

4158

CILSS

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



OCDE

Organisation de Coopération
et de Développement Économiques

CLUB DU SAHEL

CONFÉRENCE RÉGIONALE SUR LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE ET LA DÉCENTRALISATION AU SAHEL

Praïa (Cap-Vert)



Décentralisation
au Sahel

◆ Résumé ◆

SAH/D (94) 4

CILSS – CLUB DU SAHEL

DÉCENTRALISATION AU SAHEL

Résumé de la synthèse régionale

Jamie THOMSON
Chéibane COULIBALY

Janvier 1994

RESUME

Introduction

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les pays du Sahel ont connu et continuent de connaître de nombreux problèmes de développement. Ces problèmes ont été largement portés à la connaissance du reste du monde par les médias (journaux, radio, télévision, etc.) qui ont décrit les conséquences des sécheresses de 1972-74 et de 1984-85.

Depuis la Conférence de Ségou, tenue en Mai 1989, au Mali, le CILSS et le Club du Sahel ont déployé de nombreux efforts dans le domaine de la décentralisation. Mais il faut d'abord présenter ces deux Organismes.

Le **CILSS**, Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel, fut créé par les Etats sahéliens en 1973 pendant la grande sécheresse de 1972-1974. Actuellement, il compte neuf Etats membres :

- le Burkina Faso
- le Cap-Vert
- la Gambie
- la Guinée Bissau
- le Mali
- la Mauritanie
- le Niger
- le Sénégal et
- le Tchad

Sa mission consiste à organiser des actions visant à aider les populations de la sous-région à maîtriser les difficultés causées par les sécheresses récurrentes.

Ces actions concernent l'environnement, l'organisation des marchés, divers services publics telles l'éducation primaire et la santé publique, les rapports entre les pays du Sahel et les pays côtiers, et la réforme des structures institutionnelles à l'intérieur des pays du CILSS.

Le **Club du Sahel**, organisme fondé en 1976 par les bailleurs de fonds ayant des programmes d'aide au Sahel, collabore avec le CILSS dans le but d'aider les populations sahéliennes à résister aux effets de la sécheresse.

Le Club s'emploie à réunir les données permettant de mieux comprendre les problèmes identifiés et de faciliter ainsi la recherche de solutions appropriées. La plupart du temps, les équipes du Club et du CILSS travaillent ensemble sur les études entreprises dans ce cadre. Pour mieux faire connaître les résultats des études et aussi pour améliorer la qualité de ces études, les deux organismes programment des ateliers, colloques et conférences.

Depuis la Conférence de Ségou, le CILSS et le Club ont organisé, ensemble, des études sur divers aspects de la décentralisation dans la sous-région. Les équipes ont mené des enquêtes au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, au Niger, au Cap-Vert et au Tchad. Ces

enquêtes ont traité divers thèmes, notamment la gestion politique et technique décentralisée des ressources naturelles renouvelables et la fourniture décentralisée des services publics.

Les rapports élaborés à la suite de ces enquêtes ont fait l'objet d'ateliers au cours desquels les résultats ont été débattus.

Toutes ces études et réunions ont permis d'affiner l'inventaire des problèmes rencontrés dans les pays du Sahel. Cet inventaire fait apparaître de nombreux points : les conditions de vie déplorables des populations, particulièrement dans les campagnes et chez certaines catégories sociales (chômeurs, femmes, jeunes, certains groupes ethniques, etc.), la multiplication de conflits violents et opposant de plus en plus des groupes ethniques, le mauvais fonctionnement des services publics, le manque d'infrastructures, etc.

Face à ces multiples problèmes, des Etats et communautés aux moyens financiers limités et des institutions de gestion des ressources et de règlement des conflits éventuels inefficaces.

On observe donc d'un côté une multiplication des problèmes et leur exacerbation, de l'autre un manque de ressources et une mauvaise gestion du peu dont disposent les pays.

Décentralisation : une méthode efficace de résolution des problèmes

La Conférence de Praia au Cap-Vert, prévue en Juin 1994, a pour objectif, entre autres, de réfléchir à une meilleure maîtrise des problèmes grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources dont les pays disposent et à la mobilisation d'autres moyens.

La décentralisation est apparue comme une méthode de gestion pouvant permettre de résoudre une situation aussi difficile, concernant différents acteurs sociaux dont l'Etat.

