

OCDE/OECD

Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

Organisation for Economic
Co-operation and Development



09609 CILSS
Comité permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse
dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee
for drought Control in the Sahel

CLUB DU SAHEL

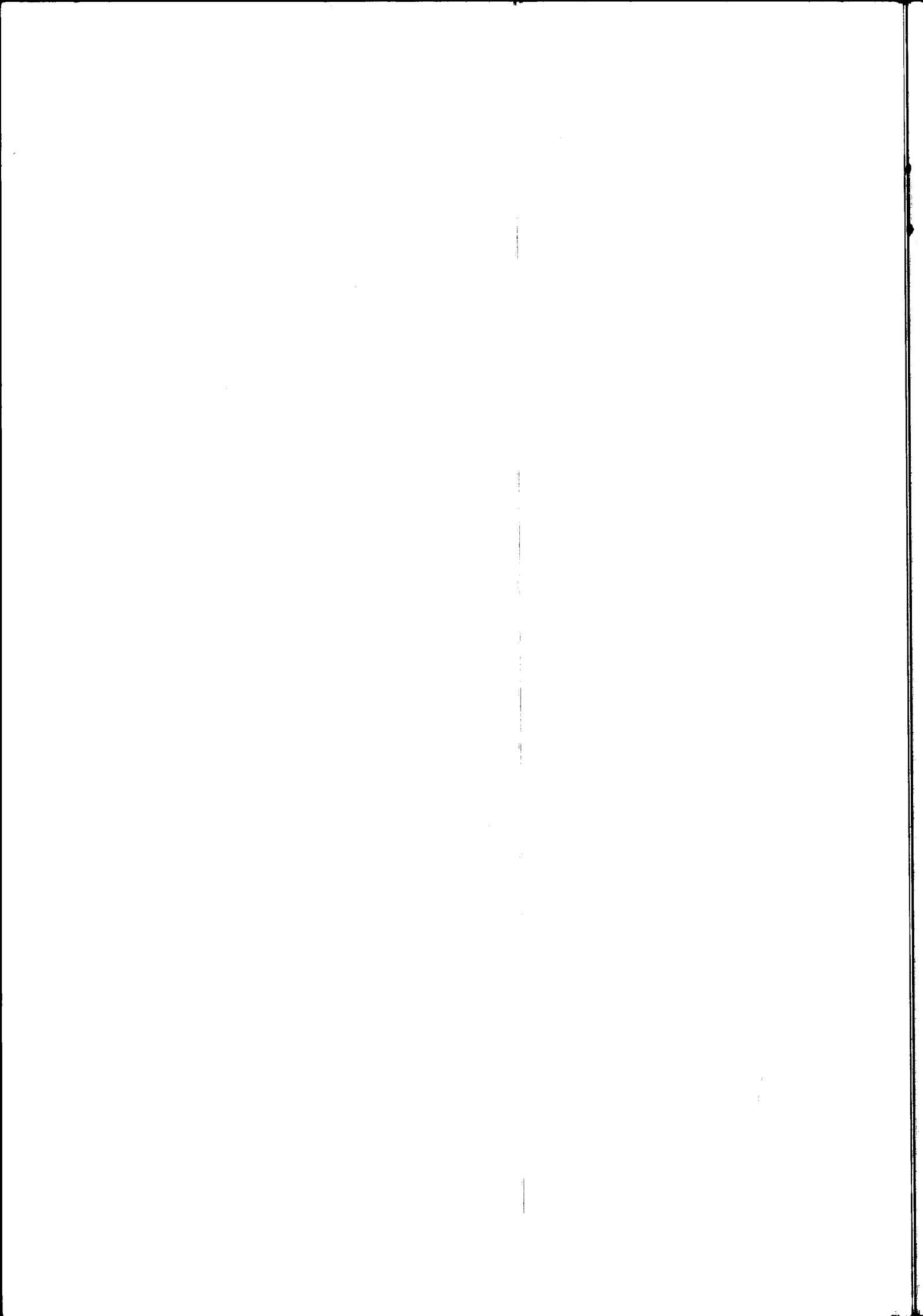


LA DECENTRALISATION

L'IMPERATIF DE SEGOU

Sahel D(89)337
Novembre, 1989

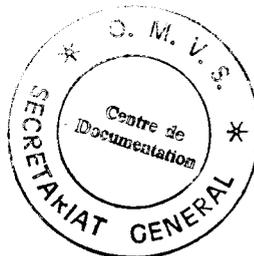
Distribution restreinte
Or. Anglais



LA DECENTRALISATION

L'IMPERATIF SEGOU

Projet de discussion, établi pour l'OCDE, Club du Sahel.



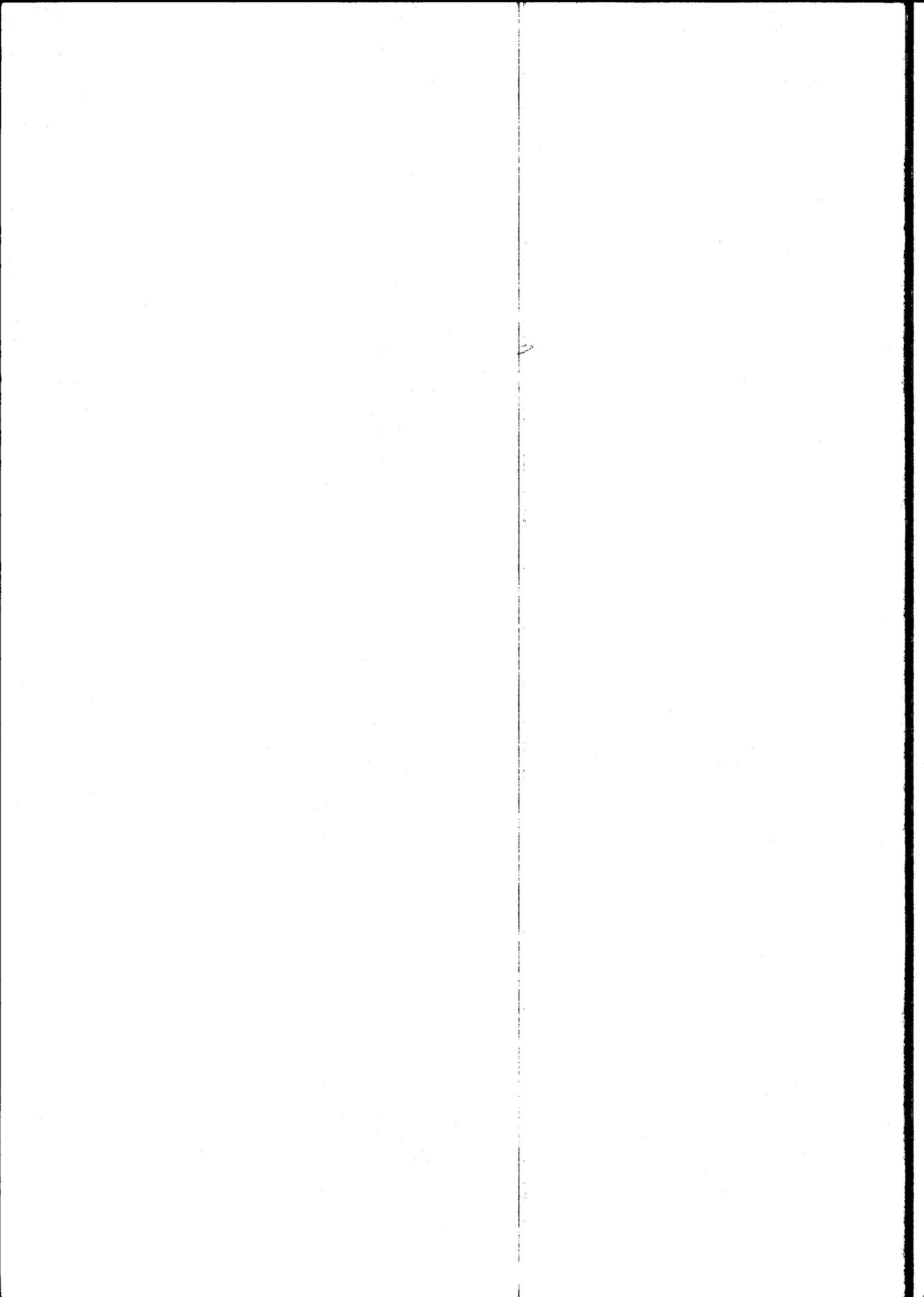
Cet article ne saurait constituer une prise de position "léchée" et définitive. Nous le soumettons à votre appréciation afin que vous y apportiez tout correctif, suggestion et élément jugés utiles.

Il a été rédigé à la hâte et dans des conditions contraignantes par les auteurs qui tiennent non seulement à remercier tous ceux qui, volontairement ou non, ont contribué à étoffer la discussion, mais aussi à les exonérer de toutes les erreurs pour lesquelles ils sont seuls responsables.

