

Michèle LECLERC-OLIVE*

**ARÈNES SAHÉLIENNES :
COMMUNAUTAIRES, CIVILES OU PUBLIQUES ?**

Les recherches sur lesquelles s'appuie cette réflexion se nourrissent de la confrontation des théories de la démocratie avec les problèmes rencontrés dans le cadre d'« engagements citoyens » dans la coopération internationale. Je participe depuis près de vingt ans à la coopération non gouvernementale en Afrique subsaharienne, en particulier dans le cadre de projets de développement et de programmes d'appui aux processus de décentralisation au Mali. Je me propose de soumettre à la discussion quelques réflexions issues de la confrontation de la notion d'arène publique avec des situations observées au Mali, toutes liées à des programmes d'aide au développement, soit bi ou multilatéraux (comme ceux de réduction de la pauvreté), soit non gouvernementaux. Dans la mesure où ces actions s'inscrivent dans des situations locales, participent à leur définition et modifient les conditions de vie des « publics cibles », on ne peut faire abstraction dans l'analyse de la dimension éthique¹ (liée au caractère intrusif de ces interventions, confinant parfois à l'ingérence)², si l'on veut forger des catégories permettant de s'orienter dans ces situations. Toute réalisation (école, adduction d'eau, barrage, etc.) induit des modifications dans les relations locales, voire au-delà. Si bien que la question : « de quelles transformations socio-politiques dans les sociétés partenaires suis-je prête à assumer la responsabilité ? » gouverne

* Je remercie infiniment Sylvie Engrand qui a bien voulu relire ce texte et me faire part de ses remarques critiques.

1. Pour une réflexion plus approfondie sur les modes d'articulation entre sociologie et éthique dans ce champ d'action, cf. Leclerc-Olive (2002).
2. Pour autant, l'aide au développement ne peut être analysée selon les mêmes catégories que l'aide humanitaire d'urgence.

inévitablement les enquêtes menées, même si celles-ci peuvent être, en même temps, considérées comme des contributions théoriques au débat scientifique sur les formes de démocratie. La question éthique se pose avec d'autant plus d'acuité que ces actions concernent un « public » (Dewey, 1927) – des bénéficiaires – sans recours réel contre les initiateurs des actions et que celles-ci concernent des personnes confrontées aujourd'hui à des problèmes existentiels majeurs, dont la formulation porte la marque des injustices passées.

Les actions entreprises au Mali, dans le cadre de ces programmes de coopération, sont concomitantes d'une vaste réforme politico-institutionnelle de décentralisation. Près de sept cents conseils communaux ont été élus pour la première fois au printemps 1999. Se trouve donc posée aujourd'hui la question de la légitimité de ces nouveaux pouvoirs publics locaux. Coexistent en effet des espaces de prise de décision et d'action qui peuvent être très différents : l'organisation villageoise, les espaces liés aux programmes d'aide au développement, et les arènes politiques autour de ces nouveaux pouvoirs publics locaux. Les pratiques politiques expérimentées dans le cadre des programmes de coopération et à l'occasion des actions de développement participent dès lors à la configuration de la démocratie locale dont il convient de qualifier les orientations possibles.

La coopération internationale non gouvernementale est tout à la fois un site d'observation privilégié des formes d'intervention des programmes d'aide et des transformations des pratiques des sociétés locales. Elle est l'occasion d'expériences complexes qui ne se laissent pas saisir aisément dans les cadres simplificateurs des disciplines classiques. Les acteurs occidentaux (militants, bénévoles, élus, salariés, techniciens) qui s'y engagent occupent dans ces dispositifs relationnels une place très différente de celle qui est la leur en général dans leur propre société : détenteurs de ressources financières, ils disposent d'un pouvoir dont ils sont habituellement dépourvus et dont l'usage n'est pas prescrit de manière univoque. Ils ne font pas partie du « public » des actions menées : ni victimes, ni bénéficiaires, ils sont même parfois considérés comme les représentants des puissances économiques et politiques, responsables des grands déséquilibres de la planète. Cet inconfort peut être fécond : il invite en tout cas à chercher à adosser l'orientation de l'action à une réflexion théorique et éthique pour qualifier les enjeux démocratiques attachés à ces situations et à leurs évolutions. Ces enjeux sont parfois agencés dans les sociétés occidentales autour de la tension entre démocratie participative et démocratie représentative³ et, ailleurs, autour de l'opposition tradition/modernité. Je tenterai de montrer les limites des problématiques qui visent à ordonner les analyses autour de simples

3. D'autres problématiques plus complexes sont disponibles. Cf., par exemple, Habermas (1997) ou Barber (1997).

oppositions binaires (Okin, 1991). La distinction analytique entre espace communautaire et espace public, telle qu'elle est thématisée par É. Tassin (1992), ouvre une première voie d'enquête. Mais les observations empiriques d'une part, et l'analyse des références théoriques qui gouvernent les programmes des grandes agences de développement d'autre part (notamment les textes de la Banque mondiale et de l'Union européenne), obligent à poursuivre l'analyse et à introduire une distinction supplémentaire : la référence insistante à la « société civile » nous conduit à enquêter sur les usages et les attributs du terme « public ». Il semble fécond sur le plan méthodologique d'abord de dissocier les enquêtes sur le substantif et sur le qualificatif « public » (voire sur l'adverbe qui en dérive, ce que je ne ferai pas ici), ensuite, d'examiner les présupposés des notions d'« arène publique » ou d'« espace public » : exporter ce terme dans un contexte socio-historique non occidental est un moyen d'en révéler – et d'en interroger – certains aspects « allant de soi » (*taken for granted*). Lorsque, inversant l'usage, on se demande dans quelles circonstances des arènes politiques s'avèrent « publiques », il apparaît qu'elles ne sont pas toutes démocratiques au même titre. Certaines pratiques des acteurs de la « société civile », par exemple, ne confèrent pas d'emblée aux arènes ouvertes par leurs actions le caractère de visibilité et d'accessibilité que l'on attend en général d'une arène publique. Les pratiques de discussion⁴ peuvent relever davantage du plaidoyer, voire du lobbying et de la négociation d'intérêts particuliers, que de délibérations qui visent à intégrer des préoccupations hétérogènes en transformant les références particulières par le débat public (Habermas, 1997). L'opposition initiale entre espace communautaire et espace public mérite d'être complexifiée, en introduisant un système de repères ternaires pour distinguer des arènes communautaires, des arènes civiles et des arènes publiques, permettant de décrire les situations et les formes préférentielles d'engagement politique des acteurs, « ici et là-bas », sous les mêmes catégories.

