

Introduction

Mamadou Diawara

En avril 1999, je rencontrai un responsable de la Mission de Décentralisation au Mali. Je lui fis part de mon scepticisme à l'égard de certaines pratiques de son service. Il me répondit sous la forme d'un récit, en me racontant les réactions d'un paysan de la région de Ségou aux slogans de son institution. Cette dernière avait eu le mérite de travailler main dans la main avec des spécialistes du bamana, la langue la plus répandue au Mali. « Décentraliser » avait été traduit en bamana par *mara ka sagi so*, qui signifie littéralement « faire revenir le pouvoir à la maison », le faire revenir où il appartient normalement. Comme les agents de la décentralisation répétaient cette formule au vieil homme, il se redressa et les interrogea : « Eh bien, l'en aviez-vous délogé ? ». La question était embarrassante puisque *mara* signifie non seulement le pouvoir, mais aussi l'ordre, l'autorité, la norme ou le respect. Qu'est-ce qu'une communauté, un village, une famille sans ces attributs, demandait-il narquois, de manière implicite. L'État et ses représentants pouvaient-ils assumer une si grande responsabilité dans un contexte économique et social morose ?

Les années 1990 ont été celles de la décentralisation ; elle continue de marquer les années 2000. Les politiques de tous bords, les bailleurs de fonds puis les chercheurs ont suivi la mode. Du discours de la démocratisation, on est passé à la nécessité de décentraliser. Des ouvrages importants ont vu le jour et des conférences ont été organisées. Comme l'écrivent Rösel et Trotha (1999 : 9), la décentralisation est devenue un passe-partout dans l'analyse empirique de l'État postcolonial après la fin du communisme, mais aussi dans l'évocation de ses perspectives d'avenir. Mot-clé pour une démocratie véritable, il s'est vu propulsé au rang de moteur de l'émancipation sociale et politique. La décentralisation est ainsi devenue une nouvelle utopie. La politique de greffage de solutions élaborées dans les agences de développement occidentales se poursuit, de même que l'ère de *projection* (Darbon 2003), sur le continent, de structures administratives et politiques.

Les présents *Documents et Travaux* sur le savoir local font le point d'une décennie de discours et de pratiques en matière de décentralisation, en Afrique et ailleurs. La démarche consiste ici à prendre le passé à témoin et à rompre avec la tendance prononcée des études sur la décentralisation à se limiter au présent. Ainsi, Mamadou Diawara dresse un panorama du contexte historique de la décentralisation au Mali. Une telle perspective contredit la tendance simpliste de la synchronie et opte clairement pour une perspective diachronique.

M. Diawara montre que la décentralisation était déjà évoquée, voire thématifiée dans le discours colonial. La « politique de la race » est une chose, certes, et la décentralisation en est une autre, mais il y a lieu de considérer les similarités. L'Office du Niger (Mali), constitué à l'époque coloniale comme une grande société de *mise en valeur*, a continué à jouir d'un statut privilégié dans le Mali indépendant. Comment une telle structure, qui reçoit de l'État un domaine à gérer à sa guise, peut-elle se plier à la mode de la décentralisation ? Il est donc impérieux, pour agir, de considérer cette histoire singulière qui constitue le contexte de la réforme en cours (cf. Macamo et Neubert à paraître in *Sociologus*).

Les analyses des développeurs se sont concentrées sur la question des moyens matériels et financiers (cf. ici Keïta au sujet du Mali). Il est à craindre que la décentralisation n'annonce l'ère d'un nouveau système politique fondé sur un clientélisme compétitif.

Paul W. K. Yankson, Raogo Antoine Sawadogo et Modibo Keïta dressent un bilan certes partiel, mais substantiel de la décentralisation dans le domaine de l'administration et du développement à travers les exemples du Ghana, du Burkina Faso et du Mali. L'expérience de la santé est analysée à l'aune du cas malien (Diarra, Giani).

La décentralisation, écrit Paul W.K. Yankson, vise deux objectifs majeurs : démocratiser le gouvernement local et promouvoir l'approche participative dans la prise de décision des communautés quant à la détermination de leurs besoins prioritaires et la mise en œuvre des programmes de développement. Dr Yankson a mené une enquête auprès de 3400 ménages, échantillonnés dans huit districts du Ghana, afin d'évaluer dans quelle mesure les objectifs escomptés ont été atteints. Il insiste tout particulièrement sur le cas des assemblées de districts et sur les obstacles qui ont jalonné leurs actions.

Raogo Antoine Sawadogo définit idéalement la décentralisation comme devant viser à « refonder » l'État et non à le soigner. Il décrit les étapes de la constitution des organes de la décentralisation au Burkina Faso, avant de détailler la signification du phénomène pour des acteurs aussi différents que la population, les Organisations Non Gouvernementales, les opérateurs économiques et les agents de l'administration publique.

Modibo Keita pose, à partir de son expérience de consultant et d'homme de terrain, le problème de la cohésion dans la communication et les méthodes de travail. Il insiste sur une négligence coupable en termes de communication et de développement organisationnel. Ces thèmes sont essentiels chez les Organisations Non Gouvernementales, mais quasi inexistantes chez les représentants de l'État dans l'appréciation et la mise en œuvre de la décentralisation. La juxtaposition d'approches contradictoires est ainsi monnaie courante. Les sigles de services et d'institutions pullulent et constituent une véritable jungle, même pour le spécialiste aguerri. A titre d'exemple, la commune est tantôt considérée comme une entité autonome, tantôt comme un simple auxiliaire de l'administration.

Tiéman Diarra explique de façon précise comment l'Organisation Mondiale de la Santé s'est attaquée au problème du traitement de l'onchocercose, qui était, jusqu'au lancement du programme *Community-Directed Treatment with Ivermectine*, aux mains des agents de santé basés dans les dispensaires et les hôpitaux. Il s'agissait de décentraliser le traitement dans plus de trente pays d'Afrique en permettant aux communautés d'organiser elles-mêmes leur soin, en collaboration avec les services de santé.

Enfin, Sergio Giani explique comment le Mali est passé d'une politique de Soins de Santé Primaire gratuits au paradigme des Centres de Santé Communautaire, cogérés et payants. Comme le paiement par l'utilisateur est direct, les malades, c'est-à-dire les pauvres, paient le plus. L'impact positif de cette réforme se fait toujours attendre. Dans le même temps, la politique de décentralisation administrative et le nouveau découpage communal posent à la réforme sanitaire des problèmes qui ne cessent de s'accroître.

L'Office du Niger face à la décentralisation : hier et aujourd'hui

Mamadou Diawara

(Université de Francfort sur le Main / Point Sud, Bamako)

L'Office du Niger, situé sur l'actuel territoire du Mali, représente le plus grand projet de mise en valeur agricole entrepris par la France dans les colonies françaises de l'Afrique. De nos jours, il est parmi les plus grands périmètres irrigués de la sous-région, avec un potentiel irrigable d'un million d'hectares. Il s'agit d'abord dans ce texte de comprendre comment la France s'est adaptée au terrain en Afrique de l'Ouest, en l'occurrence l'Office du Niger. Pour ce faire, je scruterais l'univers de l'Office du Niger au-delà du présent, car il me paraît impérieux de prendre quelque distance et de ne pas céder à la tentation du présent ethnographique. L'amnésie qui s'en suit range aux rayons des oubliettes les vagues antérieures de décentralisation (voir notamment Ribot 1999, Crook et Manor 1994).

Cette approche nous renvoie nécessairement à deux temporalités, celle du temps colonial et celle de la population locale, les deux étant étroitement associées. L'empire français a mûri son projet de colonisation outre mer. Comment les fonctionnaires impériaux ont-ils réexaminé leur projet initial d'administrer les colonies lorsqu'ils ont affronté les structures locales en place ? De quelle manière le terrain force-t-il la main d'une institution coloniale faite d'hommes aux pratiques et aux points de vue différents, habitant un pays qu'ils apprennent à connaître et à dominer ? Ces questions ne sont pas de pure rhétorique. Elles sont au cœur du problème qui se pose à l'État malien, héritier de l'État français.

Deux types de documents sont mis à contribution : tout d'abord, les documents écrits qui traitent incidemment de la décentralisation, mais n'en jettent pas moins les bases de l'analyse ; ensuite, les documents oraux issus des enquêtes de terrain que nous avons conduites à partir de 1987.

L'empire colonial vu d'en haut

Le jacobinisme est un produit français bien connu dans les anciennes colonies. L'administration centrale, comme son nom l'indique, tient les rênes du pouvoir, qu'elle a tendance à monopoliser. Toutes les décisions sont censées venir d'en haut et prière d'attendre les ordres. Qu'en était-il en réalité ?

Rien ne vaut les écrits du colonel Fernand Bernard, ancien gouverneur de la Haute-Volta, à propos du programme Albert Sarrault, ministre des colonies, pour caractériser la structure de l'administration française et en montrer l'articulation avec les colonies (1922 : 552) :

Si l'administration est impuissante à aider le cultivateur indigène, elle ne seconde pas mieux le colon européen. La Cochinchine et l'Annam, le Sénégal et le Dahomey, sont *des pays riches*, mais les budgets sont constamment déficitaires. La raison est bien simple. Aux colonies elles-mêmes, à ces *groupements réels, vivants*, qui s'appellent le Tonkin ou le Cambodge, la Côte d'Ivoire ou la Guinée, on a *superposé des unités plus vastes* : l'Indochine ou l'Afrique Occidentale, *unités purement artificielles*, dont le développement excessif a tout absorbé¹.

Ce texte interpelle tous ceux de l'ancienne Afrique Occidentale Française : qui, en effet ignore le poids des régions, des préfectures ou des districts – peu importe leur nom – sur l'économie nationale ? Le gigantisme né de la volonté d'administrer rationnellement revient cher à la communauté des imposables et à l'État, gérant et garant des ressources nationales.

¹ MD : C'est moi qui souligne.

Quelle est la conséquence d'un gigantisme si coûteux ? Selon le colonel Bernard (1922 : 552) :

Dans ces conditions, les grandes unités que l'on avait cru bon de créer, se sont mises à vivre d'une existence indépendante ; il n'y a plus eu entre eux et le pays qu'elles englobent, que des *rappports lointains*. Les gouverneurs locaux recueillent les plaintes de leurs administrés, entendent leurs vœux ; les *Gouverneurs généraux planent* au-dessus de l'ensemble, se laissent séduire par de grandes pensées, *oublie les réalités*. [...] Peu à peu, le budget général a pris un développement énorme [40% des recettes en AOF]. Les budgets locaux ne disposent que des impôts directs et leurs revenus suffisent à peine pour payer le traitement des fonctionnaires. Ils ne peuvent assurer le Service médical, augmenter le nombre des professeurs et des écoles, développer ou maintenir les stations agricoles [...] Les *grandes administrations* qui se sont constituées auprès du Gouvernement général, s'efforcent, de leur côté, d'accroître leur activité et leur indépendance. Chacune constitue son personnel, en *élargit démesurément les cadres*. (MD)

J'insiste sur cette citation pour montrer combien le diagnostic du début des années 1920 est congruent avec ce qui se déroule sous nos yeux. Le colonel Bernard (1922 : 555) concluait pathétiquement :

En France, *on ignore tout des colonies* ou du moins l'on ne sait que ce que les Gouverneurs et les ministres veulent bien en dire dans les discours rituels. Quels impôts y sont perçus ? Quelle en est l'assiette, le rendement, quel contrecoup exercent-ils sur l'activité générale ? Jamais une pareille question n'est posée [...] (MD)

Si la situation que déplore le colonel désole bien des métropolitains attachés aux colonies ou simplement à l'intérêt national ou encore aux deux à la fois, cette négligence des colonies ne faisait pas que des malheureux sur le terrain. Bien au contraire ! Administrateurs de base aussi bien que gouverneurs font tout pour profiter de l'ignorance à l'échelon supérieur, comme le montrent le cas des colonies les plus lointaines ou celui des administrateurs de la province profonde (Spittler 1981 : chapitres 3-4 en particulier).

Loin de la mère patrie, chacun de ses proconsuls se taillait un empire à sa mesure et y exerçait son pouvoir comme il le désirait. Pour se faire, il s'entourait des garanties nécessaires, comme par exemple l'ignorance des circulaires. Un autre moyen efficace était la rédaction de rapports sur mesure, sans avoir parcouru le terrain.

Puisqu'on sait à l'avance ce qui se passe dans la province, à quoi bon s'y rendre pour vérifier ? Ainsi, le commandant garde la haute main sur son domaine, le gouverneur sur sa ville, sa capitale tandis que le gouverneur général règne sur Dakar, Brazzaville ou Tananarive. Les administrations locales s'organisent un espace de sécurité à l'abri du champ d'action de leur supérieur. Chacun adoptant cette stratégie, chaque administrateur développe au sein de son champ sa version propre qui est une version locale de la République. On voit comment les colonies, comme les métropoles, ont partagé la dialectique de l'inclusion et de l'exclusion et comment les domaines coloniaux se sont distingués de ceux de la métropole, dans leur tentative d'exploration des hiérarchies de la production, du pouvoir, du savoir qui émergent de manière problématique avec l'extension du domaine de la raison universelle, du marché économique et de la citoyenneté (Cooper et al. 1997, voir l'introduction).

Loin d'être des victimes passives, les paysans, les administrateurs de province et leurs supérieurs contrôlent chacun son domaine ; chacun a « la paix » et crie gare aux tentatives de changements, même pleines de bonnes intentions !

Le parallèle est facile à établir avec la situation actuelle au Mali. Claude Fay (1995) montre bien comment, dans la région de Macina, les paysans, mis à rude épreuve par la démocratisation à partir de 1991, se demandent pourquoi l'État fort, tel qu'il a toujours été, ne fait pas son retour pour assurer pleinement ses responsabilités. Les riziculteurs de l'Office du Niger partagent ce point de vue. Pour eux, vivement le retour de l'État qui assurait tout : l'attribution des parcelles rizicoles, la livraison des intrants, la fixation et la collecte de la redevance eau, la commercialisation du riz. Responsabiliser le paysan - que ce soit en décentralisant le pouvoir ou en restructurant l'Office du Niger - suppose de lui faire assumer des tâches qu'il n'a pas forcément envie d'assumer. Cela implique surtout de lui faire assumer une fonction nouvelle, qui déstabilise ses stratégies, élaborées depuis des décennies, de collaboration ou d'évitement de l'État et de ses agents.

Le désintérêt du parlement pour les colonies, qui exaspère Bernard, est d'autant plus net qu'on va jusqu'à ignorer le nom du rapporteur chargé des budgets locaux des colonies. L'auteur poursuit (1922 : 555) :

[...] son rapport n'est pas distribué et ne fait l'objet d'aucune discussion ; il n'est établi et ne peut l'être que sur la base des renseignements que fournit le ministre lui-même et le Contrôleur n'agit ainsi que de concert avec le contrôlé [...] *Cette absence de contrôle est le défaut capital de notre organisation coloniale.* Tant qu'il en sera ainsi, on ne pourra rien obtenir de nos colonies. (souligné par l'auteur)

Si le parlement ne peut consacrer à notre Empire colonial qu'un temps limité, *il faut qu'il délègue ses pouvoirs* à une assemblée nouvelle [sic !] qui pourra du moins lui transmettre les observations qu'elle aura faites, et *provoquer son intervention* [...] (MD)

Le problème de l'inefficacité de l'État au niveau local est ancien. La solution envisagée par l'auteur n'est pas étrangère à notre continent en ce troisième millénaire, même si elle est qualitativement différente de la décentralisation préconisée. J'insiste : la proposition de Bernard reste inscrite dans le cadre de l'État central français. Comme je l'ai rappelé plus haut, le jacobinisme est typiquement français et convenait bien à cette période d'après-guerre. Il fallait mobiliser les ressources de la France et ses 10 millions de km² de domaine colonial pour la reconstruction consécutive à la Seconde Guerre mondiale (1922 : 555). Quant à la réponse des administrateurs de terrain et des ethnologues, il en sera question plus tard au chapitre quatre. Mais quelle impression peut-on se faire de l'administration coloniale de l'époque, vue de l'intérieur ?

Le domaine colonial vu d'en bas ou « les vrais chefs de l'empire »²

La tentation est forte au terme de cette lecture de considérer l'administration française comme centralisée, en prenant pour argent comptant ce qui en est dit. Mais qu'en est-il en réalité, si on l'étudie non plus sur le papier, à partir de Paris mais sur le terrain, dans les colonies ?

Dans son étude remarquable de l'administration coloniale française, William B. Cohen (1971) insiste sur le pouvoir des hommes de terrain qu'étaient les administrateurs coloniaux. Selon lui, leur autorité résultait de trois facteurs : la nature décentralisée (*decentralized nature*) de l'administration, la doctrine administrative de la France d'outre-mer et le pouvoir important

² Delavignette 1939

(*extensive power*) dévolu au commandant de cercle. Ces trois facteurs leur ont assuré un rôle central dans la constitution de l'empire, ce qui a d'autant minimisé l'influence de leur supérieur dans la hiérarchie administrative.

En théorie, écrit Cohen, l'administration française semble très centralisée, mais la réalité est toute autre (von Trotha 1994, notamment le chapitre 2). Delavignette (1943 : 91) souligne que rien n'existait de cette centralisation bureaucratique qui sape l'énergie. Le commandant n'attendait pas les ordres du gouverneur de Zinder et le gouverneur de Zinder encore moins ceux du gouverneur général de Dakar.

Nombre de facteurs perturbaient, selon Cohen (1971 : 57-58), la pyramide administrative française : la distance géographique, la lenteur des moyens de communication avant la première guerre et l'instabilité au niveau du ministère, où la moyenne du service par ministre était à peine d'un an (58). Étienne Clément, ministre des colonies à partir de 1905, se serait exclamé, à la vue de la carte des possessions françaises : « J'ignorais qu'il y en avait tant ! ».

L'administration centrale française a été organisée pour éviter le développement d'une forte autorité centrale. La loi de 1894, qui a créé le ministère, visait une administration suffisamment *décentralisée* pour qu'elle ne tue pas l'initiative dans les colonies et qu'elle n'annihile pas leur développement. Par conséquent, au lieu de la doter d'une structure organique, on a choisi de diviser l'administration centrale en bureaux régionaux.

Gerd Spittler remarquait en 1981 que le désintérêt de la métropole pour les colonies et l'incompétence du ministère des colonies expliquaient largement la *décentralisation* de fait de l'administration coloniale française. Décentralisation : le terme était lâché (1981 : 52).

Plus une colonie était lointaine, moins elle était considérée. Ce fut le cas du Niger, inspecté pour la première fois partiellement en 1930, tandis que la Mauritanie ne l'a jamais été. Le corps des inspecteurs ne servait donc pas à centraliser le système. Son but, comme le disait Van Vollenhoven, gouverneur général, était d'informer la métropole des actions susceptibles de mettre en danger la souveraineté de la France (59-60).

Les fonctionnaires du ministère des colonies, dans une correspondance datée de 1911, se plaignaient ainsi du fait que « le ministre évitait de donner des ordres au gouverneur général et au gouverneur autant que possible » (61).

En 1965, Cohen a conduit une interview auprès d'un gouverneur à la retraite qui ne relevait pas de l'autorité du gouverneur général, mais directement du ministre. Le gouverneur reconnaissait n'avoir jamais reçu d'instruction du ministre des colonies pendant ses trente ans de service. Il ajoute qu'ils étaient « les vrais chefs de l'empire », ceux qui disposaient de l'autorité.

Force est de constater qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation voulue *a priori*, et mise en œuvre en tant que telle. Nous avons plutôt affaire à une dévolution du pouvoir *a posteriori*. La distance géographique et la volonté des « vrais chefs de l'empire » ont donné lieu à une certaine forme de décentralisation, fondamentalement différente de celle préconisée de nos jours.

L'incapacité structurelle de la haute administration parisienne à dicter sa volonté aux colonies était bien réelle. Si la loi édictée par l'État français pour assurer aux colonies une certaine autonomie de fonctionnement a produit ses effets, elle ne put être mise en œuvre sans la ferme volonté et les actions concrètes des agents de terrain qui tenaient à rester maîtres « chez eux ». Quels étaient donc les rapports entre les différents niveaux de l'administration dans les colonies ?

L'Office du Niger au Soudan français ou « l'État dans l'État »

L'objectif n'est pas d'insister sur le pouvoir absolu détenu par l'administration coloniale française et par ses agents. Cet aspect a été suffisamment étudié et décrit. Cette étude se situe

délibérément au-dessus de l'analyse de la dyade oppression/lutte de libération³. Il s'agit plutôt de comprendre comment le pouvoir, en l'occurrence celui des hommes de terrain de l'Office du Niger, est généré et d'évaluer le pouvoir du directeur général et celui du directeur de l'Office du Niger sur la zone de projet, devenue un véritable État dans l'État.

L'époque du Mali

Dix ans après l'indépendance de 1960, l'histoire du Mali est marquée par une série de disettes et de famines qui ont renforcé l'importance de l'Office du Niger, resté pendant longtemps l'unique grand périmètre irrigué du pays. À la fin des années 1960, pendant les années 1973-1974, et au cours de l'année 1984, le pays a connu les plus grandes famines depuis celles du début du XX^e siècle. Les victimes, concentrées dans le nord du pays, se comptaient par milliers et d'autres dizaines de milliers de personnes ont émigré vers les territoires de l'Office du Niger.

Pour sauver le pays de cette crise qui se perpétuait au Sahel, les autorités maliennes ont fait de l'Office du Niger une entreprise d'État d'importance stratégique. Il était toujours dirigé par un proche du régime en place. Jusqu'en 1968, les caciques du parti au pouvoir, le Rassemblement Démocratique Africain, le dirigeaient. Après le coup d'État militaire de 1968, des militaires, ou des civils dévoués à la cause du régime, ont tenu les rênes de l'entreprise. Cela n'a pas changé avec le vent de libération qui a soufflé à partir du milieu des années 1980. La démocratisation, à partir des années 1990, a engendré le retour de la logique partisane.

Quel que soit le régime politique, le directeur de l'Office du Niger tenait la dragée haute à toute l'administration, y compris au premier de la structure, le gouverneur de la région. Ce dernier, ne serait-ce que pour bénéficier un jour d'une rizière ou des véhicules de l'entreprise, devait sacrifier à la tradition du grand égard que Ségou, la capitale de l'Office du Niger (ON), et son administration avaient toujours eu pour l'institution. Le directeur de l'Office du Niger jouait de son statut ambigu, qui le plaçait entre des départements différents : le ministère chargé de l'agriculture, quelles que soient ses dénominations, le ministère chargé de l'élevage, à cause de son grand cheptel et celui de l'industrie, puisque l'Office possédait des rizeries. À certaines époques, l'entreprise, grâce au volume de son financement, au nombre de ses employés, aux projets de développement qu'elle gérait, au revenu qu'elle générait et aux entreprises européennes qu'elle embauchait, était devenue un véritable État dans l'État, ce qui perpétuait une tradition déjà bien établie.

L'époque coloniale

Pierre Herbart, journaliste anti-colonialiste (1939 : 33), ami et compagnon d'André Gide, ulcéré par les agissements de l'administration coloniale et en particulier de l'Office du Niger, décida d'entreprendre un voyage sur le terrain, en AOF. Il quitta Bordeaux le 11 janvier 1938 pour Dakar (23, 54, 117). Une solide documentation lui permit de rédiger son livre, publié en 1939, sur le scandale de l'Office du Niger (34) dont nous tirons l'essentiel de ce qui suit.

A la fin de son ouvrage, Herbart qualifie l'Office du Niger « d'État dans l'État » (110, 122). S'agit-il de l'expression de dégoût d'un homme excédé par son expérience de la colonie, ou d'un constat qu'on retrouve chez d'autres analystes ? Comment en arrive-t-on à cet État dans l'État, sous la houlette de Monsieur Émile Bélime, qui répugne tant à Herbart ?

Bélime, obscur ingénieur du génie civil (Schreyger 1987), tout juste arrivé en Afrique dans les années 1920, fut chargé par le gouvernement français d'une étude sur la construction de barrages sur le fleuve Niger. Il promit, grâce à la production cotonnière, un avenir

³ Cooper (Cooper 1999 [1994]) dénonce justement cette tendance de l'historiographie africaniste.

merveilleux à l'économie textile française. Le gouverneur général Carde, un ancien de la Coloniale, qui remplaça Merlin en 1923, ne connaissait pas Bélime (62). Sceptique à l'égard de ses plans, il refusa de le recevoir lors de son passage à Dakar. Carde confirma, en novembre 1923, sa confiance en la mise en valeur directe des terres par les Africains eux-mêmes, comme c'était le cas au Sénégal, au Cameroun, au Nigeria ou en Gold Coast. Mais c'était sans compter les appuis solides de Bélime dans les milieux métropolitains, notamment ceux du Comité du Niger (62-64). Le même Carde, sous la pression des conseils métropolitains, qui pesaient lourdement sur les décisions des gouverneurs généraux, créa le 6 mars 1924, par arrêté, le *service général des textiles et de l'hydraulique agricole* dirigé par Bélime. Les plans de l'ingénieur ne connurent plus d'entraves auprès de la grande administration et son ambition non plus. Carde rendit hommage à Bélime dans tous ses discours au conseil du gouvernement de 1924 à 1929 (64).

Vingt-six millions furent dégagés pour la construction de la première tranche du canal de Ségou, plus tard appelé Canal de Sotuba, et qui fut confiée au *service temporaire des travaux des irrigations du Niger (S.T.I.N)* (Schreyger 1987). Herbart précise que :

Pour que chacun en ait sa part, on décidera plus tard de concéder le plus gros morceau - le barrage de Sansanding - à un consortium savamment dosé par Monsieur Louis Rollin, ministre des Colonies. Les Établissements Meunier-Gomez, situés dans la circonscription électorale de ce parlementaire en feront tout naturellement partie. (MD)

En 1929, c'est André Maginot, le ministre des colonies lui-même, qui va inaugurer ledit canal (66), tandis qu'en 1932, Monsieur Lebrun, le Président de la République, décrète la création de l'Office du Niger, sous la direction de Monsieur Bélime, dont les appointements annuels sont fixés à 321 000 Francs, sans compter les indemnités de 500 000 Francs au cas où l'AOF déciderait de se passer de ses services (70, 123). Jusqu'en 1932, c'était l'administration qui était responsable des travaux (69). Le discours de Monsieur Sarrault, le 25 juillet 1932, lors de la première séance du Conseil d'administration de l'Office, donne les coudées franches à Bélime. Sarrault affirma que la réussite de l'entreprise dépendait de la « continuité dans les idées et dans les programmes » ; elle ne pourrait rester « sans inconvénients à la merci des changements de directives et de personnel tant au département que dans les gouvernements de l'AOF (72) ». Depuis, l'*Office du Niger*, dirigé sur place par Monsieur Bélime et ses collaborateurs et à Paris par un Conseil d'administration dont la plupart des membres n'ont pas de compétence coloniale particulière, *échappera donc pratiquement à l'autorité des Gouverneurs-généraux successifs de l'AOF* qui se borneront à assurer la continuité de financement sur le budget de la Fédération (72 ; MD).

Au-delà des conventions particulières signées par Bélime avec le Gouvernement général et avec le gouverneur du Soudan, l'important, à en croire Herbart (74) reste :

Cette convention tacite mais essentielle qui lie le ministère des Colonies envers l'Office du Niger : celle de la subordination absolue, dans tous les domaines, de l'Administration à l'organisme de Monsieur Bélime. Il est extrêmement important de noter que depuis 1932, date de la création de l'Office, Monsieur Bélime a reçu des pouvoirs publics, aussi bien en AOF qu'en France, l'aide la plus complète.

Il était demandé expressément de ne pas perturber l'œuvre du directeur général Émile Bélime (Filipovich 2001 : 251), l'homme indispensable. Pour sauvegarder le renom de la France, les rapports qui dénonçaient les insuffisances du projet étaient passés sous silence (Filipovich

2001 : 247). Préserver la réputation de la France coloniale autorisait à taire les crimes perpétrés dans la colonie même. Les bouleversements politiques comme l'avènement du Front Populaire ou de Vichy n'y changèrent rien.

L'occupation marqua un tournant non dans la nature, mais dans l'ampleur du pouvoir du vichyste Bélime, qui avait gagné en influence. En novembre 1942, le Mouvement de la France Libre est lancé. À la même époque, l'inspecteur colonial Gayet, qui résidait à Ségou et représentait le gouverneur général, proposa que l'Office du Niger soit un territoire à part, administré par le Soudan grâce à un intermédiaire résidant à Ségou. Dans ce contexte, celui-ci ne pouvait être que Bélime (Filipovich 2001 : 254, 255).

Le pouvoir absolu de Bélime ne s'est pas établi sur le terrain sans résistance des administrateurs à tous les niveaux. Le premier à se soulever fut le gouverneur général Carde qui finit par se ranger aux côtés des plus puissants.

Le gouverneur du Soudan, Monsieur Fousset, alarmé par le caractère chimérique des projets de Bélime, adressa un télégramme au gouverneur général de l'AOF en 1932. Mal lui en prit. Il se retrouva à Madagascar (Herbart 1939 : 92) !

Quatre ans plus tard, Marcel de Coppet est nommé gouverneur général de l'AOF. Il émit des réserves sur le financement du mammoth. Au cours de sa visite à l'Office en 1938, des paysans, qui avaient été contraints d'émigrer à l'Office du Niger et qu'on appelait *colons*, lui demandèrent l'autorisation de rentrer dans leur pays d'origine. Outré par les conditions des colons, de Coppet décida que l'administration ne s'occuperait plus du recrutement forcé des travailleurs pour les chantiers de l'Office du Niger. De Coppet s'était attaqué à un fort parti. Une campagne de presse inouïe fut déclenchée contre lui par *Gringoire*, un journal parisien. L'auteur des articles incendiaires était l'hôte de Monsieur Bélime en AOF juste avant la parution de son premier article. On tenta ainsi de pousser à la démission le haut fonctionnaire, qui s'était mis au travers des ambitions de l'ingénieur (94).

En 1937, l'Office fut chargé officiellement du recrutement des *colons*, paysans emmenés par la force ou volontaires qui cultivaient les terres de l'ON. Ses agents jouissaient d'un pouvoir quasiment sans limite (Filipovich 2001 : 249). Il s'en suivit une polémique entre l'administration française et l'Office du Niger. L'Office embaucha deux collaborateurs, Kountou Coulibaly et Yoro-Diâo, qui écumèrent la région. Ils disaient aux paysans que pour éviter de se faire exploiter par l'Administration qui les soumettait aux impôts et à toutes sortes de sévices, ils n'avaient qu'à quitter leurs villages pour l'Office du Niger. Là les attendaient paix, tranquillité, machines, femmes..., une propagande mensongère pour les partants et démoralisante pour ceux qui restaient (94-95). Les propagandistes de l'Office du Niger, habillés comme il le fallait aux frais de l'entreprise, montaient des étalons harnachés en conséquence. Le divorce entre l'administration et l'ON était consommé, du moins en apparence (Mamadou Doumbia, Niono 25.03.2001).

Le conflit ouvert entre adversaires et partisans de l'Office du Niger, qui se déroulait au sommet à Paris, tant dans les assemblées que dans la presse, se répercutait sur le terrain. L'administrateur et l'ingénieur s'affrontaient dans les villages. Les souvenirs en sont encore vivaces. L'histoire de Kountou, un envoyé spécial de Bélime dans les villages pour inciter les paysans à émigrer dans les périmètres irrigués de l'ON, fera l'objet d'une publication ultérieure.

Les administrateurs coloniaux de base ne suivirent pas le gouverneur de Coppet. Au contraire, à la demande du directeur général, les commandants de cercle attestèrent que les 2 400 paysans - qui étaient partis sous l'influence des agents zélés de Bélime, aux poches remplies de billets de banque et aux tenues chatoyantes - l'avaient fait de leur propre gré.

L'action de Bélime en faveur des anciens combattants à l'Office s'inscrit dans la même logique. L'ON chercha à recycler les anciens combattants pour qu'ils servent de chefs dans ses villages, ce qui ne fut pas sans causer problème. C'est le cas du village de Kankan, l'ex-

Sangarébourg, fondé en 1935, où l'expérience a échoué (Herbart 1939 : 90 ; Filipovich 2001 : 250).

Au-delà de ce qu'a pu écrire l'anticolonialiste Herbart, lisons le constat de Monsieur Turbé, le président de la chambre de commerce de Dakar, qui jouissait du soutien de confrères notamment de Conakry, d'Abidjan et de Cotonou. Turbé s'exprime dans l'organe officiel des chambres de commerce de l'AOF :

Il est difficile de se rendre compte que cette organisation (l'Office du Niger) réduise à un simple rôle d'exécutant la charge du gouverneur général de l'AOF. Étant donné la puissance à Paris des banques, des industriels, des parlementaires et de certaines personnalités représentant le Comité des Forges qui dirigent, EN FAIT, le Conseil d'administration, comment le gouverneur général peut-il défendre les intérêts de la Fédération qu'il dirige ? (116-117 ; PH ; c'est l'auteur qui souligne)

Au faite de sa puissance, Bélime s'était purement et simplement substitué à l'administration locale. L'Office était devenu un État dans l'État (110), ce qui n'était pas sans conséquences, au-delà de celles qui viennent d'être évoquées. Lorsque Carde voulut se défaire de l'encombrant directeur général dès 1923, on se rappelle que les intérêts du capital l'obligèrent non seulement à le garder, mais à le célébrer.

Le directeur général et le lobby de l'ON voulurent que l'administration trace une frontière favorisant le flux de populations de la Haute-Volta vers le Delta. Certes, l'administration n'accéda pas à ces desiderata, mais Bélime n'est pas étranger au démantèlement de la Haute-Volta en 1933. La Côte d'Ivoire s'est taillée la part du lion en main-d'œuvre réputée abondante et disciplinée, mais le Soudan n'en a pas moins bénéficié (Filipovich 2001 : 248). Voilà comment on en est venu à découper de nouveau la colonie pour les besoins de la cause. Bélime était le véritable roi à ne pas déranger dans son œuvre de mise en valeur en faveur de la mère patrie. Cela était tellement marqué que le lobby a réussi à faire changer le tracé des frontières nationales.

Les faits et gestes de Bélime montrent bien comment il s'est substitué à l'administration de la République en pays mossi. En 1935, Bélime conduit lui-même le roi du Yatenga, le *Yatenga naaba*, pour visiter l'ON et ses sujets. Il lui promet une enclave mossi sous la juridiction du *naaba*. Le pays mossi ayant peu répondu aux appels de l'ON, le projet de fondation de villages mossi est finalement abandonné en 1936.

Que reste-t-il de la décentralisation prônée au sommet de l'échelle de l'administration coloniale ? Rien, est-on tenté de dire. Les pouvoirs sont concentrés dans les mains d'une institution, voire d'un homme. Prenons l'exemple du *service temporaire des travaux des irrigations du Niger* (STIN) et du Thiès-Niger, deux entreprises de grande envergure face aux travailleurs de la Deuxième Portion, ces appelés du contingent qui, au lieu de monter au front pendant la Seconde Guerre, étaient astreints aux travaux de mise en valeur de l'ON (Bogosian 2002, 2003). Les conditions de ces travailleurs, qui croyaient être traités comme des militaires, étaient misérables. La loi prévoyait que ces travailleurs soient placés sous l'autorité d'un service spécial. On n'a rien trouvé de mieux que de déléguer cette autorité au chef du S.T.I.N. et à celui du Thiès-Niger. Selon Echenberg et Filipovich (1986 : 543), ces hommes disposaient d'un pouvoir sur les conscrits équivalent à celui du Gouverneur. Même les services de santé étaient indépendants de ceux du Soudan ! Bélime n'était donc pas seul. La décentralisation vaut à Paris, mais pas sur le terrain. Du moins, elle se limite très vite au niveau des commandants, ces « vrais chefs de l'empire » qui disposent du pouvoir sur leur cercle. Bien mieux encore, le pouvoir politique et économique se concentre entre les mains de chefs de projets de mise en valeur qui ne tiennent leurs ordres que de Paris.

Les voix du terrain et le recours aux structures locales

Lorsque l'on évoque la décentralisation, on pense immédiatement à la mode frénétique et récente d'un terme qui s'est substitué à d'autres *termes fétiches* du milieu développementaliste. On se pose rarement la question de savoir de quelle tradition elle procède. On interroge peu, voire pas du tout, le passé de l'action de développement qu'on lance et les leçons de l'aventure, si récente soit-elle, ne sont pas tirées. Au long de ce texte, on a réalisé que les questions relatives à l'administration et à la forme qu'elle devrait revêtir ont été posées. Il reste ici à poursuivre cet argument, et à démontrer que des voix se sont élevées depuis plus d'un siècle sur ces questions, en des termes certes différents, mais comparables à ceux aujourd'hui à la mode. Trois exemples illustrent ce propos : Maurice Delafosse, Closel et Henri Labouret. D'autres auteurs compléteront la liste.

