques et institutionnels formels actuels, un projet et une volonté politique d'intégration suffisamment explicites. Pour être crédible, ce projet politique doit au préalable être largement discuté et validé par tous les acteurs à toutes les échelles territoriales du continent. Les initiatives d'intégration régionale et sectorielle ne doivent plus se limiter aux seules dimensions techniques et financières. Elles doivent s'inscrire dans une problématique plus globale de mise en place de véritables fédérations d'États acceptant de céder de larges parties de leurs prérogatives nationales et donc de leur souveraineté. Pour cela, dans chaque pays il faut engager une véritable réforme d'intégration régionale africaine qui devra définir les domaines de compétences fédérales d'intérêt régional de la même manière qu'ont été définies les compétences d'intérêt local dans le cadre de la décentralisation. L'Afrique se doit de surmonter les obstacles à la formation de véritables fédérations d'États que sont le mythe de la souveraineté nationale et la construction d'une identité nationale à l'intérieur de frontières étriquées qui divisent les dynamiques économiques et humaines au lieu de les renforcer. La construction d'États fédérés demande des abandons volontaires « souveraineté » comme c'est le cas partout dans le monde.

L'aménagement harmonisé des territoires régionaux est un des aspects fondamentaux de l'intégration des États en fédérations. Le continent dans son ensemble est depuis plusieurs années marqué par un double mouvement migratoire : une urbanisation débridée, avec l'hypertrophie des villes et leurs ceintures de bidonvilles ; un déplacement lent et progressif, mais non géré, des populations des pays de l'intérieur vers les zones côtières²¹. Ces migrations intra- et inter-régions que les États nationaux semblent incapables de gérer efficacement, engendrent des pressions importantes sur les ressources naturelles. D'où la dégradation progressive de l'environnement et les conflits successifs de cohabitation entre des communautés voisines (allochtones et autochtones) qui conduisent à des affrontements sanglants et à des guerres civiles quand les politiciens en mal de cause s'en emparent. Le cas du conflit de la Côte d'Ivoire qui dure depuis près de cinq ans malgré toutes les médiations internationales et accords nationaux est édifiant à cet égard.

Au plan économique, l'intégration, en permettant la mise en commun de ressources financières, institutionnelles et humaines, contribuera à des économies d'échelle et à la création de marchés régionaux africains plus larges. La coopération entre les pays rendra possible la mise en place de réseaux communs d'électricité, de télécommunication et de transports plus performants et moins onéreux puisque le coût des investissements en sera partagé entre les différents pays fédérés. Au niveau politique, administratif et économique, l'intégration par l'harmonisation des procédures nationales apparaît comme un moyen de dépasser les frontières héritées de la colonisation, favorisant ainsi une libre circulation des personnes et des biens et ouvrant par conséquent les perspectives d'un marché régional propice à de gros investissements pourvoyeurs de valeurs ajoutées, donc de richesses et d'emplois pour les jeunes.

21. Ce double phénomène a été révélé depuis plus d'une décennie par toutes les études prospectives sur le continent.

Ceci n'est pas une simple vue de l'esprit. Des tentatives de mise en commun qui existent d'ores et déjà en Afrique, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), créée en 1972, est le meilleur exemple d'intégration régionale qu'il faut poursuivre et approfondir. Trois pays, le Mali, le Sénégal, la Mauritanie, auxquels s'est ajoutée la Guinée, ont décidé de s'unir autour d'une ressource commune qu'est le fleuve Sénégal pour produire et distribuer de l'électricité, faciliter l'irrigation des terres de culture et la navigabilité du fleuve. Le barrage de Manantali qui produit l'électricité est situé sur le territoire malien, mais il est considéré comme un bien commun régional. L'électricité produite et les terres irriguées grâce à ce barrage sont réparties entre les pays selon des modalités arrêtées de commun accord. C'est ce genre d'organisation régionale qui peut s'étendre progressivement à d'autres objets politiques institutionnels et économiques et à d'autres pays. Ce type d'expériences, qui part d'une question sectorielle, peut s'élargir progressivement, à l'image de l'Union européenne (UE) qui s'est d'abord construite autour des industries du charbon et de l'acier (CECA), avant de devenir une union économique puis politique regroupant aujourd'hui 27 pays européens. L'UE édicte des règles qui s'imposent aux règles nationales dans maints domaines pour lesquels les États ont concédé à l'Union des délégations de souveraineté. C'est une discipline collective qui crée de la solidarité entre les pays. C'est également une réponse au mouvement de la mondialisation face auquel il faut constituer de grands ensembles régionaux et continentaux.

Mais les défis à relever pour la réussite de l'intégration sont nombreux

Si les avantages d'une telle intégration régionale sont indéniables, les défis à relever sont nombreux. J'en retiens trois principaux.

Le premier réside dans l'atténuation des nationalismes sourcilleux que les pouvoirs des États-nations postcoloniaux ont cul-

tivés et exacerbés. Après avoir découpé l'Afrique au cordeau, les puissances coloniales ont en effet laissé un continent morcelé sur la base de frontières érigées arbitrairement qui ont divisé les communautés ethniques et souvent même des familles. Avec les indépendances, la gestion des frontières héritées de la colonisation a pris une importance grandissante au point de provoquer souvent des conflits armés entre pays voisins. La préservation des prétendues souverainetés reste encore un des nœuds gordiens de toute tentative réelle d'intégration. Mais avoir un drapeau, un gouvernement ne donne pas de souveraineté si un pays n'est pas capable de faire face aux besoins primaires des populations.

Le deuxième défi réside dans le fait que pour beaucoup d'Africains, la construction d'ensembles régionaux reste un discours creux, vécu comme une affaire réglée au sommet des appareils gouvernementaux. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'intégration se limite trop souvent à des déclarations non suivies d'effets sur la vie quotidienne des populations. Il suffit, par exemple, de se trouver sur les frontières entre les pays africains pour se rendre compte que les engagements des gouvernements respectifs sur la libre circulation des hommes et des biens n'ont pas été mis en œuvre. Ainsi, lorsque transporteurs et commerçants se présentent à un poste frontière avec leur camion ou leurs marchandises, il n'est pas rare qu'ils doivent passer des jours entiers à subir des formalités, sinon les caprices des douaniers, policiers et autres gendarmes. Ces tracasseries provoquent des pertes d'opportunités ou des manques à gagner énormes. Résultat : les acteurs économiques africains commercent souvent davantage avec l'extérieur de l'Afrique qu'à l'intérieur de celle-ci. Les frontières aériennes sont plus faciles à franchir que les frontières terrestres. Autrement dit, des dynamiques humaines, sociales et économiques importantes sont bloquées sous prétexte de contrôles qui ne sont bien souvent que l'expression aberrante d'une souveraineté dépassée ou simplement de malversations.

Enfin, le troisième défi à relever est la construction de véritables fédérations entre les pays d'une même région, voire à

l'échelle du continent par la construction ou la reconstruction d'une identité commune. Le brassage des populations d'un même pays et d'une même région ou de différentes régions d'Afrique est en effet le fait des peuples. Il s'est forgé sur une longue période historique, certes mouvementée, mais commune. Cette tradition doit constituer un atout pour l'accélération et l'approfondissement des tentatives actuelles d'intégration. Si les motivations économiques et financières peuvent constituer le terreau de ces unions régionales, leurs racines doivent être politiques, institutionnelles et sociales. L'intégration des pays en fédération doit être vécue avant toute chose comme la construction d'une communauté de destin. La réussite d'une telle dynamique exigera des concessions de souveraineté que seul un projet politique suffisamment explicite peut rendre acceptable. Ce projet politique doit être largement discuté et validé par les acteurs de toutes les échelles territoriales.