QUELQUES REPÈRES CONTEXTUELS

Pour analyser les arènes politiques ouvertes autour des programmes d'aide au développement, il paraît expédient de rappeler quelques-unes des caractéristiques des situations dans lesquelles ces actions s'inscrivent, qui les différencient notablement des contextes occidentaux.

4. J'emploie le terme « discussion » comme terme générique pour désigner toutes les formes d'échanges verbaux orientées vers des décisions d'action : les notions d'actes de parole ou de prises de parole me semblent trop attachées à une seule instance d'énonciation. Il n'a donc pas ici une valeur proprement délibérative.

D'abord, avant d'être considéré comme un projet de grande envergure, le « développement⁵ » se donne comme une série de réponses concrètes à une partie des problèmes qu'ont à résoudre les acteurs, individuels et collectifs, des pays dits « en voie de développement ». Approvisionnement en eau, santé, communication, éducation : ce que l'on a à observer, ce n'est pas tant la formation progressive de ce qui deviendrait à terme un problème au sens plein. C'est à un gisement de problèmes évidents auxquels les habitants sont confrontés et pour lesquels il s'agit bien plus de réussir à établir des priorités raisonnables que d'en suivre l'émergence. À quoi bon en débattre si aucune solution n'est en vue ? Mais que se présente un programme d'aide qui a déjà sa propre conception de la solution, on lui emboîte le pas. C'est une aubaine. S'ensuivront peut-être quelques échanges pour apprendre les mots avec lesquels dire les choses (environnement, développement durable, partenariat, société civile). Pour l'essentiel, de toute façon, les catégories de pensée ont déjà été définies ailleurs. Ce tableau, aux traits un peu forcés, peut connaître aujourd'hui quelques transformations, d'une part à cause de la création récente de collectivités territoriales, au Mali notamment, d'autre part parce que les pratiques de certaines coopérations internationales ont évolué. Ce qui reste, c'est notamment l'inaccessibilité des décisions de programme : les bénéficiaires ne participent pas aux arènes politiques où se prennent les décisions relatives aux programmes d'aide au développement.

Le second trait important concerne les cadres normatifs. Plusieurs cadres normatifs coexistent. Certes, il existe au Mali un droit national fortement inspiré de la juridiction française, mais il n'est pas forcément appliqué. En zone rurale, pour les questions foncières, c'est le droit coutumier qui prévaut le plus souvent. En matière d'héritage de la terre, par exemple, si la loi prévoit une égale répartition entre fille et garçon, le droit musulman n'accorde aux filles qu'une demi-part (cette règle prédomine en zone urbaine) ; en zone rurale, les filles n'héritent pas. Dans le champ politique, les règles qui régissent localement la participation aux prises de décision de la sphère villageoise ne sont pas celles en vigueur au niveau national où la loi prévoit le recours au suffrage universel. Dans le domaine de l'éducation, une partie seulement des jeunes vont à l'école et ceux-ci se répartissent entre l'école publique, la *medersa* et l'école communautaire. Dans le domaine de la santé, coexistent des centres qui proposent des soins et des médicaments basés sur les savoirs occidentaux, et des formes de médecine traditionnelle dans lesquelles la plupart des gens ont une

5. Mon propos n'est pas de discuter la signification de cette notion que j'emploie ici pour désigner un champ de problèmes.

grande confiance. La prééminence d'un cadre n'est pas donnée⁶, ces cadres fonctionnant plutôt comme un ensemble de ressources inégalement sollicitées.

L'ESPACE POLITIQUE VILLAGEOIS : COMMUNAUTÉ ET PUBLICITÉ ?

Les pratiques décrites ici sont celles qui ont pu être observées dans certains villages de la partie nord-est de la région de Kayes au Mali. Elles sont rapportées non pas au titre d'une représentativité éprouvée, toutes les communautés ne fonctionnant pas exactement selon les mêmes normes, mais parce qu'elles constituent le point de départ de la réflexion théorique.

Les villages fondés par plusieurs familles ont eu à se donner des règles pour gouverner le terroir et les gens. Le village de Ti. a été fondé dans la seconde moitié du XIX^e siècle par trois familles, accompagnées des familles de « castés » (forgerons, cordonniers, griots) et de descendants de captifs qui leur sont liées. Depuis, d'autres familles ont rejoint ce village. Alliées à l'une des familles fondatrices, elles ont reçu de cette dernière la possibilité de cultiver une partie de ses terres. Le village est partagé en trois quartiers qui disposent chacun d'une place qui porte le nom d'un ancêtre éponyme. Au centre du village : une place appelée la place publique. C'est là, sous l'arbre à palabres, que se réunit le conseil du village et que se tiennent toutes les manifestations protocolaires, notamment l'accueil des étrangers. Chaque conseiller prend la parole à tour de rôle, éventuellement pour dire qu'il n'a rien à ajouter à son prédécesseur. Le dernier à prendre la parole est le chef de village (ou son représentant⁷). Un bon chef de village tient compte des différents points de vue énoncés. Sa parole vaut décision unanime. De nombreuses catégories de personnes ne peuvent accéder au conseil de village : les membres des familles de « castés » et de descendants de captifs, les femmes et les jeunes (entendez les moins de cinquante ans) quelle que soit leur appartenance familiale. Les réunions du conseil de village et de l'assemblée générale des chefs de famille⁸ se tiennent sur la place publique, sous le regard de toute personne qui souhaiterait y assister. Le public, cependant, n'est pas un « public » au sens où nous l'entendons habituellement. Les spectateurs ne sont pas des « parlants virtuels ». Les rôles d'acteurs et de spectateurs ne sont pas interchangeable, et selon les questions abordées, l'engagement de chacun est prédéfini. La scénarité fige les places de chacun. Le

6. Cet état de fait est particulièrement sensible en zone périurbaine où les justifications utilisées pour accompagner des revendications foncières peuvent emprunter aux différents registres.