Mais qu'est-ce que la décentralisation et comment l'entreprendre ?

Il nous semble que pour se faire une idée claire de la décentralisation, de sa nécessité ou non, de la méthode à appliquer pour la mettre en oeuvre, etc., il est indispensable d'adopter une démarche pragmatique.

Il faut, en effet, partir de l'idée que l'on cherche la solution la plus efficace pour résoudre les problèmes d'un pays, d'une communauté ou d'un groupe donnés. Et pour y parvenir, il faut commencer par déterminer quels sont les problèmes fondamentaux de ce pays, de cette communauté ou de ce groupe. Ce n'est que lorsque l'on a clairement répondu à cette question que l'on peut passer aux questions suivantes et y répondre tout aussi clairement. Par exemple : qui ou qu'est-ce qui pose tel ou tel problème ? Qui est touché par le problème et comment ? Quelle est l'échelle du problème : concerne-t-il le groupe, la communauté, le pays ou se situe-t-il à d'autres niveaux (bassin versant, etc.). Ceci permet de se faire une idée de la situation de départ. On peut dès lors s'interroger sur les réponses à apporter et les moyens à mettre en oeuvre pour arriver à la solution la plus efficace.

Bien souvent, cette solution apparaît elle-même comme le résultat de négociations entre différents acteurs sociaux dont les représentants de l'Etat. Sa mise en oeuvre implique des

changements importants aussi bien dans le fonctionnement interne des communautés que dans l'organisation de leurs relations et dans le comportement des représentants de l'Etat. Il faut, du reste, comprendre que si de nombreux agents des services techniques et administratifs ont des comportements qui portent préjudice au reste de la communauté, ils sont aussi des citoyens comme les autres. La solution à mettre en oeuvre doit donc mettre fin aux abus et à l'injustice et, pour y parvenir, elle doit également prendre en compte les revendications des agents de ces services.

Une fois les caractéristiques du problème connues, une fois les principes qui sous-tendent la recherche de solutions posés, il s'agit de définir une stratégie pour la mise en oeuvre de la solution.

La question qui se pose alors est la suivante : va-t-on adopter la décentralisation pour méthode ? Dans ce contexte, la décentralisation consiste à donner aux communautés les moyens (matériels, juridiques et politiques) de prendre elles-mêmes les décisions concernant le règlement de leurs problèmes, d'établir et faire appliquer les règles y afférentes et de gérer les ressources mobilisées à cette fin.

S'agit-il d'une méthode infaillible pour régler les problèmes ? Sûrement pas car il n'est pas certain à l'avance que les réponses proposées aux problèmes examinés soient les bonnes. Ce qu'on peut affirmer cependant, c'est qu'une telle méthode réunit les conditions permettant de trouver plus facilement et de mettre en oeuvre de façon plus efficace, les solutions appropriées. Cette méthode d'examen et de règlement des problèmes n'est pas à proprement parler une innovation. Elle peut sembler nouvelle aux générations actuelles parce que pendant presque tout le XX^e siècle, la plupart des pays du CILSS ont vu appliquer la méthode opposée. En effet, sous les régimes colonial et post-colonial, le pouvoir formel et bien souvent le pouvoir effectif, ont été concentrés entre les mains d'une élite relativement peu nombreuse. Et s'il est arrivé que certains membres de cette élite aient usé de leur position pour promouvoir le bien-être général, la plupart du temps cette élite s'est servie du pouvoir pour maintenir ses propres privilèges ou en a abusé au détriment du plus grand nombre.

Ce document analyse trois grands facteurs à prendre en compte lors du transfert des pouvoirs aux institutions de niveau inférieur et aux communautés.

Premièrement, il faut examiner *les caractéristiques du problème* et à partir de là, définir les structures et les connaissances nécessaires pour le traiter efficacement.

Deuxièmement, il faut étudier *les types de politiques et de mécanismes* permettant de donner le pouvoir aux citoyens.

Troisièmement, il faut explorer *les voies permettant* aux citoyens de mieux contrôler le pouvoir.

En plus de ces facteurs, le document aborde des questions critiques concernant l'avenir de la décentralisation dans les pays du CILSS, notamment celles des populations minoritaires et de la sauvegarde de leurs droits.