Associés de la Buena Esperanza, S.A. (Le Bon Espoir, S.A. ou The Good Hope, Inc.)

le 18 octobre 1989

24338



09609

DECENTRALISATION: L'IMPERATIF SEGOU

Ouverture pour un dialogue à trois - les enjeux stratégiques
soumis au CILSS, Club du Sahel et aux organisations
rurales de la région

AVANT-PROPOS

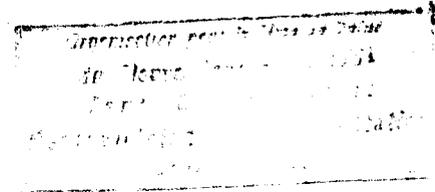


Table ronde de Ségou

En mai 1989, une "rencontre" historique sous forme de table ronde pour les pays du Sahel, s'est tenue à Ségou au Mali, entre les représentants des organisations agricoles locales, le personnel des agences gouvernementales et les représentants officiels des donateurs. Le but de cette réunion était, dans un premier temps:

- d'examiner pourquoi le développement rural, les processus de production basés sur l'exploitation de la base de ressources naturelles fragiles et déperissantes de la région et le progrès social général de la région s'étaient soldés par des échecs, et d'autre part:
- de rechercher le consensus des participants sur la manière de solutionner ces problèmes.

En fin de réunion, les participants ont fait une déclaration et énoncé un certain nombre d'actions critiques devant être menées:

- Premièrement, ils ont conclu que le premier "dialogue" entre les gens du village, les gouvernements du Sahel et les donateurs devait se poursuivre en vue d'élaborer de nouveaux concepts;
- Deuxièmement, ils s'accordent à penser que la meilleure façon de poursuivre les efforts entrepris consiste en une série d'études analytiques effectuées par des équipes mixtes complétées par des réunions régulières des groupes de travail examinant les enjeux de la politique stratégique et faisant des recommandations d'action à toutes les parties en présence.
- Troisièmement, ils ont dégagé trois thèmes prioritaires permettant d'esquisser une nouvelle "vision partagée" du Sahel et devant rapidement déboucher sur des recommandations spécifiques en matière de politique dans le cadre d'une action collective et de collaboration:

1. Réhabilitation et conservation écologiques,
2. Décentralisation,
3. Régime foncier.

Décentralisation

Cet article concerne le point numéro 2. Il a pour but de faciliter la définition d'une stratégie et l'établissement d'un calendrier, ceci n'étant qu'une amorce au "dialogue" sur ce sujet. Il est censé être le premier d'un ensemble de trois articles. Les deux autres seront rédigés dès que les groupes de travail auront examiné le thème et seront parvenus à une nouvelle étape de leur consensus évolutif.

Cet article a été rédigé à la demande de l'OCDE, Club du Sahel. Il fournit un cadre aux ENJEUX STRATEGIQUES en matière de décentralisation et permet d'articuler ces derniers. Un second article devrait être rédigé fin novembre dès que les participants auront arrêtés une position concernant les enjeux et seront alors en mesure d'établir un calendrier d'OPTIONS STRATEGIQUES en matière de politiques de décentralisation. Un article ultérieur devrait aborder la question du choix entre options permettant de ne retenir que celles qui sont le plus à même de satisfaire aux exigences d'un programme d'actions conduit par les gouvernements et les peuples de la région. Ces options seraient alors formulées en termes d'OBJECTIFS STRATEGIQUES destinés à assurer la décentralisation. Suite à un examen minutieux de ces objectifs par les groupes de travail, il devrait être possible de parvenir à une décision concernant les étapes suivantes - vraisemblablement, la conception d'activités sectorielles ou de programme, les mesures concrètes véritablement de nature à instituer la décentralisation.

Ce processus itératif permettant aux participants-clés de parfaitement maîtriser le programme évolutif semble correspondre aux besoins de Ségou. En effet, lors de cette "rencontre", les participants ont bien compris que l'évolution favorable de la situation et la mise en oeuvre de nouvelles méthodes de développement passent nécessairement par un réel partenariat de travail entre les acteurs. Il est également apparu que ce partenariat - faisant intervenir les producteurs agricoles, leurs gouvernements et la Communauté Internationale des donateurs officiels et privés -- nécessitera beaucoup d'efforts de compréhension.

En premier lieu, une analyse mieux partagée était requise en vue de appréhender les causes des échecs des stratégies précédentes.

En second lieu, parallèlement à l'évolution de la discussion, il convient de se doter d'une base de données et d'un vocabulaire

mieux partagés de sorte qu'une solution potentielle examinée et retenue puisse recevoir la ferme adhésion des participants conscients de ce qu'elle implique.

En troisième lieu, l'heure est grave car si la compréhension des problèmes prend du temps, les enjeux débouchent sur la vie et la mort. Il est donc impérieux de perdre le moins de temps possible, même lors du déroulement du processus. Car la terre, les arbres et même l'eau, se raréfient au Sahel. Et dans le même temps, les populations sont de moins en moins en mesure de nourrir leurs enfants, disposent de moins en moins de ressources pour confectionner des outils, creuser des puits, cultiver la terre, bâtir des maisons et des écoles et ont encore beaucoup moins envie de chanter ou de danser.

D'où notre titre "L'impératif Ségou". Ce dont les gens du Sahel ont besoin - tant au gouvernement que dans les villes petites ou grandes et les villages --, c'est un plan d'actions faisant renaître l'espoir, ce plan s'articulant autour d'un ensemble d'options nouvelles de conservation de leurs ressources et de nature à accroître leur productivité afin qu'ils puissent satisfaire à leurs besoins en s'appuyant sur un développement auto-géré et viable.

C'est pourquoi nous présentons l'analyse suivante dont le but est de faire avancer le débat sur l'avenir et sur la manière d'y parvenir. Mais nous devons tout d'abord reconsidérer le passé, le monde qui nous entoure, et soupeser ce que cela signifie dans le cadre de notre étude.

RESUME

1. Le cadre de notre étude (Pages 5 à 7)

Résume les antécédents aboutissant à cet article, les enjeux-clés présentés dans d'autres articles de base traitant de la décentralisation et traitant en particulier du développement rural et de la gestion des ressources naturelles du Sahel.

2. Décentralisation - ou la manière d'y parvenir (Pages 8 à 14)

Fournit un cadre définitionnel pour la discussion. Décompose le vocable "décentralisation" en une série de termes associés afin que les participants puissent utiliser un même vocabulaire clarifiant les choses et facilitant la compréhension lors des échanges sur ce sujet.

3. L'Etat administratif. Le désenchantement (Pages 15 à 16)

Etudie les indicateurs globaux du désenchantement vis-à-vis de l'Etat administratif centralisé en tant qu'instrument adapté et efficace capable de produire des biens et des services. Illustre les actions prises pour corriger ces carences constatées au niveau du modèle, tourné vers l'Etat, de gestion de la communauté humaine, des services publics et des ressources. Remplace cette action dans le cadre des considérations actuelles sur le Sahel et de l'intérêt d'une décentralisation.

4. La nature du pouvoir - le partage multiplié (Pages 17 à 21)

Traite de l'équation du pouvoir dans les politiques civiles au niveau des transactions socio-politiques. Souligne que le pouvoir n'est pas un jeu dont la somme est égale à zéro où les administrations centrales doivent "abandonner" le pouvoir dès que d'autres en détiennent une partie. Il est démontré que le pouvoir total disponible à la communauté peut en fait être accru par le biais d'un partage entre les protagonistes. Il est également montré que les divers modes de décentralisation peuvent parallèlement renforcer le centre au moyen d'un nouveau pouvoir doté d'une capacité technique accrue et d'une aptitude à établir des normes - privilégiant le service au détriment du contrôle -- alors que les organisations locales en périphérie se voient attribuer un nouveau pouvoir leur permettant de gérer des ressources précédemment sous-utilisées ou mal utilisées, de s'occuper des organisations communautaires et d'assurer des transactions entre les populations locales. Il est également montré que ce processus renforce le pouvoir à tous les niveaux

alors qu'une nouvelle définition des rôles et de nouvelles façons d'utiliser les atouts se conjuguent pour former un nouveau programme d'actions mobilisant tous les acteurs autour de leur meilleures aptitudes et suivant la meilleure répartition des fonctions au sein du groupe. Tout comme dans une économie en expansion offre davantage de biens et de services au partage, dans un environnement voyant se développer l'attribution de pouvoir, la capacité à agir, à produire, à servir et à devenir responsable s'accroît, dès lors que le pouvoir est assumé et utilisé avec sagesse.

5. Enjeux stratégiques - Ce qu'il faut faire
(Pages 22 à 24)

Ce chapitre établit un calendrier de discussion et met en exergue les enjeux stratégiques clé qui ressortent de la discussion antérieure et de récents échanges sur le Sahel. Ces enjeux sont présentés sous forme de propositions devant être examinées. C'est l'aspect "valeur" des enjeux de la "décentralisation". Nous présentons ensuite la liste des implications des politiques qui est également soumise à l'appréciation des intervenants dans ce dialogue. C'est le niveau opérationnel de ces enjeux stratégiques. Ces propositions et implications ne sont formulées qu'en termes généraux. Chacune doit être testée au niveau national et infra-régional de chaque membre de la communauté du Sahel afin d'en apprécier l'applicabilité et la pertinence.