Nationalisme et souveraineté factice représentent donc deux écueils majeurs qui se cristallisent autour de la question des frontières. Je suis persuadé que les délimitations actuelles entre les pays ne deviennent une source de conflits que lorsque les États centraux s'en mêlent. Tant que cela reste une dispute liée à la cohabitation entre populations ou communautés voisines, les protagonistes finissent toujours, au nom du réalisme, par trouver des solutions : coopérer à travers les frontières a toujours fait partie de l'expérience des populations riveraines en Afrique. Par ailleurs, la construction de fédérations régionales dans les zones frontalières, que j'appelle de mes vœux, ne vise nullement à l'effacement des frontières, ce qui serait irréaliste, mais à leur dépassement. On ne pourra jamais effacer les frontières qui existent depuis plus d'un siècle entre le Mali et la Guinée, par exemple, mais il faut faire en sorte que ces frontières ne soient plus des freins aux dynamiques d'intégration transfrontalières.

Les « pays-frontières », un vecteur de l'intégration des pays par le local

De quoi s'agit-il ? Depuis la Conférence de Berlin de 1881, les frontières actuelles de nos nations découpent en réalité d'anciens territoires, d'anciens pays, divisés souvent en entités arbitrairement distribuées aux pays colonisateurs, sans aucune considération pour les communautés, voire pour les familles qui y vivent, séparées du jour au lendemain par des frontières qui leur sont étrangères. Le président Alpha Oumar Konaré disait que la décentralisation et l'intégration sont les deux faces de la même médaille. Dans le prolongement de la réforme de décentralisation, il part de l'idée simple que rien n'empêche le dialogue et la coopération entre des communautés parentes ou alliées situées de part et d'autre des frontières des pays voisins. En effet, tant que nous évoluons dans des cadres politiques centralisés, les frontières sont des barrières administrativement étanches. Quand un centre de santé est construit dans un village du Mali, son voisin guinéen, burkinabé ou mauritanien de l'autre côté de la frontière veut aussi être doté d'un centre de santé pour faire pièce aux Maliens. Alors démarre une compétition aux réalisations de prestige – qui fera le centre le plus beau et le mieux équipé même s'il n'est occupé que partiellement ? –, par exemple dans le cadre de la politique des « pays-frontières », l'idée nouvelle est de promouvoir l'approche selon laquelle quand un village, d'un côté de la frontière, souhaite bâtir un centre de santé ou une école, les malades ou les enfants qui vivent de l'autre côté de la frontière pourraient venir utiliser cette infrastructure. Autrement dit, l'intention est de mettre en place une coopération transfrontalière pour la réalisation et l'utilisation des infrastructures sociales, écoles, centres de santé, centres culturels et même économiques, marchés et autres, pour le bénéfice commun de toutes les populations qui vivent de part et d'autre des frontières. Lorsqu'une commune du Mali réalise une école, celle d'en face, au Burkina Faso, peut réaliser un centre de santé que leurs populations respectives utiliseront. Pourquoi ne peut-on espérer même un jour une mise en commun des services administratifs ? L'objectif ultime est de

dépasser les frontières coloniales pour faciliter l'accès des populations au service public, ainsi mutualisé. Nous ne pouvons malheureusement pas les faire disparaître mais elles ne doivent plus constituer une entrave à la coopération transfrontalière s'il y a une réelle volonté d'intégration.

En Afrique, ces pays-frontières existent partout. Ainsi le « Liptako Gourma », à cheval sur les frontières du Mali, du Burkina-Faso et du Niger est un pays qui existe encore dans la conscience des populations nomades et sédentaires de la zone. Le « Kéné Dougou » est à cheval sur le Mali, le Burkina-Faso et la Côte d'Ivoire. Le « Mandé », qui recouvre des parties de la Gambie, de la Guinée-Bissau, du Mali, du Sénégal et de la Sierra Leone, est aussi un vieux pays connu de tous les Mandéka. Par exemple, sur ce territoire, si le maître de la Kora²² a été un Malien, à son décès, son successeur peut être de nationalité guinéenne, sénégalaise ou gambienne. Tous ces territoires, aujourd'hui virtuels pour les États modernes, sont pourtant bien réels pour les populations riveraines qui ont conservé leurs liens sociaux, culturels et même économiques. Dans ce domaine, l'Afrique n'invente rien car des expériences du même type semblent exister en France et en Italie, où plusieurs régions à cheval sur deux pays ont longtemps appartenu à la Maison de Savoie. Dans la région d'Alsace-Lorraine, des coopérations entre des communes françaises et allemandes ont existé avant même le dépassement des frontières dans le cadre de l'Union européenne, sans pour autant remettre en cause les limites de leur pays respectif. Lorsque l'on voyage en Europe avec un visa Schengen, on peut se rendre d'un pays à l'autre sans être contrôlé à la frontière. Cela n'empêche pas les autorités de contrôler ce qui se passe dans chacun des pays.

Les politiques d'intégration régionale construites par le niveau local peuvent présenter une plus-value incommensu-

22. La culture de la Kora, un instrument multicorde bien connu en Afrique et aujourd'hui dans le monde, est régie par une confrérie presque secrète dirigée par un grand maître.

table, comparées aux politiques d'intégration menées jusqu'à présent par les seuls États. La raison essentielle en est qu'en lien avec des politiques de décentralisation comme celles menées au Mali et dans d'autres pays d'Afrique, l'intégration pourrait se faire plus rapidement. C'est là le gage d'un processus d'intégration plus efficace et moins compliqué parce qu'il tire sa sève des communautés de base elles-mêmes. Dès lors que le processus d'intégration s'appuie sur les acteurs concernés, qui sont dans la même dynamique et appartiennent à la même culture, il se déroulera de manière plus harmonieuse car les difficultés et les problèmes éventuels pourront être gérés au niveau de ces communautés.

Les frontières ont toujours été la source de pertes économiques, sinon de guerres entre nos pays. On me dira qu'aider à la libre circulation entre les pays facilitera, du même coup, les divers trafics et contrebandes en tous genres. L'argument ne tient pas : malgré les multiples contrôles, les armes et même la drogue passent toujours à travers les frontières. Le contrôle, qui relève de la responsabilité des administrations locales et centrales, peut se faire sans toutes les tracasseries que subissent quotidiennement aussi bien les communautés qui vivent à cheval sur les frontières que les activités transfrontalières. Si, pour leur quotidien, les communautés ont la liberté de la gestion de leurs affaires, elles finissent toujours par se mettre d'accord, à l'inverse des États qui peuvent évoluer rapidement vers l'affrontement en raison des susceptibilités liées aux prétendues souverainetés. J'ai expérimenté cette approche quand j'assumais la fonction de ministre en charge de la gestion des frontières. Tant que les élus locaux étaient présents de part et d'autre lors des négociations transfrontalières, tout se passait bien. Les difficultés éventuelles de cohabitation entre populations riveraines étaient facilement gérées. Je reprends l'exemple de la frontière qui traverse le village de Kourémalé au sud de Bamako à la frontière du Mali et de la Guinée. Ce village a une partie de ses quartiers sur le territoire du Mali tandis que l'autre est sur le territoire de la Guinée. Les

membres d'une même famille habitent de part et d'autre de la frontière. Ils peuvent développer des conflits, mais ils ne se feront jamais la guerre ! C'est en cela également que la modalité d'intégration par le local constitue une réponse pertinente à l'une des crises majeures en Afrique : ses conflits. Mais il ne faut pas attendre que ces conflits naissent pour mettre en œuvre l'intégration et la coopération transfrontalière. Il nous faut faire un travail itératif : c'est en dépassant les frontières qu'on arrêtera les conflits.

Au final, les pays frontières représentent le levier d'une approche renouvelée de l'intégration régionale bâtie sur les acteurs de la proximité. Cette approche de la gestion des frontières favorise une concertation entre autorités nationales, locales, communautaires et avec les acteurs privés. C'est le premier pas vers une véritable intégration régionale, construite à partir d'une mise en commun des ressources régionales et de la gestion commune des infrastructures socio-économiques, voire de services administratifs et de sécurité.