Les exemples étudiés dans différents pays du Sahel, dans le cadre de l'analyse de ces facteurs, ont permis de faire quelques constats importants :

- La complexité n'est pas un obstacle insurmontable en matière de décentralisation. Cette méthode de gestion peut être appliquée à une ressource complexe comme la forêt qui génère plusieurs produits et répond aux besoins de nombreuses catégories de personnes dont les intérêts paraissent parfois opposés (agriculteurs, éleveurs transhumants, bûcherons vendeurs de bois, etc.). Il est certes difficile de mettre au point une forme de gestion qui puisse préserver les intérêts des uns et des autres, mais cela est possible si on définit de façon claire et transparente (négociée d'un commun accord) les droits et les devoirs de chacun.
- La faiblesse des moyens est une incitation à trouver des solutions nouvelles et originales. Il arrive bien souvent que les populations ne disposent pas de ressources pour mettre en pratique les solutions qui leur sont généralement proposées. Les communautés sont alors contraintes soit de ne rien entreprendre et donc de laisser le problème en suspens, soit de trouver des solutions nouvelles dont elles peuvent supporter le coût. Ces communautés innoveront donc et cette capacité d'innover est d'autant plus grande que le problème est porté à l'appréciation de tout un chacun. Il en est de même pour d'autres ressources et pour beaucoup de services publics.

La décentralisation ne se limite pas à la gestion des ressources naturelles et des services publics. Elle peut être appliquée à l'examen et à la résolution de questions beaucoup plus complexes comme celles des communautés défavorisées dont les droits doivent être sauvegardés. Ces communautés peuvent être majoritaires mais un test important en matière de décentralisation est de savoir comment sont sauvegardés les droits des minorités défavorisées.

Il faut noter en effet que le manque ou l'insuffisance de ressources provoque non seulement des conflits entre l'Etat et les communautés, mais bien souvent entre les communautés elles-mêmes. Ces conflits compromettent la coexistence pacifique entre communautés et rompent les équilibres de façon durable surtout quand certaines d'entre elles ont pu se servir de l'appareil d'Etat pour faire triompher leur cause. Dans ces cas, bien vite les revendications d'ordre socio-économique cèdent le pas aux revendications ayant trait à la reconnaissance d'une identité culturelle ou même d'une autonomie politique, posant en termes crus le problème de la sécurisation des communautés défavorisées (minorités nationales, catégories sociales défavorisées).

Le constat est que malheureusement, ce type de conflit est plutôt fréquent au Sahel en cette dernière décennie du XX^e siècle. Qu'il nous suffise de citer au Mali et au Niger la "Question touareg", en Mauritanie les conflits entre communautés "blanches" (arabes, arabo-berbères) et communautés "négro-africaines" (Haal Pulaar, Soninké, Wolof), au Sénégal le problème de la Casamance et au Tchad une guerre civile qui dure déjà depuis 25 ans.

De plus en plus, les différents Etats confrontés à ce type de conflit mettent l'accent sur les aspects socio-économiques et beaucoup moins sur les aspects politiques ou ethniques. Cela ne veut aucunement dire que ces derniers sont ignorés, mais le règlement des problèmes

économiques urgents et l'engagement pris pour ceux à plus long terme, apparaissent comme des préalables à la solution "politique" des conflits parce qu'ils confortent l'idée d'équité qu'on veut établir ou rétablir entre les communautés.

Conditions pour un règlement efficace et durable des problèmes : principes, moyens, finalités

La plupart des problèmes qui peuvent être résolus impliquent des changements de comportement suite à un changement de mentalité de la part aussi bien des autorités que des populations. Si de nouveaux modèles de comportement sont adoptés, il devient alors plus facile d'envisager la création d'institutions qui rendent plus efficaces les actions entreprises pour régler le problème.

La création d'une institution peut prendre quelques jours : c'est le cas des groupements d'intérêt économique regroupant un petit nombre de personnes. Elle peut prendre des années comme lorsque les membres d'une communauté élaborent, au fur et à mesure, des institutions pour gérer eux-mêmes leurs problèmes souvent très complexes.

Les institutions locales d'autogestion sont alors le résultat des efforts fournis par les populations pour mettre en place progressivement les règles qui leur permettent de s'occuper de ces problèmes. Une règle ou une institution adaptée aux conditions locales peut, une fois établie, fonctionner pendant longtemps. Mais il est indispensable de les modifier quand les conditions changent (sécheresse, arrivée d'une nouvelle ONG et de nouvelles opportunités, croissance de la population, nouvelle route, etc.). C'est ainsi que les règles et institutions peuvent pousser les individus à adopter le comportement désiré (coupe sélective du bois de chauffe et protection de la régénération) et décourager les activités non souhaitées (coupe sauvage du bois, etc.).