CHAPITRE 1 - PLANTONS LE DECOR

Il est généralement admis que les efforts de développement du Sahel entrepris lors de ces deux dernières décennies se sont tous soldés par des échecs. On s'accorde également à penser que ces échecs résultent du jeu complexe des forces économiques, de niveaux de capitalisation peu élevés et d'un investissement insuffisant en capital destiné à assurer la protection sociale, auxquels s'ajoute une pression beaucoup plus forte de la population sur une terre arable en quantité limitée provoquant une surexploitation des maigres ressources naturelles. Tous ces facteurs ont été exacerbés et aggravés par des conditions climatiques défavorables ayant entraîné des catastrophes dramatiques pour l'homme et l'environnement. Ajoutez à cela la crise de la dette amenant pratiquement tous les états africains à réaménager leurs programmes d'investissements publics et à réduire sensiblement leurs investissements publics en vue de gérer leur déficit et vous obtiendrez des sociétés traversant une crise structurelle profonde et chronique. Il n'est ni grandiloquent ni exagéré d'affirmer que pour des millions d'individus ces problèmes n'ont d'autre issue que la vie ou la mort.

Les planificateurs, universitaires, analystes et hommes de terrain du développement parviennent actuellement à un consensus avisé sur la convergence de certains facteurs interdépendants qui sont à la base des échecs du développement du Sahel. Ces facteurs englobent des formes inadéquates (inefficaces et inopérantes) d'organisation politique et socio-économique et une intervention excessive des agences de l'Etat sur les marchés agricoles, les processus productifs et la gestion des ressources. L'élément décisif a peut-être été constitué par le manque de contrôle et de responsabilité des producteurs agricoles vis-à-vis de la base de ressources limitées du Sahel qu'ils exploitent et qu'ils doivent gérer. D'où des pratiques de culture et d'élevage extensifs, un manque d'intérêt pour la conservation de la base de ressources et une indifférence aux conséquences futures de l'usure des zones exploitées en commun en vue de satisfaire aux besoins actuels sans se soucier de ceux de demain. La conjonction de ces facteurs a contribué à amenuiser la base de ressources d'une année sur l'autre et à abaisser la productivité agricole de toute la région.

Ayant accepté le principe général d'une "décentralisation" capable de porter remède à ces maux sur le terrain en impliquant directement, et avec un réel pouvoir, les communautés rurales, les actionnaires clés du Sahel n'ont mis en place que la première mesure d'un processus hautement complexe et particulièrement délicat. L'octroi à ces membres de la société d'un contrôle sur leurs ressources devant contribuer à leur subsistance implique une restructuration des relations de pouvoir existantes.

Ceci englobe le contrôle, la gestion et la détention des atouts les plus rares, c'est-à-dire, la terre arable elle même qui n'existe qu'en quantité limitée. Dans le Sahel, le régime foncier et le droit de cession d'un titre foncier n'ont cessé d'évoluer depuis l'avènement du colonialisme. Le pouvoir colonial a imposé son concept de droits afférent au régime foncier et avec l'ère post-coloniale les nouveaux états ont interprété ces droits en termes de nouvelle philosophie politique et sociale. Avec l'ère post-coloniale, les états sahéliens ont dû faire face à un accroissement des populations et à la nécessité d'augmenter les cultures de rapport afin de répondre à leurs besoins économiques propres. Des terres et des ressources initialement d'accès aisé, se sont raréfiées alors que la population essaimait dans des zones jusque-là peu peuplées.

Outre ces difficultés pendant la période post-coloniale, le Sahel et ses ressources naturelles renouvelables ont subi une modification à long terme de leurs conditions climatiques mettant à dure épreuve un système écologique délicat. L'effet le plus visible de ce changement a été constitué par l'abaissement progressif de la zone de convergence intertropicale (ZCIT) du Sahel.

La ZCIT délimite la position la plus septentrionale des pluies du système climatique de Sainte-Hélène au Sahel. Cette position correspond à la zone où la progression septentrionale du système climatique de Sainte-Hélène rencontre la progression méridionale des grands vents des Açores en provenance du Sahar. Le recul vers le sud de la ZCIT a obligé les bouviers et les cultivateurs exploitant les ressources naturelles des zones septentrionales du Sahel à se déplacer vers le Sud en direction des zones soudaniennes. Parallèlement, la population et les cultures de rapport se sont développées dans le pays sahélien dans des zones impropres au labourage et à la mise en culture, zones traditionnellement occupées par le bétail. Cette convergence des pasteurs et de leurs troupeaux et des cultivateurs et de leurs villages résultant du recul vers le sud de la ZCIT s'est traduite par la consommation des matières organiques dans de nombreuses régions précédemment vouées aux pâturages et la mise à rude épreuve d'un système écologique délicat, y compris la base de ressources en eau et son renouvellement dans le Sahel et le Sahélien soudanais.

Des études récentes sur les succès et les échecs de projets dans le Sahel montrent clairement que le succès, quand il existe, est immanquablement lié à un haut degré de gestion producteur/utilisateur des ressources naturelles et d'un grand nombre d'apports au système de production. (Bien qu'aucune référence à la littérature ne soit faite dans cet article, le travail du Dr. James Thompson et de ses collègues sur les "Ressources naturelles renouvelables" ne saurait être passé sous silence. Ce travail et en particulier son remarquable exposé sur

les enjeux de la décentralisation a profondément influencé cet article. Les lecteurs sont invités à le consulter pour toute référence particulière de projet et pour une multitude de données empiriques étayant les arguments présentés ici-même).

Les projets qui se sont avérés viables dans le temps faisaient toujours intervenir des ressources naturelles gérées et contrôlées par les producteurs agricoles eux-mêmes. Toutefois, l'analyse de l'efficacité du transfert ou de l'intensification du contrôle local des ressources naturelles renouvelables n'est pas uniquement basée sur la renonciation de l'Etat et de ses administrateurs à ces ressources, au pouvoir et au contrôle, au profit des utilisateurs de ces ressources. Le problème du transfert du contrôle et de la gestion des ressources au profit des utilisateurs est un processus complexe et délicat qui ne saurait être régi par un corpus de procédures uniformément applicables.

La mise en place d'un contrôle des ressources naturelles renouvelables par les utilisateurs doit être envisagée du point de vue d'un ensemble importants de facteurs. Chacun de ces facteurs a des répercussions importantes et spécifiques en termes d'instauration du contrôle local. Parmi ceux-ci citons notamment le fait de savoir si une ressource peut être considérée comme privée (par exemple un champ), ou communautaire (un puits de village par exemple), ou publique (des terres en forêt ou des espaces pastoraux appartenant à l'Etat). Chacune de ces catégories a ses implications propres sur le contrôle et la gestion par des particuliers ou des groupes d'utilisateurs. Par delà même ces catégories de ressources, il convient de s'intéresser à la nature même de celles-ci. L'eau en tant que ressource exploitable et gérable est, par nature, très différente de la terre. Soulignons encore qu'en matière de gestion et d'exploitation de la terre, les espaces de forêt ou pastoraux présentent des spécificités par rapport aux terres de culture. Les stratégies en matière d'exploitation des ressources doivent prendre en compte notre connaissance du système micro-écologique, ses répercussions sur la production et le cycle de renouvellement des ressources naturelles c.à.d., la régénération de la nappe aquifère d'un puits surexploité, l'apport suffisant en eau pour des utilisateurs en aval d'un système présentant un écoulement en surface, la régénération des arbres exploités à des fins domestiques sur des terres communes ou publiques et la dégradation des sols ou de la végétation surexploitées.

Le Sahel si riche de par sa diversité culturelle et sociale, constitue également un défi aux modèles de transfert de ressources basé sur des solutions toutes faites. Les céréaliers des bas-fonds, tels que les Soninké, et les agropastoralistes des hautes terres, tels que les Peuls et Toucouleurs de l'est du Sénégal, doivent tout autant avoir le contrôle de leurs ressources mais ont recours à des concepts et des exigences très

différents liés à l'exploitation de leurs ressources plus particulièrement en ce qui concerne les contraintes micro-écologiques de ces dernières. Les Soninkés peuvent s'appuyer sur des structures traditionnelles d'autorité centralisée dans leur foyer et sur une tradition de collectivisation pour renforcer les structures de contrôle et de gestion des périmètres irrigués.

En revanche, les populations agropastorales des Toucouleurs et Peuls doivent pouvoir accéder librement à de grands espaces pastoraux afin d'éviter les effets d'une sécheresse localisée qui serait catastrophique pour leurs troupeaux. Alors que la culture et l'entretien d'un périmètre irrigué nécessite beaucoup de travail, le pasteur doit pouvoir librement éloigner ses bêtes des autres concentrations animalières afin de maximiser le fourrage disponible pour son bétail. Le pasteur doit être en mesure de déplacer ses animaux sur une large zone chevauchant éventuellement la propriété de ses voisins ou même la sienne et ce, afin d'éviter toute surexploitation ou d'être victime de conditions climatiques aléatoires.

Tant l'observation directe des projets que l'analyse montrent bien la nécessité d'approches différenciées à la décentralisation, ces approches permettant d'aborder chaque cas séparément. Le rapport de Thompson fait clairement apparaître que le processus d'attribution (et de contrôle) des ressources locales aux utilisateurs locaux est complexe et qu'il doit respecter les besoins et les conditions locales. Ce rapport montre également l'absence d'un modèle unique et la nécessité d'éviter les modèles.