7. À Ti., le chef de village est le plus vieux de l'une des trois familles fondatrices. En général très âgé, il nomme un chef de village actif qui assure les fonctions à sa place.

8. L'assemblée générale réunit les chefs de famille sans exclusive et traite en général de la répartition des tâches d'intérêt collectif.

public ne monte pas sur la scène. Qu'est-ce que cette publicité rend visible ? À coup sûr les rencontres qui accompagnent les actions de développement, mais également les discussions qui engagent la communauté (les règlements divers relatifs aux taxes, aux amendes ou aux relations avec les éleveurs par exemple). Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions qui se traduiront par une répartition du travail entre les « bras valides » de toutes les familles du village (entretien d'une piste, participation à des travaux d'intérêt collectif de manière générale), on réunit l'assemblée générale des chefs de famille : l'accord de tous est indispensable. Si les formes de prise de parole sont ritualisées, ces assemblées, réunies sous le regard d'un public silencieux, ne sont pas elles-mêmes de simples auditoires dont on n'attend qu'une approbation ou un refus. Les décisions sont l'aboutissement d'une délibération qui en examine le contenu dans le détail. En revanche, échappe à ces pratiques de discussion publique ce qui a trait précisément à la formation du groupe de ceux qui ont la parole. Par exemple, l'exposé de l'histoire du village ne peut se faire « sous le regard des femmes et des enfants ». Et, même lorsque ces conditions sont remplies, un accord préalable entre les familles fondatrices (sur ce qui sera dit et ce qui ne le sera pas) circonscrit les récits qui seront offerts à « l'étranger ». On garde le secret sur certains événements (relations avec le pouvoir colonial, actions collectives délictueuses, etc.) et on reste évasif sur certaines étapes de la formation du village et de son conseil.

Cette arène politique présente à première vue les traits de l'espace communautaire tel que le décrit Tassin, lorsqu'il oppose celui-ci à l'espace public. L'espace communautaire, prolongement de la « maisonnée » se légitime dans l'identité partagée ou les relations d'allégeance. « Les membres de la "cité", à l'inverse, sont affranchis de toute attache naturelle, de tout lien communautaire forgé dans la nécessité vitale. » (Tassin, 1992). Alors que l'espace communautaire se définit par la référence insistante à une identité partagée⁹ et au consensus, « l'espace public intervallaire qui connecte les lieux particuliers, non pour donner naissance à un être-en-commun mais à un "vivre ensemble" (*Ibid.*) se nourrit de la différenciation mise en jeu dans le maniement d'une règle commune ». Dans un espace politique public, « l'unanimité a cessé depuis longtemps et sans ambiguïté d'être une bonne chose » rappelle C. Taylor (1985 : 205). Cette distinction, d'abord philosophique, entre espace communautaire et espace public est analysable sociologiquement à partir des lieux de délibération,

9. J.-L. Amselle écrit à propos du pays manding : « Cette fermeture à l'extérieur ou, ce qui revient au même, ce sentiment de former une communauté, un "Nous", apparaît clairement dans la formule *An be kèlèn* ("Nous sommes les mêmes") qui est la réponse stéréotypée fournie à l'anthropologue enquêtant sur le peuplement local » (Amselle, 1996 : 756).

de la qualité des participants, de l'objet des délibérations et des procédures de décision. L'accès à la parole et la règle du consensus, propres à cet espace politique traditionnel, distinguent l'espace communautaire de l'espace public qui reconnaît le dissensus, où chacun est un sujet de droit et où tous ont un accès en droit égal à la parole. Néanmoins, cette distinction analytique très éclairante, confrontée à des observations empiriques, se révèle encore trop abstraite pour orienter l'action. D'une part, la formation de l'espace communautaire, et particulièrement l'« appartenance » à la communauté, n'est pas pure donnée naturelle ; d'autre part, regrouper tous les espaces politiques adossés à la reconnaissance du dissensus et à la publicité sous la catégorie abstraite d'espace public masque trop de différences empiriques. Ces catégories de pensée ne suffisent pas pour s'orienter dans ces diverses situations locales.

Bien sûr, cet espace communautaire n'est pas « public ». Ce qui permet la participation à la décision, c'est ici l'affirmation d'une origine, d'une appartenance, d'une solidarité déjà donnée. C'est l'apanage d'un groupe qui a le pouvoir de définir la communauté. Mais cette communauté est une communauté intentionnelle, l'appartenance n'est pas une simple donnée de nature : des familles ont été « admises » à participer à la communauté à des places déterminées. Cette situation illustre la conception de la communauté exposée par M. Walzer.

« Le bien premier que nous distribuons entre nous est l'appartenance à une communauté humaine quelconque. Et la manière dont nous traitons cette appartenance structure tous nos choix distributifs : elle détermine avec qui nous faisons ces choix, de qui nous exigeons l'obéissance et de qui nous levons les impôts, à qui nous allouons des biens et des services. » (Walzer, 1997 : 61.)¹⁰

Les familles fondatrices ont accepté au fil des années l'entrée de familles alliées (notamment en leur octroyant des terres) dans la communauté, voire, pour certaines, leur participation au conseil de village. Mais l'histoire de l'attribution de ces appartenances et des obligations réciproques qui les accompagnent ne relève pas du domaine public.

De même, l'exclusion de certaines catégories sociales de l'accès à la parole publique se double de stratégies d'invisibilisation de ces personnes. Dans le village de Ti., près de trois cents femmes font du marâchage. Leur production est sans cesse menacée par les animaux divagants qui peuvent en une nuit anéantir des mois de travail. Il faut protéger les parcelles de marâchage contre ces prédateurs. Une ONG, répondant à l'attente de ces femmes, a entrepris de

10. Marc Hunyadi (2000) montre de manière convaincante les impasses auxquelles conduit la priorité normative accordée aux significations communautairement partagées.

leur apporter une aide. L'un des ingénieurs de cette équipe a tracé un relevé des différentes parcelles en indiquant pour chacune d'elle le nom du propriétaire, le nom de la femme qui l'exploite et les variétés cultivées. Ce document fut à l'origine d'un conflit ouvert sur la place publique. Certains des propriétaires¹¹ se sont indignés : « À Ti., il y a dix hommes qui font de l'arboriculture, personne ne fait de maraîchage ». Que les noms des femmes soient notés sur un document, que l'on en garde une trace écrite, impliquait à l'évidence plusieurs menaces : donner une existence publique à des personnes affiliées à la communauté, mais qui n'ont pas « droit de cité », produire un document écrit relatif à l'usage de la terre, alors même qu'aucune règle consensuelle n'articule les pratiques coutumières et le droit positif (dans lequel l'État reste le maître de la terre).