On le voit, les enjeux sont importants et la procédure de mise en place des règles et institutions est complexe. Il faut donc privilégier une approche pragmatique qui part de l'analyse du problème, des communautés concernées et des ressources qu'elles peuvent mobiliser pour le résoudre.

Mais pragmatisme ne veut pas dire empirisme pur et dur. L'approche que nous suggérons repose sur quelques principes fondamentaux qui peuvent servir à définir une politique de décentralisation.

Cependant, avant de parler des principes, moyens et finalités, il convient d'examiner les relations entre les communautés et les pouvoirs publics, car les conflits entre les unes et les autres sont les plus fréquents et même quasi-quotidiens.

Dans leur lutte de chaque jour pour satisfaire les besoins essentiels, les communautés développent des activités sur un espace qu'elles occupent et organisent d'une façon déterminée.

On note également que, pour assurer "l'administration des hommes et des biens", les Etats ont mis en place dans les localités, des "juridictions" (ou "circonscriptions"), des structures de gestion politico-administrative.

Il arrive bien souvent que le découpage de l'espace par les populations en vue d'exercer leurs activités de production, ne corresponde pas au découpage des autorités politiques préoccupées de gestion administrative.

Ce décalage, qui date de la période précoloniale dans certaines sociétés, s'est nettement accru avec la conquête coloniale et a pris, depuis, les allures d'un conflit de plus en plus ouvert entre les "logiques socio-économiques" ("de développement") des populations et la "logique politico-administrative" ("de domination") des autorités.

Les heurts, inévitables, se sont accentués avec la pénurie des ressources (naturelles et financières) et les populations ont développé des types de revendications allant de la résistance passive à des formes de plus en plus explicites sinon franchement violentes, comme on a pu le constater dans plusieurs pays à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Ces revendications ont bien évidemment très peu porté sur une redécoupage administratif plus conforme aux systèmes de production des communautés. Par contre, de nombreuses communautés ont réclamé de façon explicite une redéfinition des structures et mécanismes de prise de décision (de gestion et de contrôle) et un changement total du comportement des agents de l'Etat (agents techniques et de l'administration).

Dans plusieurs pays sahéliens (Sénégal, Burkina Faso, Mali), des progrès notables ont été accomplis dans ce domaine. Ces progrès sont très sensibles dans les zones où les communautés ont des systèmes de production qui fonctionnent principalement à l'intérieur du territoire national. Les revendications des communautés trouvent en effet, sans difficulté majeure, un écho favorable auprès de certains agents de l'administration, préoccupés de déconcentration des services de l'Etat.

Mais ces mêmes revendications revêtent une autre dimension aux yeux des administrateurs, dès lors qu'elles sont formulées par des populations dont les systèmes de production sont à cheval sur deux ou plusieurs Etats. Il s'agit donc de communautés installées aux frontières des Etats sahéliens, particulièrement les communautés pratiquant des systèmes de production extensifs (agriculture extensive, élevage transhumant). Les échanges transfrontaliers n'intéressent plus seulement les produits (en nature ou espèces) mais également la force de travail et surtout la terre (d'une façon générale, les ressources naturelles). Ainsi sont posés des problèmes sensibles de frontières et de gestion des espaces frontaliers.

Les conflits semblent dès lors inévitables entre des Etats soucieux de préserver "l'intégrité territoriale" dans le cadre de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, principe sans cesse réaffirmé par l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) et des communautés qui, face à la pénurie des ressources, ne peuvent survivre (dans le cadre des systèmes de production qu'elles maîtrisent) qu'en exerçant leurs activités sur un espace aussi grand qu'à l'époque précoloniale et coloniale.

1. *Principes d'une résolution efficace et durable des problèmes*

Ce chapitre traite de quatre principes institutionnels essentiels pour un règlement efficace et durable des problèmes de gestion de ressources renouvelables et de fourniture des services publics, à savoir :

- la légitimité des structures communautaires en matière de prise de décision ;
- la multiplication des recours des citoyens ;
- le respect de la règle de "subsidiarité" et de ses implications ;
- la reconnaissance du droit des citoyens à se constituer de nouvelles juridictions (collectivités locales, commerces, groupes de gestion, etc.).