CHAPITRE II - LA DECENTRALISATION - Ou comment y parvenir

DECENTRALISATION - La prescription très large de réforme

Ce que les universitaires, les planificateurs, les analystes et les hommes de terrain du développement recherchent c'est un nouveau moyen de potentialiser les sociétés sahéliennes à travers divers centres dispersés d'action et d'initiative socio-économique. Certains y voient un besoin de "décentralisation" résultant de l'échec du modèle de planification tourné vers l'Etat et de l'appareil de l'Etat administratif, en tant que gardien efficace capable de générer le développement. Bien que ce qui précède soit apparemment vrai, la solution implicite qui consiste à replâtrer exclusivement la structure de l'Etat en tant que tactique visant à éliminer tous les maux liés à la stagnation et à la régression, s'avère tout simplement inopérante. Et pourtant, la restructuration de cet appareil est indubitablement une condition nécessaire au succès.

DECENTRALISATION : Comprendre l'option "standard"

Dans ses notes concises et claires sur la table ronde de Ségou, Asif Shaikh souligne (cf. nota 17 en fin de document) qu'en dépit du consensus autour de la "décentralisation" et du "contrôle par la communauté locale de la base de ressources naturelles" -- éléments indispensables à la correction des erreurs commises dans le passé --, aucune unanimité de vues n'existe quant au sens à donner au mot "décentralisation". - C'est la raison pour laquelle cet article cherche à jeter les bases d'une compréhension des termes utilisés.

Tout d'abord, le vocable DECENTRALISATION fait référence, dans nos discussions, à un processus de réattribution du pouvoir décisionnel et de la responsabilité de la gestion, de l'office principal (ou bureaux centraux d'un organisme) à ses agences ou succursales sur le terrain. Ceci ne signifie pas une réduction du contrôle final des problèmes d'organisation au centre, et il est clair que l'élaboration de la politique demeure au centre. L'objectif consiste à donner suffisamment de pouvoir aux succursales, normalement celles qui sont le plus directement en rapport avec les donneurs d'ordres, clients, ou citoyens afin qu'elles répondent rapidement et efficacement à leurs besoins. Elle accroît la marge de manoeuvre des utilisateurs sur le terrain dans les limites budgétaires autorisées et en fonction des ressources disponibles; ces utilisateurs étant alors en mesure d'utiliser leurs ressources et de réajuster les programmes acceptés en fonction des conditions locales. Elle implique normalement un renversement du bas vers le haut du processus d'élaboration budgétaire, c'est-à-dire, du terrain vers l'office central, de sorte qu'une fois approuvé, le budget bien compris et accepté peut être appliqué avec une connaissance intime des zones dans lesquelles il présente une élasticité de fonctionnement.

Elle peut éventuellement impliquer une réaffectation du personnel sur le terrain, ce processus étant abordé dans le chapitre consacré à la déconcentration. Elle peut éventuellement impliquer une réattribution légale du pouvoir final sur les actifs et les décisions, ce processus étant étudié dans le chapitre sur la dévolution.

Le terme "décentralisation" est donc utilisé dans son acception la plus large pour faire référence à toutes ces actions potentielles. Toutefois d'un point de vue strict il englobe ce sens particulier.

DEVOLUTION et octroi de pouvoir

L'argument en faveur de la DEVOLUTION consiste à dire qu'en autorisant simplement les groupes communautaires locaux, les gouvernements locaux, et les associations bénévoles et privées, telles que les coopératives, à prendre en main leur avenir et en leur conférant le pouvoir de contrôle des ressources environnantes -- naturelles, sociales et économiques --, ceux-ci utilisant leur bon sens et leur sagesse acquise trouveront le chemin à suivre dans leur propre intérêt. Ce groupe investi de pouvoir est effectivement cité dans un certain nombre d'articles montrant que les rares efforts de développement couronnés de succès au Sahel ont été ceux émanant de, ou réappropriés par les communautés locales ou des groupements qui les géraient, les soutenaient et ne dépendaient que très marginalement des autorités centrales ou même de l'assistance technique et des ressources des donateurs externes. Ces analystes prétendent généralement qu'une révision de la loi permettant de déléguer les fonctions de base du service public aux autorités locales est la condition sine qua non de la mobilisation à l'action communautaire vers un développement auto-géré.

DEPOSSESSION - Privatisation, action locale, travail au sein d'un marché

D'autres universitaires et hommes du terrain, convaincus de la nécessité de la dévolution, poussent leur raisonnement encore plus loin. Ils prétendent que seule une "dépossession" systématique du monopole de l'Etat sur les transactions socio-économiques, intervenant avant ou conjointement à la mobilisation de ces centres d'action communautaires, peut remplir le vide d'un développement véritable. Ces personnes affirment que les monopoles d'Etat ont manifestement échoués, plus particulièrement ceux qui ont étendu la gestion et le contrôle de l'Etat à la planification agricole, au développement et à la gestion des ressources naturelles, aux contrôles de la production et aux activités de marketing ainsi qu'au développement industriel, aux services d'intérêt public, au logement et aux services de transport (excepté l'infrastructure de base). Certains soutiennent même que les monopoles d'Etat en matière de

santé et d'éducation présentent les mêmes carences. Cette école de pensée en conclut que la grande majorité de ces activités doivent être PRIVATISEES par le biais de la DEPOSSESSION des agences de l'Etat qui les ont mal gérés. Ces partisans ne précisent généralement pas la marche à suivre en vue d'abolir ces monopoles d'état. Ils insistent sur le fait que la solution résultera d'un marché sans entraves. En d'autres termes, la demande publique de biens et de services générera spontanément un marché, c.à.d. une source d'approvisionnement apparaîtra sous la forme, par exemple, de groupes d'actions bénévoles, de gouvernements locaux, de nouvelles associations coopératives etc, ... correspondant bien à la demande existante. Ils prônent une approche basée sur un marché libre expérimental plutôt qu'une solution théorique. Le problème consiste alors à éliminer des agences ou entreprises d'Etat fautives et à laisser se développer un marché de service public précédemment monopolisé par l'Etat. Quelques adeptes de la dépossession préconisent une période de transition pendant laquelle le financement des agences d'Etat devra être progressivement et systématiquement réduit alors que, dans le même temps, d'autres fournisseurs de biens et de services publics devront être autorisés à exercer leur activité. Ces agents de remplacement, qu'il s'agisse des autorités publiques locales ou d'organisations privées, saisiront ainsi "la balle au bond" et le public optera pour elles de préférence aux anciennes agences qui verront leur nombre se réduire encore un peu plus.

DECONCENTRATION - des agences centrales plus proches du peuple

Un groupe plus prudent d'analystes s'en tient à la position selon laquelle l'Etat administratif centralisé est une nécessité plus particulièrement dans des zones sous-développées comme le Sahel présentant une infrastructure embryonnaire et des investissements nettement insuffisants en capital destiné à assurer la protection sociale. Ils prônent un modèle basé sur un Centre qui continue de commander, de gérer et de fonctionner fermement et clairement. Ils prétendent que les échecs passés étaient dus en grande partie à la distance physique entre agences opérationnelles et les clients servis et par l'attitude du personnel de l'agence chargé de leur fonctionnement. Le remède probable à ces maux manifestes de l'incurie administrative consiste, par suite, à utiliser différemment cet "appareil" en rapprochant ses administrateurs d'agence des populations afin de créer une alliance de progrès au niveau local tout en maintenant le contrôle et la supervision de l'Etat. Ce processus signifierait la réimplantation géographique des agences d'Etat sur le terrain afin de rapprocher le personnel d'agence des clients servis.

Cette solution permettrait de remplacer les bureaux qui, actuellement se trouvent principalement dans la capitale, renforçant ainsi l'accès des populations aux fonctions publiques.

De nombreux partisans de la "déconcentration" considèrent que l'implantation de plusieurs agences regroupées en un seul lieu sur le terrain et permettant aux citoyens d'avoir plus facilement accès au "gouvernement" en un lieu "multi-services" assurant une activité commerciale publique, est un élément clé de cette stratégie. Dans le cas de populations dispersées, ils suggèrent que les services publics soient mobiles et qu'une équipe pluri-disciplinaire rende périodiquement visite (une fois par mois) aux centres régionaux qui pourrait alors susciter, de par sa venue, une sorte de marché aux puces, de foire ou de services publics de un à trois jours.

REORIENTATION BUREAUCRATIQUE

La plupart des partisans de la déconcentration préconisent également que les personnels des bureaux locaux soient reformés en vue de leur inculquer un état d'esprit plus tourné vers le client et plus responsable. La littérature actuelle décrit une "réorientation bureaucratique", processus par lequel le personnel d'agence reçoit une formation sur de nouveaux comportements basés sur le concept participatif et de service de l'employé public à qui l'on enseigne de considérer le citoyen comme un client et un agent de développement. Bien des observateurs pensent qu'un effort important de réorientation bureaucratique est nécessaire pour chacune des options précitées. Cet effort devrait être prévu, intégré et institué avant même que ne démarre la réorganisation effective. Dans la mesure du possible, la planification destinée à la réorientation devrait inclure le personnel de l'agence comme partie intégrante de la réorientation de sorte qu'il se sente déjà un peu détenteur du nouveau processus et donc non menacé par la réattribution du pouvoir décisionnel à la nouvelle structure.