Cette arène communautaire n'est donc pas publique, moins parce qu'elle délibérerait dans le secret ou parce que les assemblées constitueraient de simples forums que parce que, d'une part, le groupe des personnes qui participent à la décision n'est pas fondé sur la pluralité des appartenances et l'égalité des droits et que, d'autre part, les procédures, réglées sur l'unanimité, ne reconnaissent pas le dissensus.

Mais la reconnaissance du dissensus, de l'égalité des droits et de la pluralité des appartenances ne suffit pas à caractériser un type alternatif unique d'arènes politiques. Le caractère opérationnel de la distinction entre espace communautaire et espace public est limité pour décrire les situations liées aux actions de développement. Les programmes de coopération (qu'ils soient portés par des agences internationales, des ONG ou des associations), tout comme les arènes publiques que l'on peut décrire dans nos sociétés occidentales, sont adossés à des présupposés qui semblent aller de soi. J. Rawls, par exemple, souligne que « le manque d'unanimité fait partie du contexte de la justice puisque le désaccord existe nécessairement, même entre des hommes honnêtes désirant suivre des principes politiques à peu près semblables » (Rawls, 1987 : 259). Mais cet arrière-fond ne dit rien des manières d'agir, de l'orientation des justifications et des formes d'engagement au sein des arènes ainsi régulées.

Je voudrais établir une distinction – ancrée dans l'observation des pratiques – entre des arènes que j'appellerai « civiles » et des arènes « publiques ». Cette distinction semble s'ajuster aux courants qui traversent les théories de la démocratie. D'un côté, les conceptions de la démocratie qui mettent l'accent sur le rôle des acteurs de la société civile accordent du coup une place centrale

11. Rappelons que la tenure de la terre est régie par le droit coutumier qui ne connaît pas l'appropriation privée au sens français du terme.

à la défense d'intérêts catégoriels et aux affirmations identitaires. De l'autre, les conceptions qui gravitent autour de la notion d'espace public décrivent le processus démocratique comme un mécanisme qui transforme les préférences (Elster, 1994) par le débat public (Habermas, 1997 : 365) ou la délibération (Manin, 1985).

La notion de société civile est chargée de multiples significations. Je l'emploie ici dans le sens qui lui a été attribué récemment¹² et sur lequel sont arc-boutés les textes programmatiques de la coopération internationale. Sans entrer dans les détails, il faut souligner que l'action y est organisée préférentiellement autour de regroupements volontaires. Ce qui est au principe de la formation des associations de la société civile, c'est le partage d'un intérêt (entendu au sens le plus large) ou d'une identité. Le regroupement est fondé sur quelque chose que l'on a *en* commun ou *de* commun. Et c'est au nom de cette identité partagée, de cette spécificité, que les représentants d'une association prennent la parole, qu'ils négocient avec des partenaires sociaux et agissent auprès des pouvoirs publics et des décideurs politiques (*lobbying*) pour obtenir des décisions conformes à leurs vœux. L'expression et la défense de ces intérêts catégoriels, ces négociations se déroulent le plus souvent à l'abri des regards indiscrets. La mise en cohérence des demandes et des points de vue différents, l'habillage du dissensus, la mise en compossibilité est en dernier lieu l'affaire d'arbitres. Comme le souligne M. Gauchet, ce qui, en effet, est problématique,

« c'est la possibilité d'une intégration globale de ces revendications innombrables, d'un pilotage cohérent de l'ensemble. La coordination vient après ; elle est soit renvoyée au secret des bureaux, soit abandonnée aux providentiels ajustements de la "main invisible" – c'est cela aussi la société de marché » (Gauchet, 1998 : 124).

Les attentes des différents groupes peuvent évoluer, mais c'est le plus souvent en fonction des dynamiques internes du groupe, de ses échecs et de ses succès, plus rarement par la discussion ou le débat public de ses membres avec d'autres citoyens. Les actions de développement génèrent fréquemment ce type d'arène civile, où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation (plutôt que celle de la délibération).

Les arènes publiques, adossées également à la reconnaissance du dissensus, traitent autrement de la différence : on y voit mettre l'accent sur la délibération publique comme forme de préparation, d'élaboration et de critique des décisions d'action politique. Régies par un principe de délibération, ces arènes font vivre le dissensus sous une forme qui ne fige pas les attentes et les opinions

12. Habermas différencie la *Zivilgesellschaft* de la *bürgerlich Gesellschaft* (Habermas, 1992).

initiales, car la préséance normative de l'action est l'ouverture à la différence. C'est non seulement la reconnaissance du dissensus de fait, mais plus radicalement la reconnaissance de sa fécondité qui est alors en jeu. La publicité des débats est ici essentielle, même si elle ne caractérise pas toutes les étapes du parcours de la parole. La place de l'argumentation y est plus importante, en partie sous la contrainte de la publicité.

L'AUBAINE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : DES ARÈNES « CIVILES » ?

Les problèmes cruciaux à résoudre dans ces zones sahéliennes sont tellement nombreux que l'établissement d'un ordre prioritaire ne va pas de soi. Dès lors, toute action proposée par un acteur de la coopération paraît bonne à prendre. De plus, les programmes d'aide sont en général élaborés sans y associer les bénéficiaires et quand ceux-ci sont consultés sur les contenus des programmes, les procédures de financement, décidées dans des arènes inaccessibles, leur échappent de toutes façons. Si les actions et leur implantation sont déjà définies par le programme, les représentants locaux de ces programmes provoquent alors une réunion avec le conseil de village pour l'informer de ce qui va être entrepris sur son territoire : dans ce forum, le « public » (les bénéficiaires) ne peut qu'accepter ou refuser, tout au plus négocier quelques détails. Il aura en général cependant à fournir la main d'œuvre non qualifiée conformément aux attentes du responsable de programme. Il arrive même, parfois, que le représentant local du programme constitue un comité *ad hoc* pour avoir un interlocuteur privilégié dans le village, différent du conseil de village.