1.1. *La reconnaissance de la légitimité des structures communautaires en matière de prise de décision*

Les institutions existent pour guider ou canaliser les conduites. Elles sont composées de règles. En guise d'illustration, on peut prendre une institution fondamentale sahélienne concernant l'utilisation des ressources, qui date de l'époque précoloniale. Cette institution se fonde en général sur deux règles de base : premièrement, ne pas laisser divaguer le bétail dans les champs avant que la récolte ne soit terminée; deuxièmement, ne pas cultiver les pistes de parcours du bétail. Ces règles existent pour réagir contre deux tentations extrêmes, sources potentielles de conflits : pour préparer leurs troupeaux à affronter la saison sèche, certains éleveurs sont tentés "d'égarer" leurs animaux dans les champs où le mil, le sorgho et l'arachide sont étalés pour sécher; ils volent ainsi le fruit du travail des paysans. Quant à ces derniers, ils sont tout aussi tentés de cultiver les pistes de transhumance, fertilisées par le passage du bétail. Deux tentations qui, si elles ne sont pas maîtrisées, dégénèrent inévitablement en conflits. En revanche, lorsqu'elles le sont, cela encourage les cultures et facilite les mouvements de transhumance à travers les zones cultivées.

Il existe d'autres règles, élaborées au fil du temps, pour garantir le respect des deux principes de base : elles portent sur la période d'après récolte où les champs deviennent librement accessibles, sur le mode de règlement des litiges ou d'évaluation des dégâts et sur leur dédommagement.

Cet exemple montre que si les gens doivent s'occuper de leurs problèmes, ils doivent être en mesure de prendre des décisions collectives pour fixer des règles et les mettre en vigueur. Autrement, on assiste à la divagation du bétail dans les champs au moment des récoltes et à la mise en culture des pistes de transhumance, ce qui ne peut que nuire à une bonne coordination des comportements. Les communautés pâtissent à un double niveau d'une telle situation : elles courent non seulement le risque de ne pas parvenir à régler les conflits mais également celui de perdre la production à la fois agricole et pastorale.

Les changements de situation doivent souvent entraîner la modification des règles si l'on veut qu'elles demeurent efficaces. Si les zones de brousse à travers lesquelles passe une piste de transhumance sont défrichées et cultivées, il peut être plus difficile aux éleveurs de

contrôler les animaux. S'il y a de l'espace, les règles applicables peuvent être transformées et le tracé de la piste de transhumance modifié et dévié afin d'éviter des conflits inutiles.

Les règles ne se renforcent pas par elles-mêmes. Qu'elles soient orales ou écrites, elles sont simplement l'expression d'un consensus sur les types de conduites jugés acceptables ou non dans une situation donnée. Il faut s'attendre à la persistance des comportements perturbateurs à l'origine de la création des règles. La tentation demeure forte en effet d'abattre l'arbre le plus proche quand on a besoin d'une poutre pour son toit. A défaut de sanctions destinées à les décourager, les violations peuvent persister.

Les sanctions peuvent être formelles, telles que les amendes ou la prison prévues par la législation. Elles peuvent être informelles et sociales : par exemple, le refus de collaborer avec des voisins qui ne respectent pas les règles locales. La certitude que les sanctions seront appliquées compte souvent plus que leur sévérité. Le villageois qui sait que s'il s'absente d'un travail communautaire sans raison, il court lui aussi le risque de ne bénéficier d'aucun appui en cas de besoin, réduira au minimum ses absences non justifiables.

L'application des sanctions n'est ni automatique ni spontanée : un membre de la communauté doit en prendre l'initiative à la suite d'un cas de violation, par exemple, en refusant de participer aux travaux de la personne fautive. Toute infraction doit être sanctionnée; à défaut, la règle serait perçue comme inefficace et elle cesserait d'orienter les conduites.