Maurice Delafosse

Delafosse (1870-1926) a été nommé directeur des affaires civiles et politiques auprès du gouverneur général à Dakar. Le 22 septembre 1917, Delafosse est à l'origine d'un mémoire qui servit de base pour la lettre du gouverneur au ministre des colonies. En administrateur expérimenté, Delafosse a analysé et critiqué sévèrement dans ce document la politique en AOF depuis sa création en 1895 ; en plus de la critique acerbe de la politique de recrutement des agents de l'administration coloniale. L'auteur concluait amèrement : « Il eut fallu, tout au moins avant de saper l'ordre des choses établies, en préparer un autre. L'on y a pas songé ». (Conklin 1998 : 65, 66).

Au regard de la situation d'antan, Delafosse aussi bien que Ponty, qui ne partageaient pas le même avis, avaient chacun émis leur opinion sur la meilleure façon d'administrer la colonie. Delafosse insista lourdement sur « le besoin absolu de connaissances comme point de départ pour l'élaboration d'une politique indigène saine ». Il résume en cinq points ses idées : assurer la paix et la sécurité ; *organiser fortement les sociétés dans le sens de leurs traditions* (Delafosse [ANS, 2 G 17-4, op. cit., n.3. sq.] in Conklin 1998 : 70)

Ironie du sort, Ponty avait dit la même chose en insistant sur la nécessité « d'un contact direct permanent et universel à tous les échelons de la hiérarchie, contact qui permettrait aussi de connaître leurs sujets, mais cette fois-ci dans le présent » (Ponty [Archives Nationales du Sénégal, 17 G 38, circulaire du 22 septembre 1909, in Conklin 71]). Ponty envisageait le contact avec les *indigènes* avec le minimum d'intermédiaires possible tandis que Delafosse considérait que le contact entre l'administrateur et les populations devait passer par ce que « j'appellerais volontiers les assemblées locales indigènes... conseils consultatifs (pour ne pas être toujours pourvus d'appellations spéciales) » (Conklin 71). L'administration, écrivait Delafosse, devait s'assurer du concours des conseils des indigènes. Il fallait bien sûr que cette *participation* soit conforme aux institutions indigènes et que « l'autorité indigène procédât d'une véritable légitimité de "race" ». Théoricien de la politique de la race, Delafosse préférait nettement l'administration directe au commandement des habitants d'une province par des étrangers à cette province ou à cette « race » (Michel 1998 : 83-84 ; MD).

Delafosse ne voulait pas recréer en Afrique les institutions démocratiques de la métropole comme ce fut le cas dans les communes du Sénégal (conseils municipaux, cantonaux, etc...) :

Je ne préconise pas la création d'assemblées délibératives constituées auprès du représentant de l'autorité française par des mandataires de la population de la colonie. Je veux *des organes plus simples, plus souples*, et moins étroitement calqués sur nos assemblées métropolitaines. De tels organes existaient déjà en Afrique : derrière chaque "patriarche, chaque chef de village, chaque chef de canton, chaque chef religieux, chaque roi" un

conseil contrebalançait le pouvoir du “représentant de l'autorité sociale ou politique indigène”. Il incombait maintenant à l'administration de reconnaître, de convoquer, et d'écouter ces conseils. (Delafosse [ANS, 2 G 17-4, op. cit., n.3. sq.], in Conklin 1998 : 71 ; (MD).

A lire ces lignes, on croirait parfois entendre une conférence sur la décentralisation menée par les responsables maliens de la fin des années 1990. Tout cela était bien beau et bien planifié, mais rien n'a pu être mené à bien comme souhaité. L'avis de Delafosse n'a été pris en compte que dans la mesure où il permettait de mieux dominer les colonies. Le gouvernement général de Dakar avait interprété à sa manière les idées et les recommandations de Delafosse. Il avait profité d'un «rapport scientifique» pour satisfaire ses besoins en chefs à l'ancienne, jadis condamnés par Dakar. Il fallait ce type de personnage pour mettre en œuvre «le programme intensif de mise en valeur, renouvelé pendant les années vingt et pour servir de contrepoids aux évolués de plus en plus contestataires» (Conklin 1997 : 61, 62 ; 1998 : 66, 74). C'était l'époque de la mise en œuvre de l'Office du Niger. La participation des gens du cru à la gestion de leurs propres affaires est une chose, mais le risque de réserver le pays à ces mêmes gens est éminemment dangereux. Ce danger renvoie à «la politique de la race» dont on connaît les limites et l'étendue des ravages à l'époque coloniale (Michel 1998 : 83).

Les développeurs de nos jours ainsi que les décideurs seront-ils tentés par une idée analogue ? La question semble excessive, mais lorsque l'on voit comment l'État se désengage dans ladite région au détriment des paysans, on est en droit de s'interroger. Ici, l'État est en quête de paysans lettrés, capables de diriger des Associations Villageoises ou des mairies de communes rurales. Une fois les gens du milieu installés au pouvoir dans leurs circonscriptions, l'État semble se retirer sur la pointe des pieds, disent les paysans. Leur constat résonne : «Maintenant, nous sommes abandonnés à nous-mêmes. Il n'y a plus d'État/de puissants pour résoudre les problèmes [des ruraux] ! (*Makonya faama te yen bile !*)» (S. Kulibali, Niono 18.3.2002)⁴.

Clozel étant limogé brutalement en 1917, arrive Van Vollenhoven qui sous-estime Delafosse, dont il bloque la promotion (Conklin 1998 : 69). Van Vollenhoven, d'optique “scientifique” et “indigénophile”, insiste sur la nécessité «de donner en AOF à la politique indigène une place qu'elle n'a pas encore eue». En indigénophile convaincu, il essaye de mettre en œuvre une politique qui distingue l'élite de la masse, élite qui doit évoluer dans un milieu qui lui est propre. Pour ce faire, il envisage de «consolider la société indigène pour éviter son effondrement». Les moyens ? Le *rétablissement* des chefferies assistées par des conseils de notables (qui existent précise-t-il) (MD). En fait, Van Vollenhoven reste partisan du contact privilégié avec le chef, même si les paysans participent plus à leur propre administration. Il reste autoritaire.

La colonisation avait détruit les cadres politiques en cours, à elle maintenant de les restaurer pour mieux se faire servir. Le gouverneur général parle de rétablir les chefferies d'indigènes qui participent à leur propre administration. On croirait entendre *ka fanga la saki so*, littéralement «Faire revenir le pouvoir à la maison», c'est-à-dire «Faire gérer les gens par eux-mêmes», en un mot, «décentraliser» en langue bamana, au Mali. Loin de moi l'idée d'affirmer que le chef d'antan équivaut au maire d'aujourd'hui, mais il est impérieux d'éviter les sirènes du retour aux sources. Décentraliser ou recourir aux structures de base de la société ne date pas des années 1990. Jadis, le recours aux structures locales s'est fait au profit de la métropole. Mamdani (1996 : 51) montre bien combien le parallèle idéologique ô combien évident entre la politique actuelle de participation des paysans et celle du recours aux populations colonisées en tant que «communautés» (voir également Ribot 1999).

4 Yvette Evers (1994 : 13) note ce phénomène au Mali ; voir également Ribot (1999 : 51).

Comment décentraliser au profit des populations des 703 communes maliennes ? C'est là que se joue la différence fondamentale avec l'époque coloniale, quand on sait que les assemblées préconisées par la Troisième République au Mali sont élues. Mais qui ignore la limite des élections dans nos villes et *a fortiori* dans les campagnes (Ribot 1999) ?

Henri Labouret

À la fin de la première guerre, les effets de la destruction des structures administratives et des pouvoirs locaux dans les colonies se firent sentir. À la manière de Delafosse, dont il partageait l'expérience et la passion pour le terrain, un autre administrateur, Henri Labouret, mettait en garde contre la tentation de miner « l'autorité traditionnelle » qui conduisait inévitablement à une crise d'autorité. André Maginot, le ministre des colonies d'alors, dans une circulaire de 1929 adressée à tous les gouverneurs généraux, s'inquiétait de la disparition de l'autorité des vieux chefs, l'administration française étant incapable à elle seule de maintenir l'autorité de la métropole sur les colonies (Labouret 1928 ; voir aussi Cohen 1971 : 115). Le gouverneur général Brévier, un habitué du pays hausa, ex-gouverneur du Niger, écrivait que vouloir transformer du jour au lendemain l'*amenokal* des Ouillimèden en parfait collaborateur de l'administration française revenait à tenter de transformer instantanément le seigneur de Coucy en préfet de la Troisième République.

Ce témoin oculaire écrivait au sujet de l'administration coloniale en 1934 :

[...] Aujourd'hui, l'administration se trouve trop souvent en présence de groupements désarticulés, dépourvus de cohésion et prêts à sombrer dans l'anarchie. Pour remédier à ce danger, le gouverneur général se propose d'éduquer avec bienveillance, patience, indulgence, mais aussi avec fermeté, *les représentants légitimes des collectivités locales*, pour les transformer peu à peu en collaborateurs intelligents et avertis [...]. (Labouret 1934 : 114 ; MD)

Labouret revient ici en d'autres termes sur une idée fondamentale exposée dans un article publié en juin 1931 où il insistait également sur la nécessité de la formation des « assemblées spontanées » de villages. Selon lui :

Dans le monde entier le *Municipe*, puis la *Commune*, ont puissamment contribué à développer la vie urbaine et provinciale. *Les enseignements de l'histoire* nous encouragent à n'en pas négliger l'importance en Afrique [...]. C'est *en éduquant les représentants* de ces conseils ; en leur donnant une haute *conscience* de leur rôle, de leurs *responsabilités* [...] qu'on aboutira à *la formation politique* élémentaire de peuplades en voie d'évolution [...]. (Labouret 1931 : 403 ; MD)

Même si Labouret s'est plus tard dédit (1938 ; voir Cohen 236, note 37), les termes sont lâchés : les *collectivités locales*, la *commune*, le *municipe*. On croirait entendre les autorités maliennes en charge de la décentralisation. Il y a certes une différence notoire entre les objectifs finaux, mais la méthode est similaire : trouver les représentants légitimes, les éduquer et collaborer avec la base dont ils sont issus. Les développeurs ne parleront pas de peuplades *en voie d'évolution* de nos jours, mais de communautés *en développement* ou de pays. La similitude est patente. L'administrateur, en bon cartésien, veut tout bâtir sur la connaissance intime du passé : sans elle, rien ne va, peut-on conclure. L'ignorance de cette réalité a conduit à l'impasse actuelle de l'administration. Puisque l'État, colonisateur ou

national, est incapable de réaliser ses objectifs sans les gens du cru, force est de les associer à la tâche. La cause est entendue.

Cependant, un oubli de taille se glisse ici dans la logique de l'administrateur soucieux du bien-être de ses sujets. Il oublie littéralement les nomades. L'autorité de ces peuples n'est pas forcément fondée sur le territoire, mais sur les personnes soumises à l'autorité du chef, où qu'elles soient. En ne tenant compte que des territoires, Labouret trahit une conception bien sédentaire, voire agraire des choses où le nomade n'a pas forcément sa place.

Lentement, mais sûrement, sous la pression de l'administration française, la chefferie a été vidée de son sens. Les chefs sont devenus de plus en plus des agents d'exécution du commandant, des courroies de transmission du pouvoir central qui ne protègent plus les leurs contre l'autorité coloniale et ses abus. Les anciennes structures furent détruites sans les remplacer. D'un système paternaliste et autoritaire où chacun veillait sur celui qu'il connaissait et auquel il commandait, on est passé à un système plus bureaucratique grâce à l'arrivée des familles des administrateurs qui effectuaient de moins en moins de tournées, équipés de véhicules qui les éloignaient de plus en plus de leurs sujets (Cohen 1971 : 118-119 ; 121-122).

S'agissait-il d'une décentralisation *de facto* ou d'une déconcentration (Ribot 1999, voir la bibliographie en note 3, p. 27) ? Ce n'est ni l'un, ni l'autre. En fait, il n'y a aucune tentative délibérée de déléguer le pouvoir à la base, en dépit des suggestions de Sarrault. La France ne faisait que poursuivre sa politique dite *d'association*, entamée en 1920, qui coupait court à celle de *l'assimilation* qui avait déjà commencé dans les années 1890. Il s'agissait d'associer à l'administration ceux auxquels elle s'applique (Conklin 1997 : 60 sq. ; 71, note 34). On ne responsabilise pas *a priori* l'administration coloniale, encore moins les auxiliaires africains, qu'on les nomme maires de communes, chefs de cantons ou élites. Tout le pouvoir qui leur est revenu fut arraché au long de l'histoire, à l'ombre des obstacles naturels et des tentatives délibérées des administrateurs de terrain de dominer leurs sujets. Ces derniers n'ont pas attendu pour agir, encore moins pour réagir. La profonde ignorance de la réalité locale fit le reste (Spittler 1981 : 74 sq.).

L'Office du Niger face au défi de la décentralisation

Comment décentraliser à l'Office du Niger

La décentralisation pose des problèmes spécifiques en fonction des régions où elle est mise en œuvre. La situation à l'Office du Niger est particulièrement complexe pour plusieurs raisons. L'Office occupe un territoire que l'État colonial et son successeur post-colonial ont confisqué. Les maîtres de la terre d'antan se trouvent face à un propriétaire puissant qui gère d'après le droit romain ce qui fut leur bien. Dans ces conditions, comment décentraliser ?

Jadis, ce pays était plutôt aride et peu peuplé (Diawara 2004). Depuis l'irrigation, à partir des années trente, la région a drainé une foule de migrants, forcés ou volontaires. Les sécheresses des années 1970 et 1980 ont attiré les ruraux par milliers, qui s'installent de manière définitive. Du million d'hectares potentiel visé par les planificateurs, seuls 100 000 sont mis en valeur. En plus des familles de paysans, le bétail se multiplie à un rythme soutenu sur place, sans compter les dizaines de milliers de bovins qui transhument dans la région en provenance du Delta vif du Niger. Comment décentraliser ce terroir engorgé ?

Partout au Mali, suivant en cela l'exemple de l'État colonial français, la terre appartient d'office à l'État. Ceci est vrai ici plus qu'ailleurs, puisque l'État a mis la terre en valeur en la faisant irriguer, et gérer par l'Office du Niger, État dans l'État (cf. supra).

L'Office du Niger doit une grande partie de ses terres aux paysans qui la mettent en valeur de façon ininterrompue depuis les années 1930. Remarquons qu'au terme de la loi française,

après déjà dix ans de mise en valeur régulière⁵, le paysan devrait bénéficier de tous ses droits sur ses terres et sa maison (Schreyger 1987). Cette promesse n'a jamais été tenue. Depuis la restructuration de la fin des années 1980, l'Office hésite à se lancer dans l'agrobusiness. Lentement, mais sûrement, des sociétés privées et des individus de nationalité malienne, des sociétés étrangères, notamment chinoise (*China National Overseas Engineering Corporation*, COVEC) ont acquis des milliers d'hectares. La ferme semencière expérimentale chinoise a obtenu à elle seule 1 500 ha. Des compagnies sénégalaise, brésilienne, libyenne et américaine sont sur les rangs. La compagnie américaine prévoit de se lancer dans la production de canne à sucre à hauteur de 170 000 tonnes par an. Il y aura sans doute des terres à inonder, des villageois à faire déguerpir. Dans tous ces cas, l'État prévoit, s'il ne l'a déjà fait (comme dans le cas de l'entreprise chinoise), d'accorder des baux emphytéotiques ou ordinaires qui pourront durer jusqu'à 99 ans. L'État projette d'installer de nouveaux investisseurs à ses côtés, peut-être bientôt des maîtres plus solvables, mais certainement plus exigeants, quant à leurs droits sur les parcelles. Comment décentraliser dans ce contexte d'avènement de l'agrobusiness que les autorités elles-mêmes ne connaissent pas, ni ne comprennent ?

L'Office du Niger régent le pays et les personnes qui relèvent de l'administration de l'entreprise du même nom. Encore aujourd'hui, où les fonctions de l'Office du Niger ont été substantiellement réduites, les conflits fonciers sont portés d'abord devant l'administration de l'Office. Les affaires ne sont tranchées par les tribunaux que dans les cas extrêmes, qui se multiplient depuis la restructuration. Les paysans, avec le retrait relatif de l'entreprise Office du Niger, prennent de plus en plus de responsabilités. Ils organisent par exemple les tours d'eau, la construction et la réfection des canaux tertiaires. Ils s'engagent. Une des conséquences immédiates du vigoureux dégraissage de ses effectifs, passés de 30 000 à 3 000 employés, a été que les paysans exécutent de plus en plus de travaux jadis pris en charge par les salariés de l'Office.

L'avènement de l'agrobusiness menace de mettre un coup de frein fatal à cet élan naissant des ruraux. Comment décentraliser dans un tel contexte ?

La décentralisation d'après l'Office du Niger

L'Office du Niger est pionnier dans le domaine, estime sa direction (Kéïta N. interview 1999). L'Office du Niger décentralisait déjà en mettant en œuvre le contrat-plan qui est une première étape, en attendant de trouver une structure de gestion efficace et bon marché. Au terme du contrat-plan, la gérance des terres irriguées est confiée à l'Office. Les cinq zones administratives de l'entreprise sont également de plus en plus autonomes depuis la restructuration. L'octroi de permis d'exploitation aux paysans, transférables à leurs héritiers, l'établissement d'un compte d'entretien des réseaux sous la co-responsabilité des paysans, l'établissement d'un compte à part pour les rizeries, l'établissement des budgets des zones à leur propre niveau sont autant de mesures qui ont déconcentré les responsabilités de l'ON en faveur des riziculteurs.

Dans le cadre de la nouvelle loi de décentralisation, l'entreprise pourra déléguer une partie des terres aux fonctions communales (pistes rurales, mouvements des troupeaux, habitations, espaces pastoraux). Les terres seront donc désimmatriculées pour les besoins des douze nouvelles communes. Les modalités de la délégation des pouvoirs entre les communes et l'Office du Niger restent à signer. L'Office compte également former les élus communaux à la gestion de leurs biens. Toujours d'après sa direction, l'Office a également formé ses agents pour mieux comprendre les enjeux de la décentralisation et de l'environnement.

⁵ Le paysan est astreint au paiement de la redevance - eau annuelle et au respect scrupuleux du calendrier agricole. Le non-respect du contrat écrit provoque l'éviction.

Un processus encourageant d'appropriation de l'infrastructure de l'Office du Niger par les paysans est en gestation : l'instrument forgé s'appelle le Comité Paritaire (C.P.) de gestion. Les élections des C.P de gestion ont eu lieu de la base (village) au sommet (ensemble de villages). Le C.P travaille avec les aigardiers et avec les chefs casiers et les chefs arroseurs. Le comité chargé de la gestion des fonds d'entretien du réseau et des redevances rend compte à la zone. Le C.P de terres travaille avec le conseil rural de la zone. Au moment où les travaux doivent commencer, le conseil rural prévient le comité, qui avertit les paysans. Le C.P se réunit une fois par mois avec notamment le directeur de zone, le chef de la gestion eau et le chef financier. Le C.P comprend huit membres, c'est-à-dire deux délégués par casier. Les quatre casiers sont le KO, le KL, le GRUBER et le RETAIL. Les délégués sont choisis par les villageois.

Les C.P de gestion des aménagements sont à pied d'œuvre. Au moment des travaux de réparation, les agents de l'Office du Niger (aigardiers et chefs arroseurs) contactent le comité villageois. Le délégué villageois au comité paritaire recense les endroits défectueux du réseau avec les agents de l'Office du Niger (Enquêtes, Sériwala, octobre 1999).

La direction de l'Office du Niger semble considérer comme une décentralisation un processus qui n'est en fait que la déconcentration des fonctions de l'entreprise mise en œuvre depuis la fin des années 1980. Il reste entendu que les organisations paysannes ont une longue tradition de collaboration avec l'Office et de lutte contre l'administration coloniale et post-coloniale. Cela ne sera pas sans effet sur la communalisation de la région de l'Office du Niger. Une dernière confusion de taille est de mettre le contrat-plan au même niveau que la politique mise en œuvre par l'entreprise. La direction se réfère constamment au contrat-plan qui n'est rien d'autre qu'un document, oubliant soigneusement les effets concrets de son application.

Quoi qu'il en soit, c'est l'Office du Niger qui délègue - s'il le juge nécessaire - une partie de ses terres aux communes. Les organisations paysannes qui en font usage le font sur des terres juridiquement contrôlées par l'État, via l'Office qui les a mises en valeur⁶.

De même que le pouvoir dévolu par Paris au directeur général de l'Office du Niger n'est pas à confondre avec la décentralisation actuelle, l'exécution, par les paysans, de travaux fastidieux qui incombent normalement à l'Office, ne correspond guère à une politique rendant le pouvoir aux ruraux. Nous sommes visiblement face à une nouvelle phase de déconcentration, à moins de considérer la déconcentration comme un préalable nécessaire à la décentralisation.

Conclusion

En théorie, la métropole a décidé de se défaire d'une partie de son pouvoir pour l'épanouissement de l'initiative de ses agents outre mer. Dans la même veine, les administrateurs de province se sont rendus autonomes dans leur domaine particulier. Quel rapport avec la décentralisation prônée de nos jours ? Jadis, nous avions affaire à un pouvoir déconcentré. Le pouvoir n'était pas laissé aux paysans, mais aux administrateurs coloniaux. Ces derniers en usaient et en abusaient contre l'avis de ceux-là mêmes qui leur conseillaient une certaine intégration des gens du cru. La prise en compte de ces aspects pose des problèmes réels qui nous interpellent aujourd'hui, même si la « politique de la race » diffère dans son contenu de celle de la décentralisation menée actuellement. Parallèlement, le pouvoir des administrateurs était battu en brèche par les chefs des grandes entreprises comme le Thiès-Dakar. Bélimé, le directeur général de l'Office du Niger, en était l'exemple même.

La « mise en valeur » et le « développement » étaient déjà à l'ordre du jour il y a plus d'un siècle. La « décentralisation » et la centralisation sont de vieux thèmes. Parfois, les termes sont strictement les mêmes, la seule différence étant le contexte politique, économique et

⁶ Jesse Ribot (1999 : 35) fait état de la même réalité dans les élections de chefs de village, ailleurs au Mali.

social. On est bien loin de le prendre en compte et au sérieux afin de mettre en œuvre une véritable politique de décentralisation. Les paysans, lorsqu'ils réclament un pouvoir qui résoudrait leurs problèmes, jouent largement sur la mauvaise conscience des autorités politiques, en jetant un regard empreint de nostalgie sur le passé, sans compter toutes les significations implicites de leur discours. Indirectement, ils réclament dans ce langage biaisé, qui leur est si cher, une meilleure prise en compte de leurs problèmes.

Décentraliser, comme on veut le faire au Mali, équivaut à s'adresser à une société, tout en tenant compte des contraintes du présent, dictées par les bailleurs de fonds et au rythme voulu par ces bailleurs. Les autorités se gaussent de leur référence au passé, qu'ils invoquent à coup de rencontres avec les villageois. Mais en fait, ils oublient l'essentiel : connaître profondément les rouages du pouvoir local et les apprécier à l'aune des transformations profondes survenues sous la colonisation. Ceci n'a pas été fait, car c'est un travail lent et coûteux, selon l'appréciation usuelle des développeurs. La conséquence est de vivre dans le présent ethnographique, un présent sans histoire. L'histoire omise concerne autant le paysan de l'Office du Niger que celui de la Haute-Volta, mais elle inclut forcément d'autres personnes comme les ingénieurs et techniciens, toutes nationalités confondues qui se sont dépensés dans les plaines dénudées de la vallée fossile du Niger. Tant qu'on n'aura pas placé les efforts actuels dans la longue durée, nous continuerons à réinventer la roue, une opération d'autant plus ingrate que les paysans, qui la vivent au quotidien, s'en lassent.

Interviews

Doumbia, Mamadou : ancien agent de l'Office du Niger et syndicaliste en retraite, Niono, 25 mars 2001.

Kéïta, Nancouma : Directeur Général de l'Office du Niger, octobre 1999.

Kulibali, Sajo : rizicultrice, Niono KM26, 18 mars 2002.

Le Comité Paritaire du village de Sériwala, Office du Niger, octobre 1999.

Bibliographie

AMSELLE, Jean-Loup (éd)

1998 *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie : l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926)*, Paris : Maisonneuve & Larose

BERNARD, Fernand

1922 « La mise en valeur des colonies et le programme Sarraut », *Revue de Paris*, septembre, 365-94; octobre, 543-60

BOGOSIAN, Catherine Mornane

2002 *Forced labor, resistance and memory: the deuxième Portion in the French Soudan, 1926-1950*, Ph.D thesis, University of Pennsylvania

2003 « Public's Work and Public's Duty: French and African Views », in Mamadou Diawara (éd.), *L'interface entre les savoirs paysans et le savoir universel*, 143-161. Bamako, Le Figuier

COHEN, B. William

1971 *Rulers of empire: the French colonial service in Africa*, Stanford: Hoover Inst. Press

CONKLIN, Alice

1997 « Democracy rediscovered. Civilization through association in French West Africa (1914-1930) », *Cahiers d'Études africaines* 145, XXXVII-I :50-84

1998 « "On a semé la haine" : Maurice Delafosse et la politique du gouvernement général en AOF, 1915-1936 », in Jean-Loup Amselle (éd.), *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et*

ethnographie : l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926), 65-77. Paris : Maisonneuve & Larose

COOPER, Frederick

1994 « Conflict and Connection: Rethinking Colonial African History », *American Historical Review* 99 :1516-1545

1998 « Divergences et convergences vers une relecture de l'histoire coloniale africaine », in Mamadou Diouf (éd.) *L'historiographie indienne en débat. Colonialisme, nationalisme et sociétés postcoloniales*, 433-482. Paris : Karthala

COOPER, Frederick et Randall PACKARD

1997 « Introduction », in Frederick Cooper et Randall Packard (éds.), *International development and the social sciences: essays on the history and politics of knowledge*, 1-41. Berkeley : University of California Press

CROOK, Richard et James MANOR

1994 « Enhancing participation and institutional performance: democratic decentralization in South Asia and West Africa », *Report to ESCOR, The Overseas Development Administration, on Phase Two of a Two Phase Research Project*, London : Cambridge University Press.

DELAVIGNETTE, Robert

1939 *Les vrais chefs de l'empire*, Paris

1943 *La Paix nazaréenne*, Paris

DIAWARA, Mamadou

2004 « Colonial appropriation of local knowledge », in Peter Probst, Gerd Spittler (éds), *Between resistance and expansion. Explorations of local vitality in Africa*, Münster : LIT & Rochester : Transactions Publishers

2003 « L'Office du Niger ou la génération d'un univers sur-moderne (1920-2000) », in Doulaye Konaté et al. (éds).

EVERS, Yvette

1994 « Local institutions and natural resource management in the West African Sahel: policy and practice of 'gestion de terroir' in the Republic of Mali », *Rural Resources, Rural Livelihoods Working*, Paper No. 5, Manchester : Institute of Development Policy and Management, University of Manchester

FAY, Claude

1995 « La démocratie au Mali ou le pouvoir en pâture », in J. Schmitz et M.E. Gruénais (éds), *La démocratie déclinée*, 19-55. (*Cahiers d'Etudes africaines* XXX (1), 137

FILIPOVICH, Jean

2001 « Destined to fail: forced settlement at the *Office du Niger*, 1926-45 », *Journal of African History* 42 :239-260

HERBART, Pierre

1939 *Le chancre du Niger*. Paris: Gallimard

LABOURET, Henri

1928 « Le noir et l'homme blanc en Afrique », *Le Monde colonial illustré* LIV, juillet :147-148

1931 « A la recherche d'une politique indigène dans l'Ouest Africain », *Afrique Française, Bulletin Mensuel du Comité de Afrique Française* 6 :402-403.

1934 « La situation en Afrique occidentale. Le discours de M. Brévier », *Afrique Française, Bulletin Mensuel du Comité de Afrique Française* 2 :114-116

1938 « Politique indigène en Afrique tropicale », *Afrique Française* XLVIII mai:203-207 ; juin :267-270

- MAMDANI, Mahmood
1996 *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton, N.J. : Princeton University Press
- RIBOT, Jesse
1999 « Decentralisation, participation and accountability in Sahelian Forestry: legal instruments of political-administrative control », *Africa* 69(1) :23-64
- SPITTLER, Gerd
1981 *Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika 1919-1939*, Wiesbaden : Steiner Verlag
- TROTHA, Trutz von
1994 *Koloniale Herrschaft : zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des Schutzgebietes Togo* Tübingen : J.C.B. Mohr

La refondation de l'État post-colonial africain au moyen de la décentralisation

Raogo Antoine Sawadogo

L'Afrique est depuis plusieurs années l'une des régions du monde les plus touchées par les conflits, auxquels elle paye un lourd tribut. Bien que ces conflits soient essentiellement internes, nombre d'entre eux ont revêtu une dimension sous-régionale croissante. Pour cet auteur, les conflits africains résultent d'une relation dialectique complexe entre des facteurs sociaux internes et la structure de l'environnement externe.

En effet, l'aide extérieure contribue à transformer la vie quotidienne des populations, surtout au niveau rural. Le confinement des populations bloque le bon fonctionnement des mécanismes anciens de régulation qui s'organisaient à l'intérieur d'un « bassin de vie ».

Les processus de décentralisation avec la mise en place des communes et des régions offrent des opportunités aux collectivités de prendre en main leur destinée. Cependant, les régions et les communes ne réussiront pas là où l'État a échoué tant qu'elles ne s'inscrivent pas dans une perspective novatrice, prenant la dimension citoyenne de leur construction. Il convient donc d'encourager les populations à explorer des solutions communautaires aux problèmes qui ne peuvent être résolus par des actions privées ou simplement basées sur le volontariat. Le savoir local des citoyens devrait être ainsi mis à contribution pour encourager les innovations susceptibles de déboucher sur des solutions aux conflits africains.

Introduction

Au fond, l'État africain n'a jamais été véritablement constitué. L'institutionnalisation étatique, à l'échelle de chaque pays africain, n'a jamais constitué un cadre et une dynamique commune transcendante, emportant l'adhésion de tous. Jusqu'à nos jours, de multiples consciences infra-nationales se côtoient, qui constituent des cadres de références à la fois sécurisants et étouffants aux niveaux individuel et collectif. L'État se trouve donc dans une situation ambivalente, à la fois réelle et fictive, authentique et hybride, formelle et informelle, privée et publique.

Plutôt que des réformes impulsées de l'extérieur, l'État a besoin d'une réelle refondation. C'est de l'intérieur qu'il faut prendre la décision d'inventer soi-même, d'entretenir au quotidien, de secréter l'État à partir d'une échelle localement gérable. Ceci serait la base d'une légitimité réelle et durable.

La seule porte d'entrée pour cette refondation est la décentralisation. Elle constitue la voie la plus avantageuse dans la mesure où elle peut permettre :

- de faire émerger de nouveaux centres de décision et de gestion consensuelles, plus proches des acteurs ;
- d'harmoniser les gouvernances contraires au niveau local ;
- de concilier les intérêts divergents ;
- de transformer les multiples citoyennetés qui se côtoient en citoyennetés « étatisables ».

Le premier principe est que la décentralisation doit intervenir pour refonder un nouvel État et non comme un remède pour soigner un État malade. L'État africain se trouve aujourd'hui dans une situation de déconfiture telle que la décentralisation se révèle inefficace pour le rendre opérant. Les populations n'auront jamais assez de moyens pour prendre en charge les compétences qui leur seront transférées dans ces conditions de pénurie totale. Les enquêtes que nous avons menées sur le terrain nous révèlent que les populations ne sont pas promptes à s'y engager.

Le deuxième principe est que la décentralisation ne doit pas être employée comme un moyen de capture qui place les populations sous un joug quelconque. L'État actuel et les fonctionnaires qui le servent, les politiciens, et, d'une manière globale, l'élite intellectuelle et

économique pourraient être tentés de perpétuer leurs pouvoirs sur les populations. Ceux qui profitent de l'État actuellement ne devraient pas se saisir de la décentralisation comme d'un moyen pour renforcer leurs privilèges.

Le troisième principe est que la décentralisation doit apporter un plus dans la vie quotidienne des populations. Elle ne doit pas promettre la lune mais réaliser des infrastructures socio-économiques à leurs profits et ce, avec leur entière participation : par exemple, des forages pour l'eau potable, l'électrification, des dispensaires, des routes praticables en toute saison, des cabines téléphoniques, des magasins d'approvisionnement, des parcs à bétail, des gares routières, des marchés... Les femmes doivent pouvoir être déchargées de certaines tâches épuisantes et dégradantes pour mieux participer aux prises de décision. Les jeunes se sentiront mieux impliqués s'il y a des emplois et surtout des perspectives pour leur avenir.

Le quatrième principe concerne la citoyenneté. La décentralisation ne se résume pas à la mise en place d'une bureaucratie politico-administrative. Elle doit être créatrice de cadres d'expression plurielle, d'initiatives et d'épanouissement pour les individus et les groupes d'intérêt divers. La commune devra être l'exemple d'espace public type non appropriable par des individus ou des groupes de lignage clanique ou tribal. La nouvelle citoyenneté devrait prendre naissance à partir de l'échelle communale.

Le cinquième principe concerne la refondation de l'État à partir des communes habitées par des citoyens communaux. Personne ne peut de but en blanc être citoyen national sans être d'abord citoyen communal. La citoyenneté nationale s'apprend localement. L'exclusion commence au niveau de la commune et se renforce à l'échelle intermédiaire, pour s'aggraver au niveau national. Celui qui ne participe pas aux décisions prises localement ne peut pas prétendre contrôler et sanctionner les tenants du pouvoir central. Or, l'État africain a d'abord commencé à exister par le sommet : il a donc toujours plané sans ancrage. La décentralisation réintroduira l'État par le bon endroit, c'est-à-dire par le bas. Un État qui n'existe que par le haut ne peut que s'effondrer. Les communes qui feront émerger la nouvelle citoyenneté, constitueront la pierre angulaire du nouvel État africain.

Le cœur de notre réflexion repose sur la décentralisation comme moyen de refondation de l'État africain. Après cette courte introduction, nous nous proposons d'aborder cette problématique sous trois angles : tout d'abord en dressant un bref aperçu critique des théories sur la décentralisation. La deuxième partie jette un regard critique sur le processus de la décentralisation au Burkina Faso, en tentant d'explicitier le caractère limité de la décentralisation telle qu'elle est conçue actuellement. Il s'agira de démontrer qu'il existe de réels risques d'étouffement si certaines conditions ne sont pas remplies d'ici peu. La troisième partie est consacrée à un débat d'ordre général sur la décentralisation comme moyen de refonder l'État. Il s'agira pour nous de livrer notre compréhension et notre perception de la décentralisation.

Synthese critique des theories de la décentralisation

A y regarder de près, toutes les sources d'inspiration et leurs critiques partent d'un certain nombre de présupposés :

L'État qui doit être décentralisé est le modèle occidental pris comme référence. Il serait caractérisé par une trop grande centralisation, mais néanmoins légitime. C'est-à-dire que les citoyens ne remettent pas en cause son existence, sa nécessité et sa vitalité. Il s'agit tout simplement d'améliorer son fonctionnement en aménageant des espaces de liberté et de participation au profit d'entités plus petites. Or, nous savons que l'État actuel est rejeté de l'intérieur comme de l'extérieur et que la demande d'État concerne une autre forme d'État.

L'État que l'on tente de décentraliser est supposé exercer des compétences dans tous les domaines et dispose pour se faire des ressources suffisantes ou potentiellement suffisantes. Il s'agit de procéder à un partage harmonieux, judicieux des compétences et des ressources, de telle sorte que l'action publique soit efficiente au niveau où elle se déroule.

La conscience citoyenne serait homogène sur toute l'étendue du territoire et les citoyens ne demanderaient qu'à s'intéresser à l'action publique. Tout citoyen serait apte et prompt à contrôler la gestion des affaires publiques locales et surtout prêt à sanctionner par tous les moyens légaux disponibles les gestionnaires des actions publiques. La citoyenneté n'est donc plus à construire, mais plutôt à consolider.