Si le programme n'a pas arrêté de manière définitive les actions qu'il envisage de financer, s'il est prévu, par exemple, que les implantations précises seront choisies localement, on observe alors des démarches de responsables d'associations ou de délégués villageois auprès des représentants du programme pour tenter d'obtenir que les équipements annoncés soient réservés à leur propre communauté. On négocie en fonction de ses propres intérêts¹³.

Les arènes ainsi ouvertes ne sont pas nées de l'initiative de citoyens pour donner forme à un problème public. Des gisements de problèmes attendent une occasion d'être examinés. Mais, malheureusement, ils ne le sont que rarement : les critiques formulées à l'endroit de la majorité des programmes d'aide au développement en zone rurale portent principalement sur les aspects procéduraux. B. Lecomte, par exemple, souligne qu'« il faut donner du temps aux paysans pour se réunir, réfléchir ensemble puis formuler leurs attentes. [Celles-ci]

13. Parfois se négocient en même temps des engagements à voter pour tel parti politique lorsqu'un de ses responsables cumule les fonctions de chef de parti et de responsable de programme de développement.

ne correspondent pas forcément au cadre classique d'intervention et [...] elles peuvent nécessiter des innovations de la part des donateurs, à la fois dans les volumes, les rythmes et les instruments » (Lecomte, 2000).

L'auteur poursuit en notant que, bien que les limites de ces systèmes d'aide soient connues et critiquées, « les actions se répètent sans changement réel ». Les pratiques mises en œuvre par de nombreuses agences de développement éloignent les bénéficiaires de toute forme de délibération, au profit d'un renforcement des stratégies de négociation d'intérêts¹⁴, voire de *lobbying*, auprès de ces agences occidentales. Certaines ONG se sont spécialisées dans l'offre aux associations et ONG du sud, de formation à ces « techniques » de *lobbying* ou de plaidoyer. Les « forums » (*business forum*, forum des gouvernements locaux, forum de la société civile), dont la création a été suscitée par l'Union européenne pour renforcer les capacités d'action de ces différents acteurs des pays signataires de la Convention de Cotonou (2000), sont d'abord des lieux d'expérimentation de pratiques de *lobbying*¹⁵.

Ces arènes locales liées aux programmes de développement sont souvent adossées à des conceptions du politique qui reconnaissent l'égalité des droits et le dissensus, mais les formes d'engagement qu'on y observe et qu'ils encouragent sont celles de la défense d'intérêts particuliers ou de l'expression d'appartenances spécifiques¹⁶. La confiance exclusive accordée parfois aux acteurs de la société civile peut conduire à substituer certains d'entre eux aux instances publiques locales. Le Programme communautaire de gestion des ressources naturelles (PCGRN) que l'USAID a mis en œuvre au Sénégal, il y a quelques années, illustre ces manières de faire. L'USAID, souhaitant que la population locale (les « cadets sociaux » en sont généralement exclus) joue un rôle important dans le programme, et considérant que le conseil rural « officiel » ne constituait pas une instance capable de permettre aux différents groupes de la communauté locale de s'exprimer, a décidé de créer une nouvelle institution pour piloter le PCGRN. Si le souci affiché est de permettre à tous les groupes d'acteurs de participer (représentants villageois, organisations socioprofessionnelles, groupes de femmes et associations de jeunes) dans la plus grande transparence et la plus grande visibilité, il n'en reste pas moins que le remplacement du conseil rural par un comité *ad hoc* est une manière de dé-légitimation des pouvoirs publics locaux ou au moins un refus de reconnaître leur

14. Cette préséance accordée à la négociation en fonction d'intérêts particuliers, trouve un écho dans les thèmes privilégiés par certains chercheurs. Cf., par exemple, Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 2000.

15. À propos de la Convention de Cotonou, cf. Leclerc-Olive, *à paraître*.

16. Par exemple pour obtenir d'une agence saoudienne de développement le financement d'une mosquée.

spécificité. On peut lire dans le rapport 1999-2000 de la Banque mondiale¹⁷, à propos des relations entre les pouvoirs publics locaux et la société civile :

« En dehors du secteur public, de nombreux acteurs – groupes de proximité, syndicats, universités, fondations caritatives, associations d'usagers, ONG, associations de quartier – influent sur la gestion des affaires publiques. Ces groupes peuvent, entre autres, obliger les élus locaux à être comptables de leurs actes. Constituant ce qu'on appelle la société civile, *ils peuvent aussi chercher, parallèlement à l'administration, un mode de gouvernement plus à l'écoute de la population et plus efficace.*¹⁸ »

Les formes d'appropriation par les acteurs locaux des services sociaux créés dans le cadre des programmes de développement donnent à voir sous quelles catégories les biens réalisés sont pensés. Au sein de ces arènes civiles, ceux-ci sont considérés comme des biens « communs » (dont on partage la propriété) et non des biens publics (dont on a la responsabilité). Deux exemples illustreront cette affirmation.

Au Mali, les populations ont été invitées à prendre en charge elles-mêmes la gestion des structures de soins de proximité, les CESCO¹⁹. Il s'agit de centres de santé, gérés par des regroupements de villages à la demande des autorités sanitaires, et selon un principe de mutualisation locale des dépenses de santé. Chaque village délègue deux représentants au sein du conseil de gestion qui administre le centre de santé, lequel emploie un gestionnaire chargé de la pharmacie²⁰, un infirmier (parfois un médecin) et une matrone. Le recouvrement des coûts (consultation, actes de soin, etc.) doit permettre de payer les salaires de ces personnels. Mais, à l'heure du bilan d'une première phase de cinq ans, peu de CESCO sont fonctionnels. Le médecin chargé de ce bilan souligne l'instabilité du personnel et la mauvaise gestion des centres. Selon lui, les infirmiers signent en général des contrats de trois mois seulement car ils espèrent le plus souvent passer peu de temps dans ces postes mal payés, sans garanties statutaires ni plan de carrière, faute de cadre juridique, et les membres du comité de gestion les considèrent en général comme des serviteurs à la disposition de leur propre communauté. L'argumentaire développé pour convaincre les populations de s'organiser pour prendre en charge collectivement leur dépenses de santé a finalement engendré une disposition d'esprit à l'origine de certaines des difficultés actuelles : « On leur a dit, "le CESCO,

17. Ces rapports sur « l'État du monde » sont en fait bien plus un catalogue de recommandations qu'une analyse distanciée.