Nous sommes à un moment historique dans le continent. Chacun se rend compte des limites de l'État-nation centralisé qui ne répond plus aux questions que les Africains lui posent. Il faut renouveler le projet politique du changement en décentralisant et en poussant à l'intégration réelle. Il serait cependant illusoire de penser que la crise en Afrique sera résolue par les Africains seuls sans la coopération du reste du monde alors même que, actuellement, la plupart de nos pays dépendent de l'aide extérieure souvent pour le fonctionnement même de leur administration. C'est la raison pour laquelle la réforme de la coopération pour le développement est le troisième élément de la stratégie que je propose. Au moment où la communauté internationale doute de l'efficacité de l'aide et s'interroge sur l'utilité de la poursuivre et où la crise financière et sûrement économique vient de mettre à terre tous les dogmes et les certitudes, l'Afrique doit se mettre en position de renégocier un nouveau cadre de coopération avec ses partenaires anciens et nouveaux.

Un nouveau cadre de partenariat pour la coopération au développement

C'est un lieu commun, aujourd'hui, de dire que la coopération pour le développement à travers les canaux classiques de l'aide bilatérale et multilatérale de la communauté internationale n'a eu ni les effets ni les impacts escomptés. Malgré plusieurs décennies d'assistance technique et financière venant de multiples organisations d'aide publique et privée, le continent africain se trouve, encore aujourd'hui, globalement, dans une situation désespérante. En 1960, au moment des indépendances, le continent africain participait à hauteur de 14 % au commerce mondial, alors qu'il représentait 9 % de la population mondiale ; en 2003, sa part dans les échanges mondiaux était inférieure à 2 % alors que son poids démographique frôlait les 14 %²³. En dépit de ses atouts naturels, 30 % des réserves minérales mondiales, 15 % des terres arables, 20 % du potentiel hydroélectrique, l'Afrique ne parvient pas à créer des richesses pour assurer un minimum de bien-être à sa population. En 2003, le Produit national brut (PNB) de la France, avec moins de 60 millions d'habitants, était trois fois supérieur à celui de l'Afrique tout entière, avec plus de 800 millions d'habitants²⁴. De surcroît, l'Afrique est le continent le plus endetté en proportion de son PNB. Si pour l'ensemble des pays en développement, le stock de la dette extérieure s'élève en moyenne en 2000 à 40 % du PNB, ce ratio culmine, pour l'Afrique, à un peu plus de 60 %. À l'intérieur du continent africain, la situation de l'Afrique au sud

23. *Atlas de l'Afrique : un continent jeune, révolté, marginalisé*, op. cit.

24. *Ibid.*

25. Site Web de la présidence de la République française : dette extérieure de l'Afrique.

du Sahara est encore plus défavorable, puisque l'encours total de la dette, 230 milliards de dollars en 1998, représente environ 70 % du PNB du sous-continent²⁵.

La faiblesse de la richesse créée et l'endettement croissant font que la place de l'aide financière internationale est déterminante dans la définition et la mise en œuvre des priorités des politiques publiques. Les dirigeants politiques et les gouvernants se sentent plus redevables à l'égard des grandes institutions comme la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) et autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qu'à l'égard de leurs propres concitoyens. Les évaluations du FMI et de la BM ainsi que le cycle des subventions, des prêts et des annulations de dettes avec les conditionnalités qui leur sont assorties, rythment la gestion publique dans la plupart des pays. Les « Documents stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) », dont la dénomination change d'un pays à l'autre et d'une période à une autre et qui prétendent être le cadre de référence de toutes les interventions publiques dans les pays, sont élaborés sous le contrôle serré des grands bailleurs de fonds à travers leurs experts et leurs missions de supervision. Ainsi, le poids de l'aide dans les budgets publics des pays et les enjeux qui lui sont liés retirent en fait toute initiative autonome aux gouvernements africains.

Au fil des années, l'ambition de se développer semble devenue hors de portée de l'Afrique. Les gouvernements se contentent de lutter contre la pauvreté ou simplement de la réduire en suivant les recettes concoctées dans les agences internationales d'aide. Les gouvernements ont renoncé à toute ambition de sortir leur pays de la dépendance économique, donc politique. La communauté internationale, de son côté, tente simplement et avec beaucoup de mal de prévenir les multiples conflits dus à l'ampleur des inégalités qui se creusent sans cesse ou d'acheminer de l'aide humanitaire afin de soulager les souffrances des millions d'Africains qui sont dans les camps de réfugiés.

De fortes interrogations se font de plus en plus entendre, aussi bien en Afrique que dans les instances internationales, sur l'intérêt à poursuivre cette forme d'assistance qui ne mène qu'à des impasses. L'usage et l'intérêt grandissant que les agences de la communauté internationale font des indicateurs d'évaluation des progrès accomplis sont bien révélateurs de cette situation. Au vu des conflits, des famines et de l'augmentation du nombre de candidats à l'émigration clandestine, qui n'hésitent pas à risquer leur vie pour atteindre l'Europe, nombreux sont les contribuables occidentaux qui s'interrogent fortement sur la justification ou, du moins, l'efficacité, de l'aide que leurs pays apportent directement ou à travers les organisations multilatérales à l'Afrique. Avec cette assistance qui n'aide pas et qui rend les pays dépendants, le développement de l'Afrique apparaît de moins en moins possible.

Les annonces régulières de suppression totale ou partielle de la dette des pays africains très endettés sont davantage saluées par les gouvernements, les associations et les ONG lobbyistes du Nord qui militent en ce sens que par les Africains eux-mêmes et je dois avouer que je ne suis pas loin de partager leur scepticisme à l'égard de ce cycle infernal d'endettement et d'annulation des dettes. Le jour où mon banquier m'appellera pour m'annoncer que je n'ai plus à rembourser les prêts qu'il m'a consentis, je commencerai à m'inquiéter et j'en conclurai qu'il est fatigué de me prêter de l'argent. Je pense, et je ne suis pas le seul, qu'en réalité les annulations régulières de la dette sont une prime à la mauvaise gouvernance qui a cours dans les pays africains. Comme le dit si bien un ami et aîné avec beaucoup de malice : « Dans la nature les trous correspondent toujours aux bosses. » L'argent de la dette qui n'a pas été utilisé à financer le développement se trouve immobilisé dans des comptes en banque ou investi dans des initiatives hors du continent.

Il devient donc urgent d'ouvrir le débat sur le renouveau du cadre du partenariat pour le développement entre l'Afrique et

ses partenaires internationaux. Les modalités actuelles de l'aide ne responsabilisent ni les gouvernements ni les autres acteurs publics et privés africains. Pire, les justifications et les modalités actuelles de l'aide installent et encouragent des habitudes de paresse et d'insouciance au niveau des élites politiques et techniques du continent et des populations. Au cours d'une mission d'appui au gouvernement d'un pays, j'ai été témoin de l'envoi au PNUD par un ministère important d'une requête de financement d'un montant d'un million de francs CFA. Cette somme, dérisoire pour le budget du ministère en question pourrait être économisée sur son budget carburant. Il aurait suffi pour cela que le ministre qui a signé au bas de cette requête accepte de laisser au garage une de ses multiples voitures au service de sa famille. Plus graves, les habitudes données par l'aide entretiennent, au niveau des populations africaines, l'illusion que le développement du continent ne peut se faire que de l'extérieur, soit à travers les projets conçus par l'aide internationale, soit à travers les ressources issues de l'émigration. Lorsqu'on demande à la plupart des responsables des administrations publiques africaines de chercher une solution à un quelconque problème, le premier réflexe est d'écrire un projet afin de demander un financement à un organisme bailleur de fonds. Dans les pays et agences des donateurs, l'aide ainsi distribuée conforte la bonne conscience d'avoir contribué à soulager la misère des populations africaines. À travers l'aide, la coopération bilatérale espère s'absoudre des horreurs et autres injustices commises par le passé, l'esclavage, la colonisation, et la coopération multilatérale tente de contrebalancer ou de réparer les dégâts dus aux grandes puissances qui se prétendent les gendarmes du monde. Paradoxalement, la gestion des agences de coopération est aussi peu efficace que celle des administrations des pays récipiendaires, auxquelles lesdites agences prétendent donner des leçons de bonne gestion ou de bonne gouvernance. Mais, bien entendu, les fautes de gestion et les échecs des programmes sont aussitôt imputés aux seules administrations des pays récipiendaires, accusées d'incompé-

tence et rendues seules responsables des échecs. Ces échecs et les mauvais résultats des programmes et projets de développement sont en réalité une responsabilité partagée des gouvernements africains et des agences de coopération bilatérale et multilatérale. À toutes les étapes de la vie des projets, l'identification, l'évaluation, la mise en œuvre et l'évaluation finale, les agences sont présentes. Ce sont souvent elles qui dirigent et décident en dernier ressort. Les leçons des échecs devront être tirées de part et d'autre et de nouvelles perspectives redéfinies dans une démarche partenariale.

