

Chantal Duray-Soundron (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT)
et Christophe Mestre (CIEDEL)

Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien

Enseignements issus d'une analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali

décembre 2009

► *Au Mali, la politique de décentralisation s'inscrit dans le cadre plus général du premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, adopté en 2002. L'Agence française de Développement s'est interrogée sur l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les inégalités. Elle a commandité une étude sur la prise en compte de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali. Le Ciedel (Centre international d'études pour le développement local), en collaboration avec le bureau Delta C à Bamako et le Réseau IMPACT (Réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités) ont été chargés de cette étude qui a été menée au mois de décembre 2005. Ce présent numéro de la collection Traverses présente les principales conclusions de cette étude. Ce travail s'est centré sur les pratiques des élus locaux en matière de réduction des inégalités. L'objectif était de comprendre dans quelle mesure la décentralisation — et la démocratie représentative qu'elle instaure — laisse aux élus locaux un espace pour mener une action publique visant ou permettant la réduction des inégalités. Plus encore, à partir d'exemples concrets, cette étude présente la manière dont les élus locaux se sont saisi ou non de la marge de manœuvre dont ils disposeraient.*

Table des matières

INTRODUCTION	3
I. EXPOSE, POINTS FORTS ET LIMITES DE LA METHODOLOGIE.....	5
II. INEGALITES ET DECENTRALISATION AU MALI : DETOURS CONCEPTUELS ET FACTUELS	6
1. Inégalités et décentralisation : brève revue de littérature	6
2. Quelques éléments sur l'état des lieux de la décentralisation au Mali.....	8
3. Inégalités : du concept aux représentations qu'il véhicule	10
4. Pourquoi prendre en compte les inégalités dans les politiques publiques locales ?	13
III. DES MOTIVATIONS A L'ACTION POUR LA REDUCTION DES INEGALITES : RESSORTS ET LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE DES ELUS LOCAUX	14
1. Ce qui motive des élus maliens à s'engager dans la réduction des inégalités	14
2. Une action publique contrainte par les modalités de la décentralisation malienne.....	17
3. Les inégalités sociales structurelles encore peu prises en compte dans l'action publique.....	21
IV. AU-DELA DES CONTRAINTES ET DES MARGES DE MANŒUVRE : BILAN SYNTHETIQUE DE QUELQUES DEMARCHES INNOVANTES	23
1. Des collectivités locales aux pratiques nombreuses et diversifiées.....	23
2. Des projets de développement peu investis dans la réduction des inégalités.....	28
V. DES PISTES POUR ENCOURAGER ET AMELIORER CES PRATIQUES INNOVANTES.....	31
1. L'enjeu de la définition d'indicateurs de réduction des inégalités au niveau local ..	31
2. La nécessité de développer une large éducation citoyenne sur la question des inégalités	32
3. L'importance de la mise en place d'un dispositif de renforcement des capacités sur la problématique de la réduction des inégalités	32
4. L'exigence de prise en compte de la question des inégalités par les partenaires techniques et financiers (PTF)	34
5. Passer d'une « culture projet » à une « culture politique publique locale »	34

6. Faire évoluer le mode de planification du développement des collectivités locales	34
7. Intégrer la réduction des inégalités dans les procédures administratives de la décentralisation	35
8. Différencier appui à la décentralisation et au développement local	36
CONCLUSION.....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien

Enseignements issus de l'analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali

par Chantal Duray-Soundron (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT)

et Christophe Mestre (CIEDEL)

INTRODUCTION

En cours dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, les processus de décentralisation font l'objet d'analyses foisonnantes. Tous procèdent d'une volonté des autorités nationales et/ou des bailleurs de fonds d'une refonte de l'État (*Totté et al*, 2003), des rapports entre l'État et les citoyens, certains disent d'une décharge des missions de l'État vers des entités décentralisées et vers les populations (Jacob, 1998). Bien que nuancés récemment, le « local », la « décentralisation », le « développement local » sont autant de termes englobants et polysémiques, reflétant néanmoins le nouvel horizon des actions de réduction de la pauvreté.

En tant que transfert institutionnel de compétences et financier de l'État vers des collectivités territoriales élues, la décentralisation entamée dans les années 1990 en Afrique de l'Ouest s'inscrit simultanément dans le contexte des politiques d'ajustement structurel et des politiques de développement des agences de coopération, de profonde remise en cause des modes de régulations des États autoritaires et centralisés d'après les Indépendances et dans certains pays de montée des revendications d'autonomie locale. Le postulat général qui préside alors à ces réformes institutionnelles est que la décentralisation aurait pour pendants démocratisation et une plus large participation populaire aux affaires publiques, l'une et l'autre étant censées impulser le développement local. L'idée sous-jacente est donc que décentralisation et développement local se répondent, fonctionnent en vase communicant. Or, la décentralisation et le développement local sont deux phénomènes et processus distincts, voire antagonistes (Gentil et Husson, 1996), mais pour autant trop souvent confondus ou assimilés (Le Bris et Paulais, 2007 ; Dubresson et Fauré, 2005 ; Totté, Dahou et Billaz, 2001). La décentralisation relève de la démocratie représentative donnant des droits aux citoyens et engageant les entités décentralisée à mener des politiques publiques. Le développement local relève d'abord de la participation de l'ensemble des acteurs sur un territoire donné, que la puissance publique soit ou non impliquée. P.-Y. Le Meur (2003) précise que « *la décentra-*

lisation s'opposerait dans son principe même aux modalités du développement local fondées sur la participation et le consensus et non sur l'expression d'un droit d'opposition légitime ». Dans les faits, les bailleurs de fonds tendent parfois à continuer des actions de développement local au risque de court-circuiter les autorités locales élues, fragilisant donc le processus de décentralisation.

Aux approches normatives voire rhétoriques de la décentralisation, nous souhaitons privilégier l'étude des pratiques de la décentralisation, alors appréhendée comme « processus négocié et non comme un processus technique » (Olivier de Sardan, in Fay, 2006). Dans cette perspective, le « local » apparaît comme un niveau pertinent pour analyser la confrontation entre différentes logiques, celles de l'État central et celles qui relèvent des modes locaux de gouvernance, les unes et les autres étant à relier aux influences du « global » (Olivier de Sardan, APAD n°16, pp. 165-171). Conjointement, la décentralisation est un lieu privilégié d'observation des interactions entre ce que Claude Fay nomme les « mondes locaux », c'est-à-dire les différents acteurs en présence : chefferies-relais des administrations qui, à travers la décentralisation, cherchent à se relégitimer ; milieu associatif à travers lequel se forment de nouvelles élites ; autorités déconcentrées de l'État ; autorités élues, etc.

Si la décentralisation dans les pays du Sud a été présentée par ses promoteurs comme le nouvel horizon de la lutte contre la pauvreté, il nous semble intéressant de confronter le postulat aux faits observables. Les recherches sur la pauvreté la définissent aujourd'hui comme un processus complexe aux dimensions multiples – monétaires certes mais aussi politiques, économiques, sociales voire culturelles –. Des études s'accordent à reconnaître que pour mieux comprendre la pauvreté, il faut aussi considérer les inégalités comme cause structurelle de la pauvreté, mais aussi remettre en question les relations mécaniques entre croissance et réduction de la pauvreté.

Les agences d'aide au développement, et plus particulièrement la Coopération française dans sa Stratégie de 2002¹, portent ces questions de manière sous-jacente afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté. Fortement impliquée au Mali, l'AFD a accompagné le processus de décentralisation dans ce pays. La politique de décentralisation s'inscrivant dans le cadre plus général du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (en l'occurrence le premier CSLP du Mali, adopté dans sa forme définitive en mai 2002), l'AFD s'est interrogée sur l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les inégalités. Consciente que « le développement induit par la décentralisation n'a que peu d'impacts sur la pauvreté et les inégalités, voire a des incidences négatives »², elle a commandité une étude sur la prise en compte de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali³. Le

¹ MAE, *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion*, DGCID, Paris, 2002.

² Termes de références de l'étude commanditée par l'AFD sur la prise en compte de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali.

³ Un des objectifs de cette étude était « d'explorer et de proposer des démarches simples et faciles à mettre en œuvre pour introduire les problématiques pauvreté-inégalité dans le processus de décentralisation et permettre à ses différents acteurs de disposer d'un minimum de bases pour être en mesure d'intégrer la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales dans leurs réflexions et dans leurs actions (...). Pour cela, il s'agit de recenser et faire un bilan critique des principales expériences concrètes menées au Mali pour prendre en compte les différenciations sociales (approche « genre », considérée dans le sens large du terme) et la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans des opérations de type : appui à la décentralisation, développement local et communautaire, développement rural et gestion des ressources naturelles (...) ».