Appliquée aux États en développement, on demande à la décentralisation de réaliser la démocratie là où elle n'existe pas, de l'approfondir quand elle s'exerce seulement au niveau des instances nationales. On lui demande aussi de réaliser le développement et de lutter contre la pauvreté. Soulignons que la décentralisation est perçue comme une solution miracle pour rendre effective ce que des stratégies et des programmes n'ont pu faire durant des décennies. Ici encore, la décentralisation est considérée comme un raccourci permettant de rattraper le retard de plusieurs décennies pris par les États africains par rapport aux États occidentaux.

Enfin, la décentralisation serait un prétexte pour traiter plusieurs problèmes en même temps, bonne gouvernance, développement, démocratie, lutte contre la pauvreté, réforme de l'administration, privatisation, etc.

Ces considérations montrent qu'on entretient autour de la décentralisation de graves quiproquos qui semblent arranger tout le monde. Pour les puissances politiques et économiques extérieures qui font pression sur les tenants du pouvoir étatique en Afrique, la décentralisation permet d'inscrire leurs interventions dans la logique de leur modèle de référence. C'est celui-là qu'ils connaissent et c'est là qu'ils peuvent justifier toute l'assistance technique qu'ils proposent dans le domaine de la décentralisation. Pour les tenants du pouvoir étatique en Afrique, la décentralisation est une reconnaissance implicite, sinon manifeste, de leur légitimité et il s'agit tout simplement de corriger le dysfonctionnement de l'État post-colonial. Tant qu'il ne s'agit pas d'une remise en cause de leur pouvoir, on ferait semblant de lâcher du lest.

Reflexions critiques sur la décentralisation au Burkina Faso

Le processus de décentralisation tel qu'il est actuellement pratiqué au Burkina Faso souffre de plusieurs insuffisances.

Les populations simples « consommatrices » de démocratie à l'occidentale ?

La décentralisation vise à mettre à la disposition de la population la « pratique démocratique ». En effet, dans sa conception actuelle, elle ne tient pas (ou pas suffisamment) compte des dynamiques locales et des modes d'organisation socio-historique des populations locales. Si l'un de ses objectifs fondamentaux est de susciter une démocratie locale destinée à servir de base à la pérennisation de la démocratie nationale, une question fondamentale se pose : quelle démocratie locale pour quelle population ? Nous ne pensons pas que la démocratie telle qu'elle est appréhendée actuellement convienne aux populations locales. Les raisons vont de l'ignorance des populations à l'inadéquation du système exogène par rapport aux normes et aux règles de gestion au niveau des collectivités locales.

Les populations simples « consommatrices » de développement à l'occidentale ?

Au-delà de la recherche de démocratie locale, la décentralisation vise à instaurer un développement tout court. Là aussi, ce processus se heurte à la question de l'adaptabilité du développement aux réalités locales. Le mythe de l'État centralisateur demeure toujours : s'arrogeant un monopole exclusif et arrogant en matière de développement, il réduit du même coup les autres acteurs, dont les principaux bénéficiaires sont en l'occurrence les populations, à un simple rôle de « consommateur de développement ». Dans cette optique, la redéfinition des collectivités territoriales appropriées à ce type de développement s'avère nécessaire.

Une décentralisation à deux vitesses ?

A l'heure actuelle, la décentralisation se base sur une subdivision du pays en communes urbaines et rurales, subdivision qui sans doute s'appuie sur une vision occidentale des réalités. Quelle est la place accordée au monde rural dans le processus actuel ? La décentralisation est lancée depuis 1995, six bonnes années déjà, et paradoxalement, le monde rural n'est, en réalité, pas concerné. Comme elle devait être achevée théoriquement en 2003, cela ferait neuf ans que l'on assisterait à un processus qui n'intègre pas le monde rural, lequel recouvre pourtant près de 84 % de la population nationale.

La création du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD)

Nous nous interrogeons sur la signification profonde de la création du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation. Est-ce un retour à un modèle de décentralisation déjà connu, le modèle français? Quelles pourraient être les conséquences de l'intégration de la CND (?) au MATD ? En voici trois :

un problème organisationnel dans la mesure où coexistent à l'intérieur du Ministère la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la CND. Comment intégrer parfaitement ces deux structures sans perdre en efficacité et en efficacité ?

le rôle d'assistance et de contrôle des collectivités locales joué par le MATD ne lui permet pas d'avoir suffisamment de recul ou d'être suffisamment objectif pour assurer le rôle de veille. Comment résoudre ce problème de crédibilité ?

la gestion du processus de décentralisation implique l'ensemble des acteurs (y compris le MATD), chacun ayant sa propre vision de la décentralisation. Cela pourrait être une source de gros risques de dérapages pour celle-ci.

On pourrait intégrer d'autres insuffisances dont les principales sont :

la province est une collectivité inachevée. En effet, de par la loi, elle est à la fois une collectivité locale et une circonscription administrative ayant à sa tête un Président du conseil municipal. Mais actuellement, elle est administrée par un haut commissaire à double casquette : celle de représentant de l'État, soumis au pouvoir hiérarchique du gouvernement, et celle de représentant de la collectivité locale ayant une autonomie de gestion ;

de plus, le conseil provincial normalement élu, est encore remplacé par une délégation spéciale composée de personnes désignées ;

la responsabilisation des communes à travers l'exercice de la maîtrise d'ouvrage est foulée aux pieds par certains grands intervenants qui continuent à faire des réalisations dans les communes par un système détourné de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD).

D'une manière générale, les grands acteurs ne jouent pas le jeu de la décentralisation. On a l'impression qu'elle est perçue comme un épouvantail et les engagements francs à son profit restent le fait de quelques initiés. Nombre de bailleurs de fonds et de gouvernements africains ne croient pas en elle comme moyen de réaliser les objectifs qu'on lui prête. Mais, puisque les uns ont besoin d'intervenir et que les autres bénéficient de celle-là sans risquer de perdre leurs privilèges, tous engagent un dialogue de sourds autour des processus de décentralisation.

Voici l'appréciation de quelques élus locaux lors d'une enquête sur son impact en matière de santé et d'éducation. Les transferts de compétences sont inscrits dans la loi d'orientation de la décentralisation. Or, ce transfert en matière de santé et d'éducation n'est pas accompagné d'un transfert de ressources. Ce qui pose problème dans la mesure où le manque de ressources constitue le blocage principal dans la satisfaction des besoins sociaux des populations. Le transfert des ressources, surtout financières, reste problématique et fait l'objet de conflit entre l'État et la municipalité pour son contrôle. Il rend difficile tout effort de celle-ci pour pallier les insuffisances du personnel enseignant et des infrastructures scolaires. Pour combler un tant

soit peu la carence des ressources, surtout financières, certaines communes adoptent des stratégies permettant d'accroître leurs ressources.

Ainsi, la commune de Dori a institué des impôts, des taxes et amendes pour tous ceux qui ne respecteraient pas les règles d'hygiène publique. Pour les responsables municipaux de Gaoua, les ressources proviennent uniquement des taxes payées par les petits commerçants et elles sont versées pour le compte de la province : « la municipalité avait essayé d'imposer la somme de 50 francs comme frais de consultation, mais malheureusement la population n'a pas réagi favorablement à cela. Ce fut donc un échec. La municipalité souhaite avoir la liberté et la possibilité de créer des impôts locaux et d'en fixer le taux, seulement elle est confrontée, selon le maire, à un problème de mentalité. L'État ne lui donne pas la latitude d'agir dans ce sens et la population est réfractaire à certaines décisions »¹.

A Ouahigouya, les responsables de la commune souhaitent avoir la liberté de créer des impôts locaux et d'en fixer le taux, car selon le maire, « chaque commune ayant sa spécificité, il importe que, pour une meilleure mobilisation des ressources, l'initiative de la création de certains impôts soit laissée aux autorités locales »².

Les élus locaux considèrent que l'État les a poussés à se faire élire pour mieux les condamner politiquement aux yeux des populations. Nombre d'entre eux ne se sont pas présentés aux dernières élections municipales. Pour le moment, l'État n'a pas encore accordé d'argent à travers l'aide extérieure. La grande question demeure donc de savoir ce qu'il adviendra du processus, si cette manne extérieure décidait de se retirer.

A cette question, il faut ajouter les points de vue inquiétants des différents acteurs.

Du point de vue des populations :

Dans le contexte actuel de l'État, décentraliser signifie partager les problèmes, les effets de la crise actuelle et des charges aujourd'hui assumées par l'État. En d'autres termes, cela implique de rajouter des difficultés à d'autres, d'accroître la pénurie et la pauvreté et d'augmenter le poids déjà bien lourd sous lequel les populations ploient. La décentralisation crée de nouveaux pouvoirs alors qu'il en existe déjà d'autres qui s'exercent sur elles. Un pouvoir est toujours une contrainte. La décentralisation s'approprie des biens (par exemple la terre) alors que pour la population, il n'y en a pas assez.

La décentralisation procède à la délégation de pouvoir par le seul moyen des votes partisans. Qu'on se soit exprimé ou non, on est obligé de se faire administrer par des représentants élus sous une bannière politique. La décentralisation fait de l'individu un résident obligé d'une seule localité qui le cantonne et le catalogue dans un secteur communal. Elle impose un seul mode de gestion administrative. La population s'est toujours arrangée pour contourner ce type de gestion. Les marges de liberté existant avant l'instauration des communes ont été réduites dangereusement. En conclusion, on voit ce que la décentralisation prend et pose comme problème, mais on ne voit pas ce qu'elle donne en retour.

Du point de vue des tenants des pouvoirs locaux :

La décentralisation crée de nouveaux tenants du pouvoir. Ces derniers deviennent automatiquement les détenteurs d'un pouvoir reconnu, respecté, formalisé, codifié. Ils phagocytent les tenants des anciens pouvoirs qui étaient en selle, bien que non reconnus. La décentralisation est perçue comme créatrice de conflits de compétence et comme affaiblissant ce qui est déjà fragile. Elle est simplement un rival, un usurpateur.

1 Cf. enquête sur l'impact de la décentralisation en matière de santé et d'éducation au niveau des communes

2 Ibid.

Le point de vue des tenants de l'administration :

La décentralisation signifie une perte de pouvoir et de prestige. Elle remplace des techniciens par des profanes, des analphabètes, des apprentis politiciens, des incapables majeurs qui ne connaissent pas l'administration et n'ont aucune connaissance technique. Elle réduit les agents de l'administration à de simples techniciens n'ayant que des avis techniques à émettre.

Du point de vue des ONG :

L'administration concurrence directement l'action des ONG. Celles-ci, en terrain conquis, intervenaient tous azimuts, créaient des espaces publics, parlaient au nom des populations, développaient un discours de participation et de responsabilité. La décentralisation récupère les réalisations, les actions et ce qui se passe au niveau local au profit d'une collectivité ayant une personnalité morale et juridique, c'est-à-dire un statut plus confortable que celui de l'ONG. La décentralisation prend le lit que les ONG s'étaient préparées et le donne à d'autres occupants. De plus, on n'a plus la liberté d'intervenir ou de partir quand on veut.

Du point de vue des opérateurs économiques :

La décentralisation prolonge la liste des interlocuteurs en matière d'attribution de marchés. Il suffisait de corrompre un ou deux agents pour avoir un marché. Maintenant, on trouve sur sa route le bureau du conseil municipal, les conseillers eux-mêmes et la commission d'attribution. Le pire dans tout cela est qu'il faut payer des taxes et des impôts locaux.

La liste de ceux à qui la décentralisation crée des problèmes peut être allongée. Ces exemples résument les griefs d'un certain nombre d'interlocuteurs. Nous concluons, face à ces réactions, qu'elle suscite plus de peur que d'espoir. Dans de telles circonstances, sur qui faut-il compter pour adhérer réellement au processus actuel de décentralisation? L'opinion publique considère que l'État n'a que des problèmes à décentraliser. Il ne détient plus le vrai pouvoir, il n'exerce pas la totalité de ses compétences, l'aide extérieure se tourne de plus en plus vers des partenaires non étatiques et les communautés de base sont incapables d'exercer des pouvoirs là où l'État a échoué. Actuellement, le vrai problème de la décentralisation de l'État est qu'au niveau des populations, on ne perçoit aucun appel franc, aucune revendication pour ce qu'on propose. Bien sûr, à travers des pratiques, des initiatives, des requêtes d'investissements, on peut entrevoir quelques aspects de demande de décentralisation. Nous les interprétons plutôt comme des appels d'État que nous résumons en demande de sécurité (préfecture, provinces, gendarmerie, commissariats, services techniques, diverses infrastructures socio-économiques, etc...). Ce sont tout simplement des revendications de mieux-être. La décentralisation a besoin de faire ses preuves avant d'être acceptée. Nous soutenons que cette formule de décentralisation peut favoriser, par-ci par-là, l'amélioration des conditions de vie des populations, mais elle n'est pas pour autant fondatrice de l'État.

La décentralisation fondatrice de l'État**Le rôle de l'État**

Nous assignons à la décentralisation refondatrice de l'État l'objectif principal suivant : transformer les consciences infra-nationales en consciences étatisables. Il s'agit d'une conversion civique des mentalités qui seraient ainsi débarrassées des lourdeurs de la citoyenneté bridée et assistée. La préoccupation est aussi de faire émerger un État à même de jouer son rôle de centre régulateur. On sait qu'en Afrique, l'État n'a jamais eu l'occasion ou n'a jamais su jouer son rôle de centre. Autrement dit, il faut créer l'État, les compétences, les ressources et les collectivités à partir de ce qui préoccupe les populations.

L'un des problèmes majeurs que les responsables de la décentralisation doivent résoudre en matière de gestion des activités de développement, est d'assurer la cohérence de

fonctionnement de l'ensemble des activités tout en évitant les gaspillages liés à une trop forte centralisation. Quelles mesures devraient être réservées au domaine étatique et quelles autres mériteraient d'être laissées au niveau local ? Il faut distinguer entre les décisions à caractère stratégique et celles relatives à la gestion commune. Les questions de survie liées à la nourriture, l'eau, la santé, l'éducation, l'habillement, le logement, l'emploi, passent bien avant l'aspiration à certaines libertés, pourtant fondamentales. La liberté de s'organiser pour faire face aux questions de survie, la légalisation formelle des institutions locales dans lesquelles les populations se reconnaissent (celles susceptibles d'évoluer vers des projets fédérateurs des intérêts collectifs), telles sont les pistes fondatrices de la décentralisation africaine. Ces deux pierres angulaires doivent être complétées par une troisième : le partage équitable des biens et richesses que l'État amasse à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Les problèmes de proximité sont les plus sensibles et les populations les abordent en termes d'affaires *d'ici*. Les communautés de base connaissent bien leurs *ici* et un peu leurs proches *ailleurs*, mais de moins en moins leurs *ailleurs* lointains. On fait très attention à son *ici*, un peu moins à son proche *ailleurs* et presque pas du tout à *son ailleurs* lointain. Nous insistons sur ce phénomène *d'ici* et *d'ailleurs* parce qu'il explique et détermine les actes, les opinions, les réflexes, les rejets, les appels, les mécanismes de régulation sociale, les rapports aux biens d'intérêt individuel et collectif, et, enfin et surtout les sphères sécuritaires. *L'ici* représente plus ou moins la sécurité et *l'ailleurs* l'insécurité. L'imprévu, l'accidentel, l'insurmontable, l'incontrôlable, l'ingérable, l'inaccessible relèvent du domaine de l'inconnu, donc de *l'ailleurs*. Comme nous l'avons dit plus haut, *l'ailleurs* qui vient des autres suscite la méfiance et le rejet. On peut dire que l'État relève de *l'ailleurs* et souffre de méfiance et de rejet des citoyens. Il est surtout connu que le local préoccupe les communautés de base. Elles accordent de ce fait beaucoup plus d'importance aux affaires locales qu'aux affaires nationales, celles de l'État. Les mécanismes de sécurisation prennent comme point de départ la conservation, la production, la reproduction et la gestion des biens d'intérêt individuel et collectif centrés sur le local. *L'ailleurs* devient préoccupant quand il interfère en bien ou en mal avec la sécurisation des biens d'intérêt individuel et collectif. Mais on sait que le local ne vit pas en vase clos et qu'il est amené à tenir compte des *ailleurs* qui sont les *ici* des autres. Les *ici* et les *ailleurs*, par le jeu de *proches ailleurs* (voisinage, alliance, parenté à plaisanterie, similitude linguistique et culturelle), forment des chaînes sécuritaires dont les chaînons sont gouvernés par des mécanismes relationnels plus horizontaux que verticaux. Autrement dit, la régulation des *ici* et des *ailleurs* se fait sur des bases égalitaires (don - contre don) et non sur des bases hiérarchiques. Ce sont des sortes de contrats de confiance, de respect mutuel et de reconnaissance. La décentralisation doit être considérée comme une opportunité qui permet d'identifier les vraies affaires locales qu'on confiera aux collectivités. Il ne faut pas leurs remettre des compétences qu'elles ne sauraient gérer.

Les affaires locales

Nous analysons les éléments fondamentaux du local qui pourraient être pris en compte dans la conduite de la décentralisation. Il s'agit du pouvoir, de la sécurité des biens d'intérêt collectif et de la terre.

Le pouvoir

Parmi les aspects fondamentaux de la décentralisation, l'instauration du pouvoir au niveau local, c'est-à-dire dans l'espace territorial de la collectivité, est essentielle. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de domination arbitraire, bureaucratique et précaire. Les habitants de la collectivité devraient avoir une réelle satisfaction à s'incliner devant l'autorité et à respecter les normes du pouvoir. Ces normes et règles auront été intériorisées par socialisation et tout individu, de ce

fait, se trouve intégré dans la société à tel point qu'en s'y conformant, il ne fait qu'obéir à lui-même.

Ce type de pouvoir pourrait également remplir les tâches suivantes :

prévoir une place à partir de laquelle la collectivité pourrait lui demander des comptes au sujet de la sécurité qu'elle lui offre ;

faire jouer à chaque citoyen un rôle valorisant ;

faire émerger des espaces publics reconnus et respectés comme tels, devant être pris en charge par la collectivité sur la base d'un système de mobilisation de l'effort individuel et collectif ;

instaurer des règles de régulation de l'exercice de tous les pouvoirs qui émaillent la collectivité.

Autrement dit, le pouvoir de la collectivité doit transcender les autres pouvoirs qui tirent leur autorité des fortes personnalités. *A priori*, les villageois savent comment choisir des représentants légitimes. Quand on leur impose un système contraignant, ils se laissent manipuler par les candidats parachutés. Le vote peut être un moyen de choisir des représentants du pouvoir de la collectivité, mais à condition qu'il ne s'effectue pas sous la bannière partisane. Pour que le pouvoir de la collectivité puisse s'exercer sur tout le monde, il doit être cyclique et rotatif.

Cyclique dans la mesure où, selon une certaine périodicité, on pourrait procéder à un renouvellement des représentants qui peuvent bien sûr être réélus, mais sur la base de nouveaux contrats de confiance collective qui ne seraient pas un cadeau aveugle, mais une obligation de résultats sur base d'engagements clairs et publics. Les moyens et les méthodes de réalisation des engagements doivent eux aussi être discutés et acceptés de tous. Un représentant de la collectivité qui s'engage par démagogie à réaliser tous azimuts des infrastructures socio-économiques, à créer des emplois, à lever le minimum d'impôts, n'aura pas suffisamment d'autorité parce qu'il trompe ses concitoyens : il aura du mal à renégocier son contrat de confiance. La rotation du pouvoir doit s'effectuer sur des bases spatiales, socioprofessionnelles, d'âge et de genre. Chaque représentant d'une catégorie sociale donnée doit avoir l'occasion d'exercer le pouvoir non pas uniquement en tant que tel, mais également en tant que membre d'une communauté composite comportant de multiples intérêts. Le pouvoir détenu par le représentant de la collectivité ne fait pas de lui un « big man », un gourou, un « Zorro », un représentant inamovible. L'autorité de celui-ci sera d'autant plus reconnue qu'il représentera l'institution « collectivité locale » et son rôle premier sera l'accomplissement des tâches d'intérêt collectif. Les villageois, connaissant les enjeux du pouvoir légitime et la nécessaire autorité de celui-ci, sauront mettre leur point d'honneur à préserver ce type de système.

La sécurité

La sécurité est le fondement cardinal de la collectivité. Toute personne choisit de vivre là où elle se trouve en sécurité. Celle-ci n'est pas synonyme d'absence de contraintes et de désagréments. C'est justement la capacité d'une collectivité à gérer ces différents aspects et, surtout, ce que les individus gagnent en retour du point de vue sécurité matérielle, morale, psychologique et spirituelle qui les maintiendrait en place.

La décentralisation fondatrice de l'État devrait tenir compte de la dimension sécuritaire des collectivités. Les exemples suivants illustrent nos propos : certains fonctionnaires à la retraite décident de rester dans les villages où ils ont servi ; les migrants choisissent prioritairement de s'établir dans des zones précises ; des petites localités connaissent brusquement un essor particulier. Les raisons qui président à l'établissement durable d'un individu ou d'un groupe dans un espace donné ont pour origine la recherche des conditions sécuritaires favorables. La sécurité est dans cette optique une donnée naturelle de la collectivité. La décentralisation devrait donc avoir pour grande préoccupation le renforcement des individus choisissant de vivre dans une collectivité. Les villages et les « bassins de vie » sont durables, non parce

qu'ils procurent toutes les commodités d'existence aux habitants, mais parce qu'ils assurent la sécurité minimale de ceux-ci ; ces derniers sont prêts à tous les sacrifices pour y demeurer. Les collectivités naissent, s'organisent, grandissent et meurent autour de la sécurité.

Nous avons vu que les populations avaient mis en place des mécanismes de sécurisation individuelle et collective, que ces différents mécanismes sont en train de s'amenuiser et que l'État actuel ne propose pas un système sécuritaire conséquent. Nous sommes donc fondés à dire qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation du système actuel, celui-ci ne convainquant pas quant à sa capacité à assurer la sécurité des populations. Celles-ci attendent donc que la décentralisation propose un système plus sécurisant que celui qu'elles ont actuellement. Créer des collectivités auxquelles on transfère des écoles, des maternités, des barrages, des routes, des gares routières, ne contribue pas à sécuriser les populations. Elles n'en ont pas les moyens et n'ont pas appris à s'en occuper. Voir la décentralisation sous cet angle, c'est la condamner à l'échec, comme les autres modes et systèmes développementalistes.

Les préoccupations de sécurité sont actuellement les suivantes :

le statut et l'avenir de la terre : elle s'amenuise, s'appauvrit et devient l'objet d'âpres compétitions (M. Zongo et P. Mathieu, 2000 ; B. Tallet, 1998). La collectivité est plus apte à gérer ces questions que l'État central. Les divers systèmes traditionnels interdisaient sa vente ; maintenant, elle représente une valeur marchande (Ph. Lavigne Delville et P. Mathieu, 1999). Dans quelle mesure la collectivité peut-elle garantir un minimum de sauvegarde de la plus grande source de revenu des villageois ?

le système de solidarité est en train de s'effriter dangereusement. Les personnes âgées, les handicapés et les enfants ne sont plus pris en charge par la collectivité. Il s'agit d'un problème de proximité et de vie quotidienne. Comment renforcer la collectivité pour qu'elle puisse jouer son rôle de sécurité sociale ?

le monde d'aujourd'hui est confronté à la loi implacable du marché : les règles, les normes de production et d'échange ont des implications directes sur la vie des villageois. Expliquer et faire comprendre, aider à réfléchir et à agir dans tel ou tel sens constitue une responsabilité de proximité. La collectivité devrait constituer un cadre de collecte, de diffusion et de remise en cause. Elle peut aussi développer des compétences en matière d'appui et de conseil pour répondre aux diverses sollicitations des villageois.

Il existe d'autres problèmes de proximité touchant à la sécurité des populations au quotidien. L'État n'a pas les moyens de s'en occuper. Or, la décentralisation fait émerger des leaders locaux sachant s'adresser aux populations dans leurs foyers, sur leurs chantiers, leurs champs, leurs ateliers, aux marchés... Les populations sont plus sensibles à ces questions de sécurité qu'aux questions de développement.

Les biens d'intérêt collectif et l'espace de vie

L'une des missions essentielles de la décentralisation réside dans la gestion des biens d'intérêt collectif qui sont distincts d'un espace territorial à l'autre. On se rappelle qu'une forêt classée ici comme sacrée fera l'objet d'une exploitation sauvage ailleurs. Comment la décentralisation instaurera-t-elle des biens d'intérêt collectif ici et là-bas qui seront gérés au profit de toute la collectivité ? De l'acceptation des biens d'intérêt collectif d'une collectivité par une autre, dépendra l'émergence des espaces publics. Comme les biens d'intérêt collectif, l'espace public est perçu différemment d'une collectivité à l'autre. Le rôle de la décentralisation est stratégique : instaurer l'intérêt transcendant et l'urgence de la protection des biens d'intérêt collectif de toutes les collectivités.

Le bassin de vie est l'univers gérable et contrôlable par une communauté. Les biens d'intérêt collectif et ceux d'intérêt individuel s'organisent à l'intérieur du bassin de vie. C'est à partir de tels confins qu'il devient envisageable de créer les fondements de l'État, entendu comme le plus petit commun multiple de ce que les bassins de vie offrent à leurs occupants.

L'espace public commencera à exister très clairement aux yeux des communautés par des représentants légitimes des bassins de vie. D'une collectivité à l'autre, il pourrait y avoir essaimage si elles établissaient des relations de coopération entre elles. Ceci est le rôle de l'État, refondé en collaboration avec les organismes d'aide au développement. Il faut mettre en place un système d'assistance technique horizontal ou des collectivités locales entre elles. L'État devient régulateur de relations en veillant à :

l'instauration de dialogues clairs aboutissant à la distinction entre intérêts convergents et divergents,

l'élaboration collective de codes gouvernant les relations contractuelles entre collectivités.

cette étape, on devrait pouvoir faire apparaître une nécessaire complémentarité entre communautés, par exemple pour la gestion des eaux d'une rivière qui traverse plusieurs localités, celle des routes et pistes villageoises, des animaux sacrés et tabous, des fruits interdits avant mûrissement, des bois sacrés, des feux de brousse et des incendies, des attaques de chenilles et de sauterelles, des maladies contagieuses, des déviants et des marginaux sociaux, des animaux prédateurs, des bêtes fauves et autres ravageurs.

Les principes qu'on peut dégager sont gouvernés par la complémentarité et la solidarité que les villageois connaissent depuis fort longtemps et que l'on peut exprimer à travers les proverbes suivants: « Apporte de l'eau pour aider à éteindre l'incendie de la case de ton voisin, sinon la tienne est également menacée », « Si le lion qui mange les brebis de ton rival ne disparaît pas, il mangera les tiennes après avoir fini celles du rival », « Le feu qui brûle la tête peut gagner rapidement la barbe », « La route qui finit dans le village voisin transforme le tien en brousse si on ne la fait pas continuer au-delà », « Protège le bois qui contient les animaux sacrés du village voisin, sinon les tiens sont également du gibier pour les autres ». A partir de ces proverbes se dégage la philosophie selon laquelle nous sommes tous complémentaires.

La terre

Plus qu'une richesse, moins qu'un « bien » au sens juridique, la terre est un « patrimoine » caractéristique d'une phase particulière d'organisation sociale des rapports économiques et politiques, que Karl Polanyi appelait « l'économie de redistributions » (Le Roy, 1996). Le patrimoine foncier exprime fondamentalement le rapport liant les hommes à la terre. Il est, par définition, inaliénable (ce qui le distingue de la propriété) et il est de nature intergénérationnel ; on le doit inaltéré aux générations suivantes. Il a un caractère permanent et reste lié à l'identité culturelle du groupe social dont il est une composante essentielle. Dans cette optique, la terre est un bien socialisé à double titre : sa mise en culture tisse des liens de dépendance entre générations passées, présentes et futures ; son exploitation par les membres des groupes familiaux crée entre eux des liens de coopération et de solidarité.

La terre apparaît ainsi pour les collectivités locales comme un « bien de production » et de « reproduction ». Elle assure aux collectivités les éléments nécessaires à sa subsistance et par là assure la reproduction sociale. Cependant, face à la croissance démographique, à la dégradation inévitable de l'environnement, à l'affaiblissement des pouvoirs traditionnels et à la monétarisation des rapports sociaux, on se trouve en milieu rural dans une situation d'insécurité foncière grandissante. L'une des tâches essentielles de la décentralisation serait d'assurer la sécurité foncière à des acteurs multiples et aux intérêts divergents. Par exemple, dans l'ouest du pays (zone de production cotonnière, de colonisation agricole et de forte migration), coexistent des autochtones, des migrants et des investisseurs urbains aux intérêts divergents. Comment sécuriser chaque groupe d'acteurs sans léser les autres ? Il s'agirait pour la décentralisation de concilier, voire de réconcilier les divergences dans l'optique de la recherche d'une sécurité foncière pour tous, car de cette sécurité dépendra la pérennité des groupes sociaux.

Conclusion

Dans l'optique où la décentralisation viserait à atteindre l'enracinement d'une démocratie locale et l'émergence du développement local, les collectivités locales pourraient permettre l'expression des particularismes sans tomber dans la fragmentation³. En outre, elles pourraient aider à inventer de nouvelles formes et niveaux de souveraineté, infra- et supranationale, à favoriser les organisations de la société civile sans succomber à la pression des « patrons », à repenser les frontières entre les sphères « publique » et « privée » et surtout à permettre l'articulation et la négociation entre les niveaux hiérarchiques, les échelles et les différentes formes d'organisation. En bref, comme le souligne M. Cahen : « Il s'agit de comprendre les nouveaux rapports qui se tissent entre la question sociale et la dimension identitaire, et de concilier l'identité citoyenne et le sentiment communautaire » (Cahen M., 1999).

Nous savons que la société occidentale est bâtie sur la conscience profonde qu'on peut pourvoir à tous les besoins au travers d'une confiance aveugle en la régulation par le marché. La société africaine, elle, pense pourvoir à ses besoins (en nombre plus limité au plan traditionnel) au travers d'une régulation par le social. Soulignons en passant que la citoyenneté occidentale a longtemps été soutenue et régulée par l'État alors que sa consœur africaine n'a pas fait l'objet de régulation étatique. On demande à la décentralisation de faire émerger une citoyenneté non seulement régulable par le nouvel État, mais capable d'intégrer certaines valeurs de la société d'économie marchande humainement gérables.

Bibliographie

ASCHE, Helmut

1994 *Le Burkina Faso contemporain, l'expérience d'un auto-développement*, Paris, L'Harmattan

BAYART, Jean-François

1989 *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris : Fayard

BAYILI, Blaise

1998 *Religion, droit et pouvoir au Burkina Faso : les Lyélé du Burkina Faso*, Paris : L'Harmattan

BLANC, Claude

1993 *Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général*, La Documentation française

BLUNDO, Giorgio

1998 « Logique de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation fractionnelle et ubiquité réticulaire », in Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Joseph Laurent (éds.), *Les Dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Bulletin de l'APAD, n 15 : 65-90

Cahen, Michel,

1999 *La nationalisation du monde : Europe, Afrique : l'identité de la démocratie*, Paris, L'Harmattan

CHAUVEAU, Jean-Pierre

1999 « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jean-Pierre Jacob, et Philippe Lavigne Delville (éds.), *Les Associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris : Karthala

3 Si la tension entre l'universel et le particulier est l'une des conditions de la démocratie, celle-ci paraît être aujourd'hui confrontée au défi qui consiste à la fois à permettre l'expression des particularismes sans tomber dans la fragmentation (Revue du Mauss, 1999).

- CLASTRE, Pierre
1974 *La Société contre l'Etat : recherches d'anthropologie politiques*, Editions de Minuit, collection "Critique"
- COVEY, S.-R.
1986 *L'Etoffe des leaders, les principes cardinaux du leadership*, traduit de l'américain par Catherine Culler. First-Business
1988 « La décentralisation : études comparées des législations ivoiriennes et françaises », *Actes du colloque international Abidjan 9(12)*
- DOMENACH, J.-M.
1994 *La responsabilité : essai sur le fondement du civisme*, Paris :
- DUPRE, Georges (éd.)
1991 *Savoirs paysans et développement*, Paris : Karthala
- DUPRIEZ, Hugues
1982 *Paysans d'Afrique noire*, Nivelles : Terres et Vie
- GENTIL, Dominique
1993 « Plan d'ajustement structurel, démocratisation et organisations paysannes », *Journées d'études IRAM*, septembre
- GIRI, Jacques
1983 *Le Sahel demain : catastrophe ou renaissance ?*, Paris
- IBRIQGA, L.M. et Amidou GARANE
2001 *Constitutions burkinabe* (textes et commentaires), Bruxelles : Boland
- IZARD, Michel
1985 *Le Yatenga précolonial, un ancien royaume du Burkina*, Paris : Karthala
- KABOU, Axelle
1991 *Et si l'Afrique refusait le développement*, Paris : L'Harmattan
- KASSIBO, Bréhima
1997 « La décentralisation au Mali : état des lieux », *APAD Bulletin 4*, décembre
- LAURENT, Pierre Joseph
1998 *Une association de développement en pays Mossi : le don comme ruse*, Paris : Karthala
- LAURENT, Pierre-Joseph
1995 « Les pouvoirs locaux et la décentralisation au Burkina Faso », *Cahiers du Cidep 26*
- OLIVIER de SARDAN, Jean-Pierre
1995 *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD-Karthala
1998 « Chefs et projets au village », in Nassirou Bako-Arifari, et Pierre-Joseph Laurent, « Les Dimensions sociales et économiques du développement locale et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara », *Bulletin de l'APAD 15 :65-90*
- OUEDRAOGO, Bernard Lédéa
1999 *Les Fondements locaux du rôle des organisations paysannes dans les dynamiques socio-économiques*, juin
- OUEDRAOGO, B
1996 « Ethique et crise environnementales chez les Mossé : une critique de l'écologie profonde », *Revue du Mauss 8*

PEEMANS, Jean-Philippe, A. ESTEVES et Pierre-Joseph LAURENT

Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale, Louvain-la-Neuve : UCL et CIDEP, n°9

PRADERVAND, Pierre

1989 *Une Afrique en marche : la révolution silencieuse des paysans africains*, Paris, Plon

REBERIOUX, M.

1995 « Citoyenneté sociale, citoyenneté locale », *Territoires* 354

SAVONNET-GUYOT, Claudette

1986 *Etat et société au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris : Karthala, 1986

TALLET, Bernard

1999 « Politiques foncières, pratiques sociales et nouveaux enjeux économiques en milieu rural (Burkina Faso) », *Communication à l'atelier de l'UR "Régulations foncières Petit-Bassam*, 1999, 13-17/12, multigr.1994

Decentralisation and Local Government Reforms: Challenges and Prospects for Grassroots Participation in Ghana

Paul W.K. Yankson
(Université du Ghana)

Decentralisation is a process that many countries, particularly, developing countries have initiated with varying levels of implementation, experience and success. In Ghana, decentralisation programmes have been implemented for a number of reasons. Among which, decentralisation has been pursued in order to democratise local government units, promote participatory approach to decision making in the determination of priority needs of communities and in the implementation of plans and programmes in the development process. To what extent have these been achieved in the context of grassroots participation in Ghana?. Using the results of a sample survey of households (3400), interviews of local legislators, traditional authorities, Non-Governmental Organisations (NGOs) and Community-based organisations (CBOs), and other civil society organisations operating in 8 Districts in Ghana, the paper discusses the effectiveness of the District Assemblies in responding to these cardinal objectives of decentralisation in Ghana as well as the challenges and prospects facing the Assemblies in achieving these. The paper discusses the implications of these for policy direction in the implementation of decentralisation and local government reforms in Ghana.

Introduction

Local government in Ghana has generally not been effective since the colonial era and attempts to reform and strengthen the local government system in the past, in order to make it more responsive to the needs for local development (see e.g. Nsarkoh, 1964, Harris 1983), did not achieve the desired results. However, since 1988, a decentralised system of development administration has been instituted and implemented in Ghana. The process is an on-going one with several aspects not yet in their final form (see e.g. Ayee 1990, 1991, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997a, 1997b, Asibuo 1992a 1992b, 1993, Crook, 1994, Nkrumah, 1990, 1991, 1992, Mohan, 1996).