Il faut changer les paradigmes de la coopération pour le développement et considérer que le continent africain est acteur, à l'égal des autres, des enjeux mondiaux. Un proverbe africain dit : « Quand tu avances en laissant derrière ton compagnon de voyage, à un moment ou à un autre tu seras obligé de revenir le chercher. » Si le reste du monde laisse l'Afrique en arrière, s'il ne revoit pas avec elle les termes de la coopération, il sera obligé de revenir la chercher. Les problèmes de l'émigration en sont une belle illustration car ils concernent l'Europe et l'Afrique au même titre en cela que ces problèmes interpellent la conscience humaine.

Dans son sens étymologique, « coopérer » signifie avoir un intérêt mutuel à échanger. À l'échelle de la planète aujourd'hui, tous les pays subissent ou subiront de graves problèmes qu'aucun pays ne peut résoudre seul. Les conflits et les drames humains qui y sont liés, la dégradation de l'environnement et le réchauffement climatique, les grandes pandémies liées aux migrations humaines ou animales ne connaissent pas les frontières. Seule la solidarité et un partenariat bâti sur une responsabilité commune et partagée permettraient à tous les pays de faire face aux défis mondiaux liés à la circulation des biens et des personnes, habitude aussi vieille que la Terre elle-même. Il nous faut impérativement repenser les modèles erronés de gouvernance des agences de coopération internationales car elle conditionne très

directement celle des États postcoloniaux africains qui sans elle seraient en faillite.

Lorsque j'entends les dirigeants africains dire que les bailleurs de fonds leur imposent tel ou tel choix en leur faisant le chantage aux financements, je ne leur donne qu'en partie raison. C'est vrai dans la mesure où le déséquilibre entre le « receveur » de l'aide et son « donneur » joue souvent en faveur du second. Chez nous on dit : « La main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit. » Mais mon expérience personnelle de la gestion publique m'amène à dire que si les bailleurs de fonds nous imposent des conditions que nous ne devrions pas accepter, c'est bien souvent à cause de nos propres faiblesses. L'absence de vision stratégique de notre avenir, la mauvaise connaissance des faits et des besoins, la mauvaise préparation des dossiers, sont les principales faiblesses des négociateurs africains dans les arènes internationales. Les dirigeants africains devraient s'efforcer de connaître un peu mieux leurs propres pays et leurs sociétés, de les écouter, de porter leurs revendications et de mieux maîtriser leurs dossiers. À ces conditions seulement, ils deviendront de véritables interlocuteurs de leurs homologues d'Europe, d'Asie ou d'ailleurs. Enfin, les « conditionnalités » imposées aux États africains par les bailleurs de fonds ne me choquent pas sur le principe : dans une négociation d'égal à égal, les conditions de réussite font partie du jeu et deviennent des engagements communs. C'est lorsque l'échange est inégal et déséquilibré que les conditionnalités deviennent un diktat.

En ouvrant le débat sur la refondation de la coopération pour le développement, je propose quatre pistes de travail. Elles sont tirées de mon expérience de travail tant du côté des partenaires au développement que du côté gouvernemental : 1. le respect des dynamiques internes à chaque société, 2. la mise en cohérence des objectifs et des modalités de la coopération, 3. le respect de la responsabilité de tous les partenaires, 4. la construction d'un partenariat multi-acteurs.

Le respect des dynamiques internes à chaque société

Les grands projets de coopération en Afrique sont encore trop souvent formulés et mis en œuvre par des équipes dirigées par des experts non nationaux et dans lesquelles les nationaux sont absents ou avec une responsabilité marginale. En dehors de l'aspect éthique de la question, les projets et leur mise en œuvre reflètent davantage les vues des experts étrangers qui passent bien souvent par pertes et profits les réalités endogènes qu'ils ignorent simplement ou comprennent mal. Sans remettre en cause les compétences de ces experts, j'ai pu constater à plusieurs occasions qu'ils deviennent vite prétentieux parce qu'adossés à des institutions de financement. Ils n'hésitent pas à soumettre leurs « homologues » ou plutôt accompagnateurs locaux à un chantage à l'argent pour faire prévaloir leur point de vue, très souvent en décalage par rapport aux réalités du milieu d'intervention. Les études d'identification ou d'évaluation qui n'intègrent pas les contingences propres à une société ou au pays ont toutes les chances de manquer leur cible. Sans parler des cas où les experts, soumis à des contraintes de format pour les projets à financer, viennent avec dans leur ordinateur des rapports standards dans lesquels souvent ils ne changent que les noms des lieux visités et des personnes rencontrées. Il est donc impératif que dans la conception et la conduite des programmes et dans les projets, le leadership des missions soit systématiquement confié à des compétences nationales. Elles sont les mieux à même de prendre en compte les dynamiques internes de chaque société et sont le gage le plus sûr d'une coopération fondée sur une véritable compréhension des pays. L'argument selon lequel les nationaux, parce qu'étant du pays, ne peuvent être objectifs et neutres me semble fallacieux car il peut en être de même pour les internationaux.

La mise en cohérence des objectifs et des modalités de la coopération pour le développement

Lorsqu'on travaille dans le domaine de la coopération ou que l'on observe ce qui s'y passe en réalité, on ne peut que s'interroger sur la finalité réelle des actions menées, tant l'écart est grand entre les proclamations et discours d'un côté et les pratiques de l'autre. On en arrive à se demander si le but poursuivi par les agences de coopération est vraiment d'œuvrer pour le développement ou s'il s'agit d'appliquer simplement des procédures administratives et financières qui révèlent leur manque de confiance dans le fonctionnement des administrations des pays bénéficiaires. Le respect des procédures occupe une si grande place qu'il en vient à compromettre la réalisation de nombreux projets. Beaucoup d'ambitions inscrites dans de grands programmes ont été mises en échec du fait de l'obsession du respect des procédures. En outre, les agences de développement qui agissent à l'échelle mondiale ont tendance à standardiser leurs pratiques, ce qui est antinomique avec la prise en compte de la diversité des situations et des lieux d'exécution des programmes et projets.

Dans le partenariat, la conduite de processus stratégiques de changement doit prendre le pas sur la logique d'exécution de projets qui se limite à la réalisation de produits visibles à très court terme. La recherche du concret à tout prix masque la difficulté à définir de véritables perspectives communes. Tout le monde semble d'accord sur le fait que le développement est une construction de longue durée. Pourtant, beaucoup de fonctionnaires et d'experts des agences de coopération sur le terrain s'accrochent encore à la production de résultats « montrables » à court terme. Je discutais un jour avec le représentant résident d'une grande agence de développement travaillant au Mali, des enjeux liés au développement du pays et des priorités qui devraient en découler. Ce grand décideur de l'affectation des montants de l'aide aux différents secteurs ou domaines d'intervention m'avoua ses préférences personnelles pour la réalisation de routes et de ponts. C'est plus facile à réaliser et les résultats sont plus aisés à montrer que des actions relatives à la

gouvernance ou la réforme de l'État qui, elles, demandent beaucoup de temps et sont surtout des sujets trop complexes et dont la production n'est pas facile à montrer, disait-il.