CIEDEL (Centre International d'Études pour le Développement Local) et le Réseau IMPACT (Réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités) ont été chargés de cette étude qui a été menée au mois de décembre 2005⁴. Nous nous appuyons sur ses résultats pour mieux analyser ici les pratiques de la décentralisation au Mali.

Ce faisant, notre objectif porte sur les pratiques des élus en matière de réduction des inégalités. Nous avons essayé de comprendre dans quelle mesure la décentralisation et la démocratie représentative qu'elle instaure laissent aux élus locaux un espace pour mener une action publique qui vise la réduction des inégalités, et plus encore dans quelle mesure ils se saisissent ou non de la marge de manœuvre dont ils disposeraient.

I. EXPOSÉ, POINTS FORTS ET LIMITES DE LA MÉTHODOLOGIE

Après un cadrage de l'étude avec l'AFD à Paris, la mission a d'abord rencontré à Bamako les principaux acteurs concernés par la problématique ainsi que de nombreux responsables des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) mettant en œuvre des actions de réduction de la pauvreté et des inégalités. Ce premier temps a permis d'identifier la perception très générale de la problématique par les principaux acteurs ainsi que le caractère « stéréotypé » et souvent « généraliste » des programmes et des projets des PTF. La « lutte contre la pauvreté » apparaît en quelque sorte comme un « label » permettant de justifier l'existence des projets.

La mission a alors fait le choix de concentrer son travail sur la thématique de la réduction des inégalités et de partir pour cela de l'analyse des pratiques mises en œuvre en majeure partie par les acteurs principaux que sont les élus des collectivités territoriales.

Le deuxième temps de la mission a consisté en un travail de terrain dans plusieurs régions du pays pour rencontrer des élus ainsi que des projets, et recueillir leurs expériences concrètes de réduction des inégalités. Ce deuxième temps a permis de rencontrer des élus d'environ vingt cinq collectivités territoriales (principalement en milieu rural), une dizaine de projets ainsi que de nombreux acteurs de l'appui aux collectivités territoriales.

Tandis que les termes de « lutte contre la pauvreté » et « inégalités » sont les maîtres-mots des actions de coopération internationale et d'affichage de politiques publiques, les auteurs des enquêtes de terrain ont choisi de ne pas utiliser en tant que tels ces termes lors de leurs enquêtes dans les diverses régions du pays (en particulier au cours des entretiens avec les élus locaux). Il s'agissait ainsi d'aller au-delà des slogans, poncifs et entendus. Les entretiens se sont alors déroulés autour de la description et de l'analyse de l'action publique mise en place par les élus au-delà des buts recherchés, notamment par les agences d'aide.

L'étude menée à la demande de l'AFD n'était pas une évaluation. Nous en sommes donc restés à l'identification et à l'analyse des pratiques telles que décrites par les élus, sans chercher à vérifier systématiquement la réalité et l'efficacité des pratiques décrites.

⁴ Mestre C., Keita M., Keita A., *Étude sur la prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali*, Lyon/Paris, CIEDEL/Réseau IMPACT, 2006, 75 p.

L'étude visait à être ancrée dans une démarche tournée vers l'action, posture de l'action qui se voulait compatible avec une démarche réflexive, de recherche sur les pratiques de la décentralisation.

Le travail mené comporte les limites liées au « temps de l'expertise »⁵ et en cela, ne prétend pas à toute la finesse d'analyse que peut permettre un travail de terrain de longue haleine. Il a été rendu possible par la mise à contribution du réseau des anciens étudiants du CIEDEL au Mali – plus de 50 cadres répartis dans toutes les régions du pays – majoritairement fortement impliqués dans les appuis à la décentralisation.

Ce présent numéro de la collection *Traverses* vise à faire connaître plus largement, dans les grandes lignes, les résultats de cette étude qui, rappelons-le, a été conduite en 2005. Entre-temps, un second CSLP a été adopté au Mali et peut-être de nouvelles pratiques de réduction des inégalités au niveau local ont été menées. Aussi faut-il bien resituer les éléments de ce bilan dans leurs contextes géographique et historique.

L'étude menée à la demande de l'AFD a, par ailleurs, donné lieu à la publication récente d'un manuel pratique intitulé « Réduire les inégalités par des politiques publiques locales. Orientations méthodologiques » réalisé par le CIEDEL et le Réseau IMPACT. Ce manuel est disponible sur les sites de ces deux institutions⁶.

II. INÉGALITES ET DÉCENTRALISATION AU MALI : DÉTOURS CONCEPTUELS ET FACTUELS

1. Inégalités et décentralisation : brève revue de littérature

La littérature sur la décentralisation ne s'attarde généralement pas sur les liens entre pauvreté et inégalités, mais la question des inégalités n'en est pas moins présente sous des angles différents.

Dans l'introduction aux actes du colloque « Décentralisation et pouvoirs en Afrique », Claude Fay (2006) constate que « *de multiples recompositions sont à l'œuvre. Si malgré celles-ci, les plus fortes des discriminations tendent à rester en place sur la plupart des terrains (particulièrement celles concernant les femmes, les hommes de caste, les descendants de captifs, les étrangers), elles ont souvent été au moins relativisées à certains moments du processus et en certains lieux* ». La décentralisation charrie en effet de nouvelles recompositions sociales. Plusieurs exemples maliens abondent en ce sens. À propos de la société mandenka, S. Camara (in Fay, 2006, p. 161) constate que « *les exclus d'hier, hormis les femmes (hommes castés, jeunes, descendants d'esclaves) ont trouvé dans la décentralisation et la démocratie une voie appropriée pour accéder au pouvoir et donc à la maîtrise de la terre* ». À Bankoumana, lors des premières élections communales en 1999, la jeunesse a conquis le pouvoir alors que la société mandenka est très gérontocratique, mais les quelques femmes retenues sont reléguées en bas des listes électorales. Ce faisant, deux hommes de caste, un étranger et des représentants de clans non-proprétaires de terre, ont été élus (*ibidem*, p. 158). Dans la région de Kayes, les migrants avec l'argent qu'ils drainent sont deve-

⁵ Le temps de mission au Mali n'a pas excédé trois semaines.

⁶ www.reseau-impact.org et www.ciedel.org.

nus des élites locales et participent fortement à une reconfiguration du pouvoir. Les chefs de village, les lignages, ne sont plus hégémoniques dans les arènes politiques locales (Quiminal, in Fay, *op. cit.*, p. 261).

Certains analystes restent circonspects sur la capacité des entités décentralisées à lutter contre la pauvreté, estimant que les autorités locales élues participent de l'exclusion des pauvres dans le sens où elles favorisent d'abord l'émergence d'une élite locale (Bjuremalm, in IIED, 2004). Or, tout particulièrement au Mali, l'esprit qui a présidé à la réforme de la décentralisation était justement une meilleure et plus large participation des populations à la gestion des affaires publiques (Samaké, in IIED, *op. cit.*). Il serait plus juste de parler d'une plus grande participation des organisations de la société civile au sein desquelles les groupes sociaux marginalisés ne sont pas nécessairement très représentés ou très influents.

Si la décentralisation se veut souvent une opportunité pour repenser les missions et l'organisation de l'État central et des entités locales, via un transfert de compétences vers ces dernières, son corollaire est pour certains auteurs une décharge des responsabilités et prérogatives de l'État central envers des collectivités locales qui n'ont souvent pas plus que l'État – voire même moins encore – les moyens humains, matériels et financiers d'assumer pleinement les compétences qui leur sont dévolues (Jacob, 1999). Dans ces reconfigurations, la frontière entre ce qui relève respectivement du secteur privé et de l'action publique connaît des flottements réguliers.

« L'histoire des pouvoirs locaux en Afrique [...] est le produit d'une accumulation d'institutions, créées à des époques diverses, les nouvelles formes de pouvoir politique ou de légitimité n'éliminant pas les précédentes, mais s'y ajoutant en les réorganisant. Dans ce cadre, aucune organisation, groupe ou individu n'a le monopole de la satisfaction de l'intérêt général et il existe un « gouvernement local », de fait, résultant des relations – de complémentarité ou d'antagonisme – entre une pluralité de centres de décision appartenant formellement au secteur public ou privé : administration locale, services techniques déconcentrés, organisations paysannes, communautés d'appartenance avec leurs autorités propres, ONG, etc. » (Jacob, 1998, p. 134).