DECENTRALISATION - Reconsidération de choix distincts présentés sur le menu

Souvenons-nous que les partisans avisés de l'approche traditionnelle de "DECENTRALISATION" proposent un modèle de réattribution du processus de pouvoir décisionnel au sein des agences. Normalement, ils ne proposent pas un changement significatif au niveau du pouvoir octroyé à l'agence elle-même, aucun changement au niveau de la sphère de responsabilité ou de la dilution des autorités globales. Fondamentalement, ils préconisent que le pouvoir au sein de l'agence passe de l'office central à un niveau plus bas de la hiérarchie. Ceci peut se faire dans l'agence implantée dans la capitale mais nécessite normalement une décentralisation au moyen d'une redélégation du pouvoir aux agences sur le terrain, sur tout le territoire national ou à l'étranger. Cette réattribution du pouvoir à la périphérie de l'organisation se double parfois d'une "déconcentration" des bureaux en vue d'étendre la couverture géographique alors que dans le même temps les directeurs des

agences locales se voient attribuer une part croissante du contrôle final en matière de ressources, d'opérations et de personnel et une marge appréciable de manoeuvre quant à l'exécution du programme dans les limites d'un budget et de lois dépendant du centre.

En effet, quand le terme "décentralisation" est utilisé c'est par rapport à ce dernier modèle que la référence doit être faite. Toutefois, lors de nos dernières discussions avec les personnes s'intéressant aux problèmes de gestion publique du Sahel, on a constaté, comme le note le Dr. Shaikh dans son rapport sur la conférence de Ségou, que toutes les solutions précitées font référence à ce seul vocable. A telle enseigne que si cet article permet de clarifier le langage utilisé, il aura bien fait avancer la discussion.

Les enjeux dont traitent ces concepts ne sont pas nouveaux en économie politique ou en administration publique comparée. La gamme d'options disponibles peut recevoir des étiquettes comme l'avons vu initialement dans cet article. A ce stade de la discussion, cet "étiquetage" recouvrant différents concepts, doit faire l'objet d'un consensus nous permettant de faire progresser la communication. Tout en présentant nos excuses aux nombreux universitaires et analystes ne figurant pas dans cet article, nous essayons de mettre sur pied un "semblant" de glossaire des termes susceptibles de nous aider à donner un cadre à nos discussions stratégiques.

Sur la tableau de la page suivante, quatre termes clés ont été mentionnés, à savoir:

DECONCENTRATION
DECENTRALISATION
DEVOLUTION et
DEPOSESSION.

Ces termes sont sommairement définis et sont mis en relation avec les vocables et les idées normalement associés à chacun de ces principaux concepts. La ligne de démarcation entre idées est loin d'être précise et ne fait que suggérer une frontière. Il ne s'agit pas de barrières.

TABLEAU I

DECENTRALISATION (terme souvent utilisé avec tous les concepts ci-dessous)

Afin de renforcer le pouvoir décisionnel, la répartition de la gestion et le contrôle opérationnel des ressources via une délégation de pouvoir sur le terrain aux agences et succursales des agences centrales.

Redéleguer l'autorité à partir du centre; conférer du pouvoir à la bureaucratie au niveau de l'unité de travail; faciliter l'accès du client aux membres officiels en mesure de répondre aux besoins réels sur le site; amener l'autorité au point de prestation du service.
++ ce qui implique la mise en place de normes donnant une marge importante de manoeuvre aux agences ou succursales sur le terrain.

DECONCENTRATION

Réaffecter les personnels et services de l'office central jusqu'aux lieux où se trouvent les clients et à l'endroit où le point de prestation de service nécessite un retour direct aux fournisseurs

Implanter le personnel et les ressources sur le lieu de service; Disperser l'office gouvernemental afin d'être en accord avec les réalités géographiques et démographiques de la nation.
Réapprendre aux bureaucrates à servir et non à commander; écouter et demander.
++ ce qui implique la réaffectation géographique du personnel, des bureaux et des ressources en dehors de la capitale tout en conservant le processus de pouvoir décisionnel en matière de ressources, de politique et de programme mis en oeuvre en ce lieu.

DEVOLUTION

Réattribuer aux groupes et autorités locales les ressources centrales et le pouvoir en vue d'instituer et de gérer les services publics.

Coopératisme et communisme; gouvernement local; développement communautaire, et auto-gestion de groupe; auto-suffisance et dévolution locale; autorisation d'exercer octroyée à de multiples agences locales potentielles publiques ou privées.

++ ceci implique l'octroi délibéré des pleins pouvoirs aux autorités locales en matière de mise en place et de gestion des grandes fonctions publiques assorti de la responsabilité vis à vis du client pour ce qui concerne les résultats, dans cette juridiction.

C'est une restructuration juridique du lieu du pouvoir par rapport aux fonctions publiques.

DEPOSSESSION

Déposséder le plus possible les agences et entreprises gouvernementales des "affaires" pour que celles-ci soient assurées par le secteur privé ou des acteurs publics autres que le gouvernement central.

Philosophie du libre arbitre; marchés libres, déréglementation; dé-étatisation" des activités productives. Stimulation des forces locales du marché, tant publiques que non-gouvernementales au profit d'organisations à but lucratif ou non lucratif afin de répondre à la demande du marché.

++ ceci implique l'abolition volontaire et systématique des fonctions gouvernementales avec la ferme intention de remplir le vide ainsi créé à l'aide de tout acteur de bonne volonté, sensible et responsable.

Ces concepts clés ainsi que les termes qui leur sont associés requièrent des éclaircissements complémentaires dans le contexte du Sahel. Nous élaborerons donc un vocabulaire courant destiné à faciliter notre compréhension mutuelle lorsque nous étudierons plus précisément les problèmes de vie et de mort, la façon dont la communauté du Sahel pourrait véritablement s'organiser dans son propre-intérêt afin d'assurer sa survie et son développement total. Chacun de ces termes clés englobe un ensemble d'idées fécondes, étayé à chaque fois par de nombreux articles dans la littérature, par l'idéologie et la théorie ainsi que par des organisations et des particuliers appliquant leurs idées auxquelles ils sont très attachés. Par suite, chacun de ces termes renvoie non seulement à l'analyse stratégique mais possède également un nombre substantiel d'adhérents, d'adeptes et "d'aficionados" qui doivent être entendus et participer au dialogue.

Le but de cet article est de fournir un cadre aux enjeux stratégiques découlant des idées, aussi diverses soient -elles, souvent réunies confusément sous le terme de "décentralisation". Nous pouvons utiliser cette idée de réunion pour nous aider à traiter des problèmes -- d'organisation administrative, de gestion publique et de mobilisation sociale tournée vers le développement --, auxquels se trouvent confrontés le Sahel dans son ensemble et les nations individuelles à des degrés divers mais bien tangibles.

Les enjeux stratégiques sont bien de cette nature puisqu'ils recoupent tous les secteurs socio-économiques et politiques impliqués dans le développement sans respecter les frontières. Ils sont l'essence même de ce qu'un universitaire a appelé: "le qui fait quoi, où, quand, comment et pourquoi?" de la survie, de la puissance et de la richesse. Ils touchent aux opportunités économiques et par suite, celui qui prospère et celui qui, très souvent, meurt; ils sont associés au statut des groupes-personnels et partant à ceux qui reçoivent les honneurs et ceux qui sont mis au banc de la société; ils affectent les problèmes de conservation et de régénération de l'environnement, la fourniture de biens et la prestation de services publiques tels que la santé et l'éducation, et les richesses de l'homme que sont l'eau et la terre et même la qualité de l'air que nous respirons. Les enjeux sont politiques, économiques, sociaux, culturels, religieux et concernent avant tout la condition humaine et ses perspectives. Il convient donc de mener à bien une analyse pluri-disciplinaire avec la collaboration de chacun afin de mieux appréhender ce qu'ils représentent.

Nous devrions nous attendre à ce que ce dialogue entre nous et nos interlocuteurs soit parfois passionné. Fondamentalement, ces enjeux traitent de la manière dont nous partageons les

modestes ressources disponibles sur la planète et de la manière dont nous évaluons les uns les autres alors que nous nous apprêtons à effectuer ces transactions de partage. Ils concernent le formidable potentiel humain cherchant d'une part, à créer, à conserver, à produire, à chérir et à soigner les personnes et les choses qui lui sont confiées, et d'autre part, à déformer et à détruire.

La progression de notre dialogue doit s'accompagner d'une réflexion sur les premières causes ou les premiers choix. Ceux-ci sont tout naturellement basés sur la notion de valeur. Au premier niveau de la discussion, ces questions relatives à la valeur fourniront un cadre à de nombreux enjeux stratégiques. "Quel type de sociétés les gens du Sahel veulent-ils à l'avenir ?" " Quel devrait être le rôle des acteurs du tissu social de demain : gouvernement au niveau central-national, auto-gestion au niveau local, sociétés bénévoles, entreprises à but lucratif détenues individuellement ou collectivement, le rôle de l'homme, de la femme, de la famille en tant qu'unité, le rôle de la communauté, etc,..."

Tout en affirmant clairement les questions sous-jacentes de la valeur, nous devons tempérer nos transactions mutuelles et rechercher un ensemble de conclusions objectives concernant: premièrement, les ENJEUX auxquels nous sommes confrontés ; deuxièmement, les OPTIONS en matière d'action qui se présentent tout naturellement après que nous soyons parvenus à un accord sur les enjeux; et troisièmement, les OBJECTIFS pouvant apparaître dans le menu complet d'options devant être appliquées ultérieurement.