Decentralisation is a process that many countries, particularly developing countries, have initiated with varying levels of implementation, experience and success (see e.g. Rondinelli et al 1983). In Ghana, as well as in many other African countries, decentralisation programmes have been implemented mainly for the three reasons. Firstly, they have been implemented in order to promote democratisation and especially participatory approach to decision-making, determination of priority needs and implementation of plans and programmes in the development process. Secondly, it was regarded as a means of slimming down ineffective central administration by the state shedding certain functions and transferring some costs to users. Finally, decentralization has been pursued in order to democratise local government units and this was expected to improve governance through increased government responsiveness and greater accountability. It is expected that these would bring about a number of positive changes that the centralised forms of development administration could not bring about (Mawhood, 1983, Smith 1985; Conyers, 1989; Wunsch and Oluwu 1990 - Quoted in Snook et al 1998).

In Ghana, the legal framework and the levels to which powers are decentralised have now been clearly established. One hundred and ten Assemblies comprising three Metropolitan, four Municipal and one hundred and three District Assemblies have been created. These have become the basic administrative, political and planning units of the country incorporating typical local government functions and powers including revenue raising (Crook and Manor, 1995). The primary role of the Assemblies is responsibility for the overall development of the

Metropolitan, Municipal and District areas, including formulation of development plans and budget. Many of the Assemblies' functions are related to the provision of services at the local level (Mohan, 1996, Ayee 1997). The Assemblies are to involve the participation of all stakeholders in the mobilisation of human and material resources in order to bring about development at the local level. These stakeholders include: individual communities within the area of jurisdictions of the Assemblies, the traditional authority structure, the private sector, Non-Governmental Organizations (NGOs), Community-Based Organizations (CBOs) and all other elements of civil society. These together play various roles in governance at various levels within the Metropolitan/Municipal/District Assembly areas.

Given the dismal performance of the centralised state in the development process, the need to shift the focus of development to the private sector and private initiative has become current worldwide. Grassroot participation is one of the cardinal principles of the decentralisation and local government policy and programme in Ghana. The communities and civil society organisations are supposed to participate actively in decision-making on issues that affect the development of their communities and districts. By shifting the process of governance from command to consultative processes and by devolving power, competence and resources and means to the district level, the government has made strenuous efforts at promoting popular participation at the grassroots.

The assessment of the programme from the government's perspective is that the programme has chalked some significant successes. These successes are seen in five component areas, which have formed the focal area of the implementation strategy: i.e. political, administrative, fiscal decentralisation, decentralised planning and decentralised management of public-private partnership (Ahwoi, 2000: 17).

Objectives of the Paper

Against this background, this paper discusses the extent to which grassroots organisations, the communities, traditional authorities, among others, have participated in the decentralization programmes -in decision-making, in the determination of priority needs of communities and in the implementation of plans and programmes in the development process at the district and sub- district levels. Second, the paper describes impediments and opportunities to effective popular participation at the grassroots, and thirdly, it discusses the implications of these for policy aimed at enhancing the decentralisation process in Ghana.

This paper is based on data collected in the context of EPAD (Endogenous Potentials and Decentralisation) project. This was a collaborative research between Prof. Dr. P .W. K. Yankson of the Department of Geography and Resource Development, University of Ghana and Prof. Dr. W.H. Thomi, then of the Department of Economic Geography, University of Mannheim. The research project was sponsored by the German Ministry of Economic Co-operation and Development via the GTZ and the German Research Council. EPAD carried out a comprehensive fieldwork in 8 out of 110 Districts in Ghana between 1997 and 1998. The Criteria for the selection of the districts were: physical characteristics (ecological zones); demographic characteristics, economic and administrative characteristics. Within the selected districts, standardised interviews with selected households, members of the business community, councillors, NGOs and decentralised government departments were carried out. Interviews of traditional rulers, key officials of the Assemblies and representatives from business community or associations were also conducted. In sampling settlements in the selected district, the focus was on the district capital, urban centres of major economic importance, settlements along major roads and settlements in remote areas. On the whole a total 3,482 households were interviewed in the sampled settlements.

An overview of the local Government in Ghana

In Ghana, government on a local basis has been part of its administrative system for many years (Nsarkoh, 1964). During the pre-colonial and the colonial periods, there was a very diffused pattern of local administration founded upon ethnocentric native states and operated through the indigenous institution of chieftaincy. During the colonial period the British colonial administration used the method of "indirect rule" i.e. they ruled the people through their own existing political structures (Akuoku-Frimpong 1974, Ayee 1999) through the creation of Native Authorities (NAS) headed by Chiefs. These performed political, administrative, judicial and legislative functions. Their power included powers to pass by-laws relating to local matters and to raise funds for the development of their areas. Local administration, thus, was entrusted to chiefs -in councils, subject to the supervision and overriding authority of central government. Several laws were enacted with the view to introducing modern system of local government into the country in the latter half of the 19th and the early 20th centuries. This was to make local government an effective instrument for local development. This was even more critical for towns, particularly the large areas such as Accra, Cape Coast, Kumasi and Sekondi. These were centres of growth that needed very effective system of local administration and management.

Unfortunately, though the colonial administration tried, it never managed to institute an appropriate form of local government and administration in the country. Attempts were made in Accra and Cape Coast as early as 1854 but it was a failure. There was so much opposition including some chiefs and even local elites. The 1894 Municipal Ordinance set up regular councils in Accra, Cape Coast and Sekondi. These became necessary in order to provide administrative and management framework to guide urban development, particularly in area of sanitation (Quarcoopome (1998). Indeed the first effective Municipal Council (under the Town Council Ordinance, 1894 (Cap 51) was established in Accra in 1896. But the Municipal Councils have not made any great impact on urban administration and management in this country. Several reforms in the form of Municipal Council Ordinances were introduced in the area of town administration from the early 20th centuries as part of the general local government reform processes that were carried out during this period, particularly in the 1950s, through the 1960s into the late 1980s with the establishment of decentralized system of administration in the country.

It has been generally recognised, by critical observers of the political system in Ghana, that the country's local government system has suffered a chequered history. The system has been hampered by inefficiency, ineffectiveness and instability. Consequently, local government institutions have not made any significant contributions towards good government and administration as well as the promotion of rapid social economic development at the local levels (Akuoku-Frimpong 1974b pl.21). Several reasons account for this state of affairs: inadequate financial resources, ineffective functionaries, low level of political maturity and lack of dynamic political framework (Akuoku-Frimpong 1974a). The constraining factors to the development of local government, as a tool for local development, have posed a majority problem to the country's administrative reformers. This is evidenced by the various attempts that have been made in the past and which are still ongoing in search for an effective and viable local government system. Towards this, the country has evolved and implemented various forms of decentralized system of administration. But since 1988 this strategy has been consistently implemented.

The Metropolitan/Municipal/District Assembly as a Local Government Body.

The Local Government Laws (PNDC Law 207, Chapter 2 Article 240 of the 1992 Constitution of Ghana, the Local Government Act, 1993 (Act 462), the Civil Service Law

PNDC Law 327) have made the Metropolitan, Municipal, District Assemblies the highest political and administrative authorities within their areas of jurisdiction. An Assembly consists of the District Chief Executive (DCE) nominated by the President and approved by two-thirds of the Assembly members present and voting. The Member(s) of Parliament representing constituencies within the local government area are also members. The Assembly has a Presiding Member, who is elected from among its members by two-thirds of the members. Representation at the Assembly is either by elections (70 percent of the members) or by appointment (30 percent of the members) by the President in consultation with chiefs and interested groups in the district. The District Assembly has legislative, deliberative and executive functions, which it performs through the Executive Committee and its five statutory sub-committees -development planning, social service, works, finance and administration, justice and security (Ministry of Local Government and Rural Development MLGRD -1996). Two important arrangements have been made to facilitate the effectiveness of the District Assembly. The first is the establishment of an Executive Committee for each Assembly. The Executive Committee is the most powerful committee of the District Assembly. It acts as the executive secretariat of the Assembly and it is responsible for its day-to-day administration. It consists of the District Chief Executive, as chairman and one-third of the members of the whole Assembly who are elected by other members. The Executive Committee performs several functions including:

The co-ordination of the plans and programmes of the sub-committees and the submission of these as a comprehensive plan of action to the Assembly; and

(ii) The implementation of the Assembly's decisions and the supervision of the routine administration of the district through the office of the District Chief Executive.

The Executive Committee is supposed to meet as often as possible to deliberate on issues affecting the district. The various sub-committees are tasked with specific responsibilities in the area of development. The social service sub-sub-committee takes a comprehensive and a long-term look at areas of social development in the district. These include areas like education, health, social welfare, sports and culture. It is also responsible for developing the information base on these areas, of their social development and it identifies the strengths and weaknesses in the provision of the various services. It has to prepare a social development plan for the district and examines the implications of the social development on other sub-sectors of the district's economy.

The works sub-committee's functional areas include: roads, electricity, water, sanitation etc. It is in charge of the overall infrastructure needs and their development in the district. The development planning sub-committee is responsible for: identifying the economic resources or potential of the district; develop information base on the resources; identify opportunities and constraints in the exploitation of these resources; and prepare an exploration, an action plan and a strategy. The finance administration sub-committee is responsible for the financial development of the Assembly including its revenue mobilisation and financial trends. It maps out strategies for improving revenue mobilisation in the present, sets targets for the future, submits financial plans to the executive committee for harmonization with other sub-committees' plans, and identifies strategies to ensure judicious utilization of available resources. In addition, an Assembly may have such other sub-committees as it may determine. The composition of each sub-committee comprises assemblymen and women and the appropriate sector and government departmental heads. To ensure participation in the Assembly's deliberations, every Assembly member is required to serve on at least one sub-committee during that member's tenure of office.

As part of the decentralization programme, a number of government departments have been re-organized and decentralized into eleven departments for the District Assemblies and fourteen in the case of Metropolitan Assemblies. Officials of the decentralized departments

are expected to sever direct links with their parent departments in Accra and become officials of the District Assembly and therefore come directly under the Assembly's supervision and control. This is intended to provide the District Assembly with the right calibre of personnel to undertake developmental activities independent of central government intervention. This process will be completed when the proposed local Government Service Act is passed and put into operation.

Below the District Assembly are Urban, Town, Zonal and Area Councils and the Unit Committees. Their composition and functions have been incorporated in the legislative Instrument (L.I. 1589) (see Boxes 1' 2 and 3 for the functions). According to this L.I., Urban, Town and Area councils are to be composed of both persons elected from the electoral area within the area of authority of the council and appointed members ordinarily resident in the areas concerned. In the case of the Unit Committee, there should be 10 persons ordinarily resident in the unit and who are elected as well as appointed members. The Urban, Town and Area Councils and the Unit Committees are essentially consultative bodies performing functions delegated to them by the District Assembly and without budgets of their own.

The office of the District Assembly (ODA) is the secretariat of the District Assembly. Its head is the District Co-ordinating Director (DCD). The key management staff of the District Assembly comprises: the District Chief Executive (DCE), the District Co-ordinating Director (DCD), the District Budget Officer (DBI), the District Finance Officer (DFO) and the District Planning Officer (DPO) who co-ordinates the activities of the DPCU.

Decentralization has chalked some success as it has facilitated the process of local development. Many communities have experienced improvement particularly in the provision of infrastructure, amenities, rehabilitation of existing structure, enhancing the self-help spirit that was virtually dead in some communities and so on (Yankson, 2000). But the Assemblies' work has

Box 1: Functions of the Urban, Zonal and Town Council.

1. To take over, as appropriate, all the functions formerly performed by the Town and Village Committee concerned.
2. To enumerate and keep records of all rateable persons and properties in the Urban, Area, Zone or Town.
3. To assist any person authorized by the Assembly to collect revenues due to the Assembly.
4. To recommend to the District Assembly the naming of all streets in its area of authority and cause all buildings in the streets to be numbered.
5. To plant trees in any street and to erect tree-guards to protect them so that the streets are not unduly obstructed.
6. To prevent and control fire outbreaks including bush fires.
7. Organize with any other relevant organization annual congresses of the people of the Urban area, Zone or Town for the purpose of discussing the development of the Urban area, Zone or Town including the raising of voluntary or other contributions to fund the development.
8. Perform such other functions as may be delegated by the Assembly. Source: Republic of Ghana, *Local Government (Urban, Zonal and Town Councils and Unit Committees) (Establishment) Instrument" L.I. 1589, 1994, Second Schedule pp. 13.14.*

Box 2: Additional Functions of Urban, Zonal and Town Councils.

- I. To be responsible for the day-to-day administration of the Urban area or town;
- II. To arrange revenue collection contracts with the District Assembly and collect revenues due to the Assembly;
- III. To prepare annual Budgets of revenue and recurrent and development budget of the Urban or Town Council for approval by the District Assemblies;
- IV. To open and maintain Bank Accounts;
- V. To provide, operate and maintain community services in the Urban Areas or Towns;
- VI. To take such steps as may be necessary to prevent disasters including floods and bush fires in the Urban area or Town;
- VII. To prepare short, medium and long-term development plans for the Urban area or Town for approval of the Assembly;
- VIII. To make proposals to the assembly for the levying and collection of special rates for projects and programmes within the Urban area or Town; and
- IX Subject to the approval and direction of the Assembly, to implement schemes for economic development and social justice as may be entrusted to them.

Source: Republic of Ghana, *Local Government (Urban, Zonal and Town Councils and Unit Committees) (Establishment) Instrument*, L.I. 1589, 1994, Second Schedule p.14.

Box 3: Functions of the Unit Committees.

1. Take over, as appropriate, all the functions formerly performed by the Town or village committee concerned.
2. Supervise the staff of the District Assembly assigned duties in its area of authority.
3. Assist the Town Council to enumerate and keep records of all rateable persons and properties.
4. Assist any person assigned by the Urban or Town Council to collect allocated and contracted revenues on behalf of the Urban or Town Council.
5. Mobilize members of the Unit for the implementation of self-help and development projects.
6. Monitor the implementation of self-help and development projects.
7. Take all lawful steps to abate any nuisance.
8. Be responsible, under the guidance of the Registrar of Births and Deaths, for the registration of births and deaths in the Unit.
9. Provide a focal point for the discussion of local problems and take remedial action where necessary or make recommendations to the Assembly where appropriate through the relevant Urban, Zonal or Town Council.
10. Organize communal and voluntary work especially with respect to sanitation.
11. Make special proposals to the Assembly for the levying and collection of rates for projects and programmes through the relevant Urban, Zonal or Town Council.
12. Educate the people on their rights, privileges, obligations and responsibilities in consultation with the District branch of the National Commission for Civil Education.
13. Monitor the implementation of any enactment regulating the use of chain saws in the Unit.
14. Oversee the performance of staff of the Urban, Zonal or Town Council and District Assembly assigned to work in the Unit.
15. Perform such functions as may be delegated by the Urban, Zonal or town Council or the District assembly.

Source: Republic of Ghana, *Local Government (Urban, Zonal and Town Councils and Unit Committees)(Establishment) Instrument. L.I. 1589*

been constrained by several factors including: inadequate institutional structures and human power to man the various aspects of development; weak development administration particularly in the area of planning and plan implementation; poor financial incapability to translate plans and projects into reality; inadequate involvement of the people in decision-making and implementation of decision; and institutional inertia.

The question is how successful has the decentralization policy been in promoting participation. The next section examines this issue.

Participatory Dimensions of Decentralisation

Introduction

Participation is a very important issue in the decentralisation process that the country is going through and this has been amply echoed in all official speeches and documents regarding the

decentralisation process of the country (Ministry of Local Government, 1991, 1992, 1993, 1995, 1996). Participation is a difficult concept to define as it is used by a variety of people in a whole variety of different circumstances. Anyone who tries to define it usually fails to move beyond a very general and not very analytically useful framework (Marsden, 1991 :29). Participation is more commonly understood as a means of enhancing solidarity through the building up of collaborative networks. It is also a means to an end and an end in itself. As a means to an end, it is a way in which goals and objectives may be better achieved (Oakley, 1989 quoted in Marsden, 1991: 21). It is a means whereby the efficiency of service delivery systems might be enhanced, and in this context it is a little more than a tool of management. "Participation as an end in itself is much more of a process by which solidarity and confidence are built amongst the poor and amongst the partners in project community " (Marsden, 1991 :30). Participation is used to refer to individuals as well as communities, hence the popularity in the use of the expression "community participation" in the context of development. The term community is used to refer to a group of people in an individual settlement or in a much larger spatial context, to people of a district. Secondly, it relates to people who have a community of interest, common identity and characteristics, and who share a spirit of solidarity and of co-operation (Marsden, 1991:31). In this paper, the term is used more in the sense of communities of people than the latter usage.

What can be achieved with popular participation? The following dimensions of participation are discussed in this section: electoral participation; the participation of the communities in the affairs of their District Assemblies; and community mobilisation for development. In addition the paper examines participation by communities in the context of sub-district structures as well as gender participation. The challenges and prospects for grassroots participation as demonstrated in each of these themes are outlined.

Electoral participation

The interest shown by the people in both local and national affairs is partly demonstrated by their participation in the electoral process. In a democratic society, elections are the primary manifestation of citizens' voice (World Bank, 1997:111). The question is to what extent has the electorate participated in electing their Assembly members? How does their participation in District Assembly elections compare with presidential and parliamentary elections? The available data shows that the Ghanaian electorate has generally shown more interest in national level (i.e. presidential and parliamentary) elections than in local government elections as table 1 shows.

Table 1: Percentage Turnout in National and Local Government Elections in Ghana, 1969-1998.

| Year | Type of Election | % Turnout |
|---------|---------------------|-----------|
| 1969 | Parliamentary | 63.37 |
| 1978 | District Council | 18.40 |
| 1978 | National Referendum | 40.30 |
| 1979 | Parliamentary | 35.25 |
| 1988/89 | District Assembly | 59.25 |
| 1992 | National Referendum | 43.76 |
| 1992 | Presidential | 50.20 |
| 1992 | Parliamentary | 29.0 |
| 1994 | District Assembly | 29.30 |
| 1996 | Presidential | 72.80 |
| 1996 | Parliamentary | 72.80 |
| 1998 | District Assembly | 41.48 |

Source: National Electoral Commission, Accra.

National elections are contested on party political lines whereas this has not been the case with local government elections. The very low figure of 29 percent for parliamentary election for 1992 was due to the boycotting of the elections by all the political parties except those in the Progressive Alliance due to disputes over the outcome of the presidential election, which had been held a few months earlier. The government of Provisional National Defence Council (PNDC), which came to power in 1982, claimed that the Assembly system represented a significant contribution to the development of popular democracy at the local level. The District Assembly elections at the end of 1988 and at the beginning of 1989 demonstrated that the initial popular enthusiasm for the new District Assembly was remarkably high (Crook and Manor, 1998:213). After registering an estimated 89 percent of the voting population, there was a high overall turnout of about 59 percent. This turnout ranged between a high of 67 percent in the Upper West Region to a low of 44 percent in the Greater Accra Region. Twelve thousand eight hundred and forty-two (12,842) candidates contested the estimated 7,260 seats of which only 532 were unopposed (Ayee, 1990). The turnout in five of the eight study districts for which data is available was higher in two districts i.e. North Tongu and Twifo-Hemang-Lower Denkyira (THLD), than the average for the country as table 2 shows.

Table 2: Percentage Turnout in District Assembly Elections in Five Study Districts in Ghana, 1988/89-1998.

| District | 1988/89 | 1994 | 1998 |
|-----------------|---------|------|------|
| North Tongu | 67.9 | 43.2 | 47.3 |
| New Juaben Mun. | 52.5 | 32.2 | 41.0 |
| THLD | 62.1 | 34.3 | 48.2 |
| Juabeso-Bia | 55.9 | 36.2 | 56.4 |
| Bongo | 55.0 | 46.2 | 63.5 |
| National | 59.3 | 29.3 | 41.5 |

Source: National Electoral Commission (NEC), Accra.

Throughout the country, there is some evidence that participation rates were generally lower in the cities and major Urban Centres. For example, the lowest rate of 44 percent in the 1988/89 was recorded in Greater Accra Region, which is predominantly urban. This reflects, perhaps the greater hostility to government initiative among the urban population together with the lack of interest in local government and political apathy characteristic of the more cosmopolitan and shifting urban electorates (Crook and Manor, 1998: 213). Unfortunately, this initial enthusiasm changed significantly during the Assemblies' first electoral mandate. In the 1994 District Assemblies elections, the turnout dropped to 29 percent of the registered voters. With an enlarged electoral register drawn up for the 1992 elections, this represented an absolute as well as proportionate drop in numbers participating from 3.4 million to 2.4 million citizens actually voting (Crook and Manor, 1998:214). Though there was a drop nationally in the turnout, the rates recorded in the five district shown in table 2 were higher than the average for the country in 1994. Generally, interest in local government elections seem to have been rekindled as the turnout in the 1998 District Assemblies elections was higher than it was in the 1994 elections. With respect to our case study districts, the results of the households survey indicate high participation rate in the District Assemblies elections in both the 1988/89 and 1994 elections. Table 3 shows that apart from New Juaben Municipal, where the lowest rates were recorded in both elections, all the other districts are largely rural and where enthusiasm for District Assembly elections has been comparatively greater nationally.

Table 3: Percentage of Sampled Household Heads Who Participated in District Assemblies Elections in 1988/89 and 1994 in 8 District Assemblies.

| District Assemblies | 1988/89 | 1994 | Sample Size |
|---------------------|---------|------|-------------|
| Juabeso-Bia | 77.0 | 82.7 | 694 |
| THLD | 68.9 | 76.3 | 358 |
| New Juaben Mun. | 58.2 | 63.4 | 494 |
| North Tongu | 77.4 | 81.1 | 296 |
| Ashanti-Akim N. | 77.5 | 83.9 | 486 |
| Attebubu | 76.8 | 88.6 | 549 |
| Bole | 66.7 | 71.0 | 352 |
| Bongo | 83.5 | 89.3 | 253 |
| Total | | | 3482 |

Source: EPAD Field work 1997/98

Interestingly, a higher proportion of males than females participated in both elections in the study districts. In all the three District Assemblies elections held since 1988, people, who were ordinarily resident in the various electoral areas of the districts, were permitted, by Act 462, to stand for election on their own merits, integrity and proven participation in the development of their communities. No deposits were required of them and the government funded all the campaigns, the literature and the publicity in order to ensue equality of opportunity for all candidates to contest. The form of campaign was novel. Each candidate had to submit his/her photograph and they were made to mount platforms to present their manifestos and to answer questions from the electorate. There were, however, complaints of insufficiency of time for the District Election Committees to thoroughly vet the candidates after they had been nominated and also for the candidates to adequately present their manifestos to the electorate (Crook and Manor, 1998: 215). In spite of the non-partisan nature of the Assemblies, it is believed that some of the candidates were sponsored by political parties during the 1998 Assembly elections. All manner of factors influence the nomination and election of people to the Assemblies. The individual's personality (which embodies his/her integrity and comportment) and educational background, the candidate's involvement in community activities) was the most important factors that influenced the electorates in our study districts in electing candidates to their Assemblies.

The participation of the communities in the work of their Assemblies.

The people expect their Assemblies to oversee the development of their districts particularly, in the provision of services (e.g. health, education, water and sanitation), infrastructure (e.g. roads, electricity, markets), promoting employment opportunities as well as the security of the districts. However, the Assemblies cannot meet the expectations without resources and the support and co-operation of the people. The question is whether the people are interested in the work of their Assemblies. The results of our household survey show that a higher proportion of all categories of persons in the districts, as shown in table 4, highly to very highly interested in the work of the Assemblies.

Table 4: Percentage of Respondents and their Perception of the Interest of Various Categories of People in the Work of the Assemblies.

| People | L e v e l o f I n t e r e s t | | | | |
|-----------|-------------------------------|------|------|----------|------|
| | High | Low | | Very Low | DK |
| Very High | | | | | |
| Men | 35.1 | 34.7 | 17.3 | 8.7 | 4.2 |
| Women | 22.7 | 37.1 | 24.8 | 10.6 | 4.8 |
| Chiefs | 27.9 | 31.9 | 17.3 | 11.1 | 11.8 |
| Teachers | 24.5 | 35.4 | 18.1 | 13.1 | 8.9 |
| Farmers | 28.6 | 28.8 | 19.5 | 15.0 | 8.1 |
| N = 3482 | | | | | |

Source: EPAD Fieldwork 1997/98.

About 60 percent of all respondents thought that the various categories of persons, particularly men, were interested in the work of their Assemblies. But how does this translate into actual participation in the work of the Assemblies? Despite their generally infrequent contacts with their electorates, Assembly members remain the main source of information about what goes on in the Assemblies, according to about 41 percent of all household respondents. Neighbours of households and presumably, friends and relatives (18 percent), the print and electronic media (9 percent), were the other major sources of information. About 28 percent of the respondents never received any information about events in their Assemblies. Moreover, as it has been pointed out already, the communities were hardly consulted on the identification of their priority needs in the formulation of the development plans for their districts. While about 44 percent of the respondents in the household surveyed said they had never been consulted in this respect, over a third of the respondents (35 percent) had no knowledge of any district development plans and the consultations that were required in the establishment of priority needs of the communities. It is even more interesting to note from table 5 that a greater proportion of respondents from the district capitals as well as those living in other centres of economic importance in the districts rather than those in the remote parts of the districts were in this category. One would have expected respondents in such centres to have had greater contacts with their Assemblies than communities in the remote parts of the districts. Majority of the household respondents (77 percent) had never contacted their Assembly members to discuss with them issues concerning the welfare of their communities. Hence, there has been a very weak link between the Assemblies and the communities in their areas of jurisdiction. This, obviously, has had a dampening effects on the participation of the various communities in the work of their Assemblies.

Table 5: Location of Respondents and Consultation in the identification of the Priority Needs of Their Communities.

| Location | Yes | No | No knowledge of District Plan | No Consultations | Row Total | N |
|-----------|------|------|-------------------------------|------------------|-----------|------|
| D.C. | 29.6 | 44.8 | 35.5 | 52.5 | 41.0 | 1408 |
| SMEI | 30.5 | 26.8 | 42.2 | 24.2 | 30.4 | 1046 |
| S A M R | 13.6 | 17.3 | 7.7 | 9.0 | 13.3 | 457 |
| SIRA | 26.2 | 11.2 | 14.5 | 14.4 | 15.3 | 525 |
| Col Total | 19.4 | 44.5 | 21.4 | 14.6 | 100.0 | 3436 |
| N | 668 | 1530 | 737 | 501 | | |

D.C = District Capitals

SMEI = Settlements of major economic importance

SAMR = Settlements along major routes

SIRA = Settlements in remote areas.

Source: EPAD Fieldwork.

Chiefs and opinion leaders also complained that they were hardly consulted as to the priority that their Assemblies ought to have implemented for their communities and areas though there were indications that this situation was changing for the better. Some of the Chiefs said they were only occasionally consulted, while others reported that they were only informed by their assembly members about the projects that had been earmarked for their communities. But this was done without any prior consultation with them on the priority projects needed by their communities. Others simply said that they had never been consulted at all on any project for their communities neither had any projects been implemented in their communities by their District Assemblies (Yankson, 2000:203).

The Assembly members, who were interviewed, confirmed that they hardly met with the people of the areas they represented- chiefs, opinion leaders and the generality of their electorates. Only 24 percent of the 147 assembly members interviewed in the 8 study districts said they met all the chiefs and opinion leaders regularly while 59 percent did so only occasionally. Most of the meetings that the Assembly members managed to have with their constituents were meant to inform them of events in their Assemblies or to mobilise the people for community work. It was only on a few occasions that they discussed problems or the priority needs of their communities with them. Therefore, the expected participation of the communities in deciding their priorities is seriously compromised.

The voluntary nature of District Assembly work and lack of adequate resources constrains the Assemblies in providing the necessary incentives to the Assembly members and these adversely affect the Assemblies in meeting their constitutional obligations to their electorates. The Assemblies are now faced with the challenge of providing adequate incentives such as provision of means of transport to Assembly members who operate in inaccessible rural areas; adequate transport and travel allowance paid to members who travel on official duties, attractive sitting allowance to assembly members as well as attractive terminal benefits. Most Assemblies are financially weak, for they depend mainly on government grants and are faced with the issue of poor performance in the generation of revenue internally. This makes the work of the Assemblies unattractive to many prospective and well-qualified people and this of course hampers grassroots participation in the work of the Assemblies.

Community mobilisation for development

Community participation is a well-known and accepted paradigm in community and regional development. Some arguments have been put forward in favour of community participation (Marsden, 1991 :32-35). These include the need for communities to organise to meet their own needs as conventional services are not extended to them as quickly as required. It also brings about greater possibilities for self-reliance beyond the initial support that communities may receive from external sources in the execution of their development projects. It is also assumed that, by participation, more will be accomplished by raising the productivity of the poorest and least productive. Community participation means that services can be provided at lower costs. It gives people power to influence or understand the decisions affecting their lives and thereby avoids feelings of alienation and powerlessness. Community participation leads to a sense of responsibility for a project. When people take an active part in the planning and or implementation of a project they will consider the project to be collectively their own and have responsibility for it. Community participation guarantees that a felt need is involved. By commitment, it is argued that communities demonstrate need, measured in terms of readiness to organise and to contribute (Marsden, 1991 }.

Community participation in project execution is mainly in the provision of communal labour by the communities, led by their traditional authorities, and sometimes cash contribution as shown in table 6. It can be inferred from the table that quite an appreciable proportion of the

respondents indicated that their communities made no contributions to the implementation of development projects there. Community mobilisation for self-help in development has a long history in Ghana. This tradition is deeply ingrained in the culture of Ghanaian villages. Prior to and even after independence, in the spirit of self-help, villages and communities joined forces to construct roads, bridges, latrines, cemeteries etc. for their own use (Badu and Parker, 1992}. Though Ghanaians have become more and more dependent on central government for the provision of services and amenities, the spirit of self-help is still a vital part of the Ghanaian culture. The many "hometown" and voluntary associations and community-based organisations based in towns and cities in Ghana as well as those that operate from outside the country attest to this phenomenon not only in Ghana but also in other West African countries. The self-help spirit in rural as well as in urban communities may have slackened somewhat during the 1970s and the early 1980s largely as a result of the economic difficulties that the country faced during that period. With structural adjustment and the rolling back of the state, the private sector and communities have been urged to move to the centre stage. One should, therefore, expect a resurgence of self-help spirit in the communities. The institution of decentralised development administration in the country since 1988 is expected to nurture and facilitate this resurgence. The presence of the Assemblies seems to have stimulated this. Half of the respondents in our household survey said that there had been an increase in self-help spirit in their communities since the coming into being of their Assemblies while about 20 and 14 percent said there had not been any change and that the self-help had declined respectively. The credit for an appreciable improvement in the level of the self-help spirit, however, should not go to the Assemblies alone but also to the leadership of the traditional authorities in the communities. Chiefs are supposed to be agents of development in their communities and areas under their traditional jurisdiction. They have always been involved in the mobilisation of their peoples for the execution of community-initiated projects. In the past, this was done mainly through Town and Village Development Committees. Their efforts were often thwarted by inadequate funds. Even so, not all communities were able to organise themselves either due to the inactivity of their chiefs or chieftaincy problems. Most communities now look up to their Assemblies and non-governmental organisations operating in their districts for help.

Another potential source of support to community development is the mobilisation of the large number of sons and daughters of the various communities who live outside their areas of origin. The interviews with the chiefs revealed that generally, citizens living outside their home areas had not contributed much to the development of their places of origin. There had not been any sustained contributions either in cash or in kind beyond occasional donations made, particularly, during annual festivals. In some of the communities, it was reported that no associations of non-resident citizens existed anywhere and most of those that existed were not very active. Some of the chiefs, at the time of the survey, were trying to encourage their non-resident citizens to form such associations in order to support the development efforts of their communities. These associations usually help their communities to implement infrastructure projects such as electrification projects, provision of water, construction of clinics and health posts, rehabilitation and building of school blocks etc. Communities that are not fortunate enough to have inactive or non-existent "hometown" Associations was due to the fact that their citizens hardly visited their places of origin and were, therefore, not usually abreast with the problems confronting their communities and appreciated the need to help. The thought that resident citizens of their home areas were not contributing any thing to the development of their own communities discouraged them from making the necessary contributions. Also, the poor performance of their District Assemblies discouraged the non-resident citizens from making any meaningful contributions to the development of their home areas.

Table 6: Contributions of Communities to the Implementation of Development Projects in the Districts.

| Type of Contribution | Percent of Respondents |
|----------------------|------------------------|
| Communal Labour | 44.3 |
| Cash Contributions | 7.8 |
| No Contributions | 25.1 |
| No Response | 22.8 |
| Total | 100.0 |

Source: EPAD Fieldwork. 1997/98

There are also the many civil society organisation (CBOs) operating in the districts. These represent professional, trade associations and other socio- economic as well as religious and political groupings. Quite a number of them, however, need empowering in financial and organisational terms to be able to function effectively. Their relationship with the Assemblies may not be as strong as may be desired so the Assemblies need to effectively link up with them in order to enhance their roles in advocacy and in the development process of the communities in which they operate. The available data shows that quite a sizeable number of them maintain good relations with their Assemblies through their advocacy at the consultation with the Assemblies (Snook et al 1998). The role of traders associations in urban management, for example, has come to the fore in recent years mainly as a result of the realisation by the assemblies of the need to adopt dialogue and co-operation rather than confrontation with traders in the search for solution to urban management problems arising from trading activities in the towns and cities in Ghana. A major issue is the empowerment of CBOs. This is one area where donors are actively working. A good example is the United States Agency for International Development (USAID)/International Foundation for Election Systems (IFES) projects for Enhancing Civil Society Effectiveness at the Local Level (ECSELL) in twenty districts in the country (Snook et al 1998).

The challenges of popular participation

Sub-district level

One of the major weakness of the decentralisation programme in Ghana is the non-existent and or non-functioning of sub-district structures. Even though successive governments of Ghana recognised the importance of sub-district structures in decentralisation programme, sub-district structure were considered unimportant compared to the regional and district structures for a number of reasons among which are that.

Sub-district structures deal with mundane matters (grassroots enthusiasm and self-help projects) and are therefore not important in building a rural support base.

.Some governments created parallel structures which they actively supported to satisfy social needs while the sub-district structures were unable to undertake development projects of comparable proficiency. This tended to weaken the legitimacy of the sub-district structures.

.Sub-district structures were considered voluntary, sacrificial and participatory bodies whose members should earn no remuneration.

Sub-district structures are subordinate bodies of regional and district level institutions and therefore perform delegated functions (Ayee 2000:131).

The provisions in Legislative Instrument (L.I.) 1589 suggest that sub-district structures have been established to promote participation of people in their affairs. In practice, however, this has not been achieved by the sub-district structures for a number of reasons (Ayee 2000: 147).

There have been conflicts between DAs and the sub-district structures over roles, functions and resources. In the past, the basic units of local governments were city/municipal councils

or urban councils or local councils and they were both policy-making and implementing structures. The position is now a little more complex. The highest level in the local government system, that is, the District Assembly, is the basic unit of local government. The sub-district structures are supposed to be its implementing agents. In this respect there have been conflicts. This has led to the call by some DAs to the Ministry of Local Government and Rural Development to re-define the roles and functions of the sub-district structures.

Perhaps with time some of the areas of conflicts between the DAs and their sub-district structures may be resolved. Sub-district structures in their current form are new in many districts. Though sub-district structures have been part of the newly created local government system since 1988, it was only recently that they became established through the elections of the Unit Committees in 1999. Even that, Assemblies, particularly the Metropolitan Assemblies, have had difficulties getting the Unit Committees firmly established (see Thomi et al 2000; Ayee 2000).

The main difficulties encountered in this were:

Getting the required number of people to constitute Unit Committees in some areas has been a problem. Sometimes District Chief Executives (DCEs) had to persuade people to offer themselves so as to get the required number of people from their communities to endorse their candidature. This may call for the amendment of L.I 1589 to fix the lower and upper range of elected members. The present clause fixes the lower and upper limit of elected members to a Unit Committee at ten.

Unit Committees have large membership and experience has been that only a few members contribute meaningfully to their deliberations. The election of Unit Committees was, unfortunately, not competitive and therefore, it was reported, that a few people with questionable characters, had become members.

The large number of Unit Committees and the expensive and cumbersome electoral process involved and their operations are real constraints to the sub-district structures in the decentralisation programme.

Most of the Unit Committees have been polarised around local disputes. For instance, some of them have engaged in chieftaincy disputes even though they need traditional authorities to complement their efforts.

Unit Committee elections held in June 1998 have brought a lot of antagonism among communities -between the Unit Committees and the traditional authority structures. In some areas, influential opinion leaders, who would have contributed to development of their areas, have refused to work with Unit Committee members who defeated them in the elections.