Dans ces ambivalences, la relation entre les organisations de la société civile et les élus locaux s'apparente parfois davantage à une relation patron-clients (Rudebeck, in IIED, *op. cit.*).

Les processus de décentralisation laissent par ailleurs apparaître des inégalités spatiales, plus ou moins fortes. Les collectivités territoriales les moins dotées en ressources humaines, matérielles et économiques notamment, sont moins à même d'assumer pleinement leurs compétences que celles qui sont mieux nanties. Ainsi par exemple, quand un élu local peut, par son réseau relationnel et politique, faire bénéficier sa collectivité territoriale d'accords de coopération décentralisée, il crée d'emblée des inégalités avec les collectivités dont les élus ne disposent pas de ce type de réseau. Et ces inégalités spatiales peuvent engendrer des inégalités économiques, sociales et politiques (Duray-Soundron et Mestre, 2009). Ces inégalités peuvent se développer au sein même du territoire de la collectivité comme dans le cas du jumelage entre un village français ayant un statut communal et un village sénégalais, Diaranguel, inséré dans une communauté rurale, Pété. De fait, Diaranguel jouit d'un poids à aucun autre égal dans la communauté rurale. Il bénéficie d'un équipement en services collectifs qui complique la tâche des responsables de la communauté rurale dans l'organisation de leur

territoire et rend difficile la constitution d'une communauté d'intérêts au sein de la communauté rurale (Husson, 2000, p. 5).

Ces inégalités peuvent aussi se développer entre collectivités territoriales ou entre territoires. Au Burkina Faso par exemple, il est notoire que certaines régions du pays (le grand Est, le grand Nord) sont quasi totalement dépourvues de relations de coopération décentralisée, alors que dans d'autres régions, et en particulier les régions les plus accessibles (le grand Centre en particulier), chaque commune a une ou plusieurs relations de coopération décentralisée !

2. Quelques éléments sur l'état des lieux de la décentralisation au Mali

Le Mali est le premier pays de l'Afrique de l'Ouest à avoir mis en œuvre un processus de décentralisation intégral⁷. Contrairement à d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, la décentralisation malienne ne procède pas d'une simple injonction des agences de coopération internationale. Elle fait suite à une réelle volonté de l'État malien de « rendre le pouvoir à la maison » (Fay, 2006), répondant ainsi en partie aux critiques formulées à l'égard de l'État central sur le centralisme politique et administratif, considéré comme l'une des causes des dysfonctionnements des États africains (Nach Mback, in IIED, *op. cit.*). C'est aussi une réponse de l'État malien aux revendications des populations du nord du pays, ainsi qu'au discrédit auquel était confrontée la classe politique. Ainsi, dès l'ouverture des travaux des assises de la Conférence nationale de 1991, a été adopté le principe de la décentralisation administrative et politique. Cette vague réformatrice prend également ses racines dans le passé précolonial du pays, et notamment dans les modes d'organisation des grands empires des XI^{ème} et XVII^{ème} siècles (Djiré, in IIED, *op. cit.*).

Inscrit dans la Constitution malienne de 1992, le principe de la décentralisation a connu ses premières concrétisations en 1996 par la création de 701 communes rurales et urbaines, puis deux de plus. Les premières élections communales se sont tenues en 1999. D'autres entités territoriales ont ensuite été créées : 49 cercles, huit assemblées générales et le district de Bamako, donnant ainsi un statut particulier à la ville-capitale de Bamako.

Le conseil communal est élu au suffrage universel direct pour cinq ans. Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil communal. Les missions des collectivités territoriales consistent en la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local (Djiré, *ibidem*), chaque échelon ayant une compétence définie. Le transfert des compétences et la répartition des prérogatives se font de manière progressive, prenant en compte la capacité des collectivités à assumer les charges (Kassibo, in Fay, *op. cit.*). De fait, le processus connaît certains flottements tant dans l'étendue et les frontières de compétences entre entités territoriales, que dans l'aboutissement du processus.

Les découpages administratifs ont ravivé de vieilles tensions, laissant parfois les logiques sociales primer sur les logiques économiques, notamment pour la détermination des chefs-lieux. Et les chefferies traditionnelles ont joué un rôle important dans la configuration des

⁷ Le Sénégal a mis en place bien avant le Mali (en 1972) des collectivités locales, les communautés rurales. Mais celles-ci n'ont longtemps eu qu'un rôle limité et étaient placées sous la tutelle du sous-préfet. La décentralisation et la libre administration des collectivités locales n'ont été mises en place que plus récemment.

communes (Koné, in Fay, *op. cit.*). Les registres d'appartenance à un lignage d'une part, à une collectivité territoriale d'autre part, ont fait l'objet de confusions à des fins de pouvoir. Dans la pratique de la décentralisation, les liens entre les « deux mondes » sont prévus sur le plan des procédures : le conseil communal est notamment tenu de prendre l'avis des conseils de village, de fractions ou de quartiers concernés par l'occupation des sols et d'autres questions financières (Djiré, in Fay, *op. cit.*)

Le processus de décentralisation malien apparaît encore souvent comme « exemplaire ». Son bilan reste néanmoins contrasté. La décentralisation apparaît comme une réussite car globalement les collectivités locales ont acquis une réelle légitimité : l'État et son administration ne peuvent plus agir sans prendre en compte les élus des collectivités locales ; les partenaires techniques et financiers prennent majoritairement en compte les collectivités locales dans leurs programmes de travail, voire en font leurs interlocuteurs directs, notamment bien sûr dans le cadre de la coopération décentralisée ; les citoyens font du maire un interlocuteur de proximité de référence. Il est souvent appelé à jouer les médiations dans des conflits, notamment dans le domaine foncier.

« Le traitement des conflits fonciers ou autres s'effectue de plus en plus en l'instance communale (les maires étant devenus des officiers de police judiciaire) et la justice, l'administration a largement perdu en ce domaine ses pouvoirs de décision et les chefs de factions politiques régionales leurs pouvoirs d'intermédiation [...]. Un certain mode d'encadrement des mondes locaux par l'État (ou par des appareils liés à l'État) est donc relativisé mais le gain d'autonomie peut se dévoyer par des replis autarciques et/ou autocratiques » (Fay, *op.cit.*, pp. 28-29).

Les collectivités locales ont aussi gagné en visibilité à travers la réalisation d'investissements dans des domaines et/ou des espaces dont l'État était absent depuis longtemps. Pour autant, les limites de la décentralisation sont encore réelles. Ces limites se situent d'abord au niveau des collectivités locales elles-mêmes : elles sont maîtres d'ouvrage de projets d'investissement plus qu'espaces de définition de politiques publiques, au sens de « *programme d'action des pouvoirs publics sur un territoire donné, s'appuyant sur une recherche de compromis entre différents acteurs porteurs d'intérêts divergents* » (Lévy, 2002).

À leur niveau, les collectivités locales reproduisent certains travers de l'action de l'État, en privilégiant la mise en place et le fonctionnement de services ou d'investissements à caractères sociaux (santé, éducation) générateurs de charges sur la réalisation d'investissements économiques, générateurs de revenus pour les citoyens et de rentrées fiscales pour les collectivités locales. Ceci est en partie imputable au fait que le recouvrement de l'impôt – même si certaines communes ont des résultats très satisfaisants – est globalement limité, ceci du fait de la faiblesse de la matière imposable, du faible taux de recouvrement, et des fréquentes stratégies de contournement des personnes imposables pour ne pas s'acquitter des taxes et impôts dont elles sont redevables.

Les collectivités restent globalement davantage centrées sur des logiques d'équipement que des logiques de développement. Les mécanismes de gouvernance locale restent à parfaire, mais les collectivités locales ont aujourd'hui des marges de manœuvre (financières, politiques...) même si elles ne sont pas toujours utilisées ou parfois mal utilisées – notam-

ment parfois du fait du manque de formation des élus locaux pour assumer pleinement leurs fonctions –.

La décentralisation trouve enfin des limites dans l'engagement encore insuffisant de l'État : les transferts de compétences et de ressources correspondantes progressent peu, causant une certaine confusion et le mécontentement des élus ; le repositionnement des services de l'État est imparfait par le manque de clarté des nouvelles fonctions de l'administration, mais aussi du fait de la difficulté pour les représentants de l'État de les assurer. La volonté politique d'approfondir et de renforcer la dynamique et le processus de décentralisation semble manquer : le portage politique du processus de décentralisation reste donc à certains égards limité.