Ce premier article se limite donc volontairement à la première question, " Quels sont les concepts critiques et les enjeux stratégiques au niveau des communautés sahéliennes en matière de restructuration décentralisée en tant que moyen capable de potentialiser et de réorienter leurs efforts de développement socio-économique ? ". Il s'agit là, fondamentalement, d'une question d'économie politique, c'est-à-dire, "Qui obtient quoi, où, comment et par quel moyen?". A un autre niveau, pour les administrateurs publics, c'est une question très simple affectant l'organisation, à savoir, "qui décide?". A un niveau primaire c'est une question humanitaire qui touche à la charte de la valeur de l'activité humaine. A partir de ces généralisations sophistiquées, nous étudierons les aspects particuliers enracinés dans la réalité sahélienne, afin de mieux saisir les desseins de l'humanité dans cette partie infiniment riche de la communauté humaine confrontée à ce qui semble bien être l'une des pauvretés les plus intraitables du globe. S'il est vrai que les hommes se donnent, avec le temps, le gouvernement qu'ils méritent, peut-être est-ce MAINTENANT le cas du Sahel.

Chapitre III

L'Etat administratif - Le temps des désillusions

La fin des illusions envers l'Etat administratif

Les quinze dernières années ont été marquées par la fin des illusions au sujet de l'Etat administratif en tant qu'instrument efficace de fourniture de biens, de prestation de services publics et de gestion ou de régulation des marchés. Qu'il s'agisse des pays occidentaux avec leurs économies de marché capitaliste ou des pays de l'est socialo-communiste d'obédience marxiste, des mouvements naissent et cherchent à porter remède à ce désenchantement.

A l'une des extrémités du spectre du désenchantement, on note, au cours de ces vingt dernières années, des réactions violentes et particulièrement sanguinaires. Le mouvement ANKA dirigé par Pol Pot au Cambodge est l'image même de cette tentative de démantèlement complet de l'Etat administratif et de ses effets sur la société et, parallèlement, de tout l'apparat de la société moderne. La solution adoptée par le mouvement ANKA consistait en la destruction violente des institutions et des personnes associées à celles-ci et un retour à une collectivité agraire idéalisée fondée sur des valeurs égalitaires, communautaires rigoureuses appliquées de façon violente. A moins de supposer qu'il s'agit là d'un cas d'espèce, force est de constater que les anarchistes violents d'Amérique du Sud, les Tupamaros d'Uruguay par exemple et à bien des égards, le Sendero Luninoso (Sentier Lumineux) du Pérou portent la même marque idéologique. Pour beaucoup, ce sont les valeurs auxquelles les Huk Balahaps des Philippines adhèrent véritablement plutôt que celles des communistes doctrinaires. D'autres prétendent que les valeurs essentielles du Polisario en Mauritanie et au Maroc sont également celles d'anarchistes administratifs. Précisons simplement que ces remèdes poussés à l'extrême sont encore prescrits aujourd'hui par ceux qui n'entrevoient d'espoir pour eux-mêmes que dans l'anéantissement complet de l'Etat administratif et des dormes institutionnelles qu'il revêt.

En revanche, nombreux sont les mouvements révisionnistes de nature moins violente. Dans le cas de la Lybie sous le régime de Kaddafi, une forme de gouvernement collectif du peuple a été prôné. Des "bureaux du peuples" se sont substitués aux institutions traditionnellement contrôlées par l'Etat. Ce concept de "Gemerays" articulé autour d'une philosophie coranico-agraire tient plus de la solution cosmétique que chirurgicale. Dans le cas de la Russie et d'autres pays du bloc communiste, le révisionnisme est introduit sous couvert de PERESTROIKA et de GLASNOST" et s'accompagne de mesures visant en "dé-étatiser" des économies entières et à ouvrir le marché aux initiatives privées

et de manière encore plus flagrante aux transactions gérées par le secteur privé. Dans les pays occidentaux "capitalistes", la même hostilité envers l'Etat administratif débouche sur des options très marquées de choix entre domaine public et secteur privé, tels que les systèmes de couverture sociale concernant des services et des biens publics tels que l'éducation, l'assistance sanitaire et l'octroi de denrées alimentaires supplémentaires aux personnes relevant de l'assistance publique. En Europe occidentale tout comme aux Etats-Unis, tout ceci a donné naissance à un mouvement de "privatisation" préconisant une très large dérèglementation des activités économiques de l'Etat et la dépossession de ses participations dans des entreprises considérées comme pouvant être détenues et gérées par le secteur privé (des satellites aux services publics).

Ce mouvement s'est souvent accompagné d'une forte demande de renforcement de l'autorité et de responsabilité des gouvernements locaux. En Europe ce dialogue porte souvent sur le nouveau "fédéralisme" comme partie intégrante du concept d'une Europe unie et de la communauté après 1992. Bien des partisans de mesures récentes de renforcement de l'autorité des administrations locales (dévolution/ décentralisation) françaises soutiennent que la nouvelle communauté européenne a besoin d'une autorité locale plus forte apte à préserver les valeurs locales et à potentialiser l'auto-gestion locale en raison du mouvement vers une union au centre!

Dans d'autres régions du monde, en Amérique Latine et en Europe, des efforts révisionnistes surgissent. La constitution portugaise de 1976 est l'image même de cette tentative de démantèlement d'une bonne partie des rouages administratifs centraux de l'Etat autoritaire d'avant la révolution. A cet effet, la constitution a prescrit " la déconcentration des services de l'Etat central, la décentralisation de la prise de décision publique, et la dévolution des activités publiques aux autorités locales". Le fait que, dans la pratique, les portugais n'aient pas atteint leurs objectifs n'a pas d'importance. Des efforts révisionnistes similaires ont été effectués en Amérique Centrale et en Amérique du Sud: plus particulièrement en Bolivie, en Argentine, au Guatemala, au Nicaragua et récemment au Chili. Des mouvements similaires ont été entrepris dans une partie de l'Asie et du Moyen Orient, chacun ayant sa spécificité, aux Philippines, au Samoa, en Chine en Lybie, en Iran et dernièrement lors de la réforme vers un gouvernemental local au Maroc.

Les conséquences, dans les dix années à venir, de cette réaction à ce qui est perçu comme l'échec de l'Etat centralisé, monolithique, de la bureaucratie administrative, des entreprises étatisées en tant que prestataires efficaces de biens et de services etc, ... sont difficiles à apprécier. Mais il ne fait aucun doute que ce mouvement va s' amplifier sans se soucier des frontières état-nation ou des limites d'une idéologie sectaire.

CHAPITRE IV

Sur la nature du pouvoir - Le partage synonyme de multiplication et non de divisionSur la nature du pouvoir et son partage

En 1969, lors d'une réunion informelle des Compagnons de l'Association Eisenhower, Mc Namara alors Président de la Banque Mondiale s'est vu poser la question suivante par un jeune leader d'un pays en voie de développement : "M. le Président d'après votre expérience, quelle est la principale cause du sous-développement chronique de nos pays?". Après un silence prolongé tenant les auditeurs en haleine comme s'ils se trouvaient au bord du précipice, il répondit: " L'incapacité à partager le pouvoir".

Cette simple réponse pose le problème majeur de l'évolution socio-politique. Elle résume le rapport de cause à effet des échecs des entreprises de développement lors de ces trois dernières décennies, en raison à la fois des pratiques des nations donatrices et de celles des pays receveurs.

1. Vers la concentration de pouvoir

Parce qu'elles considéraient qu'il était urgent de "construire l'Etat nation", les nations émergentes et nouvellement indépendantes du tiers monde se sont données comme priorité absolue "la consolidation de l'autorité politique au centre dans un appareil de gestion visant à assurer la survie même de l'Etat". La plupart des pays en voie de développement ont dû faire face à des forces centripètes naissantes ou actives extrêmement puissantes. Des affinités ethniques, religieuses, tribales, de clans et même "régionales" (infra-nationales) auxquelles se sur-ajoutait la compétition sur le terrain économique en vue de s'approprier les atouts et les marchés, constituaient une menace potentielle ou véritable à la survie même de ces jeunes régimes "souverains". Bien des nations "nouvelles" avaient été délimitées, à leur création, par des frontières artificielles épousant la socio-géographie des continents (résultant bien souvent du calcul rusé des dirigeants des anciennes puissances coloniales ou des intermédiaires du pouvoir dans les métropoles et dans les colonies elles-mêmes).

En effet, la tâche de développement se définissait pour beaucoup en termes de puissance politique. Ainsi, à la question adressée par Sengor sur l'indépendance du Sénégal vis-à-vis de la France "Et maintenant qu'allons-nous faire ?", Charles de Gaulle répond: Il faut faire un état!" Le grand corpus de textes sur ce sujet qui nous a abondamment abreuvé lors des deux premières décades suite à la deuxième guerre mondiale, traitait de deux aspects de la construction d'un état:

L'un abordait la consolidation du pouvoir politique et le contrôle de l'activité économique par le biais de la nouvelle administration politique. Le théoricien le plus représentatif de cette école de pensée était probablement Samuel P. Huntington de Harvard dont les étudiants et adeptes formèrent la première génération de "professionnels du développement" dans les pays donateurs et les "dirigeants émergents" dans les pays en voie de développement. Ils professaient simplement l'urgence d'un développement national basé sur le rejet d'une autorité centrale imposée de l'extérieur par la puissance coloniale et l'adoption d'une autorité affirmée de l'intérieur suffisamment forte pour assurer la survie de la nouvelle nation. La concentration du pouvoir entre quelques mains, mettant naturellement en oeuvre les moyens "les plus démocratiques qui soient", était la clé de voûte même de l'effort de "construction de la nation".