There has been general apathy towards the operations of the sub-district structures. This is because most people who are serving on them are not paid either a sitting or transport allowance. Most Unit Committee members have become disenchanted and frustrated because, contrary to their expectations, being a member of the Unit Committee is sacrificial and voluntary. Moreover, some citizens in the communities feel that the work of the sub-district structures is a duplication of that of the DAs. Again, the sub-district structures lack the human and material resources to promote development.

The general public hardly attend meetings called by Unit Committees. As Ayee (2000: 148-149) aptly puts it "... the sub-district structures are facing legitimacy crisis. Their fore-bearers, the District Assemblies are still grappling with the high expectations, which the communities have placed on them and which cannot be fulfilled. Under this turbulent environment of high expectations, the one-year existence of the sub-district structures has failed to impress the communities that will goad them to arouse their support".

To ensure that sub-district structure perform the role for which they have been assigned in the decentralisation process in Ghana, it has been suggested that an appropriate formula be devised/adopted to create manageable Unit Committees for the various communities/ areas of

the country .It has also been suggested that the number of Unit Committees be reduced and that the current threshold population of 500 be increased. Also, the geographical coverage of Unit Committees should be increased (Thomi et al 2000: 331).

Secondly, there is the need to institutionalise and integrate the sub-district structures into the operations of the District Assemblies. The sub-districts must be adequately resourced to enable them perform their role effectively. Open public meetings and publicity that are meant to encourage individuals and communities to participate in the activities of the sub- district structures should be regular feature of the District Assemblies.

To foster unity between the communities, their traditional authority structures and the Assemblies and their sub-structures, it is important that clear-cut role of Chiefs and traditional authority is defined to ensure that there is peace in their communities so mobilisation of their people for development may proceed. There is the need, therefore, for effective collaboration and consultation to ensure effective mobilisation of communities.

Gender Participation

The work of the Assemblies is dominated by men. Women's participation and involvement in active politics in general and in the work of District Assemblies, in particular, is very poor throughout the country .Women are known not to be active participants at meetings organised by Assembly members in the areas they represent. Yet women are known to be very effective in the mobilisation of other women in their communities. The challenge is how to get many women to be actively involved in the work of the Assemblies at both the district and sub-district levels. Women are less inclined than men in offering themselves for election in District Assemblies. In 1994, for instance, out of a total 12,855 candidates who stood for election to the District Assemblies, there were only 384 women (3 percent). Currently there are only 438 women in all the 110 District Assemblies in Ghana. It is when women are represented in the Assemblies and assume leadership roles and are able to articulate their needs there that the Assemblies would really be gender sensitive and push for projects and programmes targeting women, children and other disadvantaged groups in the districts. When women actively participate in the formulation of such projects and programmes, they would participate fully in their implementation. The major factors that inhibit the participation of women in the work of the Assemblies include:

low levels of educational attainment by women;

lack of economic empowerment of women;

traditional and cultural practices that discourage the active participation of women in decision-making.

The way forward in ensuring active female participation in politics in general and the work of the Assemblies in particular are:

promoting girl-child education in communities to raise the self-confidence of women and to empower them to articulate their views;

the DAs could help by offering scholarships to needy girls to improve their level of schooling; women should be encouraged to participate in the work of sub-district structures particularly at the Unit Committee level as this could serve as a training ground to enable them participate effectively in the District Assemblies;

the Assemblies should embark on outreach programmes to encourage women on the need for them to participate in the work of the Assemblies;

women in leadership position in politics in particular must lead this crusade to serve as role models for women;

husbands should encourage and support their wives in their work at the District Assemblies (DAs);

traditional and cultural practices that discourage active participation of women in decision-making need to be examined and reviewed by the Assemblies; women need to be empowered economically through support for their income generating activities to enable them have the confidence to participate in the work of the assemblies (Thomi et al 2000: 334).

Conclusion

There has been some level of grassroots participation in the work of the Assemblies but there are many obstacles in the way of achieving this effectively. Part of the problem has to do with the weaknesses of the Assemblies as local government bodies. Part of the problem emanate from the society itself as they have been outlined above. These problems offer us the opportunities to derive strategies to overcome them and enhance the quality of a local government that the nation wishes to attain to guide develop from below.

Bibliographie

AHWOI, K.

2000 "Trends in Local Government Reforms and Decentralisation in Ghana", in W. Thomi, P.W.K. Yankson and S.Y. Zanu (eds): *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Prosoects*, 15-26. (EPAD Research Project and Ministry of Local Government and Rural Development),

AKUOKU FRIMPONG, H.

1974a "Ghana in Search of Viable Local Government System" *Green Hill Journal of Administration* (GIMPA, Ghana) 1(3)

1974b "The Need for Effective Decentralised Framework to Promote Development From Below" *Green Hill Journal of Administration* 1(1)

ARYEE, J.R.A.

1990 "The Implementation of the 1988/89 District Assembly (Local Government) Elections in Ghana", *African Insight* 22(4):283-287.

1991 "Civil Service Reform Under the Provisional National Defence Council (PNDC) of Ghana" *The Journal of Management Studies* 7:1-12

1992 "Decentralization Under Ghana's Fourth Republican Constitution" *The Journal of Management Studies* 8:1-10

1994 *An Antonomy of Public Policy Implementation: te Case of Decentralization Policies in Ghana*. Avebury : Aldershot

1995 "Financing Subnational Governments in Ghana: the District Assemblies Common Fund" *Regional and Federal Studies* 5(3):292-306.

1996 "The Measurement of Decentralization: the Ghanaian Experience 1988-1992", *African Affairs* 95:31-50.

1997a "The Adjustment of Central Bodies to Decentralization: the Case of the Ghanaian Bureaucracy", *African Studies Review* 40(2):37-57

1997b "Local Government Reform and Bureaucratic Accountability", *Regional Development Dialogue* (NCRD, Nagoya, Japan) Vol.18(2):86-104

2000 "Sub-District Structures and Popular Participation", in: W. Thomi, P.W.K. Yankson S.Y. Zanu (eds.), *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Pros e s* (EPAD Research Project/Ministry of Local Government and Rural Development) Accra:127-156

ASIBUO, S.K.

1992a "Decentralization in Ghana: Myth or Reality", *The Journal of Management Studies* :63-74

1992b "Military Regime Performance in Decentralizaion and Local Administration for Development: A Ghanaian Case Study", *African Insight* 22(4):283-287

BADU, Y.A. and A. PARKER

1992 "The Role of Non-Governmental Organisations in Rural Development. The Case of Voluntary Workshops Association of Ghana", *Research Review* 8(1-2)

1993 "Intergovernmental Relation in Ghana: the District Assemblies and the 1988 Local Government Law", *The Journal of Management Studies* 10:54-64

CONYERS, D.

1989 "The Management and Implementation of Decentralized Administration", in: *Decentralization in Africa: Policies and Training* (Commonwealth Secretariat, London)

CROOK, R.C.

1994 "Four Yeas of the Ghana District Assemblies in Operation: Decentralization, Democratization and Administrative Performance", *Public Administration and Development* 14: 339-364

CROOK, R.C. and J. MANOR

1998 *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge: Cambridge Univ. Press

HARRIS, D.

1983 "Central Power and Local Reform: Ghana During the 1970s" in: P. Mawhood (ed.), *Local Government in the Third World: the Experience of Tropical Africa*, Wiley: Chichester

MARSDEN, D.

1991 "What is Community Participation?" in: R. Crook, and Alf Morten Jerre (eds.), *Government and Participation: Institutional Development. Decentralisation and Democracy in toe Third World* (CHR Michelsen Institute: Department of Social Science and Development Report)

MAWHOOD, P. (ed.)

1983 *Local Government in the Third World: the Experience of Tropical Africa*, Wiley: Chichester

MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT

1991 *From Centre to the Grassroots* (Excepts from selected Speeches on the PNDC's Decentralisation Policy 1988/1991)

1992 *From Centre to the Grassroots* Vol. II.

1993 *From Centre to the Grassroots* Vol. III

1995 *Selected Speeches and Papers*.

1996 *Selected Speeches and Papers*.

MOHAN, G.

1996 "Neoliberalism and Decentralised Development Planning in Ghana", *Third World Planning Review* 18(4):433-454

NATIONAL DEVELOPMENT PLANNING COMMISSION (NDPC)

1995 *Ghana's New Development Planning System: General Information and Planning Guidelines for the Preparation of Sectoral and District Development Plans*, Flagstaff House, Accra

NKRUMAH, S.A. (ed.)

1990 *Ghana Local Government Law -Issues of Implementation. A Report on the Annual Workshop on Decentralization in Ghana*, (School of Administration, Legon)

1991 *Financing District Development and Administration Under a Decentralized Framework. A Report on the annual Workshop of Decentralization in Ghana*, (School of Administration, Legon)

- 1992 *Decentralized Administration Under the Fourth Republic. A Report on the Annual Workshop on Decentralization in Ghana*; (School of Administration, Legon)
- NSARKOH, J.K
1994 *Local Government in Ghana*. Accra: Ghana Universities Press
- OAKLEY, P.
1989 *Community Involvement in Health Development*. Geneva:WHO
- QUARCOOPOME, S.S.
1998 "Municipal Administration at Accra", *Research Review* (NS)14(2):96-107
- REPUBLIC OF GHANA/MLGRD/GTZ
(n.d) Decentralization and local Government in Ghana (Prepared by A.K. Aforo PAB Consultants for Programme for Rural Action)
- REPUBLIC OF GHANA
1995 *Vision 2020- The first Step*. Tema: GPC
- RONDINELLI, D.A; J.R. NELLIS, G.S. CHEEMA
1983 Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experience (The World Bank Staff Working Papers. No.581, Washington, D.C. U.S.A)
- SMITH, Brian C.
1985 *Decentralization: the Territorial Dimensions of the state*, London: Allen and Unwin
- SNOOK, S.I; AYEE, J.R.A., BOAFO Arthur, K; ARYEETEY, E.
1998 *Civil Society and local Government in Twenty Districts in Ghana: Surprises, Problems and Opportunities* (IFES Project ECSEII Baseline Assessment, Accra)
- TAMAKLOE, E.K.A.
1992 "Planning to Consolidate the District Assemblies", in: S.A. Nkrumah, S.A. (ed.), *Decentralized Administration Under the Fourth Republic*, 80-98. Legon: University of Ghana
- THOMI W, P.W.K. YANKSON and S.Y. ZANU
2000 "Lessons from the Past and the Future of Decentralization in Ghana", in: W. Thomi, P.W.K. Yankson and S.Y. Zanu (eds.), *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Prospects*, 127-156. Accra. (EPAD Research Project/Ministry of Local Government and Rural Development in Ghana)
- WUNSCH, J. and OLUWU, D.
1990 *The Failure of the Centralised State*. Boulder: Westview
- WORLD BANK
1997 World Development Report
- YANKSON, P.W.K.
2000 "Decentralisation and Traditional Authorities in Ghana", in: W. Thomi, P.W.K. Yankson and S.Y. Zanu (eds.), *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Prospects*, 157-184. Accra. (EPAD Research Project/Ministry of Local Government and Rural Development in Ghana)
- 2000 "The Problem of Building-up Capacity for Decentralised Planning at the District Assemblies in Ghana" in: W. Thomi, P.W.K. Yankson and S.Y. Zanu (eds.), *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Prospects*, Accra: (EPAD Research Project/Ministry of Local Government and Rural Development in Ghana)

Décentralisation : approche de communication et cohésion méthodologique en question

Modibo Kéita
(Consultant, CEK Bamako)

La communication et le développement organisationnel sont deux thèmes principaux de la littérature sur le développement de l'Afrique. Cependant, ils ne font pas partie du débat actuel sur la décentralisation territoriale, un sujet essentiel dans les discours politiques du Mali depuis 1991. L'article suivant est un plaidoyer pour le renforcement de la décentralisation dans le paysage politique malien. Il précise deux hypothèses principales. Premièrement, les acteurs de la décentralisation, les décideurs politiques, le secteur public, les ONG et les partenaires au développement communiquent peu. Deuxièmement, il manque une orientation claire et fiable dans le processus de décentralisation qui pourrait assurer un succès durable des efforts. Ces problèmes et bien d'autres sont discutés et des solutions proposées.

Introduction

Si l'on passe en revue la littérature sur le développement de l'Afrique, des indépendances à nos jours, on se rend compte que beaucoup de préoccupations aujourd'hui considérées comme cruciales n'ont pas toujours retenu l'attention des décideurs, ni des chercheurs. Tel est le cas de la « communication et du développement organisationnel », qui, depuis une dizaine d'années au moins, font partie des préoccupations majeures en vue du renforcement de la société civile, notamment des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des entreprises privées, mais aussi des services administratifs et techniques. En revanche, ce souci ne se retrouve pas dans l'analyse de l'action politique de l'État, en particulier dans l'appréciation de la politique de décentralisation. Or, la communication et les relations publiques sont généralement admises comme des facteurs déterminants de la réussite de toute politique. Selon Carla Reckert, « le travail de relations publiques veut créer une relation avec le public en entrant en communication avec les citoyens. Son objectif est, à long terme, d'améliorer « l'image de marque » d'une collectivité ou d'une autorité » (Reckert 2000: 85).

Une autre préoccupation cruciale pour le développement de l'Afrique a été et reste encore souvent négligée, malgré l'insistance d'éminentes personnalités comme Léopold Sédar Senghor ou Cheick Anta Diop : le souci de la méthode. Selon Senghor, pour que l'action aboutisse, il faut toujours agir avec méthode et discernement. La méthode est le fondement de la *Pédagogie de la Négritude* (Diouf 1979), tandis que pour Cheick A. Diop, ce qui manque le plus à l'Afrique, ce ne sont pas tant des théories pour comprendre le sous-développement, mais des formules claires, des méthodes et des instruments d'action pratique, fondés sur l'expérience culturelle africaine (Diop 1974).

La présente contribution se présente comme un plaidoyer pour un meilleur ancrage de la décentralisation dans la culture de développement au Mali¹, en se fondant sur les éclairages

¹ « L'environnement culturel est structuré en référentiels de plusieurs ordres, intégrés les uns dans les autres : le référentiel philosophique ou *système philosophique* (métaphysique, ontologie, cosmogonie, religion, etc.), qui définit la place de l'homme dans l'univers ; le référentiel politique, ou *système politique* (institutions, règles définissant la source et la répartition du pouvoir), qui s'inspire du système

théoriques que je viens de mentionner. Comme son intention est d'améliorer la mise en œuvre de la politique de décentralisation territoriale, elle insiste à dessein sur des aspects problématiques, sans nier pour autant les aspects positifs que comporte également la décentralisation au Mali.

Une hypothèse principale sous-tend toutes les analyses qui suivent : l'État n'assume pas suffisamment son rôle de leadership dans l'animation du processus de décentralisation. Ceci a deux conséquences majeures : premièrement, il y a une insuffisance et parfois même un manque de communication entre les acteurs de la décentralisation (les décideurs nationaux, les agents du secteur public, les acteurs communaux, les ONG et les partenaires au développement). Ce déficit de communication entrave sérieusement leurs aptitudes à s'approprier la décentralisation sur le terrain. Deuxièmement, la décentralisation territoriale ne suit pas une ligne méthodologique claire, constante et fiable. On assiste plutôt à la juxtaposition de plusieurs approches méthodologiques, parfois contradictoires, et qui s'apparentent bien souvent à des tâtonnements. A terme, cette confusion méthodologique pourrait être lourde de conséquence pour le succès de la décentralisation : émergence de nouveaux conflits et exacerbation d'anciens conflits (comme ceux liés au foncier) et risque de frustrations si des résultats probants – l'amélioration de la qualité de vie des citoyens - se font attendre.

Insister sur le leadership de l'État ne signifie nullement ne pas reconnaître la part de responsabilité d'autres acteurs, notamment celle des collectivités locales et de la société civile, eu égard au contexte de gouvernance démocratique dans lequel la décentralisation se met en place. En tout état de cause, la démarche choisie ici consiste plus à poser un diagnostic précis de la décentralisation qu'à trouver des solutions immédiatement applicables aux problèmes identifiés (pour un diagnostic plus global, voir Sawadogo 2001).

Les faiblesses de la communication

Le processus de décentralisation souffre d'un déficit de communication, aussi bien entre les autorités nationales qu'entre celles-ci et les autres acteurs. Ce déficit se manifeste autant au niveau des relations publiques qu'au niveau de la diffusion d'informations techniques.

Définition du concept de communication

Le concept de communication étant très large, j'aimerais d'abord le préciser dans le cadre du présent exposé. L'aspect qui nous intéresse ici se rapproche de la notion de « relations publiques ». Selon Carla Reckert, l'exercice des relations publiques peut se définir comme une « sollicitude patiente envers le public, auquel il faut dire de manière compréhensible ce que l'on fait, pourquoi on le fait, ce qu'il peut en advenir et cela, dans un monde qui n'aime pas écouter » (Grueem cité in Carla Reckert 2000: 84).

Max Weber avait déjà spécifié que toute action sociale (la décentralisation dans le cas présent) repose, entre autres, sur la « communication » et la « compréhension / *Verstehen*», c'est-à-dire que la communication constitue un gage de compréhension.

En matière de décentralisation, l'État malien a l'avantage d'avoir à faire à un public très intéressé, qui aime écouter et a soif d'information. Ce besoin n'est pas suffisamment satisfait, nonobstant les actions d'information du public à travers les mass-media et des brochures. En effet, ces

philosophique ; le référentiel juridique, ou *système juridique* (règles des contrats, obligations, rapports entre les citoyens, entre les citoyens et les biens, l'Etat), qui s'inspire du système politique ; le référentiel économique, ou *système économique*, qui s'inspire du système juridique. Il y a donc ajustement dynamique entre les référentiels du pouvoir et les référentiels dominants (de la majorité). S'il y a décalage, il y a tension et risque de rupture » (Wade 1989: 59 -60).

actions se limitent le plus souvent à la diffusion d'informations élémentaires, relevant de la propagande, puisqu'on assiste rarement à des débats réellement contradictoires (qui sont les plus instructifs). Le point critique concerne donc ici la qualité de l'information et le type de public visé.

Besoins d'information sur les réformes institutionnelles en cours

Au plan institutionnel, on assiste constamment à de nouveaux développements, attendus ou non, dans l'application de la décentralisation : émergence de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), puis de l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT), des Centres de Conseils Communaux (CCC), des Cellules de Coordination Nationale (CCN), de nouveaux concepts comme un opérateur de CCC et bien d'autres créations nouvelles. Seule une toute petite minorité de cadres maîtrise cette dynamique institutionnelle dans toutes ses nuances. Dans une enquête récente, je fus moi-même perplexe d'entendre parler à la fois de Comité National d'Orientation (CNO) et de CCN. J'étais convaincu qu'il n'existait que la CCN. Pour en avoir le cœur net, j'ai dû aller à la source pour actualiser mes connaissances sur l'évolution du dispositif d'appui technique et financier aux collectivités territoriales et les rôles complémentaires de ces différents organes, dont certains sont des structures de projets (comme la CCN) et d'autres des institutions pérennes (ANICT, CNO, Comité régional d'Orientation (CRO), etc.).

Les dispositifs d'appui aux Collectivités Territoriales

Pour faciliter la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain, le gouvernement a mis en place un « Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales » qui intervient par le biais de deux instruments institutionnels :

- Un instrument financier : l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) par qui passe l'aide financière du gouvernement et des partenaires au développement (par exemple l'Union Européenne, le Fonds d'Equipement des Nations Unies et l'Agence Française de Développement) aux communes. Créée par la loi n° 00-042 du 7 Juillet 2000 et le décret n°00-386/P-RM du 10 Août 2000 relatif à son organisation et à son fonctionnement, l'ANICT est une institution d'État pérenne, avec des antennes régionales qui sont les interlocuteurs opérationnels des Collectivités Territoriales (CT).
- Un instrument technique : les CCC qui assurent aux communes l'assistance technique requise pour avoir accès aux fonds de l'ANICT et d'une manière générale pour avoir la maîtrise d'ouvrage dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Les CCC sont présentement gérés par des « opérateurs » agréés par l'État, sur une période expérimentale de trois ans (jusqu'en 2003/2004). A l'issue de la phase pilote, les CCC seront mis sous la tutelle directe des CT. Les CCC sont basés au niveau des cercles et leurs opérateurs sont des programmes/projets de développement, des ONG internationales, des ONG nationales, des consortiums d'ONG et des bureaux d'études maliens. Les CCC ne fournissent pas eux-mêmes des prestations techniques, mais assurent l'interface entre les communes et les prestataires de services compétents (secteur privé, ONG, associations de développement, services déconcentrés de l'État, etc.).

Interprétation des lois et textes réglementaires

Un autre terrain à défricher concerne l'information régulière sur l'adoption de nouveaux textes législatifs et réglementaires et/ou leur révision. L'adoption de la loi n°0095-034 portant code des Collectivités Territoriales a provoqué une onde de choc sans précédent sur le corpus législatif.

Ses effets n'épargneront aucune loi. Aucun décret ni aucune réglementation sectorielle n'échappera à court ou long terme à son impact. D'un autre côté, de nombreux acteurs ne cessent de réclamer l'adaptation du Code des Collectivités aux réalités du terrain. Certaines de ses dispositions se trouvent donc sous les feux de la critique et le code a déjà connu des amendements. Pourtant, peu d'acteurs sont informés de ces débats et de leurs résultats.

Pratiquement tout l'arsenal des textes législatifs et réglementaires régissant les différents secteurs d'activités techniques est à adapter à la dynamique de la décentralisation. De 1999 à 2000, un comité interministériel travaillant sous la direction de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI), en vue de faciliter le processus de transfert de compétences aux Communes, a impulsé plusieurs ateliers et réunions de concertation intra et intersectorielle impliquant les départements de la santé, l'éducation, l'hydraulique, l'emploi, etc. Toutes ces rencontres - sur lesquelles je reviendrai plus loin - ont constamment souligné la nécessité de relire certaines des dispositions du Code des Collectivités et les lois et textes de base organisant les différentes activités sectorielles.

Ainsi, l'atelier national sur le transfert de compétences que j'ai eu l'honneur de modérer, avait recommandé, concernant le dispositif législatif et réglementaire :

1. L'harmonisation et l'adoption de textes de politiques sectorielles adaptées au contexte de la décentralisation, notamment :

- la relecture du décret N°99 - 203/PM-RM du 22 juillet 1999 portant création des organes d'orientation, de coordination et d'évaluation du plan décennal de développement sanitaire et social 1998-2007 et du programme de développement sanitaire et social 1998-2002 ;
- la relecture de l'arrêté interministériel N°94-5092/MSSPA-MATS-MF en date du 21 avril 1994 fixant les modalités de création des Centres de Santé Communautaire (CSCOM) et les modalités de gestion des services socio-sanitaires de cercle / Préfecture, de Commune, des CSCOM ;
- le projet de loi sur la réforme hospitalière.

2. La sécurisation statutaire des agents de l'État travaillant dans les collectivités territoriales par :

- la modification du statut général des fonctionnaires pour prendre en compte la nécessité de création d'une nouvelle position, la mise à disposition ;
- la relecture de la loi N°95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, pour élargir la liste des fonctionnaires des collectivités territoriales à d'autres catégories de personnels ;
- l'adoption des mesures réglementaires nécessaires.

3. La relecture du Code des collectivités territoriales pour :

- clarifier les compétences entre tous les niveaux de collectivités territoriales (Commune, cercle / Préfecture, région, District de Bamako) et entre leurs organes,
- prendre en compte les problèmes de cohérence soulevés par les politiques sectorielles des Départements Ministériels.

4. La relecture de la loi N°94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics pour tenir compte des exigences de la décentralisation ;

5. L'accélération de la mise en œuvre du programme de déconcentration par le gouvernement ;

6. La mise en place, par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Territoriales (MATCL) en lien avec la structure chargée des réformes institutionnelles, d'un cadre de mise en cohérence des textes des différents Départements Ministériels relatifs à la Décentralisation, dans le délai d'un mois (MDRI, juin 2000: 8-9, 25).

Depuis l'adoption de ces résolutions et la dissolution du groupe de travail interministériel, l'information sur ces réflexions de restructuration sectorielle au sein des différents départements n'est plus largement diffusée. Elle reste l'apanage de quelques hauts cadres des départements concernés. Je sais par exemple qu'au niveau des départements de l'éducation et de l'hydraulique, de gros efforts pour la relecture des textes ont été entrepris. Mais à l'instar des autres citoyens « normaux », je n'ai aucune information fiable faisant état des résultats tangibles atteints par les différents départements. On reste complètement dépendant des canaux informels d'information (relations de travail, relations personnelles, etc.) où rumeurs et informations réelles se confondent.

Un autre exemple frappant concerne l'information sur l'évolution et l'interprétation des nouveaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la foresterie. La remise en cause publique des méthodes de travail de l'ancien service des Eaux & Forêts par la Conférence nationale de 1991 a conduit à l'adoption de la stratégie de gestion durable et participative des ressources naturelles, prônée par la *Direction Nationale de la Conservation de la Nature (DNCN)*. La gestion des ressources naturelles a connu depuis lors des mutations importantes et, à mon sens, très positives. Pourtant, les malentendus, non dénués parfois de méfiance, semblent encore prévaloir dans les rapports entre le secteur public et les ONG, qui apprécient différemment les marges réelles de participation qu'offre la réglementation actuelle. Je trouve très caractéristique le cas de la Charte Pastorale, qui a été adoptée il n'y a pas si longtemps (cf. Loi n°01-004 du 27 / 02 / 01 portant charte pastorale) et qui institutionnalise la consultation des organisations de la société civile (associations pastorales) dans la mise en œuvre de la nouvelle législation. A peine adoptée, cette charte a déjà subi une première révision, dont les enjeux sont largement méconnus du public.

Clarification des concepts – clefs de la décentralisation

Un troisième et dernier exemple où le besoin d'accès régulier à l'information autorisée se manifeste concerne le transfert de compétences. L'importance d'une bonne communication se ressent déjà au niveau de la définition du terme technique de «compétences ».

En effet, dans le contexte de la décentralisation, la compétence désigne l'aptitude légale à agir dans un secteur d'activités précis, tandis que dans la science du management, elle peut se rapporter à la qualification professionnelle et aux capacités opérationnelles d'un individu, d'un organe ou de toute une structure. Ainsi quand on parle du Transfert de Compétences (TdC) d'une structure comme la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) aux Collectivités Territoriales (CT) et aux ONG/associations en matière de Gestion de Ressources Naturelles (GRN), on ne parle pas techniquement de la même notion de transfert. Dans le cas des communes, il s'agit de rôles qui leur sont dévolus du fait de la loi, tandis que dans le cas des ONG, il s'agit de les habiliter à conduire correctement, en tant que prestataires de services, certaines activités de maintien du potentiel productif des sols.

Mais même dans le cas des compétences à transférer aux CT, on observe de temps en temps des interprétations divergentes entre des départements techniques, voire au sein d'un même département. En l'occurrence, j'ai relevé deux conceptions opposées :

- *la commune en tant qu'entité autonome*

Selon cette conception, la CT agit en tant qu'entité administrative complètement responsable et qui répond elle-même de ses actes devant la loi. L'initiative revient entièrement à la commune dans la gestion des infrastructures, biens, ressources financières et humaines que l'État veut bien lui confier.

- *la commune comme auxiliaire de l'administration centrale*

Cette approche organise le TdC comme une répartition de rôles entre la CT et les services techniques de l'État. La répartition des tâches doit être complémentaire, de manière à ce que la Collectivité locale reçoive des attributions strictes qu'elle exerce sous le contrôle du département technique compétent. La tendance est donc ici à confiner la Commune à un statut d'exécutant.

Ces différentes visions du TdC s'inscrivent dans le cadre d'une typologie encore à élaborer. Elles reflètent l'embarras des services techniques chargés de transférer aux CT une bonne partie de leurs compétences administratives, mais aussi et surtout la gestion de ressources correspondantes. Dans les deux cas de figure, la commune jouit d'une certaine marge de manœuvre, qui est considérable dans l'hypothèse d'une large autonomie mais qui, dans l'hypothèse d'une autonomie limitée, se réduit à un simple rôle d'exécutant des instructions émanant du service technique compétent de l'État. Dans tous les cas, le contrôle de l'État (ses attributions régaliennes) est maintenu en termes de suivi de la qualité des prestations fournies par la commune à ses administrés. En général, il est admis que la commune doit leur assurer au moins le même niveau de qualité des services que le service technique de l'État au moment du transfert de compétences. La défaillance de la commune peut entraîner sa disqualification et la reprise en main de la gestion des infrastructures et des biens par l'État. Mais il existe à cet égard des nuances qualitatives importantes (considérations juridiques et politiques) qu'il serait fastidieux de détailler ici. Un débat public bien informé sur ce sujet pourrait servir d'éclairage utile à de nombreux acteurs.

Place de la communication dans une bonne politique de développement

Dans les lignes qui suivent, je vais esquisser quelques propositions de changements inspirées des théories du management moderne et susceptibles d'améliorer la mise en œuvre de la décentralisation territoriale. Étant donné que celle-ci est un phénomène nouveau au Mali, il ne faut guère s'attendre ici à des références pratiques destinées à corroborer les hypothèses avancées, lesquelles suivent une argumentation essentiellement théorique. Mon intérêt ici est de susciter un débat informé en vue d'améliorer la cohérence méthodologique de la mise en œuvre de la décentralisation.

Contrôle de l'incertitude

Si l'on admet le bien-fondé des constats ci-dessus, on se rend compte qu'il y a là matière à discussion et qu'il existe un grand besoin d'échanges d'expériences et d'informations, en vue d'harmoniser les approches ou tout au moins de concilier des points de vue qui ont certainement tous des justifications techniques très valables. À mon avis, il est nécessaire d'ouvrir un débat public sur ces préoccupations (et bien d'autres encore), afin de circonscrire le sentiment d'incertitude chez les acteurs et de renforcer chez eux la certitude d'aller dans la bonne direction. Or, nous savons que le contrôle de l'incertitude représente une dimension importante dans la création d'un environnement culturel favorable au développement (cf. Bourgoin 1984 : 91-107). Un des instruments de contrôle de l'incertitude réside dans l'information correcte et à temps des acteurs sur les tenants et les aboutissants de la politique de développement.

Qui devrait initier un tel débat informé ? Le réflexe le plus évident serait de se tourner vers l'État, qui a jusqu'ici eu le monopole de l'initiative dans la conception et la mise en œuvre de la décentralisation, avec l'appui de ses partenaires au développement. La société civile a été sollicitée comme exécutante des décisions de l'État : fonctions de conseillers, consultants, formateurs etc. Cependant, dans la logique de la participation citoyenne à la gestion démocratique du pays, les organisations de la société civile pourraient également prendre des initiatives et entraîner le secteur public dans le débat. (Comme il a été montré ailleurs, cette société civile est

encore balbutiante et mérite que ses capacités d'intervention soient sérieusement renforcées *International Institute for Environment and Development (IIED)/Cabinet d'Études Keita – Kala Saba (CEK) 2001*).

Pour ce faire, différentes techniques de plaidoyer et de lobbying s'offrent à elles. On peut citer par exemple le cas du Réseau « Réussir la Décentralisation », qui offre un espace informel de discussions et de débats à tous les acteurs et actrices intéressés par la décentralisation : organisations de la société civile, ONG, associations, chercheurs, étudiants, consultants, services techniques, collectivités territoriales, partenaires au développement, ONG internationales etc.. Ce réseau édite un petit bulletin mensuel d'information sur les activités de ses membres et rend compte de l'évolution de la décentralisation telle qu'elle se reflète dans la presse nationale. Mais le Réseau Réussir la Décentralisation se focalise sur la résolution des problèmes liés à la GRN par la recherche – action et n'a pas les moyens de soutenir un journalisme d'investigation, ni des processus de recherche fondamentale qui sont longs et coûteux. Or, les questions soulevées par la présente contribution sont d'ordre supra-sectoriel, et leur traitement adéquat nécessite des démarches plutôt fondamentales et intersectorielles.

L'Association des Municipalités du Mali (AMM) offre aussi un autre espace de débats potentiels. Bien que cette association ne regroupe que les communes urbaines, elle édite un journal (« *La Voix des Communes* »), dont les colonnes pourraient s'ouvrir à des débats de fond sur la décentralisation, tous secteurs confondus. Mais là aussi, il s'agit à mon sens de préoccupations immédiates des collectivités locales, qui prennent le pas sur les préoccupations conceptuelles, dont la « rentabilité » politique demeure incertaine.

Il existe au niveau de différents départements techniques des projets de création et de large diffusion de « bulletins de liaison » dont certains ont même connu des débuts de réalisation (comme *La Goutte d'Eau* de la Direction Nationale de l'Hydraulique (DNI)). Mais leur caractéristique commune est de se limiter à être des instruments de relation publique centrés sur des préoccupations strictement sectorielles.

Le rôle de plaidoyer est un nouveau terrain d'intervention pour les organisations de la société civile au Mali, qui manquent d'expériences suffisantes en la matière et ont des capacités d'influence faible (pour plus de détails, cf. IIED/CEK 2001, voir 2.7).

Créer des espaces de dialogue permanents

D'une manière générale, l'information dont il est ici question n'est pas à comprendre comme le simple fait de communiquer des instructions et consignes « officielles » aux acteurs de la décentralisation, mais bien comme un instrument de dialogue avec eux et entre eux et qui soit enrichissant pour toutes les parties prenantes. Le rôle de l'État est de créer de tels espaces d'échanges, d'aider à les créer, de les (co-)animer et d'en incorporer les résultats dans sa propre vision et sa politique de décentralisation. Dans le cadre de la gouvernance démocratique, cette initiative peut appartenir à d'autres acteurs comme les collectivités locales ou les organisations de la société civile.

Décentraliser et coordonner les centres de prise de décision

L'importance de la politique d'information et de la détermination d'objectifs dans la définition des capacités d'une organisation est souvent sous-estimée : « La mobilité structurale exige que l'organisation se conçoive comme une multitude d'unités organisationnelles en miniature. Chaque unité peut poursuivre des centres d'intérêt différents sans mobiliser l'énergie de toute l'organisation. La tâche de la direction consiste à coordonner tous ces domaines, à fixer des

priorités, à procurer des ressources et résoudre les conflits qui sont inévitables » (Galbraith 1998: 112).

On peut aussi considérer la nécessité d'une bonne politique de communication et d'information dans la perspective de la démultiplication des centres de décision. En effet, la délégation de compétences du niveau central vers les périphéries est indispensable pour mobiliser les énergies et libérer les initiatives locales de développement. Cela comporte aussi des avantages pour l'État et ses services administratifs et techniques centraux. Car déléguer les compétences de décision signifie se libérer des décisions quotidiennes et les laisser aux décideurs locaux, plus proches du terrain. Cela inclut de :

- mettre à leur disposition toutes les informations nécessaires pour prendre les bonnes décisions à terme échu,
- leur faciliter l'accès à ces informations (Hanaka et Hawkins 1998: 192).

À mon avis, cette exigence englobe plusieurs principes de la gouvernance démocratique qui sont généralement admis comme importants par la plupart des acteurs de la décentralisation : entre autres la déconcentration des services techniques de l'État et le principe de subsidiarité. Le défi principal pour l'État semble être leur application concomitante dans une situation où la liste des priorités est très longue, comme nous le verrons dans le prochain chapitre².

Grille d'appréciation d'une bonne politique

Enfin, je propose d'apprécier la politique de décentralisation à l'aide de quelques paramètres qui me paraissent caractéristiques de toute bonne politique dans le contexte actuel de la globalisation. Il s'agit des paramètres suivants : stabilité, fiabilité et caractère équitable de la politique³. Dans chacun de ces paramètres, la communication revêt une importance capitale.

Stabilité

Les critères de succès à prendre en compte sont la gestion des contradictions internes (prise en compte d'intérêts différents et élaboration de solutions consensuelles) ; la répartition claire des rôles et responsabilités ; la prise en compte de la notion de qualité (préparation des acteurs à la négociation) ; la concertation et coordination intersectorielles et l'influence réciproque entre les différents échelons de décision et d'exécution (local, national et international).

N.B. : La stabilité d'une politique consiste à respecter ces différents principes tout en maintenant le dynamisme de cette politique.