Avant d'analyser plus en détail la manière dont les autorités locales élues mènent des initiatives qui relèvent de politiques publiques locales de lutte contre les inégalités et la pauvreté, il nous semble important de nous attarder quelque peu sur le contenu du concept d'inégalité et sur les représentations qu'il véhicule. Pauvreté et inégalités sont en effet deux phénomènes liés et qui renvoient à des enjeux politiques. C'est en ce sens que réduire la pauvreté et les inégalités relève de politiques publiques.

3. Inégalités : du concept aux représentations qu'il véhicule

La pauvreté ne s'exprime pas seulement en termes de revenus, elle est multiforme et multidimensionnelle. Elle n'est pas réductible à des statistiques qui donneraient l'impression d'un phénomène figé, mais s'inscrit au contraire dans un processus. De même que la pauvreté, les inégalités prennent des formes et des dimensions multiples. Elles sont vécues différemment d'une société et d'une culture à l'autre. Dans une société donnée, certaines fragilisent la stabilité et la cohésion sociale, voire la sécurité humaine (Huchon, 2007), tandis qu'elles peuvent être considérées comme « normales » dans une autre.

Ainsi, à propos de la société mossi dans la province du Yatenga (Burkina Faso), Valéry Ride (2006) explique qu'il semble persister une croyance selon laquelle il existerait une inégalité consubstantielle des rapports entre les individus, constituant le socle de la vie sociale. Certes, dans la société moderne, les droits coutumiers et les fondements de l'organisation sociale sont discutés, l'identité collective est en mutation. Mais [...] au Yatenga, la stabilité et la paix sociale reposeraient sur le maintien de ces inégalités sociales.

Les inégalités ne sont en outre pas toutes forcément négatives. Elles sont constitutives de toute société et peuvent être un des ressorts des dynamiques sociales, du changement et du développement. Mais les conditions, la société et le monde changent. Et les évolutions de systèmes de valeurs et de normes tendent à rendre inacceptables certains niveaux d'inégalités et de pauvreté. Cela vaut notamment dans des sociétés du Sud très hiérarchisées, dont l'ordre établi et la stabilité reposent sur de fortes inégalités structurelles.

Les inégalités peuvent être analysées sous différents angles, prendre différentes formes et concerner différents domaines. On peut ainsi chercher à comprendre les inégalités entre les pays, à l'intérieur des pays, entre milieu rural et milieu urbain, entre quartiers ou régions, etc. De manière non exhaustive, on peut en outre distinguer les inégalités monétaires, de conditions de vie, de genre, d'accès aux opportunités et aux ressources (revenus, travail, crédit, terre, formation, information, santé, relations sociales...), de pouvoir, d'accès aux services et

d'accès aux droits, de capacités, de statut social et de reconnaissance. Les inégalités sont observables dans des domaines aussi variés que l'emploi, les relations de genre, la santé, l'éducation, l'alimentation, la consommation, les relations économiques, sociales et politiques. Elles reposent sur des déterminants sociaux, économiques, politiques, culturels.

Ces inégalités sont souvent liées. Elles se cumulent et se pérennisent, de même que la pauvreté qu'elles engendrent. Les personnes qui vivent dans la pauvreté se retrouvent alors dans une situation qui ne peut être résolue seulement par une augmentation de leurs revenus par exemple. Dans cette perspective, les inégalités apparaissent comme cause structurelle de la pauvreté. Pour le Réseau IMPACT, celle-ci résulte alors de deux phénomènes qui se renforcent mutuellement : d'une part un accès réduit et précaire aux ressources (formation, santé, information, terre, crédit, capital, statut social...). Or, ces ressources sont à l'origine des revenus et des capacités ; elles sont sources d'autonomie et de sécurité. D'autre part, une inégalité dans l'accès aux droits et à la participation au pouvoir (pris au sens large), aux décisions. L'accès aux ressources est l'enjeu de compétitions sociales inéluctablement inégales. Pour réduire durablement la pauvreté et améliorer les conditions de vie des personnes – qui plus est des plus exclues –, il faut s'attaquer aux causes de la pauvreté, c'est-à-dire aux inégalités.

Cette approche de la pauvreté et des inégalités est relativement récente dans les instances de coopération internationale. Elle est finalement encore peu répandue. Ce n'est qu'en 2005, dans son Rapport 2006 sur le développement dans le monde « *Équité et développement* », que la Banque mondiale présente les inégalités comme facteurs de pauvreté. Pour la première fois, la Banque mondiale introduit la notion d'« équité » dans l'analyse économique, en distinguant parmi les inégalités, celles qui sont jugées acceptables, dans une société et une culture données, de celles qui sont perçues comme inacceptables et vécues comme sources d'iniquité. Ce faisant, elle met en avant la nécessité de promouvoir « l'égalité des chances » (en anglais, *equality of opportunities*, c'est-à-dire « égalité d'opportunités⁸ »). La coopération française a, quant à elle, dès 2001, préconisé la nécessaire articulation entre la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités⁹.

Une fois encore, les différentes formes et dimensions des inégalités sont reliées et créent ce que l'on appelle des « chaînes d'inégalités ». De fait, combattre certaines formes d'inégalités, voire les faire disparaître, peut engendrer de nouvelles inégalités, certes moins criantes. Par exemple, le fait de rendre la scolarisation obligatoire pour les filles n'empêche pas qu'elles puissent être mises dans des formations de moins bonne qualité, pour des études moins longues (Dubois J.-L., in *Actes du Forum Équité et Développement*, 2008).

Pour montrer comment les inégalités s'imbriquent et se cumulent, deviennent structurelles et cause structurelle de la pauvreté, des chercheurs de la Banque mondiale parlent de « trappes à inégalités » (Dani, Bebbington, 2007). Par cette notion, ils désignent un cumul d'inégalités qui de fait se figent, s'institutionnalisent et enferment dans leur situation les personnes qui les subissent. Ce type d'analyse présente l'intérêt de mieux comprendre les rap-

⁸ Les inégalités d'opportunités comprennent les opportunités économiques et sociales ; elles se traduisent en termes de disponibilité (présence d'une route, d'un marché, d'une école) et d'accès (accès au marché, aux centres de santé, etc.).

⁹ « Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion », Série « Repères », Ministère des Affaires étrangères, juillet 2001.

ports de force et les jeux de pouvoir qui existent entre différents groupes d'acteurs sociaux, économiques et politiques, et entravent la recherche de moins d'inégalités, autrement dit de plus d'équité, c'est-à-dire de principes de justice sociale (Réseau IMPACT, 2006).

Ainsi par exemple, parmi les segmentations sociales observables dans de nombreuses sociétés ouest-africaines, on note des inégalités liées à la caste. Les différences de castes (nobles, castés, anciens captifs) recouvrent des inégalités de statut largement codifiées. Ces inégalités concernent alors l'accès au pouvoir, l'accès aux moyens de production et aux opportunités en général... Particulièrement marquée dans certaines régions, cette stratification de la société est un facteur clef de compréhension de la pauvreté de certains groupes d'anciens captifs par exemple.

Les divers acteurs de la coopération au développement, au-delà de leurs avis et positionnements distincts, s'accordent à reconnaître les limites des politiques de lutte contre la pauvreté. Par exemple, il est évident aujourd'hui que l'objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015 (premier Objectif du Millénaire pour le Développement) ne sera très probablement pas atteint. Pourtant, la pauvreté reste le concept fondamental de la solidarité internationale, des politiques nationales au Sud. La définition de la pauvreté se réduit souvent au nombre d'habitants vivant avec moins de deux dollars par jour (norme Banque mondiale depuis juin 2008) et à la question de l'accès aux services. Des études montrent par ailleurs que l'accroissement des inégalités a pour effet de freiner la réduction de la pauvreté même en période de croissance, ce qui signifie que si les inégalités ne s'accroissaient pas autant dans le monde, ni autant au sein des pays, la pauvreté pourrait être réduite bien plus efficacement. Ceci se vérifie déjà clairement pour ce qui concerne les liens entre inégalités monétaires et pauvreté monétaire.

Comprendre que les inégalités sont multiformes, multidimensionnelles, le plus souvent reliées entre elles et facteurs de pauvreté, amène à les placer sur le terrain politique, à les replacer dans les rapports entre acteurs ou autrement dit dans des dynamiques sociales, politiques, économiques. Au niveau d'un territoire donné, il s'agit de mener des politiques publiques qui notamment définissent à quelles inégalités il faut s'attaquer en priorité pour parvenir à réduire significativement et durablement la pauvreté. Bien sûr, les réponses seront différentes d'une société à l'autre, d'un territoire à l'autre, d'un groupe social à l'autre. Mais vouloir construire une société plus juste, plus équitable implique, selon nous, de réfléchir en termes de politiques publiques de réduction des inégalités pour réduire la pauvreté.