18. C'est moi qui souligne.

19. Centres de santé communautaire.

20. Celle-ci est approvisionnée en médicaments génériques.

c'est à vous"²¹, alors qu'on aurait dû leur dire, "le CESCO, c'est pour tout le monde et vous en avez la responsabilité". Ils n'ont pas la notion de service public. » Ils considèrent le CESCO comme leur bien, un bien commun et non un bien public.

On observe un phénomène similaire dans certaines Caisses mutuelles d'épargne et de crédit. Dans l'ensemble, le système de caution solidaire fonctionne bien et les taux de recouvrement sont comparables, sinon supérieurs à ceux observés dans les pays occidentaux. Mais les problèmes, plus fréquents en zone urbaine, qui tiennent à la difficulté que rencontrent les techniciens à obtenir le paiement des impayés, illustrent aussi la présence de la notion de bien commun sur celle de bien public. Les élus, auxquels la loi attribue plus de pouvoir qu'aux techniciens, ne se sentent pas toujours comptables de l'intérêt général. Un directeur de réseau de caisses de crédit estime qu'« au niveau des élus, les gens confondent responsabilité et propriété ». À l'instar des CESCO qui ne bénéficient pas de structures d'appui, les Caisses de crédit ne peuvent compter sur les services publics de l'État pour recouvrer les impayés. Parfois, « les policiers bouffent l'argent, les huissiers aussi ! ». Le constat est donc le même. Ces expériences pâtissent tout à la fois de l'absence de service public de niveau supérieur capable d'accompagner le processus de prise en charge de la gestion d'un service public de proximité et d'un manque d'« esprit public²² » parmi les élus mandatés pour assurer cette gestion. La notion de bien public est absente, au profit de la seule notion de bien commun – propriété partagée – dont on voit clairement qu'elle ne se confond pas avec celle de bien public, inaliénable et imprescriptible. Ces instances ouvertes par des actions de coopération présentent des traits qui les distinguent des arènes communautaires (ne serait-ce que par la pratique du vote par exemple), mais elles s'inscrivent dans leur continuité, par la préférence normative accordée par les acteurs locaux (et encouragée par les partenaires) à la notion de « bien commun ».

LES NOUVELLES COLLECTIVITÉS LOCALES : ARÈNES CIVILES OU PUBLIQUES ?

C'est après une longue période au cours de laquelle l'État malien, largement disqualifié, n'a pas assuré les services attendus par les populations, et où leurs problèmes n'ont trouvé de réponses que dans le cadre de programmes d'aide mis en œuvre par des ONG, que la troisième République (1991) entreprend de créer des collectivités territoriales dans l'ensemble du pays. Ce processus de

21. « Vous », c'est-à-dire « vous, les membres du comité de gestion ».

22. « L'esprit public désigna d'abord une participation aux initiatives publiques, par dépassement des intérêts particuliers, appelant l'instauration d'un droit nouveau. » (Cottureau, 2003). Les dérives ultérieures de cette expression sont clairement exposées dans Ozouf (1988 : 711-719).

décentralisation, initié en 1993, se concrétise en 1999 par l'élection d'environ sept cents conseils communaux. Ces nouvelles collectivités territoriales sont constituées dans un contexte où l'idée même de pouvoir public local, quelle qu'en soit la forme, n'appartient pas à l'imaginaire politique. Des arènes ont été expérimentées, depuis les structures villageoises, les comités de quartier jusqu'aux associations et ONG ; ces arènes serviront de matrice à la formation de ces nouveaux espaces politiques. Un exemple suffira pour illustrer ceci. Depuis 1996, les cercles de Nioro et Diéma au Mali sont le théâtre d'affrontements divers entre éleveurs et agriculteurs : à l'origine de ces conflits, et selon le lieu, un meurtre non sanctionné, des revendications de salaires de la part des bergers à l'endroit des agriculteurs qui les emploient, des litiges entre sédentaires et transhumants, du brigandage. Ces divers conflits locaux ont été subsumés, tant par de grandes agences internationales qui ont voulu participer à l'organisation de rencontres de médiation que par certains acteurs locaux, sous l'appellation « conflit entre les Peuhls d'un côté, les Soninkés et les Bambaras de l'autre²³ ». En 1998, déjà, on avait pu constater que, sur le territoire d'une future commune, on interdisait tous les points d'eau aux transhumants peuhls. Certains greniers à mil étaient remplis de « petites armes » dont l'achat avait été financé parfois par les familles des agriculteurs vivant à l'étranger. Celles-ci se sentaient obligées d'armer leurs parents pour qu'ils puissent défendre leurs troupeaux face à l'incapacité de l'État à garantir la sécurité dans cette zone. Au lendemain des élections des conseils municipaux (printemps 1999), de nouveaux élus laissaient entendre qu'ils interdiraient « leur » territoire aux éleveurs transhumants, rompant ainsi avec une tradition ancestrale qui permettait aux troupeaux de paître sur les champs après la récolte. Certes, aujourd'hui cette forme d'engagement en faveur d'une « appropriation » du territoire communal n'est plus de mise, mais cet épisode est révélateur des hésitations possibles quant à la légitimité spécifique des pouvoirs publics locaux. L'ambiguïté des actions des ONG (souvent financeurs et prestataires de services simultanément), la subordination des processus de décentralisation au développement local dans de nombreux programmes d'aide internationale suscitent à l'endroit de ces collectivités des attentes qui débordent largement le seul champ de la réorganisation politico-administrative du pays, qui conduisent parfois à ne considérer les collectivités territoriales que comme d'éventuels bailleurs de fonds.

23. L'organisation de rencontres de médiation en 1998 dans chacun des deux cercles, sous le patronage du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) et du HCR (Haut Commissariat aux réfugiés), a contribué à imposer cette écriture en termes ethniques de l'histoire locale dans la mesure où ont été officiellement sollicités comme médiateurs les chefs coutumiers de chaque groupe ethnique, les Peuhls, les Soninkés et les Bambaras, alors que ces fonctions avaient quasiment disparu.