En appliquant ces principes à la décentralisation territoriale au Mali, on se rend compte que quelques facteurs de stabilité lui font encore défaut, qu'ils existent à l'état balbutiant ou qu'ils ont besoin d'être renforcés. Ce sont notamment :

- la gestion progressiste des contradictions internes : je pense par exemple à la gestion foncière dans les communes urbaines (surtout à Bamako) et à la gestion des Ressources Naturelles, qui deviennent de plus en plus précaires. Ce sont encore et toujours les intérêts individuels qui semblent primer sur l'intérêt collectif ;

² On peut se demander avec Sawadogo si « enfin, la décentralisation serait un prétexte pour traiter plusieurs problèmes en même temps : bonne gouvernance, développement, démocratie, lutte contre la pauvreté, réforme de l'administration, privatisation, etc. » (Sawadogo 2001: 206).

³ Cette grille a été élaborée par l'atelier de lancement du Programme de l'IIED « Réussir la Décentralisation » tenu en 2000 à Ouagadougou. Ce programme couvre le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal.

- la préparation des acteurs à la négociation : les élus et le secteur privé (les vrais opérateurs privés) sont quasiment des laissés-pour-compte qui ne jouissent pas, sur le terrain, des soutiens à la hauteur des rôles qui leur sont dévolus dans le cadre du développement communal ;
- la concertation et la coordination intersectorielles : elles restent sporadiques et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un processus d'apprentissage institutionnel (cf. 3.1) ;
- l'articulation entre les prises de décision aux niveaux local, régional et national n'est pas assurée. Les conseils communaux, les conseils de cercle et les assemblées régionales n'ont pas encore les mêmes priorités sur leur agenda pour coordonner les efforts de développement local et régional sur une même zone.

Après quelques années de conception et de mise en œuvre de la décentralisation, la politique mise en place présente des acquis indéniables par rapport à sa stabilité. Les présentes réflexions proposent des voies et moyens pour en assurer la pérennité.

La fiabilité

Les critères de performance sont l'adaptation de la politique à l'environnement externe (international, intérêts et agendas d'autres acteurs) ; l'ancrage culturel ; la faisabilité sociale ; la mise à disposition d'outils et d'instruments de contrôle, d'évaluation et d'auto-évaluation ; la capacité et les mécanismes de reformulation, de régulation et de révision des objectifs.

Au plan de la fiabilité, la politique de décentralisation présente à mon avis de nombreux acquis, qui sont à préserver activement et à renforcer. Les faiblesses sur lesquelles on pourrait s'attarder ici sont :

- la faiblesse quantitative et qualitative des outils et instruments de travail mis à la disposition des acteurs (comme les outils de planification du développement communal). Je reviendrai sur cet aspect dans la seconde hypothèse ;
- les mécanismes de reformulation, de régulation et de révision des objectifs ne sont pas transparents, si tant est qu'ils existent et fonctionnent à l'heure actuelle.

L'équité

Les critères d'appréciation d'une bonne politique par rapport à l'équité sont l'accès équitable aux "output" de la politique ; la prise en compte des groupes défavorisés (enfants, femmes, exclus sociaux, minorités, etc.), la transparence et le partage de l'information ; l'obligation de rendre compte aux bénéficiaires et l'équilibre dans les missions et compétences des différents acteurs.

Il me semble que ce paramètre se déploie sur le long terme et que nous n'avons pas assez de recul pour l'appliquer objectivement au contexte malien (où la mise en œuvre de la décentralisation ne remonte qu'à 1998/1999 avec les premières élections communales).

Les seuls détails que l'on pourrait d'ores et déjà apprécier valablement me semblent être :

- *le partage de l'information* : l'équité est favorisée quand on donne les bonnes informations à temps aux acteurs pour qu'ils ajustent leurs comportements, contribuent au succès de la politique et en tirent les bénéfices attendus. Ce partage de l'information reste insuffisant, comme le présent article s'efforce de le démontrer ;
- *la prise en compte des intérêts des groupes défavorisés* : si des mécanismes de promotion durable ne se mettent pas en place d'urgence et ne sont pas respectés par l'autorité politique, les groupes sociaux vulnérables et les Communes économiquement non viables risquent de voir leurs cadres de vie et leurs conditions socio-économiques se dégrader davantage, du fait de leur mauvaise préparation au "retrait" de l'État. D'aucuns craignent même l'effet d'une "seconde

indépendance" pour les communes des régions Nord, en faisant allusion aux espoirs déçus des indépendances africaines (Dumont 1966 et 1991).

Pour montrer que la participation de tous les acteurs à la mise en œuvre de la décentralisation territoriale pourrait se renforcer à l'avantage du processus, je propose de considérer le parallèle avec la solution créative des problèmes au sein de l'entreprise : dans ce cas, les décideurs nationaux sont à considérer comme les dirigeants du vaste chantier de réorganisation territoriale et socio-économique que constitue la décentralisation.

Le processus de la pensée créative se déroule de la façon suivante :

- La préparation par la collecte et le tri des données valables, pertinentes, l'analyse du problème aussi profondément que possible, l'exploration des solutions envisageables.
- L'incubation comporte la phase d'immersion mentale profonde qui se déroule au niveau du subconscient, la démarche itérative consistant à analyser, synthétiser et évaluer en permanence le problème et les informations collectées sous plusieurs angles d'approches, l'application des nombreuses combinaisons analytiques et synthétiques possibles de manière à trouver un schéma explicatif et un angle d'attaque optimal, la mobilisation de toutes sortes d'ingrédients stockés dans la mémoire.
- L'élaboration de solutions comporte l'instant du « Eurêka ! », c'est-à-dire l'émergence d'une nouvelle idée, soit de manière graduelle, soit de manière instantanée (tel un poisson sautant hors de l'eau dans des moments où l'on ne pense pas au problème et où on mène une activité de détente comme le rêve, le repos, le sport, le jeu, le voyage ou le tourisme).
- À la phase de validation, une nouvelle idée, solution ou intuition a besoin d'être testée systématiquement. Cette phase prend de l'importance si la nouvelle idée est retenue comme la base de l'action future (Adair 1997: 55).

La société civile, voire un maximum de parties prenantes, pourrait participer à chacune de ces phases pour la résolution par objectifs des problèmes-clefs auxquels la décentralisation territoriale se trouve confrontée, et non seulement les conseillers et experts techniques ! Car aussi compétents soient-ils, ils ne peuvent pas être représentatifs de tous les acteurs et résoudre leurs problèmes à leur place (Adair 1997: 55).

Cloisonnement des institutions et des projets de recherches

Pour être exhaustif et équitable, il nous faut considérer une autre facette de la question. En effet, l'autre aspect important de la problématique de la communication défailante avec l'État est le manque d'intérêt de certains acteurs, dépositaires de connaissances et d'expériences importantes, pour une meilleure compréhension des mécanismes de prise de décision au sein de l'État. En ce qui concerne les chercheurs, McGrath décrit ainsi la situation :

Les chercheurs se plaignent traditionnellement que leurs travaux sont ignorés par les décideurs politiques. Cette hypothèse peut se résumer de la façon suivante : le gouvernement n'est pas intéressé par les sciences sociales et ne nous écoute guère ; notre travail est superbement négligé par ceux qui prennent les décisions sur la politique publique. En conséquence, les lois sont basées sur l'idéologie politique plutôt que sur des études objectives (2000: 1).

Les projets de recherche et les structures de recherches disposent parfois d'informations et de résultats de recherches très pertinents, qu'ils ne savent pas comment porter à la connaissance des

décideurs administratifs et politiques. Une étude récente réalisée par le Cabinet d'Études Keita – *Kala Saba* (CEK) sur l'expérience malienne en la matière a fait ressortir le vif intérêt des décideurs nationaux pour les résultats des projets de recherche sur la décentralisation et la gestion des ressources naturelles (IIED/CEK 2001).

La faible valorisation des résultats des recherches et des expériences générées par les projets de développement n'est spécifique ni au Mali ni à la gestion de la décentralisation territoriale. J'ai simplement voulu évoquer cette perspective souvent négligée qui montre que du côté de la société civile aussi, beaucoup d'efforts de communication sont à déployer pour contribuer au succès de la décentralisation. Pour ce faire, il existe de nombreuses techniques de lobbying et de défense des intérêts des groupes sociaux. Ces techniques ont fait leurs preuves dans beaucoup d'autres pays et pourraient aider à améliorer la communication entre l'État et les acteurs de la société civile impliqués dans la décentralisation, notamment les institutions de recherche et de formation et les projets de recherche (Muenkner 1998, Porter et Prysor-Jones 1997).

Faible cohésion méthodologique

Pour l'observateur averti, la décentralisation souffre d'un manque de cohésion méthodologique qui seule est capable de fournir aux acteurs un référentiel technique clair. Pour corroborer ce point de vue, je propose ici quelques cas illustratifs, auxquels on pourrait bien sûr en ajouter beaucoup d'autres. Ces expériences représentent selon moi la face émergée d'un iceberg dont nous commençons à percevoir les contours.

Coordination des activités sectorielles décentralisées

Il n'existe pas d'organe de coordination sectorielle et intersectorielle des activités de développement au niveau local (communal, inter-communal, cercle) regroupant les acteurs-clefs du développement local : conseillers communaux, ONG nationales, ONG internationales, projets de développement, services techniques, opérateurs privés, associations de développement (cf. ci-dessus la stabilité comme caractéristique d'une bonne politique, 2.6.1). Généralement, ces acteurs ne parlent pas le même langage et ont dans le détail des interprétations diverses des textes de la décentralisation.

Ici et là peuvent exister des organes de coordination mais ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des acteurs clefs et n'ont pas d'autorité sur tous les intervenants. Ainsi, les Hauts Commissariats coordonnent, comme par le passé, les activités des services techniques de l'État. A Gao par exemple, il existe des groupes sectoriels regroupant théoriquement les services techniques, les ONG, des opérateurs économiques et des projets de développement. Mais aucune de ces institutions ne jouit d'une autorité particulière pour servir de référence en matière de décentralisation. L'origine de ces regroupements sectoriels étant historiquement liée aux anciens Comités régionaux et Locaux de Développement (CRD, CLD), ils ne sont pas forcément animés de l'esprit de la décentralisation (par exemple, l'implication et la responsabilisation des élus régionaux et le respect de leur rôle politique moteur au plan régional n'y sont guère thématiques).

Les ONG et les projets de développement – sans parler des services techniques de l'État – entretiennent leurs propres organes de coordination des activités au niveau intercommunal, en y impliquant, dans le meilleur des cas, les collectivités locales intéressées. C'est le cas du Projet d'Appui au Développement Local (PADL) intervenant dans le cercle de Gao. Ce projet a mis en place des comités de coordination intercommunaux dans lesquels les Communes représentent un acteur parmi d'autres. Dès lors que les collectivités décentralisées sont fonctionnelles, de telles situations ne me paraissent acceptables que dans une phase transitoire, car encore faudrait-il se

mettre à discuter de leurs droits, conformément à la loi en vigueur. Ce début de débat public et informé tarde à venir et me semble néanmoins nécessaire avant que de mauvaises habitudes ne soient durablement adoptées.

Au niveau des collectivités territoriales, on observe un foisonnement d'initiatives pour créer des espaces informels de dialogue et de coordination. La plus connue de ces initiatives représente à ma connaissance « l'Association des Municipalités du Mali » (AMM), dont il a déjà été question. L'AMM a comme répondante au niveau de chaque cercle une association locale des communes (Kati, Dioïla...). Elle offre un cadre idéal pour coordonner les efforts de développement des communes, urbaines surtout. Sa limite tient au fait qu'elle entretient une démarche plutôt syndicale de défense des intérêts de ses membres. Au niveau du cercle, l'antenne locale essaie de concilier les préoccupations de la commune urbaine avec celles des communes rurales. Malgré ses faiblesses, l'AMM représente certainement un pas dans la bonne direction.

L'installation des Comités régionaux d'Orientation prévue dans le dispositif d'appui technique aux CT peut également être un début de solution susceptible d'amener une certaine stabilité dans la mise en œuvre de la décentralisation. Mais cet effet n'est garanti que si l'on arrive à une délimitation claire des rôles et responsabilités entre les différents organes de coordination : l'Assemblée régionale, le Haut-Commissariat (HC) de région et les institutions correspondantes au niveau du cercle, voire à des niveaux encore inférieurs. La démarche actuelle me semble d'essence plus technocratique (basée surtout sur la légalité) que démocratique (tenant aussi compte de la légitimité populaire). Il faut être conscient de cette limite technique pour ne pas simplement répéter les expériences passées, ni retomber dans les mêmes écueils que les CLD et CRD ont connues.

Ce constat peut servir de transition vers une autre préoccupation majeure : l'absence de leadership politique aux niveaux de la région et du cercle.

Manque de leadership politique au niveau de la région

Au niveau de la région, plusieurs institutions clefs peuvent émerger, qui aspirent toutes de droit ou de fait à un rôle politique régional prédominant pour impulser le développement régional et local. Ainsi, dans les régions du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal), le HC, l'Assemblée régionale (AR) et l'Autorité de Développement Intégré du Nord (ADIN) coexistent pour coordonner les actions de développement régional.

Tandis que le HC de la région et l'AR ne sont compétents que pour une seule région et opèrent sous la tutelle du MATCL, l'ADIN relève directement du Premier Ministre et couvre l'ensemble des trois régions du Nord.

Une telle constellation de leaders régionaux est étonnante, et on peut se réjouir que dans le cas du Nord la concertation semble bien fonctionner entre eux. Dans les domaines de la formation continue et de l'information des élus de la région, l'Assemblée régionale de Gao avait développé des programmes de travail intéressants avec des approches participatives et incluses, grâce à l'assistance technique et financière du Projet d'Appui à la Coordination des Activités de Développement dans les régions Nord du Mali (PACAD). Aussi bien le Haut-Commissariat que l'ADIN avaient adhéré à la démarche de l'AR/PACAD. Malheureusement, jusqu'à la fin du PACAD en juin 2003, cet accord n'avait pas pu se matérialiser par des interventions conjointes sur le terrain. A travers cette expérience plutôt positive, même si elle n'a pas eu d'effet sur le terrain pour le moment, on peut imaginer la complexité de la situation s'il faut négocier des accords spécifiques pour coordonner toutes les activités de développement stratégiques au niveau de la région.

Rôle des services techniques déconcentrés

Le rôle des services techniques comme prestataires de services publics reste mal défini.

L'attente d'un développement dynamique à la base, aux niveaux communal, intercommunal, de cercle et au niveau régional suppose la présence de prestataires techniques qualifiés et expérimentés dans les domaines de compétences des CT : santé, éducation, AEP, GRN... Seuls les services techniques de l'État couvrent une partie considérable du territoire national et sont à même de toucher l'ensemble des 703 communes. Mais ils sont handicapés par le fait que les directions nationales n'ont pas encore délégué à leurs représentations régionales les pouvoirs de décision leur permettant de rentrer dans une dynamique de prestataires de services. Cela soulève des questions centrales : quelle sera la différence d'approche entre les services publics de l'État et les autres types de prestataires qui offrent aussi leurs services aux CT (bureaux d'études, ONG, associations, opérateurs économiques...)? Quels avantages et inconvénients seront liés au statut de ces services techniques déconcentrés ? Les services techniques déconcentrés de l'État vont-ils faciliter l'émergence de services techniques propres aux collectivités territoriales et quelles seront leurs relations professionnelles ?

Les agents du public, vieillissant de plus en plus, ont devant eux un avenir incertain et craignent, à juste titre, d'être les laissés-pour-compte de la décentralisation. Ces perspectives peu réjouissantes expliquent largement la léthargie, voire la panique qui s'empare d'eux quand on leur demande d'accélérer la mise œuvre de la décentralisation en diligentant la déconcentration. En effet, « vous devez compter avec deux besoins que les gens ont au cours d'un programme de réformes ambitieux : 1. Les dirigeants savent ce qu'ils font, pour quelles raisons et en quoi les changements contribuent à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés et 2. Le besoin de comprendre ce que le changement signifie pour chacun individuellement » (Champy 1998: 29).

Il est urgent d'élaborer des réponses constructives à ces questions pour ne pas démobiliser les agents du secteur public, dont l'impulsion au développement local et régional restera déterminante encore longtemps. L'idéal serait d'arriver à des solutions de compromis « gagnants – gagnants » qui consolident l'autorité des collectivités décentralisées.

Le lent transfert de compétences aux collectivités territoriales

Le dernier exemple que j'ai choisi est lié au transfert de compétences. En effet, un groupe de travail interministériel travaillant sous la direction de la MDRI sur le Transfert de Compétences avait élaboré une méthodologie d'appui au développement intégré des CT, qui devait faciliter leur appropriation des compétences transférées. La pierre angulaire de cette méthodologie est constituée de sept (7) thèmes stratégiques dont la maîtrise assurerait aux CT un développement intégré et concerté. Ces thématiques sont : la planification communale, la relecture des textes législatifs et réglementaires, le financement du développement local, la viabilité des infrastructures de développement, la représentativité des organes de gestion des équipements collectifs et infrastructures de développement, la formation des acteurs et enfin la concertation et la coordination des activités de développement de la CT (CEK 1999). Cette approche méthodologique a été validée par un atelier national au cours duquel un calendrier consensuel pour le transfert de compétences dans les secteurs de l'éducation, de l'approvisionnement en eau potable et de la santé a été adopté avec des périodes de transition tenant compte des spécificités sectorielles (MDRI, juin 2000).

Le constat est que cette dynamique participative s'est arrêtée au dit atelier national dont les résultats n'ont plus été suivis que par les acteurs du secteur public, à l'exclusion des autres parties prenantes (CT, ONG, partenaires au développement, bailleurs de fonds...).

Or, plus on avance dans la mise en œuvre de la décentralisation, plus on peut se rendre compte que beaucoup d'interrogations sectorielles, qui sont régulièrement soulevées, avaient trouvé des débuts de réponses pertinentes dans l'approche thématique élaborée par le groupe de travail interministériel. Pour ne prendre que deux exemples illustratifs, je voudrais évoquer ici les cas de la planification communale et du financement.

Elaboration du plan de développement stratégique de la collectivité territoriale

Dans la planification du développement communal, l'accent est mis sur la concertation et la coordination intersectorielle, sous la houlette du Conseil Communal qui devrait faire appel aux services techniques de l'État et aux autres acteurs disposant des compétences professionnelles pour le conseiller. Ce travail devrait aboutir à un plan de développement communal intégrant diverses préoccupations et potentialités sectorielles, pertinentes pour la CT. Sans concertation préalable au niveau des décideurs et sans mesure d'accompagnement minimale (qualification professionnelle et équipements adéquats des ressources humaines requises), la CT ne peut pas accomplir cette tâche avec correctement.

Cette analyse est confirmée par la pratique, car les plans de développement élaborés par les CT au terme de leurs premiers mandats (1998/99 – 2003/04) font l'objet de doutes quant à leur qualité. C'est ainsi que dans le cadre du réseau « Réussir la Décentralisation » déjà mentionné, un groupe de travail a analysé les plans de développement d'une quarantaine de CT dans les cercles de Banamba, Dioila et Koulikoro. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure les conseillers communaux avaient fait de la gestion durable des ressources naturelles une préoccupation stratégique pour un développement communal soutenable sur le long terme. Si ce n'était pas le cas, quelles étaient les raisons de cette « négligence » ?

En résumé, ces investigations ont montré que la GRN ne constitue pas une préoccupation majeure dans les plans de développement communaux qui se focalisent surtout sur les réalisations physiques (construction de locaux pour les mairies, d'écoles, de centres de santé, routes et ponts etc.).

Beaucoup de partenaires au développement ont exprimé les mêmes préoccupations pour des communes aussi différentes que celles des cercles de Kati et Ségou.

Si l'on considère le fait qu'en général, les mesures de GRN ne sont pas budgétivores, on ne peut que regretter cette tendance et espérer qu'à l'avenir les décideurs communaux ne s'intéressent pas qu'aux seules réalisations spectaculaires, mais aussi à toutes les préoccupations d'ordre stratégique pour le développement local et régional.

En appliquant la méthode d'approche thématique préconisée par le groupe de travail interministériel et validée par l'atelier national de juin 2000, on aurait pu aider les planificateurs communaux à anticiper certains types de questionnements, en accordant d'emblée suffisamment d'attention à l'axe qualitatif de la planification (cf. MDRI juin 2000).

Mobilisation des ressources financières

Une autre préoccupation qui fait l'unanimité concerne le financement des activités de développement de la commune. Elong-Mbassi décrit le problème en ces termes :

Comparés aux PIB et aux budgets des États, les budgets des Collectivités locales représentent respectivement entre 0,3 % et 1,2 % d'une part et entre 2,5 % et 5 % d'autre part. Ces chiffres sont extrêmement bas par rapport à ceux qu'on observe dans les pays développés. Ainsi en France, les finances des collectivités locales représentent 10 % du PIB, 40 % du budget de l'État et 75 % de l'investissement public civil (Elong-Mbassi 1995: 44).

La conséquence de cette situation désastreuse pourrait être, à terme, le désenchantement des administrés de la commune et l'usure de la confiance placée dans la décentralisation comme un instrument privilégié pour favoriser le développement local.

L'approche thématique stratégique permet d'envisager des débuts de solutions à ce problème, en combinant les potentialités nationales et locales. Si ce problème est traité avec méthode, il pourrait trouver assez rapidement une issue favorable et praticable par toutes les CT⁴.

En résumé, la mise en œuvre de la décentralisation peut connaître un nouvel élan si l'on procède à un recentrage méthodologique par secteur d'activités, avec des mécanismes de mise en cohérence aux niveaux national, régional et local. Cela permettrait sans nul doute de faire un meilleur usage des innombrables instruments d'appui aux collectivités locales, qui ont fait et sont en train de faire leurs preuves un peu partout à travers le monde.

Par exemple, les projets d'appui institutionnel, les projets de développement municipaux, la coopération décentralisée et la promotion des initiatives citoyennes sont des instruments de la coopération internationale au développement qui peuvent aider les CT à sortir rapidement de l'impasse financière (voir Elong-Mbassi 1995). Très peu de collectivités locales exploitent aujourd'hui, à ma connaissance, ces différentes potentialités d'appui à leur développement.

Conclusions et recommandations finales

Depuis la révolution de mars 1991, la décentralisation territoriale figure parmi les priorités politiques du Mali. Contrairement à d'autres pays appliquant une décentralisation progressive (comme le Burkina Faso ou le Sénégal), le Mali a opté pour une décentralisation intégrale qui couvre l'ensemble du pays et concerne en même temps plusieurs niveaux de collectivités locales. Depuis les élections communales de 1998 et 1999, la mise en place des organes de ces Collectivités Territoriales a été achevée par l'élection des membres du Haut Conseil des Collectivités en novembre 2001. Le déroulement satisfaisant de la décentralisation ne doit cependant pas faire perdre de vue un certain nombre de difficultés qui risquent d'hypothéquer sa réussite à long terme : il s'agit de problèmes de communication et de coordination méthodologique au plan sectoriel et intersectoriel.

En effet, on constate au plan macro structurel des insuffisances dans la communication, aussi bien en termes de relations publiques qu'en termes de circulation de l'information entre les différents acteurs de la décentralisation (y compris les experts des départements techniques eux-mêmes). Rares sont ainsi les personnes dont les connaissances sont régulièrement remises à niveau sur la dynamique institutionnelle et les dispositifs d'appui aux Collectivités

⁴ Les éléments-clefs de cette stratégie consistent à mobiliser en même temps la participation financière de l'Etat, les bénéficiaires des actions de développement, la CT et ses partenaires au développement. Ces sources de financement sont complémentaires. Pour réussir leur mobilisation concomitante, la CT doit accepter de s'investir dans un plan de développement de ses compétences, notamment par des mesures de formation à la carte.

Territoriales, qui évoluent très vite : CCC, CNO, CCN, préfets et sous-préfets sont des institutions et des termes récents, insuffisamment maîtrisés par les acteurs en général.

Il existe des interprétations différentes et des nuances importantes dans la définition de termes techniques comme « *compétences* » ou « *transfert de compétences* ». Ces divergences sémantiques sont décelables aussi bien entre des acteurs de secteurs techniques différents qu'entre des acteurs opérant dans la même structure étatique. Dès lors, pour limiter les malentendus, il est nécessaire de délivrer une information fiable et régulière au public.

En ce qui concerne la méthode, nous avons montré que l'attribution par la loi du rôle politique prédominant au niveau de la région et du cercle n'est pas claire. Par exemple, au niveau de la région comme collectivité territoriale, l'Assemblée régionale coordonne et détermine la politique de développement régional et la met en cohérence avec les niveaux national et local. Mais elle ne représente pas une instance hiérarchique pour les autres collectivités territoriales (Conseils de cercle et Conseils Communaux de la région). Le Haut Commissaire de la région coordonne l'action des services techniques de l'État, qui contrôlent encore l'essentiel des ressources humaines, financières, matérielles et logistiques de la région. Nous avons vu l'exemple des régions du Nord – Mali où existe en plus l'ADIN, qui est chargée de coordonner les actions de développement dans les trois régions du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal). Elle est placée sous la tutelle de la primature. Parmi toutes ces institutions, il n'est pas facile de déterminer laquelle doit impulser le développement régional, ni comment elles pourraient le faire ensemble.

De même, les collectivités territoriales manquent d'organes de coordination des actions sectorielles et procèdent par tâtonnement à la mise en place de cadres de concertation au gré des circonstances, très souvent pour répondre aux sollicitations de leurs partenaires au développement. L'Association des Municipalités du Mali (AMM) représente une expérience intéressante, qui se préoccupe en premier lieu de défendre les intérêts des communes urbaines. Au niveau du cercle, elle entretient une association locale des communes (Kati, Dioïla, San etc.) qui regroupe les communes rurales et la commune urbaine autour d'un agenda commun. D'autres expériences de coordination régionale et/ou locale des initiatives de développement ont été passées en revue, sans toutefois arriver à la conclusion que, quelque part, une solution idéale se dessinait à l'horizon.

Or, à travers la multiplication des espaces d'échanges aux niveaux national et régional et en systématisant la capitalisation des connaissances déjà générées par les expériences récentes, les expériences en cours et les expériences internationales, beaucoup de problèmes auxquels la décentralisation est confrontée pourraient trouver leurs solutions au fur et à mesure qu'ils se posent, ce qui faciliterait l'action des différentes parties prenantes. Le rôle de l'État et/ou des organisations de la société civile serait de réunir les conditions facilitant la création de tels espaces, de les animer là où il le peut et de laisser le rôle d'animateur à d'autres intervenants comme les Collectivités Territoriales elles-mêmes, les ONG, les associations et les projets de développement. Enfin, ces espaces pourraient avoir des orientations sectorielles ou multisectorielles selon les termes convenus entre les parties prenantes qui y sont intéressées et engagées.

Pour terminer, voici quelques pistes d'actions et de recherches destinées à résoudre certains des problèmes évoqués plus hauts :

1° - Créer un organe d'information officiel consacré à la décentralisation territoriale au Mali et travaillant sous le contrôle ou avec la participation bienveillante du MATCL, de la DNCT ou de leurs services rattachés. Je pense à un organe de dialogue pour des débats informés

avec tous les acteurs, qui fasse régulièrement et de manière critique le point sur la mise en œuvre de la décentralisation, sur des thématiques précises et des problèmes pressants auxquels les acteurs sont confrontés. Si possible, l'organe devrait être indépendant et travailler selon des critères d'excellence professionnelle, sans être lié à des intérêts particuliers.

2° - Encourager la création d'espaces d'échanges à plusieurs niveaux : national, régional, local, intercommunal, communal. Laisser les initiatives s'exprimer, ne pas les considérer comme des « dissidences », mais plutôt trouver une stratégie permettant de capitaliser les informations et les expériences intéressantes et de les faire remonter ou descendre aux décideurs les mieux indiqués pour éclairer les prises de décisions.

3° - Associer la société civile aux prises de décisions stratégiques et mener des politiques fiables et stables (cf. 2.6). Beaucoup d'acteurs peuvent contribuer au succès de la décentralisation avec de bonnes idées et des expériences pertinentes, et même s'ils n'ont pas d'argent ou pas grand-chose à offrir. En effet, il semble que les acteurs ne soient consultés et surtout entendus que proportionnellement à leur poids financier, ce qui est bien dommage dans un État démocratique.

Bibliographie

- ADAIR, John
1997 *Decision making and problem solving*. London: IPD
- BOURGOIN, Henry
1984 *L'Afrique malade du management*. Paris : Editions Jean Picollec
- CEK-KALA, Saba
1999 *Rapport de synthèse - préparation de l'atelier national sur le transfert de compétences à la Commune*. Bamako : MDRI
- CHAMPY, James A.
1998 « Vorbereitung auf den organisatorischen Wandel », in Frances Hesselbein, M. Goldsmith et R. Beckhard (éds.), *Organisation der Zukunft. Neue Orientierungen für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, 23 – 30. Düsseldorf et Munich : Econ Verlag
- DEMBELE, Elie et Mamadou DEMBELE
2001 « Experience de gestion de terroir villageois 'SIWAA: Brousse Seche' » Working Paper, *Decentralisation Responsabilisation et Gestion de L'Environnement*, CapeTown, South Africa, October 15–19.
- DIOP, Cheick A.
1974 *Les fondements économiques et culturels d'un État fédéral d'Afrique Noire*. Paris : Présence Africaine
- DIOUF, B. Sedikh
1979 « L.S. Senghor et l'éducation », *Ethiopes* 19 : 4-22
- DUMONT, René
1991 *Démocratie pour l'Afrique*. Paris : Editions du Seuil
1996 *L'Afrique noire est mal partie*. Paris : Le Seuil [1961]

- ELONG-MBASSI, Jean-Pierre
1995 « La décentralisation en Afrique du Sud du Sahara », *Le courrier Afrique – Caraïbes – Pacifique – Union Européenne* 149 :44
- GALBRAITH, Jay,
1998 « Die rekonfigurierte Organisation », in Frances Hesselbein, M. Goldsmith et R. Beckhard (éds.), *Organisation der Zukunft. Neue Orientierungen für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, 106 – 117. Düsseldorf et Munich : Econ Verlag
- HANAKA, Martin E. et Bill HAWKINS
1998 « Gestaltung des kontinuierlichen Erfolges », in Frances Hesselbein, M. Goldsmith et R. Beckhard (éds.), *Organisation der Zukunft. Neue Orientierungen für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, 186-194. Düsseldorf et Munich : Econ Verlag
- HESELBEIN, Frances, M. Goldsmith et R. Beckhard (éds.)
1998 *Organisation der Zukunft. Neue Orientierungen für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, 23 – 30. Düsseldorf et Munich : Econ Verlag
- IIED/CEK
2001 Comment influencer les processus de prise de décisions politiques en matière de décentralisation, de gestion des Ressources Naturelles, présenté par Dr. Modibo Kéïta et Dionkounda Traoré, IIED, 2001 (non publié).
- McGRATH, Conor
2000 *Influencing the UK policy making process, encourage more communication between academics and policymakers*. Swindon : Economic and Social Research Council (ESRC)
- MDRI
2000 *Rapport de synthèse de l'Atelier national sur le transfert de compétences aux Collectivités Territoriales* (secteurs de l'alimentation en eau potable – éducation – santé), Bamako
- MÜNKNER, Hans-H.
1998 *Influence of pressure groups on economic decision-making in Germany and in the European Union, Institute for Co-operation in Developing Countries (ICCC)*, University of Marburg
- PORTER, Robert W et Suzanne PRYSOR-JONES
1997 *Influencer les politiques et les programmes: un guide pour les chercheurs*, SARA, Washington DC
- RECKERT, Carla
2000 *La réussite n'est pas le fait du hasard. Techniques de relations publiques pour élus locaux*, Bonn : Friedrich Ebert Fondation
- SAWADOGO, R. Antoine
2001 *L'État africain face à la décentralisation*. Paris : Karthala
- SHARMA, Ritu R.
1997 *Introduction au plaidoyer*. Guide de formation, SARA, Washington DC

Liste des sigles et abréviations

- ADIN Autorité de Développement Intégré du Nord
AEP Approvisionnement en Eau Potable

AMM Association des Municipalités du Mali
ANICT Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales
AR Assemblée régionale
CCC Centre de Conseils Communaux
CCN Cellule de Coordination Nationale
CEK Cabinet d'Etudes Keita – Kala Saba
CMDT Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CNO Comité National d'Orientation
CRO Comité régional d'Orientation
CSCOM Centre de Santé Communautaire
CT Collectivité Territoriale
DNCN Direction Nationale de Conservation de la Nature
DNCT Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNH Direction Nationale de l'Hydraulique
GRN Gestion des Ressources Naturelles
HC Haut-Commissariat
IIED International Institute for Environment and Development
MATCL Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Territoriales
MDRI Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
ONG Organisation Non Gouvernementale
PACAD Projet d'Appui à la Coordination des Activités de Développement dans les régions Nord du Mali
PIB Produit Intérieur Brut
TdC Transfert de Compétences

Silence, on décentralise

La décentralisation de la technicité dans le domaine de la santé

Tiéman Diarra

(Organisation Mondiale de la Santé, Ouagadougou Burkina Faso)

Les recherches dont les résultats ont servi pour cette communication ont bénéficié du soutien financier du Programme Spécial de Recherche et de Formation du PNUD/Banque Mondiale/ OMS concernant les maladies tropicales (TDR).

Les programmes de santé ont des objectifs précis et lorsqu'il s'agit de faire face à des problèmes de santé publique, le personnel médical n'est pas seul en mesure de les résoudre. Pourtant, bien souvent, il est le technicien et l'acteur central, et même considéré comme le seul capable d'accomplir certains actes et certaines tâches. Cette attitude communément répandue découle d'une conception d'un type de savoir ou de technicité considéré comme non transférable aux non « initiés ». Ainsi, tous ceux qui ne possèdent pas un certain savoir sont exclus de certaines responsabilités techniques et deviennent, dans les programmes de santé publique, de simples « sujets » à soigner, dans la mesure où ils sont considérés comme non nantis de l'autorité technique nécessaire pour réaliser tel ou tel acte, telle ou telle tâche.

Le scepticisme sur les capacités des communautés à jouer certains rôles dans les programmes de santé, dont elles sont considérées comme les « cibles », a abouti à leur donner un rôle passif. La réussite de la lutte contre l'onchocercose et le maintien des résultats obtenus exigeaient que toute la population éligible des villages exposés fût traitée une fois par an pendant plus de dix ans. Ces stratégies ne permettaient pas d'atteindre les résultats escomptés, vu le nombre limité d'agents de santé dans le pays et le grand nombre de villages devant être traités.

C'est ainsi qu'une recherche a été menée d'abord dans un pays, puis étendue à d'autres, sous la forme d'une étude multicentrique financée par l'OMS / TDR (*Research and Training in Tropical Diseases*). Celle-ci a abouti à une nouvelle stratégie de lutte contre l'onchocercose, le (TIDC) ou CDTI (*Community-Directed Treatment with Ivermectin*). Mais en fait, cette nouvelle stratégie n'a été qu'une décentralisation de la technicité. Cette communication porte sur la mise en place du TIDC, qui est aujourd'hui effectif dans plus de trente pays africains à travers deux programmes de santé : OCP et APOC. Sans la décentralisation de la technicité, il n'aurait pas été possible d'atteindre les objectifs des programmes de lutte contre l'onchocercose en Afrique, et d'éliminer l'onchocercose comme problème de santé publique.

Introduction

La lutte contre l'onchocercose en Afrique a longtemps été une lutte antivectorielle basée sur et orientée par les activités de recherche. Ainsi, les informations sur le plan entomologique et épidémiologique servaient à orienter et à étendre les activités de lutte dans des zones qui n'étaient pas initialement intégrées au programme. Ces recherches ont aussi permis de décider de mettre fin à certaines activités de lutte antivectorielle, à partir des résultats épidémiologiques et entomologiques. Aussi la lutte antivectorielle n'est-elle plus en cours dans beaucoup de bassins aujourd'hui. Mais la lutte contre l'onchocercose a bénéficié à partir de 1986 d'un médicament très important : l'Ivermectine ou Mectizan. La prise de ce médicament est un important moyen de lutte contre l'onchocercose, car elle permet de maintenir les acquis et d'empêcher de nouvelles infections.

L'efficacité de ce nouveau médicament dépendait d'un certain nombre de conditions : sa prise régulière par toutes les personnes exposées pendant un temps relativement long, car le

médicament ne s'attaque qu'aux microfilaires. En l'absence de macrofilaricide, la lutte contre l'onchocercose par l'Ivermectine reste une activité de longue haleine, nécessitant une prise annuelle pendant plus de dix ans. Le don, par la firme qui le fabrique, du médicament au Programme OCP (*Onchocerciasis Control Program*) a été une grande opportunité de rendre ce moyen de lutte disponible aux populations exposées. Mais cela ne suffisait pas dans la mesure où un traitement de masse devait être instauré. Les types de traitement qui existaient jusqu'alors ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de couverture nécessaires à l'efficacité du traitement en matière de santé publique. Les conditions suivantes devaient être réunies : la disponibilité du médicament (rendue facile par la donation du Mectizan) ; le traitement de toutes les populations exposées et éligibles au traitement à un rythme régulier, en général annuel ; le maintien d'une bonne couverture de traitement des populations exposées pendant plus de dix ans ; la pérennité du traitement dans toutes les zones couvertes. Pour s'assurer de ces conditions il était aussi important de savoir si le traitement se faisait dans les conditions optimales de réussite.