1.2. La multiplication des recours des citoyens

Une question peut légitimement être posée : pourquoi des recours multiples pour les citoyens ? La réponse peut résider dans un renforcement des institutions publiques à plusieurs niveaux, de manière à ce que les autorités donnent suite avec plus d'efficacité et d'équité aux désirs des citoyens et proposent des solutions plus adaptées aux problèmes. De l'avis général, plus la prise de décision est décentralisée, plus les citoyens sont à même de résoudre des problèmes, notamment lorsqu'il y a dévolution des pouvoirs de prise de décision aux communautés locales. Ils disposent ainsi de moyens accrus pour :

- résoudre, seuls ou avec d'autres, les problèmes ;
- demander des comptes aux agents officiels : les élus, les fonctionnaires et techniciens employés par les organismes nationaux, régionaux et locaux ;
- se protéger contre les abus de pouvoir des autorités.

Mais la question des instances ou institutions auxquelles les citoyens peuvent avoir recours en cas de besoin, n'a été véritablement posée qu'au cours de ces cinq dernières années avec le processus de démocratisation qui semble avoir gagné, à des degrés divers, tous les pays du CILSS.

Il n'est que trop facile de citer les innombrables entorses aux droits des citoyens dans les différents pays, en ville comme à la campagne. Les violations étaient plus flagrantes en zone rurale où non seulement le droit était mal dit par les représentants de l'Etat mais où

également le droit dit par l'un était souvent remis en cause par d'autres. Cette cacophonie des différentes interprétations du droit dit moderne, venait s'ajouter aux difficultés juridiques découlant de la superposition des droits locaux ("coutumiers", "traditionnels") et nationaux ("Etatiques", "modernes").

1.3. Le respect du principe de "subsidiarité" et de ses implications

Bien que le terme paraisse savant, le principe de subsidiarité repose sur les réalités vécues au quotidien par les communautés du Sahel. Ce principe régit en effet les relations entre les différentes institutions créées par ces communautés pour résoudre leurs problèmes. Il peut être résumé comme suit : une institution, une juridiction n'intervient dans un problème que lorsque les organismes ou structures de niveau inférieur s'avèrent incapables d'y faire face seuls ou que la décision concerne un secteur qui dépasse les limites de leurs compétences.

C'est ainsi qu'au Mali, par exemple, l'Association Villageoise (AV) n'intervient pas là où un groupement spécifique de producteurs peut régler le problème. A moins que la décision prise ou l'action envisagée n'affecte la vie des autres producteurs du village, l'AV estime qu'elle n'a pas à intervenir. Dans de nombreuses communautés sahéliennes, il était jadis de coutume que le conseil de village n'intervienne dans les activités des groupes de travail et des associations de jeunes, que si les sujets traités dépassaient la compétence de ces structures ou créaient des problèmes aux autres membres de la communauté.

Ces habitudes ont disparu dans de nombreux pays ou sont confinées dans les limites restreintes du village. Depuis quelques années cependant, le débat sur la décentralisation a pris de l'ampleur dans les pays du Sahel et, depuis peu, il commence à porter sur la dévolution effective des pouvoirs au profit des structures de base et sur le refus de toute intervention intempestive des instances de niveau supérieur.

1.4. La reconnaissance du droit des citoyens à constituer de nouvelles juridictions

- 1) La délégation aux citoyens des pouvoirs requis pour créer de nouvelles juridictions encouragera les populations à explorer des solutions collectives aux problèmes qui ne peuvent pas être résolus par des actions privées ou simplement basées sur le volontariat. Les populations, qui vivent les problèmes au quotidien, ont certainement des idées sur la façon de les résoudre. En tout cas, elles sont plus à même d'apprécier la nature de ces problèmes et le cadre dans lequel ils se situent que des administrateurs ou techniciens qui n'ont aucune connaissance précise du contexte local. L'expérience que les citoyens ont de leur milieu sera ainsi mise à profit pour encourager les innovations susceptibles de déboucher sur des solutions.
- 2) Le fait que les citoyens soient habilités à créer de nouvelles juridictions contribuera à décharger les administrations et gouvernements centraux d'une partie des problèmes. Une fois que les citoyens jouissent d'une telle faculté, un agent de l'administration centrale peut légitimement leur suggérer de trouver des solutions collectives aux difficultés qu'ils partagent en commun et qui ne peuvent être résolues par un groupe de volontaires ou par des actions individuelles ou privées.

Un tel changement mettrait dans un certain sens l'administrateur dans la position du conseiller donnant son avis aux communautés locales plutôt que dans celle d'une personne responsable de toutes les activités dans sa circonscription.