Dans la mesure où l'on entre dans une phase de « formation » des collectivités territoriales, l'enjeu est précisément celui des types d'arènes qu'elles seront amenées à ouvrir autour de l'institution municipale. À ce titre, notons que les approches anthropologiques classiques²⁴, qui centrent leur regard sur l'accession au pouvoir et concluent en général que les familles dominantes sont toujours présentes malgré les innovations institutionnelles, ignorent peut-être du coup les transformations des pratiques elles-mêmes. À To., dans le cercle de Nioro, par exemple, les Diawara détiennent le pouvoir local de longue date. On retrouve aujourd'hui des Diawara à la tête de la nouvelle municipalité, comme présidents d'associations professionnelles, comme chef du regroupement des chefs de village de la commune et comme animateur de développement de l'importante ONG de la zone. Ce faisant, les uns et les autres s'engagent dans des pratiques possiblement différentes.

Une collectivité territoriale regroupe plusieurs villages, parfois distants de plusieurs dizaines de kilomètres. Ces villages sont dotés d'un conseil qui fonctionne comme un petit gouvernement sur leur territoire : il décide de mesures de police, traite de questions judiciaires, de la gestion foncière conformément au droit coutumier, de la gestion de l'eau, de l'entretien des pistes, éventuellement de l'école ou du centre de santé. Dans la nouvelle loi des collectivités territoriales, ces compétences échoient dorénavant à la municipalité, si bien que ce qui se nomme décentralisation à la capitale peut s'éprouver comme une centralisation au niveau villageois²⁵. Un village pourrait par exemple être amené à *négo-cier* avec le maire l'inscription prioritaire de ses revendications dans le plan de développement communal, notamment lorsqu'il n'a pas de représentant dans le conseil communal ou à participer à l'assemblée délibérative de préparation du programme de développement communal lorsqu'elle est convoquée. C'est bien la nature des arènes locales qui constitue l'enjeu politique majeur des nouvelles collectivités territoriales, alors même que la plupart des agences de développement les enjoignent d'être au service du développement local et qu'elles sont, pour ce faire, tributaires de l'aide internationale.

24. Voir par exemple Bouju (2000) ou Bierschenk & Olivier de Sardan (1998). Faute de la thématiser, les auteurs restent dépendants d'une conception de la démocratie qui en réduit la partie observable aux modes de désignation des représentants au détriment de l'analyse des modes de gestion des problèmes et des formes d'exercice du pouvoir. Voir la rubrique « Autour d'un livre » dans *Politique africaine. Espaces publics municipaux*, 1999. Dans cette même rubrique, R. Banegas formule une critique parallèle lorsqu'il souligne que « pour saisir la signification des changements sous l'apparente stabilité des élites, il faut aussi envisager ces processus sous l'angle des imaginaires politiques ».

25. À ce titre, la dynamique est inverse de celle de la formation des comités de quartiers des villes françaises. Dans les lois de décentralisation maliennes, les maires sont invités à consulter les villages pour les affaires qui les concernent et à déléguer au chef de village l'exercice de certaines responsabilités, à l'exclusion toutefois des relations avec des partenaires étrangers.

Les actions de développement ne génèrent cependant pas que des arènes « civiles ». Certaines d'entre elles – il s'agit alors plutôt d'actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée – peuvent être l'occasion d'ouvrir des arènes où se rencontrent des acteurs de types différents : experts, représentants de l'État, représentants des populations. Pour décider des modalités de réalisation d'un ouvrage de retenue d'eau par exemple, peuvent se retrouver sur la place publique le chef de village, l'entrepreneur, le technicien du bureau d'étude, le chef de la cellule d'appui qui assure l'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès du chef de village, les représentants des jeunes qui constituent la main d'œuvre villageoise, bénévole ou salariée, les partenaires européens financeurs du programme, pour décider de la date et de la durée des travaux, de l'organisation du chantier, des salaires, étant entendu que les données financières globales sont connues de tous. Chacun exprime son point de vue, argumente, et discute les propositions des autres. L'accord issu de ces *délibérations* bénéficie de l'engagement de chacun, qui en garantit la validité et la réalisation. Bien qu'elles soient mises en œuvre dans un cadre non électif, on a là des pratiques qui s'apparentent fortement à celles que l'on attend d'une arène publique.

Certains dispositifs d'appui aux nouvelles communes veulent également favoriser ces pratiques de délibération publique. Dans la commune de S. coexistaient plusieurs programmes de développement municipal. Bien avant l'installation des communes, en effet, des ressortissants de S., en France et à Bamako, avaient créé une association pour le développement de l'arrondissement²⁶ de S. Plus de mille adhérents cotisent ainsi pour participer à l'élaboration d'un programme de développement de la commune. Du coup, la commune de S. disposait de trois programmes de développement : le programme élaboré par le conseil municipal, le programme conçu par cette association et un troisième programme rédigé par un étudiant de Bamako qui a fait son stage de fin d'études à S. Sur les conseils du Centre de conseil aux communes (CCC), une large assemblée a été réunie sous la présidence du maire, rassemblant tous les acteurs concernés (chefs de villages, représentants de l'administration, responsables d'associations, etc.), qui a permis de confronter les priorités de chacun, de débattre sur ce qu'il est juste de faire en priorité et de définir un programme de développement communal consensuel. Cette initiative a renforcé les liens de « réciprocité »²⁷ entre les villages (notamment les villages peuhls, souvent

26. Près de la moitié des communes actuelles ont reconduit les anciens arrondissements, découpage administratif le plus bas, hérité de l'administration coloniale et maintenu après l'indépendance.