Un certain nombre d'obstacles se présentaient dès le départ : le respect de la dose, de l'éligibilité au traitement, la connaissance des contre-indications et des mesures à prendre en cas d'effets secondaires graves, le traitement annuel de toutes les populations exposées. Il s'est d'abord agi de résoudre des problèmes techniques par rapport au traitement, en particulier le fait que la dose était exclusivement déterminée selon le poids. Disposer d'une balance ou d'un pèse-personne pour tous les villages à traiter n'était pas sans poser de problèmes. Des études ont été faites et ont permis l'utilisation de l'âge dans la détermination de la posologie. Mais cette méthode présentait aussi des inconvénients. Au sein de la plupart des populations exposées, l'âge n'était donné que de manière approximative. Nous avons donc dirigé une étude sur cette question, au cours de laquelle on relevait le poids, l'âge et la taille de toutes les personnes traitées. Le traitement effectué selon l'âge a été analysé en termes de dosage. Il apparaissait que l'âge pouvait être utilisé et que les cas de sous-dosage et de surdosage n'étaient pas de nature à compromettre les résultats en termes de santé publique et ne constituaient pas un danger pour les individus en cas de surdose ou de sous-dose (Dembélé M. 1993). L'âge pouvait donc être utilisé comme critère, mais tous les problèmes n'étaient pas résolus puisque l'âge était loin d'être toujours connu. C'est pourquoi la taille fut finalement retenue, après des résultats concordants sur cette question dans différents sites.

Si la résolution de certains problèmes techniques était nécessaire, elle ne suffisait pas à réaliser les conditions exigées pour un traitement de masse, permettant d'atteindre les objectifs. C'est alors que s'est posé le problème de la nécessité d'une plus grande implication et d'une plus grande responsabilisation des communautés. Nous avons déjà montré les limites des dispositions déjà en cours pour atteindre les objectifs de santé publique (Diarra T. 1998). En effet, le traitement en poste fixe ne permettait pas de couvrir les objectifs de traitement, tout comme le traitement par des équipes médicales mobiles. L'implication des communautés était le seul moyen de permettre le traitement de toutes les populations exposées. Cette implication passait par une décentralisation de la technicité. Mais cette décentralisation ne fut guère aisée car elle soulevait plusieurs enjeux, notamment la perte d'une autorité et d'un territoire qui était considéré comme celui exclusif des professionnels de la santé.

Méthodologie

La méthodologie de cette étude a été élaborée au cours d'un long processus. Tout d'abord, une réunion a été tenue à Bamako avec le groupe de travail de l'OMS sur l'onchocercose et les chercheurs intéressés par cette recherche. Au cours de cette réunion, on a convenu des grandes lignes permettant la comparaison de certains résultats d'un pays à un autre ou d'un site à un autre. Il a également été décidé de mener une étude pilote permettant non seulement de tester la méthodologie mais aussi les outils de travail, en particulier le support élaboré pour permettre à des illettrés de faire le traitement et d'en rendre compte. Nous avons déjà évoqué

à quel point l'implication des villageois dans l'élaboration de ces outils était importante (Diarra T. 2000).

La méthodologie adoptée pour cette étude était celle d'une étude avec groupe témoin. Les grandes lignes de cette méthodologie ont été élaborées par les chercheurs des différentes équipes lors d'une réunion à Bamako. Ainsi, deux systèmes de traitement ont été mis en place, étudiés et évalués : l'un avec l'implication du personnel de santé et l'autre conçu par les communautés elles-mêmes. Dans les deux cas, un certain nombre d'activités ont été menées dans les villages : la sensibilisation de la population à l'onchocercose et à son traitement, à l'Ivermectine, aux raisons d'un traitement sur plusieurs années, à la nécessité du traitement et à l'éligibilité au traitement. Ensuite, une formation a été dispensée aux distributeurs, choisis par les membres de la communauté. Il s'agissait de personnes identifiées comme étant en mesure de faire la distribution de l'Ivermectine dans le village. Les membres de la communauté étaient informés des tâches que ces personnes auraient à exécuter et choisissaient les individus qu'ils jugeaient en mesure de faire le travail. Généralement, plusieurs distributeurs ont été choisis par village.

La différence entre les deux systèmes était importante. Dans l'un des deux, les membres de la communauté avaient plus de responsabilités. Ils choisissaient les distributeurs eux-mêmes. Les membres de la communauté décidaient du mode de distribution : porte-à-porte, sur la place publique, chez le distributeur ou chez le chef de village. Rien n'était imposé. Les membres de la communauté s'occupaient d'aller chercher l'Ivermectine au centre de santé et prenaient en charge les dépenses éventuelles que cela nécessitait. Ils prenaient aussi en charge les dépenses relatives au matériel de travail comme la toise, les cahiers et stylos à bille pour noter les informations relatives au traitement. Dans l'autre système, c'était un agent de santé qui apportait l'Ivermectine au village, qui désignait un distributeur et le traitement était à base communautaire. Les membres de la communauté jouaient certes un rôle, mais tout était sous l'autorité des agents de santé.

A l'issue de la phase de l'étude pilote, une réunion s'est tenue à Mukono, en Ouganda, pour examiner les résultats et revoir les outils de collecte, qui furent finalisés au cours d'un autre atelier tenu à Accra. Tout le reste de l'étude était planifié pour permettre aux différentes équipes d'exécuter la recherche dans le même laps de temps. La première phase de l'étude comprenait la préparation de la mise en place du traitement, la sensibilisation des membres des communautés, la formation des distributeurs d'Ivermectine, l'exécution du premier traitement et l'évaluation. La deuxième phase comportait les mêmes activités et se terminait par une évaluation finale.

L'étude, composée de ces deux phases, comportait plusieurs types d'enquêtes qualitatives et une enquête quantitative. Les outils de collecte comportaient des grilles d'observation, des entretiens avec des informateurs clés (chefs de villages, notables), des entretiens avec les distributeurs, des discussions en groupes focaux avec des hommes, des femmes dans chaque village d'enquête, des entretiens semi-directifs avec le personnel de santé et un questionnaire pour évaluer la couverture du traitement et connaître les raisons de non traitement. Ce questionnaire permettait aussi d'apprécier le traitement fait par le distributeur. Un examen des outils de travail du distributeur permettait de compléter l'entretien avec le distributeur. Il permettait de juger de son habileté technique et de sa connaissance des normes de traitement ainsi que de sa capacité à rendre compte de son activité de traitement. Il n'importe pas d'aller dans le détail de cette méthodologie. L'exécution de l'étude en elle-même ne fut pas toujours aisée. Si la méthodologie et la démarche avaient été bien explicitées, tout le monde n'était pas toujours convaincu de la pertinence ou de la nécessité de cette recherche à cause d'enjeux particuliers ou même de préjugés quant à la possibilité d'un traitement avec l'entière implication des communautés.

Scepticisme sur la capacité des communautés

La nécessité d'un traitement de toutes les populations exposées exigeait une autre stratégie de traitement, différente de toutes celles qui avaient été mises en œuvre jusque là. En effet, dans un pays comme le Mali, le traitement par équipes mobiles d'agents de santé ne permettait pas de faire bénéficier tous les villages éligibles du traitement selon les normes exigées. Il fallait plus de cinq ans à l'équipe chargée du traitement mobile pour traiter une seule fois tous les villages éligibles, avec l'implication d'autres agents de santé sur le terrain. Or, le personnel de santé a d'autres activités et d'autres programmes. Il ne pouvait donc pas être chargé exclusivement de ce travail. Il était donc important d'impliquer les populations elles-mêmes dans le traitement à l'Ivermectine. Mais cette solution était considérée comme un simple souhait ou une simple vue de l'esprit. La réticence à l'idée d'une implication des populations dans le traitement reposait sur un certain nombre de postulats. Mais la plupart avaient pour base un profond scepticisme sur la capacité des communautés à jouer un rôle important. Ainsi, la seule aptitude qu'on reconnaissait aux communautés était leur capacité à avaler le médicament, mais nullement celle de le gérer, de l'administrer et surtout de rendre compte de cette activité. Nous avons déjà consacré un article aux difficultés de compte-rendu des activités de traitement. Nous avons déjà parlé de l'apport des villageois à la finalisation de supports destinés à rendre compte du traitement dans les communautés ne disposant pas de personnes sachant lire et écrire dans une langue donnée.

Les arguments souvent évoqués tournaient autour de l'analphabétisme comme obstacle à l'implication et à la participation communautaire. Ainsi, les exigences techniques du traitement étaient présentées comme rendant impossible l'implication des villageois.

Les exigences du traitement se ramenaient à certaines connaissances sur l'onchocercose, son traitement, sur le Mectizan ou l'Ivermectine, l'éligibilité au traitement, les effets secondaires, les conduites à tenir face aux effets secondaires, la posologie du traitement selon la taille, l'âge ou le poids et à certaines habiletés techniques comme la conduite d'un recensement de la population du village, la détermination de la quantité de médicaments nécessaire pour le traitement, l'administration du traitement, l'élaboration d'un rapport, la référence à un agent de santé dans les cas d'effets secondaires graves. Certaines tâches relevaient aussi de la responsabilité des communautés, comme la collecte du médicament au centre de santé dont le village dépendait et la garde du médicament. On postulait l'impossibilité dans les villages d'une implication communautaire sur ces tâches. Cette attitude aboutissait au maintien du traitement par les équipes mobiles, qui ne permettait pas d'atteindre les exigences de couverture du traitement pour toutes les populations exposées.

Etant donné le scepticisme concernant l'implication communautaire, le seul moyen d'apporter la preuve que des membres de la communauté pouvaient exécuter les tâches nécessaires au traitement, était d'entreprendre une recherche. Les hypothèses ne suffisaient pas, d'autant plus qu'elles n'étaient pas considérées comme plausibles. On reprochait à cette idée de reposer sur un certain optimisme ou même une certaine cécité devant la complexité des exigences du traitement.

Le scepticisme du personnel médical était donc devenu le premier obstacle. Mais l'attitude du personnel médical n'était pas sans cacher un réflexe de défense du territoire, comme nous le verrons plus tard. Nous avons déjà mené une étude sur l'implication communautaire, qui avait montré des résultats fort importants dans une trentaine de villages de la vallée du Baoulé, dans le cercle de Bougouni (Diarra 1992). Cette étude avait plusieurs objectifs, dont le principal était l'appréciation du traitement selon l'âge. Au cours de cette étude, des villageois choisis par leurs pairs avaient été formés au traitement et avaient conduit cette action dans leur village. Une étude fut consacrée à cette expérience. Mais dans le cas de la participation communautaire au traitement à l'Ivermectine, il était nécessaire d'aller plus loin et d'entreprendre une nouvelle étude, de plus grande envergure. L'étude multicentrique fut alors initiée et financée par OCP/TDR et des chercheurs de cinq pays africains (Cameroun,

Ghana, Mali, Nigeria et Ouganda). Au Nigeria, trois équipes de recherche furent mobilisées dans plusieurs États différents : Enugu, Kaduna, Yaba, Yola.

Négociation du projet et enjeux

L'implication des communautés avait une incidence directe sur les activités traditionnelles du personnel de santé, en particulier sur les activités de traitement par équipes sanitaires mobiles. Il nous fallut non seulement les convaincre de l'intérêt de l'étude, mais aussi de sa nécessité. Face à son scepticisme, nous avons décidé d'impliquer le personnel médical en charge de la mise en œuvre du programme national de lutte contre l'onchocercose au Mali. L'objectif était de tenir ce personnel informé de tout en tant que membre de l'équipe de recherche et d'entamer ainsi le scepticisme qu'il avait affiché dès le départ et qui risquait fort de se retrouver au niveau du résultat. Nous avons donc discuté avec le personnel du programme national de lutte contre l'onchocercose, qui est devenu membre de l'équipe de recherche.

En effet, il disposait des informations de base sur la situation épidémiologique de l'onchocercose dans le pays, sur les villages sous traitement et sur les perspectives de traitement pour les villages qui n'étaient pas encore sous traitement. Mais il ne fut pas toujours aisé de mobiliser le personnel du programme national. Certes, le personnel médical témoignait de l'intérêt à participer aux activités de recherches et un intérêt scientifique pour le travail, mais il restait très mitigé. En effet, si la faisabilité de la participation communautaire était prouvée, cela aboutirait à un changement de stratégie dans le traitement de l'onchocercose par l'Ivermectine. Cette crainte avait été clairement exprimée lors du compte-rendu des résultats de l'enquête pilote. Un responsable du programme national de lutte contre l'onchocercose nous avait déclaré : « Je ne sais pas où tu vas nous mener avec cette étude-là. Tu crois trop aux capacités des villageois. Tu penses qu'ils peuvent tout faire. Dans tous les cas ces résultats ne sont que ceux d'une phase. L'étude n'est qu'à ses débuts. On verra bien quand elle va être exécutée comme prévue. Mais au fait qu'est ce que tu cherches toi ? Tu veux nous empêcher de manger nous autres si on n'a plus d'argent pour le traitement de l'onchocercose, si on ne va plus en traitement par équipes mobiles. Il faut bien qu'on mange ! ». Nous avons répondu qu'il ne s'agissait pas d'enlever le pain de la bouche à qui que ce soit, mais de voir si certaines activités exécutées jusqu'à présent par le personnel de santé pouvaient l'être par les communautés elles-mêmes. Nous avons ajouté qu'il ne s'agissait que d'hypothèses de recherche, que, dans tous les cas, le personnel sanitaire avait un rôle important à jouer et qu'il ne serait pas du tout tenu à l'écart de la mise en œuvre de stratégies pour le traitement de l'onchocercose à l'Ivermectine.

Dans la première phase de l'étude, le personnel sanitaire était en charge de la sensibilisation et de la formation dans les villages, de la supervision, de la gestion du médicament au niveau du centre de santé et de la dotation des villages en quantités requises. Pendant l'étude, un volet important était consacré à l'attitude du personnel sanitaire face à l'implication communautaire. Au départ, le scepticisme régnait. Le personnel sanitaire craignait non seulement d'être privé de travail mais aussi et surtout de perdre son territoire d'action, de perdre du pouvoir et des ressources.

Dans certains des pays où l'étude devait être menée, des raisons institutionnelles furent même invoquées, une attitude qui reflétait les réticences ou le scepticisme sur la possibilité de la participation communautaire. Deux autres types d'arguments furent présentés : « L'Ivermectine est un médicament et, en tant que tel, elle ne peut être donnée à quelqu'un que par le personnel sanitaire », avança-t-on dans un des pays. D'autres arguèrent enfin qu'en dépit du fait que la firme donnait gratuitement l'Ivermectine pour le traitement de l'onchocercose, la politique sanitaire en vigueur dans le pays ne permettait pas de donner un médicament gratuit. Une telle disposition constituait aussi un obstacle à la participation communautaire telle qu'elle était envisagée dans l'étude.

Il a donc fallu négocier la mise en œuvre de l'étude et même adopter dans certains pays des conditions particulières. Ainsi, si l'on parvint à faire accepter pour l'étude la distribution de l'Ivermectine par des non professionnels dans leurs propres villages, un système de recouvrement des coûts fut institué dans un des sites de l'étude multicentrique. Ce système n'était pas sans incidence sur la couverture du traitement dans les villages, comme le confirmeront les résultats. Mais la couverture du traitement n'est qu'un aspect des performances du système de traitement mis en place.

L'étude ou la mise en œuvre de la responsabilité partagée

L'étude a été réalisée en deux grandes phases.

La première consistait en une préparation technique de l'implication de la communauté ou l'extension de sa responsabilité dans le traitement. Jusque-là, on demandait aux villageois d'être présents le jour du passage de l'équipe mobile de traitement afin de recevoir leur dose d'Ivermectine. Mais il s'agissait désormais d'impliquer les membres des communautés villageoises dans toutes les activités que la distribution de l'Ivermectine exigeait, de la collecte du médicament au centre de santé à l'établissement d'un rapport sur le traitement en passant par la distribution. Tous les villages exposés étaient éligibles au traitement. Comme nous l'avons déjà évoqué, les exigences du traitement nous avaient amenés à réfléchir aux conditions d'implications particulières des villages ne comptant aucune personne sachant écrire dans une langue donnée (Diarra T. 2000). Nous ne reviendrons pas sur cet aspect spécifique. Mais la préparation technique de l'implication communautaire nécessitait d'abord que tout le monde fût informé sur l'onchocercose, ses manifestations, son traitement et le nouveau médicament qu'était l'Ivermectine. Cette information était nécessaire pour une bonne couverture du traitement. Des assemblées d'information furent donc organisées dans chaque village éligible au traitement : les habitants y délivraient eux aussi des informations sur l'onchocercose, ses manifestations, son traitement dans le village et sur les conséquences de la maladie. Nous ne reviendrons pas sur la pédagogie de ces échanges. Mais toutes les informations nouvelles étaient données aux membres des communautés dans un échange réciproque.

L'équipe de recherche a formé le personnel sanitaire à la conduite de ces séances d'information, car il n'était pas possible pour les membres de cette équipe d'aller dans tous les villages. Le personnel sanitaire sur le terrain était impliqué : médecins chefs de cercle, infirmiers chefs de poste médical. Le personnel médical a lui-même été informé ou formé sur le traitement de l'onchocercose par l'Ivermectine, sur la maladie, le vecteur de la maladie, son mode de transmission, l'éligibilité au traitement, la posologie aussi bien selon le poids, l'âge, la taille mais avec une insistance sur cette dernière qui allait être surtout utilisée lors des traitements dans les villages. Le personnel médical a été aussi formé à l'évaluation des besoins de médicaments à partir des informations sur la population à traiter. Il était aussi informé de ses responsabilités : garde du médicament et dotation des villages, suivi et supervision des activités de traitement menées par les villageois et approvisionnement de l'Ivermectine dans les villages, dans le système classique de distribution avec une responsabilité limitée des communautés.

Le personnel de santé était en outre chargé de la formation des distributeurs d'Ivermectine choisis par les membres des communautés villageoises. Cette formation comportait une partie entièrement informative qui n'était qu'un approfondissement des informations données à l'assemblée communautaire et une partie de formation technique sur le recensement de la population, l'enregistrement des informations sur le traitement, l'élaboration du rapport, l'estimation des besoins de médicament à partir de la population du village, la confection de la toise utilisée pour le traitement, les effets secondaires et les conditions dans lesquelles les distributeurs devaient en référer à un agent de santé, quand les personnes traitées présentaient des effets secondaires importants.

Les membres des communautés avaient la responsabilité de désigner les personnes qui allaient être chargées de la distribution de l'Ivermectine. Les responsabilités des distributeurs devaient être décrites et les exigences pour la réalisation des activités qui leur incombait étaient présentées par les agents de santé. Ces derniers ne devaient pas désigner eux-mêmes des distributeurs, même s'ils connaissaient tous les habitants du village. Le choix des distributeurs relevait de l'initiative des habitants du village.

Les membres de la communauté étaient aussi chargés de la collecte du médicament au centre de santé car si le personnel médical devait apporter l'Ivermectine dans tous les villages, le problème déjà évoqué se poserait toujours. L'apport de l'Ivermectine au village par le personnel sanitaire comportait beaucoup d'aléas que nous avons déjà décrits ailleurs (Dierra T. 1998). Le traitement ne pouvait être mis en œuvre s'il n'était pas accepté par les membres de la communauté. La participation à l'assemblée communautaire était donc importante. Mais cette participation, si elle était nécessaire, n'était pas obligatoire.

Les membres des communautés villageoises décidaient du mode de distribution (porte-à-porte, sur une place publique, sur un lieu particulier ou encore une combinaison de ces différents modes). Le personnel de santé ne devait pas intervenir dans les décisions des membres des communautés : choix des distributeurs et choix du mode de distribution. Les membres des communautés avaient la responsabilité de donner ou non une forme de gratification aux distributeurs choisis, après l'exécution de leur tâche. Ils étaient chargés de l'organisation de la distribution et devaient prendre toute mesure nécessaire à la facilitation du travail. Pour toutes les activités particulières, les membres des communautés désignaient des personnes responsables pour les différentes tâches, comme la collecte de l'Ivermectine au centre de santé ou la garde de l'Ivermectine au village. Si dans la plupart des cas ils ont chargé les distributeurs de ces tâches-là, dans certains villages, d'autres personnes ont été désignées pour cela : conseillers ou notables du village pour la collecte de l'Ivermectine, chef du village pour la garde du médicament avant et après le traitement.

Les membres des communautés étaient aussi chargés de la prise en charge des coûts récurrents du traitement, comme les dépenses éventuelles pour la collecte du médicament au centre, l'achat des cahiers, des stylos à bille, ainsi que les dépenses relatives à la confection de la toise.

Les distributeurs étaient chargés de recenser la population, d'estimer la quantité de médicament nécessaire pour le traitement, d'informer la population, d'effectuer le traitement lui-même, d'enregistrer l'information sur le traitement, d'élaborer le rapport, de faire parvenir le rapport au centre de santé dont relève le village.

Après les activités préparatoires (assemblée communautaire, formation des distributeurs, collecte de l'Ivermectine par le village), le traitement est mis en œuvre par les distributeurs.

La deuxième phase est consacrée à l'évaluation des stratégies de distribution mises en places : d'une part le traitement avec implication entière de la responsabilité des membres de la communauté et d'autre part le traitement avec une implication limitée des communautés. Les deux stratégies sont évaluées selon les mêmes méthodes et avec les mêmes outils. Ce volet est essentiellement une recherche comportant plusieurs aspects. Des méthodes qualitatives et quantitatives sont utilisées à la fois. Elles ont été décrites par ailleurs (WHO/TDR 1996).

Pour les besoins de l'étude, deux traitements ont été faits à intervalle de six mois dans tous les pays, les expériences acquises lors du premier traitement servant lors du deuxième. Une évaluation est faite après chaque traitement auprès de tous ceux qui ont été impliqués dans le traitement, avec des responsabilités particulières et auprès de toute la population. Notre propos ne concerne pas les aspects méthodologiques de cette activité de recherche. Mais nous soulignons simplement que partout, deux stratégies de distribution ont été mises en place et évaluées : une avec la responsabilité entière des membres des communautés dans les activités de traitement, et l'autre avec une responsabilité plus limitée, les agents de santé apportant le médicament jusqu'au village. Dans cette deuxième stratégie, toutes les décisions importantes

ont été prises par les agents de santé. Seule la distribution est faite par des membres de la communauté. Les distributeurs ont même été dans certains cas choisis par les agents de santé.

Les fruits de la décentralisation de la technicité

L'étude multicentrique a abouti à un certain nombre de conclusions. Le TIDC est faisable et efficace. Il a été réalisé avec succès dans des contextes géographiques et culturels différents et peut par conséquent être mis en oeuvre dans les communautés endémiques d'Afrique.

Les conditions de réalisation du TIDC dans les différents pays ont prouvé que sa pérennité pouvait reposer sur un certain nombre d'éléments : l'implication des leaders communautaires et des distributeurs, le haut niveau d'implication des membres de la communauté et leur volonté de prendre en charge les coûts récurrents de la distribution, la capacité des membres des communautés à aller chercher l'Ivermectine le moment venu pour le traitement, la forte perception des avantages et bénéfices du traitement, la grande demande de traitement des communautés endémiques ainsi que leur capacité à identifier les problèmes liés aux méthodes de distribution et à les modifier en conséquence pour résoudre des problèmes nouveaux.

L'étude a révélé que le TIDC était plus performant dans le traitement de l'onchocercose que le système classique de distribution conçu par le système de santé. Le TIDC présente une plus grande opportunité de l'implication communautaire et semble avoir un plus grand potentiel de pérennité.

La capacité des distributeurs à réaliser leur travail s'est montrée adéquate, compte tenu des taux de couverture du traitement. Les distributeurs ont respecté les critères d'éligibilité au traitement et ont administré les doses appropriées.

L'indisponibilité du médicament et l'insuffisance des doses ont affecté le taux de couverture dans certaines communautés. L'efficacité du traitement était liée à une supervision effective par le personnel de santé au niveau local, en terme de couverture du traitement.

Le système de recouvrement des coûts a eu un effet négatif sur la couverture du traitement.

Des difficultés ont été constatées dans la préparation du rapport par les distributeurs, tel qu'exigé en un temps donné.

Comme tenu de ces principales conclusions, le TIDC a été recommandé comme méthode de distribution de l'Ivermectine en Afrique dans le cadre de la lutte contre l'onchocercose. Mais pour renforcer la pérennité, la préférence doit être donnée aux approches déterminées par les communautés elles-mêmes. Il est aussi nécessaire d'assurer la disponibilité de l'Ivermectine sur les lieux de collectes (centres de santé). Des efforts sont à faire concernant les informations à notifier au niveau communautaire, dans le cadre du compte-rendu de l'activité de distribution de l'Ivermectine.

Une recherche de suivi pour valider les indicateurs de pérennité identifiés dans cette étude avait été recommandée pour proposer, en cas de besoin, des modifications appropriées sur la base d'expériences additionnelles au niveau communautaire (TDR/afr/rp/96.1).

Des outils ont été produits pour faciliter la mise en place de cette stratégie, comme un guide pratique destiné aux formateurs des distributeurs communautaires et un film vidéo pour leur formation. Ces outils ont été donnés dans les pays pour aider à la mise en place du TIDC. Le guide donne toutes les étapes indispensables du traitement à l'Ivermectine sous directives communautaires et sert d'outil de travail. Il décrit les méthodes et les moyens possibles pour accroître la capacité des communautés à exercer des activités qui n'étaient pas considérées comme de leur ressort.

Une étude a été menée plus tard sur la pérennité du TIDC dans les vingt villages où cette stratégie a été mise en oeuvre pour la première fois au Mali. Partout, le TIDC perdurait et les membres des communautés avaient pris des dispositions, souvent nouvelles, pour assurer sa pérennité (Diarra, T. 1997).

Actuellement, le TIDC est effectif dans plus de trente pays africains. Nous avons participé à son évaluation dans plusieurs de ces pays : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali, Togo

et Soudan. Le TIDC est devenu une activité simple des communautés, qui continuent d'améliorer leur pratique à partir des expériences et des données nouvelles. Cela a été le cas lorsque la firme est passée des comprimés dosés à 6 mg aux comprimés dosés à 3 mg : il a fallu résoudre le problème des demi-doses et, par conséquent, celui des pertes causées par la section d'un comprimé en deux. Cela a abouti à doubler les doses initiales pour chaque classe de dose avec les comprimés de 6 mg.

Les communautés ont pu continuer le TIDC avec des doses nouvelles de comprimés à 3 mg. Une étude multicentrique a été menée sur la même question au Ghana, au Mali, au Nigeria, au Togo et en Ouganda. Au Nigeria, trois équipes ont pris part à cette recherche dans des États différents : Awka, Enugu et Ibadan. La pérennité du TIDC est également vérifiée puisque les communautés sont en train de résoudre les problèmes nouveaux qu'elles rencontrent dans sa mise en œuvre, sans l'assistance du personnel de santé.

L'acquisition de la technicité par les membres de la communauté a permis de traiter efficacement l'onchocercose par l'Ivermectine dans plusieurs milliers de villages africains aujourd'hui. Partout, des individus ont montré qu'ils étaient capables d'accomplir ce qui était considéré comme le travail exclusif des professionnels de la santé. De plus, d'autres programmes de santé ont recours aux distributeurs formés dans les villages pour l'exécution d'autres activités. Jadis considérés comme incapables d'un tel travail, les distributeurs sont en train de conquérir en silence de nouveaux territoires, en s'appuyant sur leur réussite antérieure.

Savoirs, pouvoirs, devoirs et technicités partagés : champ de course et champ de bourse

On assiste aujourd'hui à une valorisation sociale de la technicité acquise. La plupart des distributeurs envisagent de continuer leur travail, même s'ils n'en tirent aucune compensation matérielle. Dans un village, un distributeur a ainsi déclaré à propos de son travail : « Depuis que je fais ce travail, certains ont complètement changé d'attitude à mon égard. Certains ne me considéraient pas du tout. Aujourd'hui ils me respectent ». Un autre a affirmé qu'il jouissait d'une plus grande considération dans son village car il y était considéré presque comme un agent de santé.

Un jour, nous sommes allés dans le village de Horongo, dans le cadre d'une étude sur le TIDC, trois ans après sa mise en place dans le cercle de Kita. Quelque temps après notre arrivée, tous les notables ainsi que d'autres habitants se sont réunis chez le chef du village. Quand nous avons expliqué les raisons de notre visite, le chef de village a envoyé quelqu'un chercher le distributeur. A son arrivée, un de mes collègues lui a demandé pourquoi il n'était pas venu plus tôt, comme s'il avait à lui reprocher quelque chose. Le distributeur lui a répondu : « J'ai vu des habitants du village venir ici. J'ai compris qu'il devait y avoir quelque chose. Mais je n'ai pas voulu me déplacer. Je me suis dit qu'avec la place que je tiens dans ce village maintenant, s'il s'agit de quelque chose d'important, on viendra me chercher. Je ne m'empresse donc pas. Je ne cours plus ». Ce distributeur a aujourd'hui beaucoup de responsabilités dans le village. Il est devenu le point focal pour tous les programmes de santé, de développement et d'éducation dans son village. Désormais, tout arrive à lui : il s'est construit une nouvelle identité.

Un autre distributeur du village de Gouana, dans l'arrondissement de Sébékoro situé dans le même cercle, a déclaré qu'on lui accordait beaucoup d'importance et qu'il était devenu un pilier du village : « Pour tout événement, dans ce village, on va m'appeler. Rien ne se fait désormais sans moi. Je suis maintenant un des piliers de ce village ».

Un distributeur d'un autre village s'est vu confier de nouvelles responsabilités dans son village, dit-il : « J'ai changé de place grâce à mon travail de distributeur. On m'accorde plus de considération maintenant. Aujourd'hui, je suis nommé aussi comme chef de l'organisation pour la culture de coton dans le village ».

En plus de cette gratification sociale dont les distributeurs semblent satisfaits, certains ont réellement bénéficié de prestations de travail dans leurs champs, que ce soit pour le labour, le semis ou la récolte. Nous nous sommes rendus dans le champ d'un distributeur du village de Karaya Kouroudioula, dans le cercle de Kita. Tous les jeunes du village y étaient pour une journée de travail et rivalisaient dans la récolte du coton. C'est grâce au fait d'être distributeur d'Ivermectine dans le village que ce distributeur bénéficie désormais de ces prestations sans dépenses financières. Cette pratique est établie dans plusieurs villages. Il s'agit d'une décision prise au niveau des villages pour motiver davantage les distributeurs.

Certains distributeurs se voient offrir de la volaille par des habitants satisfaits de leur travail, sans que cela soit un principe. D'autres reçoivent le reste des sommes réunies par les familles pour les frais de déplacement lors de la collecte de l'Ivermectine au centre de santé.

Chaque communauté a trouvé une solution à la compensation du travail fait par le distributeur. Dans certains cas, il n'y a aucune forme matérielle de gratification. Le travail du distributeur est considéré comme un devoir. A ce propos, un chef de village a dit qu'il n'est pas payé lui-même pour tout le temps qu'il consacre aux problèmes du village et qu'un distributeur ne saurait s'attendre à un quelconque salaire. Parfois, il arrive même que le distributeur prenne en charge certaines dépenses, comme l'achat de cahiers et même la confection de la toise. Un distributeur du village de Toumoudala, à côté de Kita, a déclaré : « Les habitants du village ont promis de nous donner les cahiers. Mais ils ne l'ont pas fait comme prévu. Nous avons tout acheté nous-mêmes pour notre travail. Nous le faisons pour la confiance qu'ils ont placée en nous. Cette confiance n'a pas de prix et elle peut aboutir à tout ».

Certains distributeurs sont donc en attente d'un autre type de monnaie. De nouveaux enjeux se trouvent ainsi révélés : chacun cherche à prendre part à un jeu virtuel, non déclaré comme tel, mais dont il compte tirer quelque dividendes sous une forme ou une autre, en considérant le travail de distributeur comme un placement potentiel. Ainsi, les distributeurs s'accommodent de plusieurs situations de travail, et ne se montrent pas pressés d'obtenir une valorisation immédiate de leur activité pour la communauté.

Certains sont déjà en passe de devenir l'objet de convoitise pour d'autres programmes de développement et de santé, qui cherchent à partager leur technicité ou à en bénéficier. A l'occasion, certains programmes cherchent à étendre ou à diversifier cette technicité, afin de confier aux distributeurs communautaires d'autres tâches. Ils se sont ainsi vus confier des tâches nouvelles dans des programmes de développement, de santé et d'éducation et se sont vus doter d'autres moyens de travail tels des bicyclettes, comme ce fut le cas dans le village de Massala. Cette situation ne va-t-elle pas, à la longue, aboutir à une surcharge de responsabilités et avoir une incidence sur les performances dans l'exécution des tâches actuelles ?

Les études qui sont en cours sur ces questions nous apporterons certainement des réponses. Pour le moment, les distributeurs communautaires sont en train de jouer dans différents pays un rôle important dans la mise en œuvre des activités des programmes de santé. De tels exemples ont été répertoriés dans d'autres pays, comme le Nigeria et l'Ouganda.

Faut-il penser que, dans chaque situation, des mesures d'aide vont être mises en œuvre, en particulier la formation à la technicité nécessaire à l'accomplissement des tâches ou devoirs qui leur seront assignés par les communautés et les différents programmes ? Il s'agit là aussi d'un investissement. La question est de savoir qui doit, ou qui peut, en avoir la charge. Devant de nouveaux enjeux, de nouvelles motivations pourraient émerger. Jusqu'à présent, les problèmes nouveaux rencontrés dans la mise en œuvre du TIDC sont en train d'être résolus par les membres des communautés elles-mêmes, qui attribuent à chaque membre des rôles déterminés selon ses compétences.

De nouveaux rôles sont en train de créer de nouvelles positions au sein des communautés et la technicité est en train de promouvoir la participation de personnes qui n'étaient auparavant pas éligibles dans les villages aux instances de décisions et de pouvoir.

La technicité devient alors en elle-même une ressource nécessaire à l'exercice ou à l'accès à une certaine autorité et à un certain champ de pouvoir.

Conclusion

La technicité, en tant que telle, n'est qu'un élément du savoir nécessaire à l'exercice de la responsabilité. Dans cette perspective, on peut se demander qui a peur de la décentralisation. Si celle-ci ne prend pas, entre autres, des mesures de facilitation et d'aide à l'action, l'acquisition de la technicité en tant que ressource nécessaire ne risque-t-elle pas d'être non seulement un territoire sans terres mais aussi une terre sans territoires, où les enjeux de pouvoir des uns se superposent ou se substituent aux enjeux de survie des autres, et vice-versa ? Dans ces conditions, le centre ne dépendra-t-il pas de la forme, de la nature et de la figure du champ sur lequel il se situe ou encore de la manière dont cette nature et cette forme sont vues ou perçues par les uns et les autres ? Champ de devoirs, de technicités, de savoirs ou de pouvoirs ? Dans bien des cas, ces différents champs peuvent faire l'objet de plus d'une bataille.

Le territoire est à mon sens un lieu d'exercice, de manifestation et de valorisation de l'individualité, de la collectivité, de la compétence, de la technicité, du savoir entre autres. Les terres sont selon moi des ressources à valoriser sur une planète que les individus ou le collectif s'approprient en terroirs particuliers. Tous les points ne constituent-ils pas le centre d'un espace pensé, donné et représenté ? Chaque point est un centre, mais le centre de quoi, pour quoi, pour qui et selon quelles modalités ? Les terres, les territoires et les terroirs étant sécants dans la plupart des situations, la détermination d'un centre ou le tracé d'un segment devient, à tout point de vue, un enjeu polymorphe sur une terre donnée.

Bibliographie

APOC/OMS

1998 Le traitement _ l'Ivermectine sous directives communautaires (TIDC), Un Guide Pratique pour les formateurs des Distributeurs Communautaires

BIRITIUM, R. et T. DIARRA

1997 « Evaluation of Ivermectin distribution in Benin, Côte d'Ivoire, Ghana and Togo: Estimation of coverage of treatment and operational aspects of distribution system », *Annals of Tropical Medicine and Parasitology* 91(3): 297-305.