Dans les débats internationaux et nationaux, deux thèses principales s'affrontent : l'une affirme que la croissance économique entraîne une réduction de la pauvreté, l'autre au contraire défend l'idée que la réduction de la pauvreté passe avant tout par une redistribution des richesses. Dans les instances internationales de développement, c'est plutôt la première thèse qui prévaut. Ainsi par exemple, la plupart des *Cadres stratégiques de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP) de la seconde génération, maintenant appelés *Cadres stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté*, donnent l'impression que la seule croissance économique suffit pour réduire la pauvreté.

Entre ces deux thèses, se situe une voie médiane qui consiste à dire et à montrer qu'il n'y a pas de croissance durable sans prise en compte de l'ampleur des inégalités, que des inéga-

lités excessives peuvent, à terme, freiner les efforts de croissance et compromettre la paix sociale.

La Banque mondiale a récemment repris ce débat en proposant le concept de « croissance partagée » plutôt que de « croissance pro-pauvres ». Elle reconnaît ainsi que, dans certaines situations, des inégalités initiales trop élevées empêchent la croissance de réduire la pauvreté autant qu'elle pourrait le faire. Ainsi, la croissance a des effets d'autant plus positifs sur la réduction de la pauvreté que le niveau des inégalités demeure faible. Pour ne donner qu'un exemple, les inégalités d'accès aux crédits empêchent les groupes sociaux qui en sont exclus de mener des activités génératrices de revenus et de croissance.

4. Pourquoi prendre en compte les inégalités dans les politiques publiques locales ?

Placer la question de la réduction des inégalités au niveau des politiques publiques, d'une intervention ou d'une action publique, revient à considérer que les autorités publiques (États, autorités déconcentrées de l'État, collectivités locales, etc.) portent une responsabilité d'arbitrage et de décision dans ce domaine. L'idée sous-jacente est que les pouvoirs publics doivent agir au nom de l'intérêt général. Ils n'ont pas le monopole de l'intérêt général, mais l'une de leurs responsabilités est de le garantir.

Par exemple, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour permettre l'accès effectif aux droits de tous – donc aussi de ceux qui subissent le plus les inégalités –. Cette idée recouvre en partie ce qu'on appelle « l'approche par les droits ». Selon cette approche, les pouvoirs publics ont à impulser des politiques publiques garantissant l'accès de tous aux droits tels que le droit au travail, droit à la santé, droit à l'éducation... Cela implique aussi que les pouvoirs publics sont redevables, vis-à-vis des citoyens, de leur action ou de leur inaction ; les ressources publiques doivent être gérées et utilisées de manière transparente ; les droits des citoyens doivent être garantis juridiquement (Mestre *et alii*, 2009).

Dans cet esprit, les collectivités locales sont amenées à être des acteurs significatifs de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ceci du fait de :

- ✓ leur mode de désignation, différent des autorités coutumières. Elles ont une légitimité électorale qui leur confère une responsabilité spécifique vis-à-vis des électeurs ;
- ✓ leurs compétences transmises par l'État : plus ou moins claires, plus ou moins définies, ces compétences les amènent néanmoins à intervenir dans la définition et la mise en œuvre de politiques et d'actions publiques. Elles se traduisent par l'amélioration ou non de l'accès aux services, aux revenus et aux opportunités ;
- ✓ leur accès à des ressources matérielles – même limitées – qui leur permet de mettre en œuvre de politiques et programmes, avec plus ou moins d'autonomie.

L'enjeu pour les collectivités locales et l'enjeu pour lutter contre les inégalités sont bien de permettre aux collectivités locales de jouer un vrai rôle économique, en particulier en permettant aux plus démunis d'avoir accès aux « opportunités » en termes d'accès aux moyens de production (foncier, eau, pâturage), à l'information (sur les prix, sur les circuits de commercia-

lisation), à la formation, et de pouvoir bénéficier des compétences des collectivités pour l'organisation de la vie économique.

Ce faisant, l'action des collectivités locales ne se réduit pas à des projets, tels que pourraient en mener des acteurs non étatiques par exemple. La politique publique locale peut impliquer, selon le domaine considéré, des acteurs aussi différents que les autorités coutumières, les chefs de quartiers et de districts, les autorités déconcentrées de l'État, les associations, les habitants et leurs représentants, les acteurs économiques, etc. Parmi ces acteurs aux intérêts souvent divergents, et dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, les élus locaux ont un rôle d'arbitrage, de décision, de suivi et d'évaluation.

L'enjeu des politiques publiques est de savoir impliquer des groupes d'acteurs dans les affaires publiques afin de définir, adopter, mettre en œuvre, suivre et évaluer une politique qui réponde à l'intérêt général. Même avec de faibles moyens – financiers notamment –, les collectivités territoriales ont une marge de manœuvre pour être des leviers essentiels de changement et de mise en œuvre de politiques publiques de réduction des inégalités et de la pauvreté. Des exemples ci-après en témoigneront.

III. DES MOTIVATIONS À L'ACTION POUR LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS : RESSORTS ET LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE DES ÉLUS LOCAUX

Pourquoi des élus maliens se mobilisent-ils pour réduire les inégalités au niveau de leur territoire ? Comprendre ce qui motive les élus dans leur engagement est une dimension essentielle pour mieux connaître comment se construisent dans la pratique les politiques publiques locales de réduction des inégalités.

À partir de l'analyse de l'ensemble des pratiques rencontrées de politiques publiques locales de réduction des inégalités, il a été possible d'identifier les principales motivations des élus maliens à s'impliquer dans la réduction des inégalités sur leur territoire.

1. Ce qui motive des élus maliens à s'engager dans la réduction des inégalités

Les collectivités territoriales maliennes s'inscrivent dans la politique nationale du Mali, et en particulier dans le cadre donné par la Constitution de la République du Mali qui déclare : « **Tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits** et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée »¹⁰, et précise « l'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le logement, la santé, et la protection sociale **constituent des droits** reconnus »¹¹. Ce fondement de la République du Mali, se retrouve ensuite dans les engagements internationaux pris par la République du Mali, comme la Déclaration du Millénaire où le Mali, comme les autres membres de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ont déclaré : « Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de

¹⁰ Constitution de la République du Mali, 25 février 1992, article 2.

¹¹ Idem, article 17.

nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les **principes** de la dignité humaine, **de l'égalité et de l'équité** »¹².

Les collectivités territoriales maliennes qui ont la responsabilité légale des compétences qui leur ont été déléguées par l'État en matière de services publics locaux (éducation, santé...) ont donc bien une responsabilité à assurer **l'égalité des citoyens en particulier dans l'accès aux services publics**.

Pourtant, les élus maliens rencontrés au cours de l'enquête font peu référence à ce cadre national dans lequel s'inscrivent les collectivités territoriales dont ils ont la responsabilité. Pour la majeure partie des élus locaux rencontrés, ce cadre national, quand il est connu, est perçu comme éloigné de leur réalité et relativement abstrait.

Les entretiens font ressortir que les motivations à prendre en compte, la dimension « inégalités » dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques locales, sont à rechercher *ailleurs*. Ces motivations s'inscrivent principalement dans trois registres : le registre des convictions où les élus sont guidés dans leurs actions par leur système de valeur ; le registre de l'intérêt, où la prise en compte des inégalités par les élus dans leurs actions publiques est fonction de leur lecture des enjeux auxquels peut répondre leur action ; et enfin le registre de la pression, où la prise en compte des inégalités se fait pour répondre à une contrainte externe.

Ces motivations se recoupent souvent, un même élu faisant état d'un ensemble de motivations complémentaires.

- **Motivations liées aux convictions**

Les valeurs religieuses, politiques, personnelles... de certains élus sont les boussoles de leurs actions. Elles recouvrent quatre grandes orientations :

Préserver la paix

Pour les élus qui ont vécu la fin du régime de Moussa Traore, la Conférence Nationale de 1991 qui a été le creuset de la nouvelle constitution du retour à la démocratie, pour les élus qui ont vécu les « événements » du Nord et les drames qui les ont accompagnés, la conviction que l'existence de trop d'inégalités entraîne des risques de révolte, d'instabilité, de conflits, d'insécurité... est très marquée et a une implication dans leur action quotidienne comme élus.

La motivation pour les élus est alors d'agir pour favoriser, pour maintenir la concorde sociale : « il faut que le Mali préserve cette paix »... Lutter contre les inégalités (sociales, économiques, spatiales) au niveau local et au niveau national est alors motivé par le souci de préserver la paix sociale au niveau local comme au niveau national.