27. Il faut entendre par réciprocité le fait que les citoyens se reconnaissent dans le pouvoir et dans les instances politiques. Il n'y a aucune hypothèse de démocratie ou d'égalité de droits dans cette notion de réciprocité (Coicaud, 1997 : 17).

délaissés) et la municipalité majoritairement soninké. Certains villageois, venus défendre la priorité de leurs propres revendications, ont finalement déclaré que d'autres communautés étaient prioritaires, après avoir entendu les problèmes qu'elles rencontrent. Ces arènes publiques, au sens où les discussions ont bénéficié d'une large publicité et où les délibérations ont fait évoluer les revendications en fonction de la prise en compte des demandes des autres, sont vivement encouragées par le dispositif d'appui CCC. Ce dispositif conditionne d'ailleurs l'octroi de fonds à la mise œuvre de telles pratiques politiques délibératives. Cependant, malgré l'orientation de ces dispositifs mis en place aujourd'hui par l'État, certains programmes d'aide continuent de faire vivre d'autres pratiques. Par exemple, le programme de réduction de la pauvreté que la Banque africaine de développement (BAD) a décidé d'appliquer dans certains cercles du Mali, illustre cette orientation. Des indicateurs économiques ont permis de sélectionner, de manière mécanique, des villages pauvres dans l'ensemble du pays et, partant, des communes et des cercles pauvres. Dans ce cadre, quelques villages seulement d'une partie des communes des cercles de Nioro et Diéma pourront bénéficier de financements, au demeurant bien supérieurs aux subventions accordées par l'État dans le cadre du dispositif précédent (Leclerc-Olive, 2003) Cette possibilité a déjà dissuadé certains maires de se plier aux recommandations du dispositif national CCC (et en particulier d'organiser des assemblées délibératives avec tous les acteurs de leur commune). Ces arènes « civiles » qu'ouvrent les programmes d'aide se constituent dès lors, dans certains cas, comme des alternatives, voire des obstacles, à la formation d'arènes proprement publiques.

CONCLUSION

Deux remarques s'imposent au terme de cette présentation.

D'abord, les arènes civiles et les arènes publiques apparaissent toutes deux comme des prolongements alternatifs des arènes communautaires. Si toutes deux engagent possiblement une modification de l'arrière-fond normatif (qui conduirait à la reconnaissance du dissensus et de l'égalité des droits), en revanche, dans le registre des formes d'engagement, les premières renforcent la préférence accordée à l'expression de l'appartenance partagée et à la défense d'intérêts particuliers, dans des formes de discussion orientées vers la négociation, tandis que les secondes s'appuient plutôt sur les pratiques délibératives – la palabre ! – pour élargir le groupe des décideurs et articuler et faire évoluer les préoccupations particulières.

Par ailleurs, cette notion d'arène civile désigne des espaces de discussion incluant peu d'acteurs, où les négociations se déroulent le plus souvent dans des face-à-face à l'abri des regards, ces discussions « verticales », asymétriques,

visant à *obtenir* une décision. Les arènes publiques engagent un grand nombre d'acteurs très divers, en public, dans des discussions « horizontales » qui visent à *prendre* une décision. Il est clair que cette seconde orientation est fragilisée par les conditions matérielles et financières de la résolution des problèmes, et notamment par l'extraversion massive des finances locales.

BIBLIOGRAPHIE

- Amselle J.-L. (1996). « L'étranger dans le monde manding et en Grèce ancienne : quelques points de comparaison ». *Cahiers d'études africaines*, 144, XXXVI-4.
- « Autour d'un livre » (1999). *Politique africaine. Espaces publics municipaux*, 74, p. 185-201.
- Barber B. (1997). *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Bierschenk T., Chauveau J.-P. & Olivier de Sardan J.-P. (2000). *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : APAD et Karthala.
- Bierschenk T. & Olivier de Sardan J.-P. (eds). (1998). *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala.
- Bouju J. (2000). « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) ». *Autrepart, « Logiques identitaires, logiques territoriales »*, 14, p. 143-163.
- Coicaud J.-M. (1997). *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*. Paris : PUF.
- Cottureau A. (2003). « La désincorporation des métiers et leur transformation en publics intermédiaires : l'exemple de Lyon et de la région rouennaise, de la Révolution à l'Empire », in S. L. Kaplan & P. Minard (eds), *Le corporatisme : impasse ou troisième voie ? Idées et pratiques, XVIII^e-XX^e siècles*. Paris : Belin (sous presse).
- Dewey J. (1927). *The Public and its Problems*, in *The Later Works 1925-1953*. (1984, volume 2). Illinois : Southern Illinois Press.
- Elster J. (1994). « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes ». *Revue française de sciences politiques*, 44, p. 187-256.
- Habermas J. (1992). *L'espace public*. Paris : Payot.
- Habermas J. (1997). *Droit et démocratie*. Paris : Gallimard.
- Hunyadi M. (2000). *L'art de l'exclusion*. Paris : Cerf.
- Gauchet M. (1998). *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*. Paris : Gallimard.
- Leclerc-Olive M. (2002). « Éthique et coopération internationale : quelques réflexions pour une sociologie critique », in J. Lojkine (ed.), *Les sociologies critiques du capitalisme*. Paris : PUF.

- Leclerc-Olive M. (2003). « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? » in Y. Lebeau, B. Niane, A. Pirou & M. de Saint Martin (eds), *Reconfiguration sociale de l'État en Afrique*. Paris : Karthala.
- Leclerc-Olive M. (à paraître). « Les acteurs non gouvernementaux du partenariat : légitimités et pratiques démocratiques », in GEMDEV (coord.), Paris : Karthala.
- Lecomte B. (2000). « L'aide ». *Autrepart*, 13, p. 161-172.
- Manin B. (1985). « Volonté générale ou délibération ? » *Le Débat*, 33, p. 72-93.
- Okin S. M. (1991). « Gender, the Public and the Private », in D. Held (ed.), *Political Theory Today*. Cambridge : Polity Press.
- Ozouf M. (1988). « Esprit public », in F. Furet & M. Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution française*. Paris : Flammarion, p. 711-719.
- Rawls J. (1987). *Théorie de la justice*. Paris : Seuil.
- Tassin É. (1992). « Espace commun ou Espace public ? L'antagonisme de la communauté et de la publicité ». *Hermès, Espaces publics, Traditions et Communautés*, 10.
- Taylor C. (1985). « Invoking Civil Society », in *Id.*, *Philosophical Arguments*. Cambridge (MA) : Harvard University Press.
- Walzer M. (1997). *Sphères de justice, une défense du pluralisme et de l'égalité*. Paris : Seuil.