La responsabilité des acteurs et des décideurs : assumer leurs succès et leurs échecs

Dans la préparation et la mise en œuvre des projets et programmes de coopération, qu'ils soient financés par des prêts ou des subventions, les agences de financement ont toujours la décision finale. Les missions de pré-identification, de formulation, de suivi-supervision annuel et d'évaluation sont conduites sous la responsabilité de chefs de mission nommés par les agences, qu'ils en soient ou non fonctionnaires. Ce sont eux qui, en définitive, font les choix décisifs en lieu et place des nationaux réduits au rôle d'accompagnateurs ou simplement d'interprètes lors des discussions avec les bénéficiaires locaux. Les rencontres de restitution organisées pour les autorités gouvernementales à la fin des missions servent plutôt à valider les choix et les décisions arrêtés par les bailleurs de fonds. Du côté des gouvernements qui gèrent les urgences, il est plus important d'obtenir rapidement le financement que de s'interroger sur la pertinence des objectifs et du contenu des projets examinés. Toutes les décisions déterminantes pour la conduite des interventions doivent être soumises pour avis et visa de non-objection aux sièges des agences de financement. De ce fait, elles décident des objectifs et des conditions de réalisation des programmes même si le financement est un prêt.

Accepter la responsabilité des gouvernements des pays africains, c'est aussi reconnaître les difficultés qu'ils ont à suivre les milliers de projets et programmes qui dupliquent les services administratifs tout en les privant des ressources humaines qualifiées et des moyens de travail. Tandis que les services publics nationaux et régionaux des administrations publiques pérennes périclitent par manque de moyens et de compétences, les pro-

grammes et les grandes agences soutenues par des financements extérieurs assument les tâches de service public sous le contrôle des bailleurs de fonds. Pourquoi s'étonne-t-on alors de la faiblesse et de la fragilité des États et administrations publiques africaines ? Cela ressemble au pyromane qui crie au feu !

La construction d'un partenariat multi-acteurs, à toutes les échelles et sur une longue durée

Sans alourdir les procédures, il faut élargir le cercle des acteurs de la coopération et créer des synergies entre les organisations régionales, les gouvernements nationaux, les collectivités locales et les acteurs de la société civile et du secteur privé. C'est ce qui permettra d'améliorer la pertinence des interventions qui bénéficieront de l'apport de compétences diverses pour mieux appréhender tous les aspects du développement. Quant à la durée des interventions, les cycles de programmation des agences de coopération dépassent rarement cinq années. Or il faut reconnaître que cette durée est insuffisante pour vérifier les effets et les impacts des interventions. C'est la raison pour laquelle, même s'il faut avoir des horizons triennaux et quinquennaux de vérification, la durée de mise en œuvre donc de financement des programmes devrait être envisagée sur des périodes plus longues de dix, voire de vingt ans.

À ce propos, je reviens sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ils sont pertinents dans la mesure où ils visent la satisfaction des besoins de base des populations et parce qu'ils sont envisagés sur une longue durée, quinze ans. Néanmoins, je m'interroge sur le fait qu'il soit à peine fait mention des collectivités locales parmi les autorités en charge de leur application. À y regarder de près, on se rend pourtant compte que sept des huit objectifs retenus relèvent en principe des compétences dévolues aux administrations décentralisées. Par ailleurs, je regrette que la communauté des bailleurs de fonds, les Nations unies en tête, se soit focalisée sur la mobilisation de res-

sources extérieures sans souligner la nécessité d'une meilleure allocation des ressources budgétaires internes des pays à la réalisation des OMD.

Pour une charte de la coopération internationale pour le développement

Pour conclure, je reviens sur la question du partenariat. Je n'exclus pas les conditionnalités si celles-ci reflètent un engagement commun et qu'elles sont définies d'un commun accord pour atteindre les objectifs poursuivis. C'est pourquoi je propose, pour refonder la coopération internationale pour le développement, un cadre de référence commun qu'est la charte de la coopération internationale pour le développement. Cette charte pourrait être intégrée à titre de disposition complémentaire à la charte des Nations unies dont la révision s'avère par ailleurs inéluctable au vu de toutes les évolutions que le monde a connues ces dernières années et la nécessité de redonner un lustre au multilatéralisme et même à l'Organisation des Nations unies (ONU) qui est de plus en plus contournée au profit d'instances plus restreintes telles que les G7, G8, G20, etc. Cette charte pourrait être le socle sur lequel toutes les politiques de coopération, multilatérales comme bilatérales seraient désormais refon-
dées.

Épilogue

La construction de toute œuvre durable comme bâtir un pays, un État et des institutions viables se fait dans la durée grâce à la transmission de relais d'une génération à une autre. J'estime avoir hérité et avec plusieurs autres de ma génération d'une tradition qu'il faut préserver et transmettre tout en l'ouvrant à des apports nouveaux. Plus largement, la construction du monde n'est qu'une série de relais dont nous assumons tous, à notre mesure, la transmission.

Nous, Africains, devons nous enraciner dans notre héritage et nos traditions pour répondre aux questions que la construction de la modernité nous pose. Bâtir cette modernité, c'est être capables d'être les interlocuteurs des autres à partir de ce que nous sommes et de ce que nous voulons devenir.

Si nous n'avons pas encore été en mesure de le faire suffisamment, c'est parce que nous n'avons pas encore soldé les comptes¹ avec un passé souvent douloureux fait de colonisation et de dominations acculturantes. Confucius le sage chinois ne disait-il pas à ses disciples « qu'un peuple vaincu militairement peut se relever, qu'un peuple vaincu économiquement peut toujours se relever, qu'un peuple vaincu politiquement peut aussi vaincre un jour. Mais qu'un peuple vaincu culturellement aura beaucoup

1. Pour moi, solder les comptes signifie faire le point des acquis et du passif.

de difficultés à se relever». Donnons-nous les moyens d'aller revisiter notre patrimoine particulier et commun et d'y puiser ce qui s'avère essentiel pour construire une modernité de l'Afrique.

Toute ma quête politique et technique se résume à cela. Très modestement, je rejoins d'autres Africains qui m'ont précédé, comme Joseph Ki-Zerbo ou cheikh Anta Diop pour ne parler que des plus illustres. Ils étaient déjà porteurs des mêmes interrogations et du même rêve. Avec eux et avec beaucoup d'autres Africains, je ne suis qu'un maillon d'une chaîne qui a l'ambition de prolonger le rêve afin de faire le lien avec les générations futures.

Quand j'ai reçu le Prix du Roi Baudouin en 2006, j'ai dit au Roi des Belges que j'étais fier d'avoir reçu ce prix. Pour moi, bien sûr, mais surtout pour les acteurs maliens qui s'étaient impliqués dans la décentralisation et pour tous les Africains qui se sont joints à moi pour tenter de porter le débat de la refondation de la gouvernance. Je me suis également senti « désigné » pour assumer une responsabilité. Quand on reçoit un tel prix, on est mis sur un piédestal. Cela peut avoir des avantages, mais cela impose surtout l'obligation de réussir !

Je tiens sans aucun doute cette conscience de ma responsabilité de mon parcours politique et professionnel, de mon enfance dans cette petite ville de Bandiagara où j'ai vécu au milieu de personnes investies de responsabilités dans la gestion des affaires publiques comme mon oncle Moctar Aguibou Omar Tall et ses conseillers. Cela a sans aucun doute marqué ma façon de voir et d'appréhender la chose publique. Ce dont je me sens le plus dépositaire, c'est cette responsabilité de continuer à être utile à la collectivité, à me battre pour faire avancer la société, à répondre aux questions posées sur l'avenir de mon pays, de l'Afrique et peut-être même l'avenir du monde. Cette responsabilité est lourde, pleine de défis mais extraordinairement stimulante. Je suis convaincu que c'est une illusion de penser que chaque individu peut construire son bien-être individuel dans

un océan collectif de misère; car cette misère finit par le rattraper.