- 3) En expérimentant de nouvelles formes d'"autogouvernance", notamment la gestion des affaires par eux-mêmes, les citoyens peuvent prendre davantage conscience de ce qui peut ou ne peut pas être accompli par l'action collective. Les échecs, en l'occurrence, sont aussi importants que les réussites. Quand les populations sont habilitées à créer leurs propres institutions, le sentiment d'appartenance grandit tout comme la volonté de s'investir pour la réussite du projet. Pour surmonter les problèmes que connaissent bien les communautés sahéniennes et tirer profit de la décentralisation, il est important de développer ce genre d'initiatives locales.

2. *Les moyens d'une résolution efficace et durable des problèmes*

2.1. *Renforcement de la légitimité et des capacités locales en matière de mobilisation des ressources*

Pour prendre des décisions, les appliquer, régler les conflits que suscite leur application, il faut disposer des moyens nécessaires. Il en est de même des investissements consentis pour assurer la protection des terres reboisées, des investissements en infrastructures, tels que l'entretien des pistes agricoles, le traitement des ordures, etc.

Les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif peuvent être, selon les cas, les ressources humaines, les matériaux ou l'argent. Certaines communautés sont si bien organisées que la mobilisation des ressources se fait sans difficulté. Les charges sont réparties de façon juste et personne ne se dérobe à ses responsabilités.

D'autres groupes sont moins bien organisés et quelques individus sont tentés de profiter de l'effort des autres. Par exemple, ils refusent de contribuer à l'entretien des installations scolaires tout en souhaitant que leurs enfants continuent à bénéficier de l'école. Quand les membres d'un groupe profitent, en assez grand nombre, d'une initiative quelconque sans participer aux frais, généralement les autres membres du groupe concluent qu'ils se sont trompés en faisant ce type d'investissement. Dès lors, les ressources nécessaires pour mener l'opération ne peuvent plus être mobilisées et l'activité prend fin.

Pour éviter une telle situation, il faut s'assurer que les instances locales disposent des pouvoirs requis pour mobiliser les ressources et d'une autonomie de gestion dans un domaine donné. Les communautés auront ainsi les moyens d'assurer une certaine équité entre leurs membres.

2.2. *Un système efficace d'information et de formation des citoyens*

Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'un système performant d'information et de formation pour que les communautés puissent maîtriser leur processus de développement.

Peu de gens pourtant ont une idée des conséquences financières et politiques d'un tel système. Sans être forcément l'obstacle fondamental dans toutes les situations, le coût d'un système d'information et de formation des communautés, surtout rurales, s'avère élevé.

Il est indispensable, pour des raisons d'efficacité et même de réduction des coûts, que ce système soit conçu dans les langues nationales. On pourrait commencer par les langues les plus parlées dans un pays donné pour aller progressivement vers celles des minorités.

L'idéal serait d'assurer, en même temps, une alphabétisation correcte et de mettre au point un bon système d'information des citoyens fondé sur l'audiovisuel, certes, (radio, télévision) mais également sur le support de l'écrit (revues, journaux, brochures, ouvrages, etc.). Il convient de déterminer avec les populations, les sujets susceptibles de les intéresser et non, comme cela a été le cas dans plusieurs pays, de les tenir à l'écart de certains types d'information (relatifs par exemple à l'analyse politique de leur vécu). L'expérience montre que les ruraux peuvent appréhender les questions de politique de développement, jugées parmi les plus complexes, pour peu que l'analyse soit claire et faite dans une langue qu'ils comprennent. Mais une information de cette qualité coûte cher parce qu'elle requiert des compétences élevées de la part de ceux qui la produisent (les journalistes) alors que les consommateurs disposent de peu de moyens pour l'acquérir. Après la mise en place d'un bon système d'information, il est possible d'établir avec les populations informées un programme de formation conforme aux besoins qu'elles-mêmes auront identifiés.

L'autre obstacle, auquel une telle approche peut se heurter, est certainement d'ordre politique. Nul n'ignore, en effet, que le pouvoir repose, entre autres piliers essentiels, sur l'information et la formation. La liberté de la presse et la liberté de formation (entre autres sur les méthodes de défense des droits des citoyens) sont des conquêtes récentes dans plusieurs pays du Sahel. Il y a encore deux ans, dans certains pays, il était interdit à la "presse rurale" (en langues nationales) d'aborder les questions d'ordre politique. Il n'était pas rare que les bailleurs de fonds lient leur appui à une telle presse à la condition qu'elle n'aborde pas les questions d'ordre politique. Cela a donné naissance à des "journaux" insipides qui ressemblent plus à des bulletins pour vulgarisateurs techniques qu'à un organe d'information des citoyens.