Le bien commun comme crédo

Pour des élus très divers, la motivation est de « faire quelque chose » pour leur zone d'origine, de faire quelque chose qui bénéficie au plus grand nombre.

¹² Déclaration du Millénaire, Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/res/55/2), 2000.

Cette motivation est à la fois celle de maires qui sont des « urbains » émigrés à Bamako, venus exercer leur mandat et qui veulent agir pour leur région d'origine comme celle de « vieux militants » du développement « formés » par des générations de projets et qui ont la conviction de la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt individuel.

Imaginer un futur différent

Quelques rares élus, qui ne sont d'ailleurs pas ceux qui sont issus des groupes sociaux les plus défavorisés, basent leur action sur la conviction de la possibilité de construire un futur différent où les ressorts des inégalités qui clivent la société malienne seraient « abolis » et agissent donc dans ce sens, en favorisant la mise en place d'activités génératrices de revenus pour les femmes, l'accès des jeunes au foncier... Ce sont sans doute ces élus qui pourraient le plus facilement s'impliquer dans des actions de réduction des inégalités sociales.

Lutter contre les inégalités pour développer la commune

Des élus endossent la position de certains PTF selon laquelle la réduction des inégalités est facteur de croissance : « l'égalité des sexes en ce qui concerne l'accès aux ressources et leur contrôle favorise la productivité et la réduction de la pauvreté avec des réactions en chaîne potentiellement positives pour les recettes des collectivités territoriales locales »¹³. Ils sont alors motivés par les effets potentiels sur la collectivité, son potentiel fiscal, son institutionnalisation.

• **Motivations liées à l'intérêt des élus**

Deuxième registre, celui d'un ensemble de motivations liées à la lecture que les élus font de ce qui est en jeu pour eux à travers leur action.

Prestige et postérité

Des élus agissent en matière de lutte contre les inégalités par motivation de « laisser leur nom » et que l'on dise à leurs descendants « votre papa, il a bien fait ». Cette motivation, liée à l'importance du « nom » est liée au prestige. Eminemment sociale, cette motivation est présente de manière récurrente chez la plupart des élus, de manière complémentaire à d'autres motivations. Elle se manifeste souvent dans une recherche d'équilibre des actions sur le territoire communal, en faisant que chaque village, chaque zone de la commune retire un bénéfice de l'action communale.

La redevabilité

Du fait de la difficulté à choisir un élu entre les personnalités de la commune, entre les ressortissantes des différentes zones de la commune, certains élus ont de fait été « cooptés », souvent d'un commun accord entre les différentes forces sociales du territoire (soit les villages, soit les ethnies, soit les castes...). Leur motivation à réduire les inégalités ou tout au moins à ne pas favoriser leur augmentation, en particulier sur le plan spatial, est alors due à la position dans laquelle ils sont par rapport à ceux qui les ont amenés à être élus et que, pour cause, ils ne peuvent mécontenter. « Je suis condamné à réussir » dit très directement l'un d'entre eux.

¹³ GTZ, *op. cit.*

Plaire aux autorités nationales, aux partenaires techniques et financiers

L'adoption du « langage » bailleur et de sa traduction dans les orientations nationales, l'adoption de mesures conformes aux « orientations bailleurs » de réduction des inégalités et de leur traduction dans les textes nationaux (CSLP...) pour garantir l'implication financière des bailleurs de fonds dans la durée, sont des motivations à peine déguisées de certains élus.

Ceux-ci ont pour seule motivation de garantir la pérennité de l'apport financier des bailleurs de fonds en adoptant les « codes » et les « orientations » et d'améliorer leur relation avec les responsables de l'État, dans le but de se créer une porte de sortie dans les institutions publiques, ou pour se positionner par rapport aux partis politiques en vue d'un autre mandat électif.

- **Motivations liées à la pression des citoyens**

Dans quelques rares cas, la motivation principale des élus a été de répondre à la pression de « la rue », c'est-à-dire de devoir répondre aux revendications de groupes d'habitants (généralement des villages, parfois des groupes sociaux comme les jeunes de Niafunké qui ont marché dans la ville !) d'une plus grande équité dans la répartition des équipements, des actions ou des bénéfices de l'action de la collectivité.

Ces premiers constats sur les motivations des élus à s'engager dans la lutte contre les inégalités, correspondent à une période déterminée du processus de décentralisation, à savoir le premier mandat des maires. Au fur et à mesure que la décentralisation va se renforcer, ces motivations et les équilibres entre celles-ci évolueront sans doute fortement, en particulier la pression des habitants se fera sans doute de plus en plus importante, dans la mesure où les habitants tendent de plus en plus à s'organiser et où sur le long terme les maires pourront sans doute accroître leur légitimité à être les premiers interlocuteurs des citoyens.

2. Une action publique contrainte par les modalités de la décentralisation malienne

L'action publique des collectivités locales peut prendre plusieurs formes, que l'on peut analyser à partir de trois grandes portes d'entrée : l'origine de l'action publique, la nature de l'intervention publique et le public concerné par l'action publique. L'origine de l'action publique mise en œuvre par les collectivités locales peut être d'initiative de la collectivité locale elle-même, de réponse à des revendications locales ou de réponse à des incitations (État, bailleurs...). La nature de l'action publique mise en œuvre peut être la réalisation d'investissements, l'organisation des services publics, la définition de réglementation, ou la gestion du vivre ensemble qui passe le plus souvent par la négociation et la concertation. Les publics bénéficiaires de l'action peuvent soit être ciblés (des actions destinées à des catégories spécifiques, affichant des niveaux de pauvreté ou d'exclusion particulièrement importants) ou de type « inclusives », intéressant l'ensemble de la population, mais visant à réduire les écarts, par exemple l'appui à la mise en place de coopératives de production qui vont intéresser en priorité les femmes n'ayant pas accès à des activités productives.

Dans le cadre de l'étude menée auprès de 25 collectivités locales maliennes, il s'avère que l'action publique des collectivités locales en matière de réduction des inégalités a des

origines diversifiées, tant internes qu'externes à la collectivité locale. Toutefois, l'essentiel des modalités d'action, des leviers dont disposent les collectivités locales pour agir sur les inégalités, sont des leviers qui ne sont pas exclusivement financiers et qui sont de l'ordre de l'organisation, la réglementation, la négociation et la concertation. Les modalités d'actions financières (investissements...), souvent perçues comme prioritaires et centrales, ne viennent que conforter la fonction quotidienne des exécutifs locaux et de leur administration locale, qui est de construire le vivre ensemble sur le territoire en réduisant autant que faire se peut les tensions et donc les inégalités.

Cependant, les élus sont confrontés à plusieurs contraintes de fond pour contribuer efficacement à réduire les inégalités. Cinq – de différents niveaux – semblent essentielles : la faiblesse des démarches de planification des plans de développement sociaux, économiques et culturels (PDSEC) des collectivités ; le manque de données de base pour guider l'action ; l'impossibilité à terme de continuer à faire de la commune un organe de redistribution ; la lenteur du transfert de compétences sur des domaines sensibles ; et l'absence de mécanismes formels de concertation de ces actions entre les différents niveaux (commune, cercle, région) et avec l'État.

- **Les démarches de planification des PDSEC**

Au Mali, comme dans la plupart des pays où sont en marche des processus de décentralisation, les textes de la décentralisation prévoient que chaque collectivité locale doit élaborer – suivant une méthodologie définie au niveau central – un plan de développement qui deviendra la base de l'action de la collectivité et le cadre dans lequel s'inscriront les interventions de l'État et des partenaires extérieurs. Or, la démarche de planification des PDSEC semble souffrir de trois grands écueils.

L'élaboration des PDSEC se fait en prenant le village comme unité de base, sans prendre en compte les différenciations et les rapports de force internes au village. C'est ainsi que les processus de diagnostic, d'identification et de priorisation des besoins et des projets se font en « assemblée de village », ce qui entraîne une monopolisation de la parole par les notables, et l'expression des besoins ou des projets ressentis essentiellement par les notables.

Comme prévu par le code des collectivités territoriales¹⁴, le chef de village (le plus souvent son représentant), est l'interlocuteur privilégié des élus (et des bureaux d'études ou ONG en charge de la réalisation technique du PDSEC) pour l'élaboration, la mise en place et le suivi des plans de développement. Or, le chef de village – issu des notables – ne représente pas de la même manière les intérêts de tous les groupes sociaux du village¹⁵.

Conscients de cela, les documents règlementaires établis par l'administration pour la conception des PDSEC¹⁶ demandent la participation de représentants des femmes et des jeunes au travail sur les PDSEC. Toutefois, dans la réalité des pratiques, le souci d'avoir un représentant est plus important que la recherche de légitimité de celui-ci, et sa nomination se fait

¹⁴ Articles 63 et suivants.