L'autre aspect était constitué par la concentration des décisions concernant les ressources rares et critiques et les décisions d'investissement, et par le pouvoir sur la gestion des institutions nouvellement créées en vue de fournir les biens et les services publics. Les deux principaux "protagonistes" de cette école de pensée furent l'école d'économistes de Léontiev qui préconisait vigoureusement dans ses travaux la planification centralisée (ou dont les travaux débouchèrent sur cette planification) comme élément clé du nouvel appareil d'Etat capable de guider et de superviser les décisions d'investissements "sectoriels" et l'école des économistes d'Heilbrunner prônant le transfert d'une masse suffisante de capitaux des pays développés vers les pays en voie de développement afin de leur fournir le niveau critique de ressources en capital capable s'assurer leur "décollage".

Cette dernière école de pensée a souvent mis l'accent sur la nécessité de "décisions rationnelles" dans ce domaine et donc d'utilisation optimale des rares compétences existantes dans ces nations, en structurant les institutions afin de tirer profit de leur aptitudes (c.à.d., concentrer le pouvoir entre leurs mains et les décisions entre les rares personnes compétentes).

2. Philosophies de développement et concentration du pouvoir

Les étudiants de ces deux écoles ont dominé toutes les grandes agences nationales et multinationales de développement jusqu'à la fin des années 70. D'où la prolifération dans tous les pays en voie de développement, d'agences d'Etat centralisées et d'entreprises chargées de gérer les investissements en infrastructure et en capital destiné à assurer une protection sociale social afin de tirer le "meilleur parti" de l'utilisation de maigres ressources en capital (et à en rendre compte apparemment aussi bien que possible aux agences donatrices). A de très rares exceptions, ces entreprises étaient toutes implantées dans la capitale. Toutes les décisions relatives au lieu de

l'investissement, aux opérations et aux services, étaient prises au centre. Dans ces agences et entreprises, la disponibilité des ressources et la manière dont elles devaient être utilisées, était dictée et guidée par les planificateurs centraux (même si, en pratique, ce guidage pouvait éventuellement être remis en cause ou ignoré).

Ce n'est que lors de cette dernière décennie que ce modèle qui, rappelons-le, avait reçu l'aval et le soutien des agences du monde de la libre-entreprise et des tenants de la voie marxiste vers la bonne société, a montré ses carences. Et ce n'est que tout dernièrement que des économistes sont parvenus à la conclusion que les économies d'échelle obtenues avec des entreprises extractives de production, de traitement et de commercialisation, semblent être absentes des entreprises chargées d'assurer la fabrication de biens et la prestation de services publics. En effet, beaucoup affirment qu'un phénomène inversé se produit dans cette zone d'activités provoquant un renversement des économies d'échelle liées à la fabrication, la distribution et l'utilisation des biens et services publics. Là où l'économie d'échelle milite en faveur du monopole dans un secteur d'activités, le phénomène d'inversion de cette économie d'échelle semble favoriser le surnombre, le choix public, les unités de production et de gestion plus réduites et plus proches du client-utilisateur dans ce domaine d'activités.

3. De l'intérêt de certains à conserver un modèle tourné vers l'Etat.

Ce dernier ensemble de conclusions s'inscrit en faux par rapport à une longue histoire de développement dans laquelle la plupart des forces en présence ont contribué à la concentration du pouvoir -- et au pouvoir décisionnel concernant les ressources et les atouts de production --, entre les mains de quelques institutions centralisées au sein d'une autorité d'Etat unitaire. Dès que l'on aborde la question de la redistribution du pouvoir et du pouvoir décisionnel, on suscite de vives réactions sur la nature des droits de monopole inhérents à l'Etat et des réactions tout aussi passionnelles concernant la nature de la souveraineté. Les intérêts divers -ou droits acquis- des intermédiaires du pouvoir bureaucratique jouissant maintenant d'une grande influence politique n'est pas sans importance dans ce débat. Le défi aux monopoles des agences de l'Etat constitue effectivement une remise en cause d'un système qui s'est développé, s'est progressivement essoufflé au fil des erreurs des hommes durant toutes ces années de pratique du développement. Même des employés publics au plus bas de l'échelle hiérarchique, et plus particulièrement les jeunes en début de carrière, veulent conserver les avantages liés à leur fonction, le "culte de la carrière", et la considération qui en résulte.

4. De la corruption bureaucratique en fonction du monopole du pouvoir

Comme Lord Acton le prévoyait, le pouvoir corrompt. Ne pas vouloir aborder la question de la corruption dans les pays développés ou en voie de développement, c'est pratiquer la politique de l'autruche. Des systèmes de corruption informels mais hautement institutionnalisés sont maintenant de règle et non l'exception dans les bureaucraties des pays en voie de développement. Elle représente en soi un moyen de partage de la richesse et donc du pouvoir entre les membres du parti en place ou du groupe ayant des affinités avec les dirigeants. En effet, dans la mentalité de ces gens, un poste au gouvernement ou dans une agence publique implique non seulement un "droit d'appropriation et d'utilisation pour soi-même" des richesses, des biens et des services auxquels on a accès mais aussi une obligation de partage de ceux-ci avec la famille au sens large de l'intéressé. Refuser cette pratique constituerait dans bien des sociétés une rupture plus honteuse des premières loyautés que le rejet de cette opportunité au nom d'une quelconque loyauté au peuple ou à quelque valeur primitive désignée sous le nom d'honneur et de loyauté au service public.

5. Du partage du pouvoir et des valeurs

Quand on envisage les possibilités de partage du pouvoir en ce monde, on s'aperçoit rapidement que les enjeux portent principalement sur la notion de valeur. Les questions fondamentales ainsi abordées recourent alors celles de la philosophie humaniste: les êtres humains ont-ils une valeur instrumentale ou finale? Dans ce contexte, les êtres vivent-ils, existent-ils et fonctionnent-ils pour le bon plaisir de l'Etat et pour servir ses intérêts? A l'inverse, l'Etat et toute sa "progéniture" existent-ils pour servir le peuple? En ce bicentenaire de la révolution française, il est intéressant de noter que ce problème accapare de nouveau le devant de la scène de l'histoire de l'homme. Peut-être le temps est-il de nouveau venu de restructurer des sociétés entières pour le bien d'hommes et de femmes qui pendant un certain temps ont été délaissés au profit d'autres hommes.

6. De la réduction des tensions globales et d'une nouvelle liberté d'action

La possibilité de réaménager les valeurs sociales et de réorganiser les entreprises humaines résulte en partie de la réduction des tensions entre puissances au niveau mondial. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les nations en voie de développement ont été englobées dans le jeu de puissance entre deux camps (le monde socialo-marxiste face à la démocratie - capitaliste) et le fait de choisir un camp plutôt qu'un autre constituait autant un fardeau qu'une aubaine. D'une part, les

deux mondes en présence se disputaient l'affinité ou la loyauté d'une nation émergente en lui offrant des capitaux ou autres avantages financiers. Les investissements de développement touchaient souvent le domaine de la "défense nationale" dans le cadre d'une alliance politico-militaire, implicite ou manifeste, à la source de l'aide. Parallèlement, cette aide, indépendamment de la source considérée, devait passer par une centralisation de l'autorité. Très souvent, elle englobait une centralisation politique ouvrant de nouveaux horizons politiques destinées à renforcer "l'establishment" militaire. Au Sahel, en Amérique Latine et en Asie, les militaires ont très vite pris le pas sur le politique. A quelques exceptions près, les puissances en lice au niveau mondial ont prôné une gestion vigoureuse tournée vers l'Etat de "leurs" flux externes afin de permettre à ce dernier, d'une part, d'avaliser les emprunts et d'autre part, d'assurer la gestion des maigres ressources avec l'aide d'une minorité d'hommes compétents et disponibles (principalement le fruit de l'école des donateurs).

En 1989, la réduction des tensions globales et de la compétition bipolaire visant à accueillir en son sein de nouvelles nations, ouvre directement la voie à une possibilité de réaffectation des investissements externes militaires et à une décentralisation des processus de gestion de ressources.

7. Le pouvoir n'est pas un jeu dont la somme est égale à zéro

Beaucoup trop d'analystes ont supposé tout comme la politique populaire le prétend --- que la nature du pouvoir au sein d'une société existe en quantité limitée. Ainsi toute redistribution du pouvoir (au niveau décisionnel et de contrôle/gestion des rares ressources) en un autre lieu du système signifie son abandon par celui qui le détenait initialement. Il v sans dire que c'est là une vision erronée car le pouvoir, à l'encontre de la terre, ne saurait relever d'une quantité limitée.