Il n'y a donc pas à se "voiler la face" et à se cacher les enjeux liés à la question de l'information et de la formation des citoyens. Le choix est cependant incontournable entre le refus d'un appui réel à un tel système et l'engagement d'en assumer les conséquences.

3. *Finalités d'une résolution durable des problèmes*

Le règlement des problèmes dans le contexte actuel du Sahel, où les foyers de conflits intercommunautaires se sont multipliés, a pour but ultime l'amélioration des conditions de vie des populations et la restauration d'un climat de coexistence pacifique entre ces communautés.

3.1. *Améliorer les conditions de vie des populations*

Est-il besoin de rappeler ici les multiples problèmes, les terribles tragédies que les populations du Sahel ont connus durant les vingt dernières années ?

C'est pour panser les plaies dues à de tels drames et éviter qu'elles ne rouvrent que les différentes formes de "gouvernement" des hommes et des biens sont à nouveau à l'ordre du jour. Cet objectif ne doit pas être perdu de vue et doit présider à tout débat sur la décentralisation en tant que solution, parmi d'autres, des problèmes relatifs à la gestion des ressources.

Est-il besoin de rappeler que les multiples problèmes vécus par le Sahel sont liés à la satisfaction de besoins élémentaires (nourriture, logement, habillement mais aussi éducation, santé et libertés). Améliorer les conditions de vie revient à résoudre au mieux ces problèmes au profit de tous, mais dans l'équité.

Il ne s'agit donc pas d'un objectif abstrait bien qu'il soit général et complexe. Une décentralisation qui ne déboucherait pas sur une amélioration des conditions générales de vie des communautés (surtout les plus défavorisées) ne mérite certainement pas d'être entreprise.

3.2. Promouvoir la coexistence pacifique des communautés

Cette question n'a revêtu une dimension préoccupante qu'avec les indépendances. S'il est indéniable en effet que des conflits existaient entre différentes communautés dans le passé, force est de reconnaître qu'ils se sont multipliés sous le coup à la fois de la croissance démographique, de la pénurie des ressources et aussi des politiques mises en oeuvre par certains Etats. Le Sahel a connu plusieurs brasiers ces derniers temps à telle enseigne que certains doutent de la capacité de ses populations de vivre en harmonie.

Il s'avère que pour instaurer (ou restaurer) cette coexistence pacifique, il faut non seulement créer de nouvelles richesses mais également procéder à une répartition équitable de ces ressources et biens.

3.3. Renforcer l'équité au niveau des structures locales de prise de décision

Pour un règlement efficace des conflits, il faut que les décisions prises soient objectives et claires aux yeux de toutes les parties. Si la sentence est jugée injuste, alors la partie qui se sent lésée et ceux qui partagent ce point de vue retourneront purement et simplement à leurs pratiques illégales dès que possible, à moins que les autorités chargées de l'application des règles n'aient le pouvoir de sanctionner leurs résolutions.

Une condition indispensable à la réussite des politiques de décentralisation est la volonté de participation des populations à la mise en oeuvre des règles qu'elles-mêmes, ou leurs représentants dans les institutions locales, élaborent. On rencontre essentiellement ce genre d'adhésion dans les cas où les populations ont le sentiment que les règles reflètent leurs valeurs et leur sens de la justice. Plus la légitimité des décisions prises par les autorités est remise en cause, plus la volonté de régler les problèmes faiblit (coproduction des services publics, gestion des ressources renouvelables).

L'histoire du Sahel est malheureusement "riche" en événements où l'arbitraire l'a emporté. Pour les ruraux, cet arbitraire résidait d'abord dans l'accès aux ressources : au capital (accès au crédit équipement et intrants) mais surtout à la terre (actuellement le principal objet de contrainte pour les exploitations agropastorales du Sahel).

Cette page triste de leur histoire, les populations du Sahel ont montré et montrent de plus en plus qu'il est temps de la tourner. Depuis cinq ans, ces populations ont engagé des actions énergiques pour l'instauration d'une gestion plus équitable et plus efficace des ressources du Sahel.

Le souhait du CILSS et du Club du Sahel est que la Conférence de Praia constitue un palier important vers la réalisation de cet objectif.