DEMBELE, M.,

1993 Traitement communautaire de l'onchocercose par l'Ivermectine. A propos de 2020 cas en milieu rural au Mali, Thèse de Doctorat de l'Ecole de médecine du Mali.

DIARRA, T.,

1992 *Evaluation du traitement communautaire de l'onchocercose par l'Ivermectin (Mectizan) dans la zone de Bougouni, (Fleuve Baoulé), OCP/ OMS.*

1997 *Etude du monitoring rapide du traitement à l'Ivermectine au Mali, TDR/OMS.*

1998 *Evaluation du traitement de l'onchocercose par l'Ivermectine sous directives communautaires au Mali, OCP/OMS.*

1998 *La distribution de l'Ivermectine sous directives communautaires, Cahiers santé OMS.*

1998 *Evaluation of community Directed Treatment with Ivermectin Project in Sudan, District of WAO (South Sudan), APOC OMS.*

1998 *Evaluation des programmes nationaux de lutte contre l'onchocercose dans le cadre de la mise en oeuvre du traitement de l'onchocercose par l'Ivermectine sous directives*

- communautaires. Evaluation des programmes en Guinée, au Sénégal et en Côte d'Ivoire, OMS OCP.*
- 1999 Recherche opérationnelle sur le traitement à l'Ivermectine sous directives communautaires au Mali. Performances, problèmes et perspectives, TDR/OMS.
- 2000 *Traitement de l'onchocercose à l'Ivermectine sous directives, Etude de la stratégie d'introduction renforcée, TDR/OMS.*
- 2000 « Codification du sens et grammaire des signes dans le savoir local », in Mamadou Diawara (éd.) *L'interface entre les savoirs locaux et le savoir universel*, 214-232. Bamako : Le Figuier, pp. UNDP, WORLD BANK, WHO et TDR
- 1996 *Community Directed treatment with Ivermectin, Report of a Multi-Country Study, WHO.*
- 2000 *Implementation and sustainability of Community, Directed Treatment of Onchocerciasis with Ivermectin, Report of a multi-country study, TDR/OMS.*

La santé communautaire au Mali, entre mondialisation et décentralisation...

Sergio Giani

(Aidemet BP 2174 Bamako – Mali)

Depuis la fin des années 1980 le système de santé du Mali a subi des changements profonds. Sous l'influence de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds, le principe de l'assistance médicale de base gratuite a évolué vers un système de santé communautaire, décentralisé et « participatif », où le patient lui-même doit payer. L'article analyse le développement du système de santé malien des années 1970 à nos jours. Il montre les problèmes liés au changement de structure et traite des conséquences de la libéralisation et de la décentralisation pour la population et pour les travailleurs du secteur de la santé qui critiquent les changements.

Introduction

Cet article a pour objet d'analyser l'évolution des politiques sanitaires au Mali depuis les années 1970-1980 jusqu'à nos jours, en s'appuyant sur une expérience personnelle de terrain, mais aussi sur l'étude documentaire, l'examen du débat international autour des politiques sanitaires et les discussions menées avec les acteurs de ces politiques à différents niveaux.

Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, le Mali est passé du modèle des Soins de Santé Primaires (SSP) gratuits pour tous au paradigme des Centres de Santé Communautaires (CSCoM) cogérés et payants. Les formations sanitaires publiques ont été transformées en formations privées à but non lucratif, dites "communautaires", réalisant ainsi le paradoxe des "payeurs pauvres". Lorsqu'on passe d'un système sanitaire pris en charge par l'État à un système de paiement direct par les patients, ce sont les malades qui payent le plus, tandis que les biens portants ne paient rien ou quasiment rien. Le poids de la maladie étant plus important chez les pauvres, les personnes âgées, les femmes et les enfants, ces catégories paient proportionnellement le plus. Il n'est peut-être pas inutile de souligner ici qu'au Mali, les « pauvres » sont estimés à 69 % de la population globale.

Sans sous-estimer les acquis, force est de constater que cette approche néolibérale a eu un impact mitigé sur les indicateurs de santé, tout en posant de graves problèmes d'équité. De plus, le processus de décentralisation administrative, entrepris entre-temps à marche forcée, risque d'avoir un impact négatif sur certains de ces acquis, si les quelques nœuds critiques, que nous allons tenter d'identifier, ne sont pas dénoués à temps.

La question à résoudre est de savoir s'il est possible de revenir à une approche holistique de la santé comme droit fondamental de la personne humaine afin d'atteindre un système de soins qui soit efficace, durable, accessible, équitable et autocentré.

Les soins de santé primaires

Entre les années 1970 et 1980, une politique sanitaire basée sur la stratégie des SSP a été développée au Mali, avec des degrés différents de réalisation et de performance. La santé étant définie comme un état d'équilibre physique, mental, spirituel et social, les activités de développement social étaient intégrées aux activités de prévention et de soins.

Il ne s'agissait pas d'un système décentralisé, mais d'un système pyramidal, car le pouvoir décisionnel diminuait du haut vers le bas, ainsi que le niveau et la qualité des soins. Il s'agissait d'un système excentré : les références culturelles étaient axées, depuis les indépendances, sur le modèle de prestation sanitaire des États coloniaux, notamment la France. Il s'agissait enfin d'un système devenu démagogique et virtuel, étant donné que le

principe originel de *gratuité pour tous* s'était presque partout transformé en *rien pour personne*... Le médicament demeurait une denrée rare et coûteuse, en raison des restrictions budgétaires et des résistances à la mise en place d'une politique nationale cohérente de Médicaments Essentiels (ME).

De 1970 à 1988, la partie du budget de l'Etat consacrée à la santé est passée de 9 % à 4 % du budget total, tandis qu'entre 1983 et 1987, les investissements dans le secteur santé passaient de 52 % à 9 % du budget dédié à la santé.

Le Programme de Développement Sanitaire

L'organisation pyramidale des soins de santé fut complètement mise en œuvre à partir de 1986, dans la zone test de Kita, Bafoulabé et Kéniéba, par le Programme de Développement Sanitaire (PDS). Ce dernier était financé à crédit par la Banque Mondiale, mais ses résultats furent très en dessous des attentes et des investissements.

En effet, ce premier PDS avait, d'un côté, effectué d'énormes investissements dans la construction de gigantesques centres de santé de cercle et d'arrondissement. De l'autre, il avait formé une pléthore d'agents de santé villageois qui ont été ensuite abandonnés dans la nature, sans aucun suivi régulier par les structures de référence. Cela était dû à l'insuffisance grave de personnel qualifié au niveau intermédiaire.

Les premiers Centres de Santé Communautaires

Entre-temps, le premier Centre de Santé Communautaires (CSCCom) était créé à Banconi, un quartier populaire de Bamako. Ce centre était le fruit d'une étude participative menée par une équipe pluridisciplinaire, qui dépendait du Département Santé Communautaire de l'Institut National de Recherche en Santé Publique.

Le CSCCom de Banconi a été inauguré en mars 1989 : il faisait la preuve que l'organisation autonome des communautés pouvait permettre la prise en charge de leurs propres problèmes de santé par la création de leur propre structure de soins, en assurant des prestations sanitaires de qualité et à des prix accessibles.

Il constituait une réponse organisée face au Plan d'Ajustement Structurel, qui avait entraîné l'arrêt des contributions de l'Etat aux structures sanitaires, en particulier dans les zones urbaines, périurbaines et périphériques, ainsi que l'arrêt de l'embauche des jeunes médecins et infirmiers sortant des écoles sanitaires et, partant, la présence sur le marché du travail d'un important personnel sanitaire réduit au chômage.

L'initiative de Bamako

En 1989, le Mali s'engageait résolument dans l'initiative de Bamako. Ce choix a été impulsé par l'Unicef et l'OMS, mais correspondait à des pratiques et des idées autonomes, développées dans le cadre des réflexions relatives à la réforme pharmaceutique. Les objectifs principaux étaient la mise en place d'une politique nationale cohérente de médicaments génériques de bonne qualité et à bas prix, ainsi que la réalisation d'un mécanisme fiable d'autofinancement des SSP.

Les promoteurs de cette politique étaient conscients de la révolution copernicienne qui était en train de se réaliser ; mais la situation de délabrement et de pénurie des structures sanitaires a certainement contribué à faire l'emporter cette solution, plus peut-être que les pressions extérieures. En effet, le système envisagé ne pouvait pas fonctionner si la participation des communautés ne constituait qu'un alibi pour le désengagement de l'État au premier niveau des soins.

La Politique Sectorielle de Santé et de Population

En 1990, le gouvernement du Mali élabore la Déclaration de Politique Sectorielle de Santé et de Population, avec comme objectifs d'améliorer l'état de santé des populations, d'étendre la couverture sanitaire et de rendre le système de santé viable et performant. L'accent était mis sur la participation active, volontaire, organisée et bénévole des bénéficiaires.

Le Projet Santé, Population et Hydraulique Rurale

Cette politique s'est concrétisée d'abord dans le Projet Santé, Population et Hydraulique Rurale (PSPHR), qui a débuté en 1990, avec l'appui de la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement. Il s'agissait de modifier substantiellement la pyramide sanitaire, de décentraliser la planification sanitaire et de confier le premier niveau de soins à la responsabilité des communautés. Le District Sanitaire représente le niveau opérationnel pour la programmation sanitaire et la première référence pour le niveau communautaire : chaque district est divisé en plusieurs Aires de Santé d'environ 5 000 habitants. Dans chacune d'entre elles, les populations doivent s'organiser en Association de Santé Communautaire (ASaCo) pour mettre en place et gérer un CSCo, destiné à fournir aux populations le Paquet Minimum d'Activités (PMA), c'est-à-dire les prestations curatives et préventives essentielles. Ainsi, l'expérience de Banconi et des autres CSCo urbains et périurbains de Bamako a été modélisée pour en faire un prototype d'organisation de la santé communautaire valide partout et pour tous dans le pays. Les prestations sont payantes et la présence des ME est assurée par un système de recouvrement intégral des coûts.

Le retrait généralisé de l'Etat de la prise en charge des soins de santé de premier niveau en est le corollaire : en 1990, l'Etat ne finançait que 20 % des dépenses de santé, l'aide extérieure 5 %, les ménages prenant les 75 % restants à leur compte.

La mise en œuvre et les résultats

Cette nouvelle politique a été appliquée dans une première phase de façon radicale, en faisant l'impasse sur le niveau villageois. L'existence des dispensaires et maternités rurales, des agents de santé villageois et des accoucheuses traditionnelles recyclées n'étant pas prévue dans le nouveau modèle de santé à la base, leur travail souvent précieux n'était plus pris en compte. Les ressources humaines qui assuraient un minimum de prestations sanitaires dans les zones les plus faibles se sont retrouvées ainsi sans aucun point de repère, sans formation et sans supervision.

Les premiers CSCo ont été organisés dans les aires de santé dites « viables », où la concentration et le niveau économique de la population permettaient la prise en charge durable par la communauté des activités de soins. Mais la première condition de viabilité, à savoir la concentration de 5 000 habitants dans un rayon de cinq kilomètres autour du centre de santé est dans beaucoup de lieux une chimère. Qu'en est-il ailleurs ?

On a ainsi assisté à la chute de la couverture sanitaire réelle : la population résidant à moins de cinq kilomètres d'un CSCo opérationnel était en 1999 de 28 % en zone PSPHR et de 33 % au niveau national. En milieu rural, seulement 11 % des femmes pouvaient accéder à un CSCo dans un rayon de cinq kilomètres.

L'incidence sur les indicateurs sanitaires ne tarde pas à se faire sentir : entre 1982-87 et 1996, la mortalité néonatale est passée de 53 ‰ à 60 ‰ ; la mortalité infantile de 108 ‰ à 123 ‰. En revanche, la mortalité juvénile a diminué de 159 ‰ à 131 ‰. Globalement, un enfant sur quatre meurt avant d'atteindre l'âge de cinq ans. Sur 100 000 naissances d'enfants vivants, 577 mères meurent encore dans ce que les Bamana appellent "la guerre des femmes", le décès lors de l'accouchement.

Le Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDSS) et le Programme de Développement Sanitaire et Social (PDSS)

Après ces résultats, le PSPHR prit fin en 1998 : son financement s'élevait à 100 millions de dollars américains. Ses attributions furent transférées au PDSS (1998-2007), dont le PRODESS (1998-2002) fut le premier programme quinquennal de mise en œuvre. Le financement prévu lors de la programmation initiale était de 187,3 milliards de F CFA, dont seulement 2,34 milliards (soit 1,2 %) affectés au volet relatif à la lutte contre l'exclusion sociale.

L'objectif déclaré est toujours l'extension de la couverture sanitaire à l'ensemble du territoire national mais les choix de politique sanitaire ne changent pas. Heureusement, le pragmatisme des acteurs sur le terrain a permis de corriger certaines rigidités et le niveau villageois, qui avait été mis à la porte, se met à rentrer timidement par la fenêtre : on commence à parler de stratégies avancées et mobiles, d'agents relais, de postes avancés de santé, d'accoucheuses traditionnelles recyclées...

Néanmoins, l'impact sur les principaux indicateurs de santé reste mitigé : de 1996 à 2001, la mortalité infantile est toujours de 113 ‰. Globalement, 229 enfants sur mille naissances viables continuent à mourir avant d'atteindre l'âge de cinq ans. 582 femmes sur 100 000 naissances viables continuent à mourir en couches. La couverture vaccinale a très peu évolué : seulement 29 % des enfants entre 12 et 23 mois ont été complètement vaccinés, tandis que 1 enfant sur 5 n'a reçu aucun vaccin. En milieu rural, seulement 32,2 % des femmes peuvent accéder à un CSCOM dans un rayon de cinq kilomètres.

Quelques réflexions critiques

Le nouveau modèle proposé ne constitue pas un système véritablement décentralisé, mais plutôt un système déconcentré polycentrique, la pyramide sanitaire ayant évolué vers une figure géométrique dont la base a été presque complètement éliminée. Par ailleurs, le système est davantage excentré, son centre de gravité étant situé non plus en Europe, mais aux Etats-Unis. Enfin, cette figure présente deux sommets, qui figurent la séparation entre la santé et le développement social. Cette séparation qui était effective aux niveaux régional et national, parvient au niveau opérationnel : le Mali est ainsi en train de perdre un des principaux atouts de sa politique sanitaire.

L'équité d'accès aux soins

Cette politique sanitaire a permis d'améliorer l'accessibilité géographique et parfois l'efficacité et l'efficacités des services de santé de premier niveau. En revanche, l'équité d'accès aux soins s'est aggravée : en 1996, la mortalité infantile était de 151,4 ‰ au sein des familles les plus pauvres, et de 93,2 ‰ dans les familles les plus aisées ; la mortalité infanto-juvénile y était respectivement de 297,9 ‰ et de 169,1 ‰.

Les inégalités d'accès aux services préventifs étaient encore plus marquées : la couverture vaccinale pour les enfants les plus pauvres était de 15,8 %, contre 55,6 % pour les enfants les plus riches. Les accouchements dans un centre de santé étaient de 11,2 % pour les femmes les plus pauvres et de 80,6 % pour les femmes les plus riches.

En 2001, la mortalité infantile était de 106 ‰ en milieu urbain et de 132 ‰ en milieu rural, la mortalité infanto-juvénile étant respectivement de 185 ‰ et de 252 ‰. Les accouchements assistés dans un établissement sanitaire étaient de 79,4 % en milieu urbain et de 25,4 % en milieu rural. La couverture vaccinale pour les enfants (12-23 mois) des zones rurales était de 22 %, contre 50 % en milieu urbain.

La décomposition des données par quintiles de revenu confirme l'existence d'inégalités sociales : la mortalité infanto-juvénile est de 244 ‰ pour les enfants appartenant aux familles les plus pauvres et de 165 ‰ pour les enfants des familles les plus aisées. Le taux des

accouchements assistés est de 20 % pour les femmes les plus pauvres et de 85 % pour les femmes les plus aisées.

La participation communautaire

En général, les populations bénéficiaires n'ont participé que de loin au processus de création de CSCoM. Elles ont donc l'impression qu'il s'agit d'une chose étrangère qui leur est tout simplement confiée voire, parfois, imposée. En effet, les communautés ne maîtrisent pas la réglementation concernant leur propre santé et ne sont pas amenées à fournir les efforts nécessaires pour la comprendre, parce qu'elles pensent que les décisions ont été déjà prises à d'autres niveaux.

Les femmes qui, avec leurs enfants, sont les plus concernées par les prestations offertes par les CSCoM, participent très rarement aux organes de gestion : les femmes qui siègent dans les bureaux des Asaco représentent 7 % en milieu rural et 18,7 % en milieu urbain.

Les CSCoM et la décentralisation administrative

C'est entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 que la décentralisation sanitaire rencontre la décentralisation administrative. Le découpage du territoire en aires de santé ayant précédé la détermination des limites territoriales des communes (1996), la juxtaposition des cartes sanitaires et des cartes communales pose deux types de problèmes : les cas où certaines aires se retrouvent à cheval sur deux communes et les cas où le site du CSCoM ne correspond pas au chef-lieu de la commune.

D'autres problèmes se posent avec la mise en place effective des communes par rapport au transfert de compétences entre l'Etat et les communes et les relations entre communes et ASaCo. L'Etat devrait conserver la propriété de son apport et devrait se concerter, avec la commune, sur la gestion de cet apport. La commune, à son tour, devrait effectuer une délégation de gestion à l'ASaCo.

Le décret relatif au transfert de compétences aux collectivités territoriales, prévu pour le 31 décembre 2000, a été promulgué le 4 juin 2002, mais il n'est pas encore appliqué sur le terrain. Le transfert des ressources financières pour pouvoir exercer les compétences transférées en matière de santé n'est pas encore effectif.

La Loi d'orientation sur la santé, qui donne le cadre juridique de référence aux activités sanitaires et au PRODESS, n'a été publiée que le 22 juillet 2002.

Le personnel des CSCoM

D'autres problèmes concernent le personnel : seuls les Chefs de Poste Médical (CPM) des Centres de Santé d'Arrondissement Revitalisés sont des fonctionnaires de l'Etat, tout le reste du personnel (matrones, gérants des dépôts de médicaments, mais aussi les CPM des CSCoM) étant pris en charge en principe au niveau local. La situation de ces travailleurs varie d'une relative stabilité à une insécurité et une incertitude totale. Le cadre juridique du personnel, les contrats de travail, le plan de carrière, la protection et la sécurité sociale, les charges fiscales sont autant d'aspect sur lesquels il est nécessaire de se pencher pour atteindre un niveau de sécurité et de stabilité plus raisonnable pour les employés, qui restent l'atout principal des activités de soins.

Les acquis

Les réflexions critiques que nous venons de présenter ne doivent cependant pas faire perdre de vue les acquis obtenus. Le premier constat est l'amélioration de l'accessibilité géographique : au 31 décembre 2002, 82,64 % des 1 038 aires potentielles étaient

partiellement accessibles ; mais seulement 48 % des aires théoriques disposaient du personnel requis et 25,26 % avaient une ASaCo fonctionnelle.

Le deuxième point fort à noter concerne les médicaments essentiels (ME) : alors qu'ils étaient une espèce en voie d'extinction, ils sont actuellement présents partout dans les Centres de Santé de Cercle et les CSCom. Des initiatives ont été récemment prises pour diminuer davantage le prix des ME. Mais du chemin reste à parcourir pour atteindre une prescription plus judicieuse et plus correcte des médicaments.

Un autre acquis important est la mise en place, à partir de 1997, dans différents cercles du Mali, d'un système d'identification et d'évacuation des urgences obstétricales, soutenu par un mécanisme de solidarité. En effet, il existe désormais un système de communication permanent par liaison radio (RAC) entre les CSCom et le Centre de Santé de Référence, une ambulance toujours disponible, un bloc opératoire fonctionnel avec une équipe chirurgicale performante, un kit d'urgence avec les médicaments et les consommables nécessaires, un système de partage de frais entre Asaco, Centre de Santé de Référence et patient qui assure un coût accessible. Cependant, il y a encore, dans les aires de santé, des besoins obstétricaux importants non couverts, estimés, en 2002, à 44,71 %.

Quelques questions ...

Face à ces acquis, il y a des questions qui restent sans réponse et sur lesquelles il faut déclencher une réflexion collective approfondie. Nous savons que la condition *sine qua non* de la viabilité des CSCom est la concentration de la population avec un niveau de revenu suffisant. Nous savons aussi qu'au Mali, les zones qui présentent une population souvent dispersée, parfois nomade et toujours à faible niveau de revenu, sont majoritaires. Dans ces zones, le modèle « classique » de CSCom n'est pas viable. Nous ne pouvons pas affirmer que le système envisagé permet la couverture de l'ensemble du territoire national si nous ne trouvons pas une réponse à la question suivante : quel modèle de CSCom peut-il être viable et à quelles conditions dans ces zones ?

Le taux de couverture national d'accessibilité des populations au PMA était, en juin 2002, de 39,46 % à moins de cinq kilomètres. Le taux maximum est, à Bamako, de 96,64 %, tandis que le taux minimum est, dans la Région de Kidal, de 18,42 %. La deuxième question est donc de savoir comment assurer le relais entre les autres villages et les CSCom.

Le taux moyen global de fréquentation était, en 2002, de 0,19 nouvelles consultations par habitant et par an et de 0,14 pour le premier niveau. En dehors des barrières géographiques et économiques, d'autres barrières, d'ordre social et culturel, empêchent l'accès équitable aux soins de santé conventionnels. La troisième question est donc de déterminer si un système de santé accessible partout, pour tous et vraiment équitable est réellement envisageable sans prendre en compte les ressources de la médecine traditionnelle.

Conclusions

Nous pensons que l'apport de la médecine traditionnelle à la résolution des problèmes de santé est capital dans les pays en développement en général, et au Mali en particulier. Par ailleurs, l'OMS et bien d'autres organismes internationaux ne cessent de recommander l'utilisation rationnelle des ressources de la médecine traditionnelle pour faire face aux problèmes de santé des populations. Transformer ces recommandations en actions concrètes, mesurables et reproductibles est un défi difficile, mais nécessaire et stimulant.

Cependant, nous tenons à souligner que les stratégies pour parvenir à une amélioration réelle et durable de la santé des populations ne sont ni simples ni uniques. Il faudrait pour cela reprendre la réflexion autour des modes d'intervention intégrés et efficaces sur les déterminants de la santé. En d'autres termes, il est nécessaire d'examiner les causes

économiques, sociales et environnementales de la maladie. Il faudrait donc s'attaquer aux causes de la pauvreté pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté qui engendre la maladie, puis la pauvreté. Dans ce cadre, nous serions portés à affirmer qu'au Mali et dans les autres pays, dits autrefois « en voie de développement » ou « moins avancés » et actuellement « pauvres et très endettés », le premier déterminant de la santé est le service de la dette. D'autre part, une étude sur 40 pays en voie de développement a montré que la pauvreté et les inégalités sociales augmentent avec l'indice d'ouverture commerciale. Le deuxième déterminant de la santé serait ainsi la mondialisation marchande prônée par l'Organisation Mondiale du Commerce.

En outre, la détérioration des politiques intérieures dans les domaines comme la santé, l'éducation et le logement social, imposée par les Plans d'ajustement structurel (PAS), augmente non seulement la pauvreté, mais aussi les inégalités sociales. Les PAS seraient donc le troisième déterminant de la santé.

Ceci dit, pour ne pas perdre de vue la qualité des soins dispensés, mieux vaut s'interroger sur la meilleure utilisation possible de toutes les ressources disponibles. Nous pensons, entre autres, que l'utilisation rationnelle des savoirs et savoir-faire locaux de santé et la création d'un système de référence et de contre-référence entre les systèmes conventionnel et traditionnel de santé pourraient participer à la prise en charge rapide, à coût abordable, des pathologies les plus fréquentes.

Par ailleurs, certains auteurs affirment que l'élément clef de la santé des populations se trouve dans la qualité de son environnement physique et social et que la santé d'une population tient fondamentalement à sa cohésion sociale. Une étude a démontré que, dans certaines sociétés traditionnelles du Mali, la richesse ou la pauvreté n'étaient pas des facteurs déterminants de la santé, mais que le système social permettait l'intégration des uns et des autres dans un modèle de société universellement accepté. Si cette hypothèse est vérifiée, nous pensons qu'au Mali, un autre des déterminants fondamentaux de la santé est la sauvegarde des valeurs de solidarité et d'entraide, et le maintien des liens sociaux traditionnels.

Mais est-il vraiment possible, dans le cadre d'un processus démocratique et participatif, de contrecarrer la tendance actuelle et de concevoir des solutions autres que les stratégies visant à soumettre les soins de santé aux règles du marché ? Faut-il renoncer définitivement à considérer la santé comme un droit fondamental de la personne humaine ? Pouvons-nous continuer à affirmer que la santé est un état d'équilibre physique, mental, spirituel et social, qui doit être construit et vécu par tous les hommes là où ils vivent, jouent, apprennent, travaillent et aiment ? Pouvons-nous espérer atteindre une décentralisation réelle des pouvoirs, des ressources et des esprits, gage d'une participation communautaire efficace et créative ?

A cet égard, il est, à notre sens, vital de conserver le devoir de résistance et le droit à une marge résiduelle d'utopie. Aussi continuons-nous d'espérer que beaucoup de petites actions, portées par beaucoup de petites gens dans beaucoup de petits endroits de ce monde pourraient changer le cours de l'histoire.

Bibliographie

AG IKNANE, A., M. KADJOKE, I. CAMARA ET M. Camara
2000 *La santé communautaire au Mali : aspects juridiques, réglementaires et économie politique*, Santé pour Tous, Bamako

COULIBALY, S. et M. Keïta
1993 *Les comptes nationaux de la santé au Mali 1988-1991*, Initiative de Bamako, Rapport Technique 18, New York : UNICEF

- 2003 *Programme Opérationnel 2003 du PRODESS, synthèse nationale*, Bamako
- DAHLGREN G.
2001 « Payer les soins de sa poche : un déterminant majeur de la pauvreté », in *La santé au risque du marché : Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle*, 123-138. Paris : PUF
- DIARRA, T. et B.D. DIAKITE
1990 *Le quartier de Bankoni : étude socio-économique et sanitaire*, INRSP, Division santé Communautaire, Bamako
- EDSM II
1996 *Enquête démographique et de Santé au Mali 1995-1996*, DHS, Columbia, Maryland
- EDSM I,
1989 *Enquête démographique et de Santé au Mali 1987*, DHS, Columbia, Maryland
- EDSM III,
2002 *Enquête démographique et de Santé au Mali 2001*, CPS/MS, DNSI et ORC Macro, Calverton
- ETC CRYSTAL, REPUBLIQUE DU MALI
2002 *Programme de Développement Sanitaire et Social. Mission d'évaluation externe*, Bamako
- EVANS R.G.
1999 *Why are Some People Healthy and Others not?* New York: de Gruyter
- FOIRRY J.P.
2001 « L'Initiative de Bamako : quels bénéfices pour les populations africaines ? », in *La santé au risque du marché : Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle*, 53-70. Paris : PUF
- GIANI, S.
1992 « "L'initiative de Bamako" au Mali : la réforme pharmaceutique et le rôle de la médecine traditionnelle », in *Coopération et santé au Mali*, 123-137. Rome : Istituto Italo-AfricanoRome
1997 *La politica sanitaria in Mali, tra logiche bancarie e sofferenze sociali*, Bamako: Terra Nuova
- GWATKIN, Davidson R.
2000 Health inequalities and the health of the poor, what do we know? What can we do?», *Bullettin of WHO* 70(1)
- HILL A.
1984 « Différences géographiques et sociales dans la mortalité infantile et juvénile au Mali », *Population* 6 :921-946
- KADJOKE M.
2001 *Etude sur l'amélioration du Cadre Juridique de la Santé Communautaire au Mali*, FENASCOM, Bamako
- KONATE, D.
2001 Amélioration de l'accessibilité aux soins d'urgence de 1^{ère} référence par la mise en place de systèmes de solidarité à l'échelle du district sanitaire ; une des expériences en cours au Mali : le système de référence/évacuation du District Sanitaire de Kolokani, Mémoire, IMT Prince Léopold, Antwerpen
- LABONTE, R., M. SANGER, N. Muhajarine et S. ABUNY
2001 « Mondialisation et santé : opportunité, risques et inquiétudes », in *La santé au risque du marché : Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle*, 249-266. Paris : PUF

- MAIGA Z., Nafou F. TRAORE, A. EL ABBASSI
 1999 « La réforme du secteur santé au Mali, 1989-1996 », *Studies in Health Services Organisation & Policy* 12
- MARIKO O.
 1993 *La santé communautaire au Mali : le cas de l'ASACOBAMA*, Thèse, ENMP, Bamako
- MDRI
 2000 *Atelier national sur le transfert des compétences aux collectivités territoriales*, Bamako
- MSPAS
 1989 *Le financement des coûts récurrents de la santé au Mali*, Bamako
 1989 *Plan de relance des Soins de Santé Primaires – L'Initiative de Bamako : Cadre conceptuel*, Bamako
- MSSPA
 1990 *Déclaration de Politique Sectorielle de Santé et de Population*, Bamako
 1999 *Evaluation finale PSPHR, SLIS*, Bamako
- OMS
 1978 *Primary health care: Report of the International Conference on Primary Health Care of Alma-Ata*, Genève
 1986 La charte de Ottawa pour la promotion de la santé, Ottawa
 1987 *Résolution AFR/RC/B6*, 37^{me} Session du Comité Régional, Bamako
- PAPART J.P., P. CHASTONAY et D. FROIDÉWAUX
 2001 « L'économie contre la santé : un devoir de résistance pour la santé publique », in *La santé au risque du marché : Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle*, 267-278. Paris : PUF
- PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
 2002 Loi n° 02/049 du 22 Juillet 2002, portant Loi d'Orientation sur la Santé, Bamako
- PRIMATURE
 2002 Décret n° 02-314/P-RM du 14 juin 2002, fixant Les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux Commune et Cercle en matière de Santé, Bamako
- RAO J. M.
 1999 « Openness, Poverty and Inequality », *Background Papers, Human Development Report* . 1, New York : UNDP
- UDE M
 2001 Initiative de recherche "Politiques de santé, accès aux soins et équité en Afrique de l'Ouest", Document préliminaire, Dakar
- VELASQUEZ G.
 1987 *Rapport final du projet de Réforme Pharmaceutique*, MSPAS, Bamako

Les auteurs

Mamadou Diawara est directeur de l'*Institut für Historische Ethnologie* à l'Université de Francfort sur le Main depuis 2005 où il est aussi professeur d'anthropologie depuis janvier 2004. Il est depuis 2004 directeur-adjoint de l'*Institut Frobenius* à Francfort. Il est directeur fondateur de *Point Sud*, le Centre de Recherche sur le Savoir Local à Bamako au Mali. Il fut professeur d'histoire de 2002 à 2003 au département d'histoire de l'Université de Georgia à Athens aux États-Unis. Il fut *Henry Hart Rice professor* en anthropologie et en histoire à l'Université de Yale (USA) après avoir été *fellow* au Wissenschaftskolleg zu Berlin de 1994 à 1995. Il est auteur de nombreuses ouvrages et articles, entre autres *L'empire du verbe - L'éloquence du silence. Vers une anthropologie du discours dans les groupes dits dominés au Sahel*, (2003 Cologne, Rüdiger Köppe Verlag).

Raogo Antoine Sawadogo est Burkinabe, membre fondateur de ACE-RECIT, linguiste et sociologue. Diplômé des Universités de Ouagadougou (Burkina Faso), de la Sorbonne (Paris III) et de Louvain (Belgique). Il est spécialiste en documentation et en communication (DESS – Paris VIII), ainsi qu'en développement local et en décentralisation. Directeur de la formation du l'ONG Six "S" International, il fut ministre de l'administration territoriale et de la sécurité et premier président de la Commission Nationale de la Décentralisation qu'il a dirigée pendant près de dix ans. Il est auteur de plusieurs ouvrages dont *L'État africain face à la décentralisation*. Paris Karthala 2001.

Paul W. K. Yankson est professeur au Département de géographie et des ressources du développement à l'Université du Ghana, Legon Ghana. Il obtint sa licence en géographie à l'Université du Ghana en 1973, un *master* en urbanisme à l'Université McGill à Montréal (Canada) en 1976 et un doctorat en aménagement du territoire à l'Université de Nottingham, au Royaume-Uni, en 1980. Il fut titulaire d'une bourse post-doctorale en urbanisme à l'*International Institute of Aerospace and Earth Science (ITC)* à Enschede, aux Pays-Bas, en 1986.

Ses thèmes de recherches concernent notamment l'urbanisation au Ghana, l'économie informelle en milieu urbain, la gestion des espaces urbains et périurbains et la gouvernance urbaine. Dr Yankson a publié de nombreux ouvrages et articles dans ces domaines. L'ouvrage suivant fut publié sous sa direction en collaboration avec d'autres collègues en 2000 *A Decade of Decentralisation in Ghana: Retrospect and Prospects*, Accra, EPAD Research Project/Ministry of Local Government and Rural Development in Ghana, W. Thoni, P.W.K. Yankson and S.Y. Zanu (eds.).

Modibo Keïta est né en 1953 à Bamako, au Mali. Il obtint son doctorat en sciences sociales à l'Université de Tübingen (République Fédérale d'Allemagne) en 1983, après des études en sciences de l'éducation, en sociologie et en psychologie dans les universités de Mannheim, Heidelberg et Tübingen (1973-1978). De 1984 à 1986, il enseigne les sciences de l'éducation, la psychologie et la psycholinguistique à l'Ecole Normale Supérieure de Bamako. En 1987, il crée à Bamako le « Cabinet d'Etudes pour l'Education et le Développement (CED) », renommé en janvier 1997 « Cabinet d'Etudes Keïta – Kala Saba ». De 1996 à 2003, il est chargé de la coordination de l'*Urban Waste Expertise Programme* (UWEP) au Mali, en partenariat avec l'ONG WASTE. Depuis 2001, Modibo Keïta est coordinateur du réseau « Réussir la décentralisation » au Mali. Il est auteur de nombreuses études et articles.

Tiéman Diarra est né vers 1952 à Bassala au Mali. Titulaire d'un Diplôme de l'Ecole Normale Supérieure de Bamako en Psycho-Pédagogie en 1977, et d'un Doctorat à l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris en 1984.

Chercheur à l'Institut des Sciences Humaines de 1977 à 1999, il est en position de détachement auprès de l'OMS depuis 1999 successivement à Genève, à Harare au Zimbabwe. Ses domaines de recherches couvrent l'éducation, le développement et la santé. Il a contribué aux premières recherches sur l'implication communautaire dans la lutte contre l'onchocercose en Afrique et à sa mise en œuvre par la stratégie Traitement par l'Ivermectine sous Directives Communautaires (TIDC). Il travaille actuellement dans le domaine de l'implication communautaire dans la lutte contre le paludisme. Il est auteur de plusieurs ouvrages dont *Innovation and individuality in African development : changing production strategies in rural Mali*, Ann Arbor : University of Michigan en 1998 en collaboration avec entre autres Dolores Koenig.

Sergio Giani est pharmacien, né 1946 à Trieste, en Italie. Après une longue expérience professionnelle en Italie, il a travaillé, de 1988 à 1990, comme expert de la Coopération Sanitaire Italienne au Mali. Il était chargé des programmes de santé communautaire, de gestion des médicaments essentiels et de valorisation de la médecine traditionnelle.

De 1991 à 1993, il séjourna au Nicaragua et à El Salvador dans le cadre des programmes sanitaires de la Coopération Italienne consacrés à la santé communautaire, aux médicaments essentiels et à la pharmacopée traditionnelle dans les situations d'urgence.

Il a ensuite été, consultant de l'Organisation Mondiale de la Santé dans le cadre d'un projet d'appui à la gestion des médicaments essentiels au Maroc de 1994 à 1996.

De 1997 à 2000, il a été coordinateur des programmes de santé communautaire et de médecine traditionnelle de l'ONG Italienne *Terra Nuova* pour l'Afrique de l'Ouest.

Depuis 2001, il est consultant du Bureau de la Coopération Suisse au Mali dans le cadre des programmes d'appui à la médecine traditionnelle dans la santé communautaire, à la décentralisation et à la gestion durable des ressources naturelles. Depuis 2003, il est aussi membre fondateur et chargé des programmes de l'ONG Aidemet, *Aide au développement de la Médecine Traditionnelle*