Oui, en tant qu'individu, je me suis toujours pensé comme un modeste trait d'union, un « relieur », un porteur de relais qui a son rôle à jouer dans la longue chaîne qui fait le passé et l'avenir de chaque famille, de chaque communauté et de chaque nation ni plus, ni moins. Cette façon d'être, je l'ai portée avec moi au sein des différentes équipes dans lesquelles j'ai travaillé au Mali, en Afrique et dans le monde. Sans doute est-ce lié à ma culture de nomade sahélien qui doit sans cesse explorer des espaces toujours plus grands afin de rencontrer l'autre, le découvrir et l'accepter tel qu'il est, c'est-à-dire différent.

Annexe 1

Extrait des termes de référence du groupe de référence

Objet : Le groupe de référence est une structure de réflexion de conseil et de validation qui vient en appui au travail de la mission. Il sera ainsi associé selon des modalités précises à l'appréciation des produits nécessaires qui seront élaborés par la mission pour permettre à l'État d'engager un processus de décentralisation réussi. Interface entre l'État, la société civile et la mission, le groupe de référence vise à associer les parties et compétences concernées et intéressées par l'objet de la mission. Le groupe de référence est ainsi le premier espace d'échange entre la mission et les principaux acteurs de la décentralisation. Il a dès lors un double rôle de réflexion, d'orientation, d'enrichissement et de validation de la production de la mission d'une part, de préparation des conditions propices et d'un environnement favorable à la mise en œuvre ultérieure de la décentralisation d'autre part.

Le groupe de référence est le premier moteur qui prépare l'adhésion sinon la mobilisation de parties, institutions et structures prenantes dont les procédures, fonctions, positions sinon existences mêmes vont être largement modifiées. Les membres du groupe de référence doivent devenir des relais de communication des composantes concrètes de la décentralisation au sein

de leurs sphères sociales et professionnelles respectives pour rendre ces changements possibles.

Le groupe de référence aura pour objet : de donner un avis sur les produits et le travail de la mission ; de faire des propositions sur les questions et choix que la mission lui soumettra ; de participer (via l'intervention directe de membres concernés) à la demande expresse de la Mission à l'élaboration de certains produits ; d'assurer une mission informelle et permanente d'information auprès des structures de l'État et de la société civile dont les membres sont issus ; de participer à des actions ponctuelles de communication (conférences-débats, intervention dans les médias).

Organisation : Le groupe de référence se réunira en séance ordinaire une fois par mois dans les bureaux de la mission avec pour ordre du jour : information sur le bilan du travail de la mission et sur le programme du mois suivant ; discussion sur les textes et documents transmis et/ou sur les sujets présentés pour avis. Le groupe de référence a un rôle exclusivement consultatif. Il émet des avis. Les réunions seront présidées chaque fois par un membre du groupe proposé par le chef de la mission. Un agent de la mission dressera un compte rendu de la réunion qui sera ensuite envoyé à tous les membres. Le chef de la mission peut convoquer chaque fois qu'il le juge nécessaire le groupe de référence en réunion extraordinaire. Les membres du groupe s'engagent à participer aux réunions mensuelles. Un jeton de présence d'un montant de 15 000 FCPA sera distribué à chaque participant à l'issue de chaque réunion en rémunération de leur participation et des frais qu'elle peut occasionner. Les membres du groupe de référence ne peuvent en aucun cas intervenir à l'égard de tiers ou de quelque institution que ce soit au nom de la mission, hormis une tâche particulière qui leur serait explicitement confiée. Néanmoins, les membres ne sont pas tenus au devoir de réserve. Ils ont un droit de publicité. Le chef de la

mission peut inviter aux réunions du groupe de référence toute personne qu'il juge utile.

Composition : Les membres du groupe de référence sont choisis par le chef de la mission sur proposition de la hiérarchie des départements et institutions concernés s'il y a lieu. Ils adhèrent librement au groupe. Compte tenu de son objet, le groupe sera composé de représentants de l'État : il s'agit d'associer au groupe des représentants de tous les départements et structures directement concernés par le programme de décentralisation, présidence, primature, économie et finances (impôt et budget), réforme administrative, commissariat au Nord, cellule de planification du développement rural ; représentants de la société civile : il s'agit d'associer membres actifs de la société civile, opérateurs économiques (chambre de commerce, chambre d'agriculture), partenaires au développement décentralisé (CCA, ONG), partenaires sociaux (comité de coordination des associations féminines, comité de coordination des associations de jeunes) ; personnes-ressources. Tous les membres du groupe de référence doivent satisfaire à des critères de compétence et de volonté de participation.

Financement : Tous les frais de fonctionnement du groupe de référence (jetons de présence, frais de secrétariat, frais exceptionnels d'études) seront pris en charge par la Mission de décentralisation sur la base du budget préalablement établi.

Annexe 2

Le groupe d'étude et de mobilisation

I. Objet

Véritable pivot de la stratégie de communication de la Mission de décentralisation, les Groupes régionaux d'étude et de mobilisation sont l'espace et l'instrument de la participation de personnes-ressources pour qu'elles deviennent à leur tour communicantes et mobilisent sur le programme de décentralisation et sur ses modalités de mise en œuvre. Le GREM constitue, dans chacune des neuf régions du pays, un réseau d'individus, hommes et femmes, qui s'intéressent particulièrement au programme de décentralisation, qui désirent participer à sa préparation et à sa réalisation et qui sont représentatifs des composantes géographiques, ethniques, sociologiques, culturelles et économiques de la région. Ces personnes, principaux interlocuteurs de la mission, seront à cet effet spécialement et prioritairement informées. Les GREM doivent ainsi devenir les relais régionaux de la mission, véritables noyaux de réseaux de mobilisation des populations autour des produits de la Mission de décentralisation.

Le GREM a donc plus précisément pour objet: • de mobiliser dans les régions du pays toutes les personnes désireuses de

participer à la préparation de la décentralisation et de les y responsabiliser; • d'organiser avec et pour la Mission de décentralisation une action de concertation et de réflexion avec les populations, ceci jusqu'au niveau du village afin d'assurer une information régionale permanente et décentralisée et de faire remonter à la mission les réflexions, remarques et propositions de la base qui vont nourrir le travail de conception et d'élaboration de la mission: aucun produit de la mission relatif à la mise en œuvre de la décentralisation ne peut être définitivement conçu sans y intégrer cet apport régional. Les principales questions qui seront traitées sont les aspects relatifs au découpage du territoire et aux modalités de mise en œuvre; • d'organiser pour et avec la mission certaines actions précises conformément au plan de travail de la mission: organisation des ateliers régionaux, organisation des conférences, organisation de rencontres et de réflexions, réalisation de l'enquête, organisation des tournées des troupes théâtrales, etc.; • de participer à la conception et à l'élaboration de la suite du programme de communication de la décentralisation (pour l'année 1994); • de devenir ultérieurement un des instruments de mise en œuvre de la décentralisation.

II. Création et organisation

Les GREM sont et doivent rester des structures informelles souples qui peuvent s'adapter aux événements, aux membres qui les composent et les animent, aux besoins et attentes des populations, aux réalités socio-économiques et culturelles des régions et aux contraintes nées de l'évolution même du programme et de sa réalisation. Les GREM ne possèdent ainsi aucune existence juridique. Ils sont des réseaux d'hommes et de femmes qui désirent s'associer à la préparation de la décentralisation dans leur région. Dans le même sens, les GREM sont et restent des structures dynamiques dont la composition n'est pas figée. Motivée principalement par la volonté, la qualité de membre n'a aucun

caractère officiel qui confère un quelconque pouvoir hormis celui de participer au travail de communication et de réflexion avec la Mission de décentralisation. Les GREM ont un rôle de communication et de consultation. Ils n'ont aucun pouvoir de représentation officiel notamment face à l'administration.