Dans le processus même de l'attribution du pouvoir celui-ci se forme ou se rétracte. Le pouvoir implique à la fois l'aptitude au commandement et la capacité d'influencer. Et ce dernier aspect s'en trouve parfois renforcé. Par exemple, le pouvoir sur toute la gestion des ressources et sur la prise de décision, concentré en quelques mains, réduit l'aptitude des personnes et des institutions à la périphérie à produire de leur propre chef et en fonction de leur capacité propre (c'est à-dire très souvent la capacité de travail et la richesse personnelle, y compris le capital et la terre). Quand on autorise la périphérie à agir et à mobiliser ses ressources, le centre peut alors remplacer sa fonction de contrôle et de gestion par une capacité à influencer égale ou supérieure, au travers de fonctions normatives et fonctionnelles plutôt qu'au travers de fonctions directes de gestion. La périphérie et le centre peuvent alors se retrouver

mutuellement bénéficiaires et la somme, dans l'équation du pouvoir, augmente dans l'intérêt de tous comme s'il s'agissait d'un accroissement net de capital au niveau des facteurs de production.

Quand la décentralisation est considérée comme un jeu dont la somme est égale à zéro et non comme une équation "gagnant - gagnant", les termes de référence sont faussés et les acteurs sont définis à tort comme des compétiteurs et non des co-bénéficiaires coopérant dans un processus. Si les états sahéliens décidaient de s'engager dans un processus de décentralisation, celui-ci ne serait évidemment valable que si le centre et la périphérie s'en trouvaient simultanément renforcés. Le centre a besoin d'une source cohérente, techniquement plus performante, capable de l'aider sur le terrain. Parallèlement il doit être en mesure de préparer des directives normatives couvrant les opérations sur le terrain, celles-ci devant être plus permissives (moins rigides) et plus stimulantes (moins étouffantes) pour l'initiative. En revanche, les protagonistes de l'action sur le terrain, - c'est-à-dire, les autorités locales, les agences privées, les coopératives, les groupements, etc, .. - doivent avoir un sentiment nouveau vis-à-vis de l'exploitation de leurs ressources locales, doivent être en mesure de mobiliser les communautés locales et de se former aux méthodes de gestion et d'organisation. Le centre et la périphérie se trouvent ainsi investis d'un pouvoir. Ce pouvoir, tout comme dans le cas des femmes dévalorisées par toute une tradition culturelle au sein d'une société, peut libérer des ressources humaines n'ayant pas précédemment trouvées leur réalisation, dans l'intérêt de la communauté entière, en abolissant les limites à l'action, à la propriété, et à la personne humaine, et en mobilisant la moitié de la population afin qu'elle assume de nouveaux rôles, une nouvelle productivité et s'auto-réalise.

CHAPITRE V

Enjeux stratégiques - calendrier des travaux à réaliser

Les principaux enjeux stratégiques sont ici résumés en un ensemble de propositions devant être examinées. Elles sont lourdes d'implications pour les décideurs à tous niveaux, c'est-à-dire, au niveau gouvernemental, des bureaucraties opérationnelles, des communautés locales, des gouvernements de la Communauté Internationale et des agences administrant l'aide étrangère ainsi qu'au niveau du secteur privé à but lucratif ou non lucratif. Certaines de ces implications sont clairement énoncées aux fins de la discussion, à la suite des propositions.

PROPOSITIONS

1. En général, tant le système de gestion institutionnelle/ des ressources que le processus de pouvoir décisionnel tourné vers l'Etat, administrés par les agences centrales de l'Etat, se sont avérés incapables de générer un développement équitable et viable préservant les ressources. Il convient donc de changer de modèle dans chaque pays sur la base des conditions particulières existantes et dans chaque secteur d'activités afin de s'adapter aux circonstances prévalant dans le Sahel en tant que région.
2. Les agences des donateurs qui sont également le "fruit" des processus décisionnels tournés vers l'Etat et des politiques reposant sur des suppositions sur la nature de l'Etat, sa souveraineté inhérente et ses droits de monopole, ont généré le modèle de pouvoir décisionnel tourné vers l'Etat des états du Sahel. Elles ont promu la concentration du pouvoir entre les mains de quelques agences facilement accessibles et "responsables" dans les capitales. Elles ont également fait l'impasse sur les processus de développement de programmes basés sur une consultation très large (car jugés trop onéreux, prenant beaucoup trop de temps, et par suite trop inefficaces par rapport à leurs besoins), et ont donc pris le parti de s'en remettre aux autorités locales afin de faciliter ce processus. En conséquence, il sera très difficile pour les états du Sahel de changer de comportement tant que les agences des donateurs ne changeront pas le leur.
3. En général, les rares succès de développement enregistrés dans le Sahel s'articulent autour de programmes productifs soutenus par la population locale et dans lesquels la base de ressources naturelles a été bien gérée en vue d'éviter sa mauvaise utilisation et même de la renouveler et de la réhabiliter. Ces programmes étaient gérés et contrôlés par les organisations locales. Ces organisations ont été instituées et/ou dirigées par les producteurs locaux et les

utilisateurs de ressources eux-mêmes soutenus à des degrés divers par les agences centrales et les donateurs extérieurs. D'où la conclusion que le modèle de contrôle, de gestion et de pouvoir au niveau local doit être largement étendu si l'on veut que le Sahel s'achemine vers l'auto-gestion et un développement viable.

4. La direction politique des états du Sahel peut et doit s'allier aux populations locales par le biais des organisations communautaires existantes, des groupements, des gouvernements locaux, et des organisations non-gouvernementales avec lesquelles elles collaborent en vue d'instituer un nouveau partenariat destiné à partager la tâche de développement. Pour ce faire, les dirigeants devront inculquer à l'appareil administratif des agences de l'Etat la notion selon laquelle le partage du pouvoir est bénéfique à l'ensemble de la société. Il conviendra de prendre les mesures progressives qui s'imposent de nature à planifier et à appliquer, secteur par secteur, programme par programme, une stratégie de décentralisation, de déconcentration, de dévolution et de dépossession adaptée à chaque activité. La première des priorités de cette action devrait concerner le domaine général de la gestion des ressources naturelles si critique pour la production agricole et vitale si l'on veut éviter une catastrophe écologique irréversible.

5. Le processus de "décentralisation" doit être basé sur une analyse courageuse et minutieuse tant au niveau régional que par pays, des contraintes juridiques, culturelles et coutumières faisant actuellement obstacle au processus visant à conférer les pleins pouvoirs aux communautés, organisations et groupes. Si ces contraintes ne sont pas identifiées, le plan destiné à les éliminer ne pourra pas être clairement développé:
 - a. quels obstacles juridiques et procéduriers empêchent actuellement les gens de fonder des coopératives, des associations bénévoles locales et des organisations non-gouvernementales, de créer des entités publiques et privées capables de mobiliser les ressources et les gens en vue de résoudre les problèmes communs, de voter au sein de leurs localités, de "s'auto-taxer" en vue de financer les travaux publics, etc,?

 - b. quelles structures de pouvoir, publiques ou privées, s'opposent actuellement à ce que les gens se prennent en charge, et dans quelles zones de l'intérêt personnel ces entraves se manifestent -elles?

 - c. si l'Etat renonce à certaines de ses activités - plus particulièrement celles touchant aux marchés, à la

production et à l'acquisition de certaines denrées, à la production de biens, sera-t-il en mesure d'éliminer les contraintes s'opposant au libre-échange prôné par des organisations existantes ou nouvelles, publiques ou privées, cherchant à répondre à la demande de service? Quelles sont ces contraintes coutumières et juridiques?

- d. si l'Etat décide de déconcentrer les agences en dépêchant du personnel sur le terrain dans ses agences, plus particulièrement dans des communautés rurales isolées et de décentraliser les décisions comme mesure d'accompagnement, quels obstacles doit-il lever pour assurer l'égalité des récompenses et préserver les chances de promotion des personnels dépêchés dans des zones reculées? Comment supprimera-t-il les résistances psychologiques de bureaucrates bornés lors d'une réorientation de l'appareil administratif? Quelle solution apportera-t-il à la question de la "corruption" au sein d'administrations usant et abusant de leur pouvoir loin du regard de l'autorité centrale?
- e. Quelles contraintes s'opposent à une action locale, trans-nationale, infra-régionale compte tenu des ressources nationales disponibles? Les fleuves constituent souvent des frontières naturelles; l'unité naturelle d'action faisant souvent intervenir des groupes présentant des affinités ethniques, religieuses ou linguistiques, n'est pas tenue par la frontière artificielle d'un état national. Les contraintes englobant le problème de la "souveraineté" peuvent-elles être supprimées afin d'éliminer tous les obstacles à l'auto-gestion, à une coopération et organisation véritables au niveau local faisant bien peu de cas des frontières de l'Etat?
- f. Les donateurs sont -ils prêts à réexaminer leurs plans d'aides, leur projets, leurs méthodes et processus de gestion financières et comptables afin d'identifier les contraintes qui pèsent sur leurs systèmes et d'encourager les initiatives, les expériences et les tentatives de décentralisation au sens large dans le pays hôte. Les pays -hôtes sont -ils prêts à libéraliser leur contrôle du flux de ressources de sorte que les donateurs publics et privés puissent répondre rapidement et directement aux initiatives locales sans que la bureaucratie crée des obstacles ou génère des retards.

Ce sont là certains des enjeux qui ressortent de la discussion sur les propositions précitées. D'autres ne manqueront pas de surgir lors de la discussion suscitée par cet article. Ce dernier n'a pas pour objectif de fournir une position définitive

mais bien plutôt d' établir un calendrier pour la poursuite du dialogue. Non seulement il est sujet à révision mais il devra être revu en fonction de l'avancement du dialogue. Puisse-t-il seulement faciliter cet objectif.