¹⁵ Les changements récents du mode de choix des chefs de village au Mali, où ils sont dorénavant élus, pourrait faire évoluer cette situation.

¹⁶ Voir par exemple « Module de formation sur l'élaboration des PDSEC, guide du participant à l'intention des conseillers », CCC, MATC/, DNCT, CCN, Sanogo N.N. et Dante G.

sans prendre en compte la pertinence de ces catégories, ni savoir quels jeunes et quelles femmes seront impliqués. Cette institutionnalisation de la représentation des femmes et des jeunes est donc essentiellement formelle et n'assure que rarement une prise en compte de la diversité de leur situation dans la définition des PDSEC.

Le choix du village comme unité de base de la planification du développement, le choix du chef de village comme interlocuteur privilégié et l'association « de façade » des femmes et des jeunes à l'élaboration des PDSEC, font que la planification n'a souvent de participative que le nom, que la démarche ne permet pas de réellement prendre en compte les inégalités, de faire remonter les initiatives ou les dynamiques qui permettraient de lutter efficacement contre ces inégalités.

Les modalités des PDSEC qui, même dans le meilleur des cas, correspondent plutôt à un « chapelet de besoins et non à un plan », montrent que, dans la pratique de la décentralisation, s'instaure une confusion entre démocratie participative et démocratie représentative. En voulant mettre en place une démarche remontante, la place et la responsabilité politique des élus, leurs responsabilités en matière de choix d'orientation, sont souvent gommées. L'approche qui consiste à comprendre le territoire comme un espace de co-construction de politiques publiques locales s'avère ainsi souvent délaissée au profit d'une approche plus techniciste où les élus se retrouvent d'avantage dans un rôle de porteurs de projets que dans celui d'initiateurs et d'arbitres de politiques publiques.

La réelle prise en compte de la réduction des inégalités comme priorité des élus passe sans doute par une réflexion de fond sur la démarche de planification communale et sur l'articulation entre l'exécutif municipal, l'administration municipale et le territoire municipal, en posant la problématique de l'articulation entre l'exécutif local basé sur une légitimité électorale, les autorités issues de l'histoire dont la légitimité relève d'autres champs (religieux, lignagers...) et les organisations dites de la « société civile » issues de la volonté des citoyens.

- ***La carence de données de base pour agir***

Les élus et leurs services techniques souffrent d'un manque criant de données de base pour définir leurs orientations.

Ce manque de données de base trouve son origine dans une méconnaissance ou une connaissance partielle du territoire de la collectivité par les élus. En effet, il est fréquent de penser que parce que les élus sont originaires du territoire, ils le connaissent bien. Or, souvent ceux-ci ne connaissent pas tous les villages et encore moins tous les terroirs de culture de la commune, ni les réalités des différentes catégories d'habitants des différents villages.

D'autre part, il existe un manque criant d'informations statistiques de base¹⁷ nécessaires à l'action. Ceci est vrai au niveau communal mais l'est d'autant plus dès que l'on passe au niveau des Cercles ou des Régions. Par exemple, un Président de Conseil de Cercle nous a expliqué ne pas pouvoir avoir accès – dans le domaine éducatif – aux données de base du second cycle sur le cercle (nombre de seconds cycle existant, nombre de classes, nombre

¹⁷ Ce manque d'information statistique de base vient soit de l'absence d'information sur le sujet ou de la difficulté à se la procurer, soit parce qu'elle n'existe pas de manière consolidée, soit parce que ceux qui la possèdent font de la rétention d'information.

d'élèves, nombre d'enseignants, niveau de formation, situation de carrière...) rendant bien entendu difficile la définition de la politique éducative du conseil de cercle.

- **Les limites du rôle de redistribution des collectivités locales**

Les collectivités interviennent beaucoup sur l'accès aux services et elles sont donc souvent dans des logiques de compensation des inégalités de disponibilité ou d'accès aux services sur le territoire. Ces interventions génèrent des charges importantes mais sans générer – à court terme – de ressources pour la collectivité, l'amenant rapidement à ne plus être en mesure de pouvoir faire face aux charges récurrentes ainsi créées (salaires des enseignants communautaires, entretien des bâtiments...) et à ne plus avoir de marge de manœuvre pour investir dans de nouvelles politiques, et en particulier dans des politiques économiques nécessaires pour générer la richesse sur le territoire, et donc contribuer durablement à réduire les inégalités.

- **Le transfert de compétences**

La possibilité de réduire les inégalités, en particulier les inégalités d'accès aux opportunités (notamment l'accès aux moyens de production...) est intimement liée à la capacité administrative des collectivités d'intervenir dans les domaines clefs que sont la gestion des ressources naturelles, la gestion du foncier... En effet, tant que les collectivités n'ont pas de compétences claires dans de tels domaines, les exécutifs des collectivités ne peuvent intervenir que comme autorité morale, mais n'ont pas de légitimité formelle à intervenir sur la réduction des inégalités d'accès aux moyens de production et aux ressources naturelles.

Il est évident que le transfert de compétences ne constitue pas en soi un facteur suffisant mais il est nécessaire pour que les collectivités aient la capacité administrative et donc qu'elles soient en mesure d'intervenir de manière efficace dans la réduction des inégalités.

- **L'absence de mécanismes de concertation multi-niveaux en matière de politiques publiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités**

La réduction des inégalités ne peut pas être le seul fait des collectivités territoriales, l'État ayant un rôle fondamental en la matière. En outre, il est primordial d'éviter de trop grandes disparités¹⁸ d'une collectivité locale à l'autre sous peine de renforcer les inégalités spatiales entre collectivités territoriales.

La concertation multi-niveaux¹⁹, la mise en cohérence des politiques locales au niveau national, le suivi des expérimentations locales pour alimenter les orientations nationales... sont des exigences qui restent à mettre en œuvre pour donner tout son sens à l'action publique locale.

¹⁸ Dans de nombreux pays, les inégalités entre collectivités locales produites par la répartition spatiale des relations de coopération décentralisée posent la question de la mise en place de modalités de péréquation au niveau national pour éviter une trop forte disparité.

¹⁹ Par exemple la mise en cohérence des politiques sectorielles nationales d'éducation et de santé avec les compétences des communes dans les mêmes secteurs reste un problème majeur, les programmes sectoriels nationaux continuant souvent à intervenir sans prendre suffisamment en compte les collectivités territoriales.

En conclusion, les contraintes auxquelles sont soumises les collectivités territoriales maliennes du fait d'un processus de décentralisation encore perfectible, réduisent d'autant la capacité des collectivités à identifier et analyser la situation des inégalités sur leur territoire et leur rendent difficile à ce titre de s'attaquer frontalement aux inégalités, et en particulier les inégalités structurelles que sont les inégalités sociales.

3. Les inégalités sociales structurelles encore peu prises en compte dans l'action publique

Comme nous le verrons dans la partie suivante, les élus locaux, au Mali, mènent des actions innovantes de réduction des inégalités, parfois même sans le formuler expressément. Mais, d'après nos enquêtes sur place, elles ne concernent toutefois pas les inégalités les plus figées ou structurelles de la société malienne ou, si quelques actions sont menées en ce sens, elles sont généralement de trop faible envergure pour briser les chaînes d'inégalités dont sont victimes les groupes d'acteurs sociaux les plus exclus ou vulnérables.

- **Les inégalités de genre²⁰**

L'inégalité homme femme n'est pas réellement traitée par les collectivités. Malgré l'important « arsenal incitatif » développé par l'État et les partenaires techniques et financiers, au mieux les femmes sont bénéficiaires d'actions réalisées par les communes (contribution à la réduction des inégalités d'accès aux services, aux revenus et aux moyens de production) mais elles en sont rarement actrices. L'inégalité d'accès au pouvoir entre hommes et femmes – qui sont à relativiser du fait de l'existence de mécanismes traditionnels de consultation des femmes – ne fait pas partie de l'agenda des collectivités même si elles comptent des femmes dans leurs instances. En effet, le constat quasi général est que ces femmes ne participent pas ou peu aux choix des orientations et à la prise de décision, et en particulier à des prises de décisions de type politique au bénéfice des groupes de femmes les plus marginalisées.