1. La création: le noyau des GREM

La création des GREM sera assurée dans chaque région par un formateur choisi par la Mission de décentralisation. Ce formateur proposera à la mission la composition du noyau du GREM ainsi que les arguments justifiant cette composition. Le formateur n'a ni le rôle ni les attributions d'un président de groupe. Après la constitution effective du noyau du GREM, le formateur en devient, s'il le désire, un membre au même titre que les autres membres. Après accord de la mission sur la proposition de composition, le formateur contacte les membres identifiés pour constituer le noyau du groupe avec ceux qui l'auront accepté. Le noyau du GREM, assimilable au bureau d'une association, assure au groupe un minimum d'organisation et de structuration qui lui permette d'asseoir un programme d'activités, de l'engager, de le suivre et de l'évaluer. C'est également le noyau qui sera l'interlocuteur permanent du groupe avec la Mission de décentralisation et qui assurera à cet effet un minimum de travail de secrétariat et de gestion du budget. Les membres du GREM, et *a fortiori* ceux du noyau, le sont à titre gratuit et volontaire.

Compte tenu de sa mission, le formateur doit répondre, dans la mesure du possible, à certains critères importants qui lui garantissent un minimum de crédibilité et d'objectivité:

- une bonne connaissance de sa région et de ses différentes composantes sociales, économiques et culturelles;
- une certaine indépendance par rapport aux réseaux dominants de la région, qu'ils soient politiques, sociaux, religieux, économiques;
- une crédibilité reconnue par le corps social régional;

- un niveau de formation supérieure ou une expérience équivalente;

- une disponibilité de temps.

Les membres du noyau ne doivent pas excéder douze personnes et se répartissent librement un certain nombre de rôles essentiels pour le bon fonctionnement du GREM conformément à son objet, et notamment ceux de :

- représentant du GREM, il sera l'interlocuteur principal de la Mission de décentralisation et sera chargé de suivre et d'évaluer les résultats obtenus et de faire des propositions adéquates. Le représentant du GREM reçoit à ce titre un mandat de la Mission de décentralisation qui lui confie, ainsi qu'au noyau du GREM, une reconnaissance et fixe les objectifs qui lui sont impartis;

- secrétaire et secrétaire adjoint chargés d'assurer le minimum de travail administratif nécessaire, compte rendu des réunions et des activités, convocation et organisation des réunions du noyau, tenue du registre des membres du groupe, etc. ;

- trésorier chargé de la gestion du budget alloué selon le programme d'action établi avec la Mission de décentralisation ;

- responsables d'actions selon et au fur et à mesure de la détermination et de la réalisation du programme d'action.

Le noyau des GREM doit se réunir régulièrement, de l'ordre d'une fois par mois, afin de garantir une permanence dans la réalisation de la mission qui lui est confiée et de canaliser la dynamique qu'il crée dans la région. La qualité de membre du noyau des GREM est confirmée par un courrier signé par le chef de la Mission de décentralisation.

Chaque membre défectueux (absent en permanence, inactif, opposé au programme de décentralisation) peut être remplacé à n'importe quel moment par une décision prise à la majorité des membres restants.

2. Le groupe restreint

Le noyau du GREM constitué, ses membres procèdent alors à la constitution du groupe restreint qui consiste à faire du groupe un ensemble cohérent crédible et représentatif de la région et de ses différentes composantes géographiques, ethniques, économiques, sociales et culturelles. D'une quarantaine de membres au maximum, le groupe restreint est la base du GREM. C'est avec le groupe restreint que la plupart des actions seront conçues, engagées et évaluées (notamment l'atelier régional). Chaque membre du groupe restreint garantit une certaine durée et une disponibilité dans sa participation. Il devient en quelque sorte un ambassadeur informel de la décentralisation dans son environnement, ses réseaux, sa sphère d'influence, ses proches. La qualité de membre du GREM à ce niveau ne relève que de deux facteurs : • la volonté de la personne concernée ; • l'accord d'une majorité des membres du GREM. Cet accord doit en principe relever d'une évaluation de la représentativité du « candidat » par rapport au reste du groupe restreint afin de garantir au GREM l'équilibre des composantes de la région. La qualité de membre du groupe restreint est validée par un courrier signé par le représentant du noyau du GREM.

3. Le groupe élargi

Le groupe élargi représente l'ensemble des personnes mobilisées au fur et à mesure des actions du GREM. Il n'a pas de contours précis, mais relève de la capacité du groupe restreint à sensibiliser et à mobiliser des personnes-ressources qui à leur tour porteront l'information au niveau de leur propre environnement. Le groupe élargi se forme ainsi progressivement et doit recouvrir toute la région dans ses différentes réalités sociales, culturelles et géographiques. Il est un produit du travail du groupe restreint. Tout Malien est membre potentiel, ponctuellement ou dans la durée, des GREM. Le groupe élargi peut exister et se manifester sous plusieurs formes complémentaires. Chaque membre du groupe restreint reproduit, à son niveau et de

manière totalement informelle, un groupe à partir de ses propres réseaux :

- des sous-groupes locaux peuvent s'organiser reprenant les réalités locales et se positionner par rapport au GREM ;
- sur un sujet de réflexion particulier, un groupe de personnes-ressources peut être mobilisé par le groupe restreint.

III. Composition

La composition des GREM est souple et ouverte. Elle est seulement conditionnée, à chaque niveau du groupe, par des contraintes de représentativité (où se cumulent des critères sociaux et des critères géographiques) et d'efficacité (nombre de membres).

1. *Le noyau*

Le noyau peut difficilement être composé de plus de douze personnes s'il veut être réellement opérationnel. La contrainte d'opérationnalité prend ici le dessus sur la représentativité. Il s'agit néanmoins d'essayer déjà d'introduire un minimum de représentativité sociale et géographique de la région en s'appuyant sur les groupes socioprofessionnels les plus dynamiques : les principaux groupes socioprofessionnels, les principales ethnies, les grandes familles politiques, religieuses et sociales, les zones dominantes de la région.

Le noyau doit inclure les principaux faiseurs d'opinion de la région, ou tout au moins des membres de leurs réseaux (grandes familles, responsables traditionnels, opérateurs économiques locaux importants, leaders...).

Le noyau pourra également comporter et s'appuyer sur des ONG locales intéressées.

2. *Le groupe restreint*

Le groupe restreint doit être composé d'une quarantaine de membres afin de pouvoir être mobilisé relativement facilement

et suivi par le noyau. Sa composition doit être le reflet des composantes de la région :

- composantes géographiques : tout le territoire de la région doit être représenté ;
- composantes ethniques : toutes les ethnies importantes de la région doivent être présentes à proportion proche de la réalité ;
- composantes socio-économiques : les principaux groupes économiques de la région à proportion proche de la réalité ;
- composantes socioculturelles : familles religieuses, chefferies traditionnelles, classes sociales ;
- composantes politiques : tous les partis politiques présents dans la région doivent être présents de manière égale.

Le groupe restreint doit, d'autre part, être représentatif des différentes classes d'âges et de sexes (avec une parité égale d'hommes et de femmes). En outre, un représentant de l'administration sera choisi par le noyau du GREM afin de garantir une bonne communication avec les représentants régionaux et locaux de l'État. Il en est de même pour un ou plusieurs représentants des ONG de la région. Enfin, les chargés de mission régionaux de la présidence seront membres du groupe restreint.

Liste des sigles et acronymes

AESMF	Association des étudiants et des scolaires maliens en France
AEEM	Association des élèves et étudiants du Mali
AEF	Afrique équatoriale française
Adéma	Alliance pour la démocratie au Mali
AMDH	Association malienne des droits de l'Homme
ANICT	Agence nationale pour l'investissement dans les collectivités territoriales
AOF	Afrique occidentale française
ARGA	Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique
ASCOMA	Association des consommateurs du Mali
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CCC	Centres de conseils communaux
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEPIA	Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles
CMLN	Comité militaire de libération nationale
CNID	Comité national d'initiative démocratique
COPPO	Collectif des partis politiques de l'opposition
CRN	Comité de réconciliation nationale
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
CTSP	Comité transitoire pour le salut du peuple
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
DNP	Direction nationale de la planification
DNAFLA	Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée

FDPM	Front démocratique et populaire malien
FNDP	Front national démocratique et populaire
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FRAO	Fondation rurale pour l'Afrique de l'Ouest
GLEM	Groupes locaux d'études et de mobilisation
GREM	Groupes régionaux d'études et de mobilisation
HCC	Haut conseil des collectivités
IER	Institut d'économie rurale
MATCL	ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales
MDD	Mission de décentralisation
MDRI	Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles
ODIPAC	Office de développement intégré des productions arachidières et céréalières
ODR	Opération de développement rural
OACV	Opération arachides et cultures vivrières
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
OPAM	Office des produits agricoles du Mali
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAI	Parti africain de l'indépendance
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDES	Programme de développement économique et social
PDI	Programme de développement institutionnel
PMRD	Parti malien pour la révolution et la démocratie
PMT	Parti malien du travail
PNLCD	Programme national de lutte contre la désertification
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSP	Parti progressiste soudanais
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SMDR	Société mutuelle pour le développement rural
UA	Union africaine
UDPM	Union démocratique du peuple malien
UEMOA	Union économique et monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest
UMA	Union du Maghreb arabe
USRDA	Union soudanaise du rassemblement démocratique africain

Présentation des partenaires de cette publication

Les **Éditions Jamana** sont une structure de la Coopérative culturelle multimédia Jamana. Première maison d'édition privée du Mali, les Éditions Jamana ont été créées en 1988 pour combler un vide... à cette époque en effet, la seule maison d'édition existante était étatique. Les Éditions Jamana accordent la priorité aux publications en langues nationales et à celles destinées aux enfants et aux femmes. Jamana se veut une maison d'édition accessible à tous les écrivains maliens et étrangers. Conscientes qu'il ne peut y avoir de développement durable de notre pays sans la promotion des langues nationales, les Éditions Jamana encouragent fortement leur utilisation dans le système éducatif. La littérature pour enfants, secteur d'avenir de l'édition africaine, occupe une place de choix dans la politique éditoriale de Jamana. Les Éditions Jamana s'occupent aussi de l'édition pré-scolaire, scolaire, para-scolaire et universitaire. Notre lutte contre l'analphabétisme se traduit par la promotion de nos cultures et la défense d'une édition économiquement viable. Maison d'édition à vocation panafricaine, les éditions Jamana encouragent toutes les formes de partenariat: coédition, diffusion, adaptation d'ouvrage, vente de droit. La coédition prend une certaine ampleur car nous sommes convaincus que le salut

de l'édition africaine passe nécessairement par le développement de rapports de solidarité entre éditeurs africains et d'ailleurs.

Avenue Cheik Zahed, porte 2694, Hamdalaye
 BP 2043 Bamako
 Mali
 Tél.: +223 2029 62 89
 Fax: +223 2029 76 39
 Web: www.jamana.org

L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) est un réseau de réflexion (*think tank*) basé à Paris et à Bogota. Sa vocation est d'animer et d'alimenter le débat sur la gouvernance grâce à la production d'expertise, la mise en place de modules de formation, l'organisation de séminaires, l'accumulation et la diffusion de documents afin d'aider à l'élaboration des politiques publiques et des programmes de développement et d'identifier de nouveaux champs d'étude.

www.institut-gouvernance.org

Table des matières

Préface, par Pierre Calame	11
Introduction – Revenir à la racine du continent	15
Première partie – Une conviction construite sur des interrogations, des doutes, mais dans la continuité	19
1. Le parcours sinueux de l'apprentissage et de la formation	21
Le vestibule de l'amirou de Bandiagara, une école de formation civique	21
Militantisme syndical et politique sous la dictature militaire	26
Les années françaises: l'ouverture sur l'Afrique et le monde	28
Faire de la politique pour servir et non pour se servir	33
2. La recherche en milieu rural et les démarches développementalistes: le temps des désillusions	39
Le retour au pays pour « coller aux masses paysannes »	39
Le transfert des innovations techniques suffit pour le développement: un leurre!	41
Derrière les faiblesses de la recherche, les inconséquences de l'administration d'État	47
3. Le développement rural: ma quête du changement prend de l'ampleur	53
Les ruptures professionnelles et la confrontation à la problématique du développement	53
L'entrée au PNUD: la carrière internationale, un refuge idéal	59
Partir du PNUD pour une aventure dont j'étais loin d'imaginer la portée ..	62
4. La permanence du combat politique	67
Les origines de l'engagement partisan	67
L'entrée en clandestinité: « Tu mérites d'être un militant »	69
La coopérative Jamana: des combattants pour la liberté et la démocratie ..	70
Que les « mille fleurs » de la démocratie malienne éclosent	72
Accomplir la mission que mes camarades me proposent	74
Deuxième partie – Les enseignements de la pratique	79
1. La décentralisation ou « le retour de l'administration à la maison » ..	81
L'âme du pays profond	81
Mara ségui sô: l'administration retourne à la maison	86
Communiquer pour placer les acteurs locaux et les populations au centre de la réforme	89
Mobiliser pour vaincre les résistances et crédibiliser les actions	93
La méfiance ou la peur du changement	94
Le groupe de référence	96
La citadelle administrative résiste	97
Les Groupes régionaux d'études et de mobilisation	99
Dernier baroud de l'administration	102
La création des communes ou la réappropriation de leur territoire par les populations rurales	103

La décentralisation: une vision en action	110
La MDD disparaît, mais la décentralisation continue	114
La décentralisation en perspective	123
2. Construire un modèle démocratique s'appuyant sur les références et les vécus des populations africaines	129
Droit d'inventaire	129
Le suffrage universel ou la mise à mal des prérogatives acquises par l'âge	130
Le respect de la légalité formelle au péril de la légitimité	134
Construire une modernité en adéquation avec les réalités des sociétés africaines	137
«L'Afrique doit tisser sa propre natte»	143
Troisième partie – Repenser l'État pour sortir de l'impasse	147
1. Les faiblesses de l'État postcolonial sont à la source des crises de la gestion publique	149
L'Afrique a d'immenses atouts	150
Les rigidités de l'État postcolonial empêchent le développement du continent	152
L'émiettement des territoires et le tracé des frontières: les gros handicaps de départ	152
Les comptes non soldés de la colonisation: un boulet au pied de l'État « indépendant »	153
L'unilatéralisme, l'autoritarisme et le clientélisme ont été privilegiés comme mode d'exercice du pouvoir politique et administratif	157
Il faut chercher l'origine de la crise de la gouvernance en Afrique dans les choix de constructions institutionnelles	158
2. Des réformes structurelles pour sortir l'Afrique de l'impasse de mal gouvernance	161
Le changement et le progrès sont possibles	161
La décentralisation: construire une gouvernance légitime enracinée dans la proximité	167
Repenser le partenariat entre l'État central et les échelons territoriaux régionaux et locaux	169
Mieux répartir les ressources publiques entre l'échelon central et les échelons territoriaux	171
Dynamiser les économies locales en nouant « des alliances pour le développement » entre les administrations publiques locales et le secteur privé local	172
Promouvoir une approche de développement territorial	174
La construction de fédérations de pays et d'une Union africaine fortes et crédibles pour sortir le continent de sa marginalité croissante	176
Un nouveau cadre de partenariat pour la coopération au développement	189
Pour une charte de la coopération internationale pour le développement	199
Épilogue	201
Annexe 1 – Extrait des termes de référence du groupe de référence	205
Annexe 2 – Le groupe d'étude et de mobilisation	209
Liste des sigles et des acronymes	217
Présentation des partenaires de cette publication	219

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