- **Les inégalités de statut social : castes, ethnies, autochtones et allochtones**

Les inégalités sociales entre les différentes composantes de la société malienne sont diversifiées d'une région à l'autre mais globalement fortes : inégalités de castes entre nobles, griots, castés (forgerons, tisserands, cordonniers...) et anciens captifs ; inégalités socio-économiques entre dépositaires du droit de gestion du foncier (chefs de terre, chefs de village...) et usufruitiers du foncier ; inégalités entre personnes d'ethnies différentes (par exemple entre les habitants d'un village sédentaire et les habitants des campements nomades situés sur le terroir de ce village) ; inégalités entre populations autochtones d'un terroir et populations allochtones...

Ces inégalités sociales se manifestent au quotidien dans toutes les collectivités locales du Mali, comme au niveau national. Pourtant, on ne constate pas d'actions posées par les col-

²⁰ « L'approche genre repose sur l'analyse et la remise en cause des processus qui différencient et hiérarchisent les individus en fonction de leur sexe. En tant que concept, l'approche genre analyse les rapports de pouvoir entre les femmes et les hommes basés sur l'assignation des rôles socialement construits en fonction du sexe » (voir Document d'orientation stratégique du Ministère français des affaires étrangères « Genre », DGCID, 2007).

lectivités pour agir sur ces inégalités sociales. Il est souvent difficile d'évoquer le sujet, si ce n'est en termes « voilés ».

Les inégalités sociales fondent la société malienne, et chaque citoyen, par son nom, par son origine, par son genre en est partie prenante et se positionne en permanence en fonction de celles-ci. En ce sens, ces inégalités sociales sont structurelles. Par exemple, un maire issu d'une famille castée ou d'ancien captif devra sans cesse balancer entre sa position d'autorité locale élue responsable de la collectivité devant les autorités administratives, et sa position sociale de dépendance face aux familles nobles de son village d'origine.

Les collectivités territoriales ont bien un rôle à jouer pour lutter ou pour le moins contribuer à réduire ces inégalités sociales structurelles. Mais ceci est extrêmement difficile du fait que l'ensemble des exécutifs locaux est partie prenante de ces jeux sociaux.

Toutefois, il est indéniable que des évolutions existent, ne serait-ce que par l'effet que peut avoir l'accession de personnes d'origine castée ou d'anciens captifs... à des fonctions électives. De même, la coexistence dans les assemblées électives de collectivités d'élus de différentes origines travaillant ensemble, comme c'est le cas dans de nombreux exécutifs locaux où nomades et sédentaires siègent et délibèrent côte à côte, montre qu'il existe sans doute des « espaces de négociation » à d'autres niveaux.

Pour résumer, les exécutifs locaux ont de réelles raisons, motivations, de s'impliquer localement dans des actions de réduction des inégalités. Ces raisons, qui sont de nature diversifiée (convictions personnelles, enjeux de prestige, intérêt des élus, pression sociale...) sont de puissants moteurs pour une action publique locale.

Cependant, les exécutifs locaux sont placés dans des situations où ils manquent de moyens pour mettre en œuvre de réelles politiques publiques locales de réduction des inégalités. En effet, se combinent la difficulté à avoir accès aux compétences opérationnelles (les démarches nationales standardisées comme celles d'élaboration des plans de développement ayant montré leurs limites), le manque de levier d'action (compétences administratives, disponibilités budgétaires...) et l'absence de l'inscription de ces questions à l'agenda politique des différents niveaux de collectivité locale et de l'État.

Cette situation a pour conséquence que malgré l'implication personnelle forte de nombreux élus, à ce jour, les collectivités locales n'interviennent quasiment pas sur le champ des inégalités les plus profondes, que sont les inégalités sociales. Elles interviennent toutefois davantage sur l'expression de ces inégalités que sont les inégalités en termes d'accès aux opportunités, comme explicité dans la partie suivante.

IV. AU-DELÀ DES CONTRAINTES ET DES MARGES DE MANŒUVRE : BILAN SYNTHÉTIQUE DE QUELQUES DÉMARCHES INNOVANTES²¹

1. Des collectivités locales aux pratiques nombreuses et diversifiées

Dans leur grande majorité, les élus rencontrés ont manifesté leur connaissance et leur intérêt par rapport à la problématique de réduction des inégalités et de la pauvreté, et ont mis en place ou tenté de mettre en place des actions en lien direct avec cette problématique.

Les rares élus rencontrés qui n'ont montré aucune « sensibilité » sur le sujet sont majoritairement des élus issus de la notabilité locale qui considèrent les inégalités sociales et spatiales comme « normales » car constitutives de la société.

Nous avons regroupé les pratiques de réduction des inégalités des élus rencontrés autour de cinq grands thèmes, certaines collectivités intervenant sur plusieurs thèmes.

- **Inégalités d'accès aux services**

Il s'agit sans conteste, du domaine d'intervention dans lequel les collectivités interviennent le plus, ce qui va dans le sens de notre constat quant à la tendance à une réplication par les collectivités des pratiques de l'État, où les pouvoirs publics sont avant tout là pour « fournir » des services aux citoyens.

Répartition spatiale des équipements

Ce point concerne essentiellement les communes qui sont nombreuses à prendre en compte les inégalités d'équipements entre le chef-lieu de la commune, les anciens secteurs de développement et les villages.

Certaines communes, généralement les plus petites, sont parvenues durant le premier mandat à doter chaque village d'un équipement financé par la commune (par exemple à Basiro (région de Mopti), un forage a été fait dans chacun des six villages de la commune). Les communes plus vastes cherchent à ce qu'il y ait des équipements répartis dans toute la commune et pour cela, se basent sur les anciens « secteurs de développement ».

Cette recherche d'une équité spatiale est particulièrement sensible dans les communes qui n'ont pas repris le découpage des anciens arrondissements, et où il n'existe pas de position « dominante » de l'ancien chef-lieu d'arrondissement.

Homogénéisation de l'accès aux services publics

La recherche d'une meilleure équité dans la qualité, le coût, l'accessibilité et la disponibilité des services publics pour tous les habitants est une autre des priorités des communes, mais aussi des cercles.

Plusieurs types d'intervention ont pu être identifiés principalement au niveau de l'éducation et de l'état civil :

²¹ Le travail de terrain a été réalisé en 2006. Depuis, les politiques ont pu évoluer, les équipes changer, les réalités se transformer.

L'appui à la mise en place de cantines scolaires dans les écoles ou collèges

Des élus ont fait le constat que les parents d'élèves des villages où il n'y a pas d'établissement scolaire sont moins nombreux à scolariser leurs enfants que ceux des villages où il y a un établissement scolaire, que les élèves de ces villages sont plus sujets à interrompre leur scolarité et, enfin, que leurs résultats sont moins bons. Une des causes, en plus de la distance à parcourir entre le domicile et l'établissement scolaire, est la difficulté pour les élèves de se nourrir le midi, ceux-ci habitant trop loin pour rentrer chez eux et n'ayant pas toujours de famille chez qui déjeuner... Des communes ont alors fait le choix d'appuyer la mise en place des cantines, certaines communes complétant les financements obtenus par ailleurs (vivres PAM...) pour la prise en charge des condiments, du personnel...

La prise en charge des enseignants communautaires

Les villages qui ne disposent pas d'écoles publiques de l'État peuvent construire à leurs propres frais des « écoles communautaires » et embaucher ensuite – à leur frais – des enseignants communautaires.

Cette opportunité, visant à favoriser l'accès pour tous à l'école, a pour conséquence de faire porter de lourdes charges sur les parents d'élèves qui ne peuvent pas toujours assurer dans la durée, et qui confient parfois le recrutement des enseignants à des personnes qui n'en ont pas toujours les compétences...

L'enseignement dans les écoles communautaires est donc un enseignement de faible qualité, les enseignants n'étant pas toujours au niveau, leur motivation voire leur permanence étant limitée du fait de la difficulté des parents à assurer le paiement des salaires dans la durée, et l'assiduité des élèves étant limitée du fait de ces difficultés.

Ceci entraîne donc une iniquité entre ceux qui ont accès aux écoles publiques – entièrement gratuites – et ceux qui ont accès aux écoles communautaires, sur le plan financier mais aussi sur le plan de la qualité de l'enseignement et donc des résultats scolaires.

Face à cette situation, certaines communes ont pris la décision de prendre en partie à leur charge les écoles communautaires. Par exemple, dans la commune de Youvarou (région de Mopti), les élus, l'association de parents d'élèves et les enseignants ont discuté dans le cadre du comité de gestion pour résoudre les problèmes de manque d'assiduité des élèves et du retard de ceux-ci dans leur scolarité qui leur posait problème pour continuer leur scolarité après la fin du cycle primaire, les élèves étant trop âgés pour continuer leur scolarité. Ils ont accordé de diminuer la participation financière des parents (tant l'inscription que la cotisation mensuelle) et de faire prendre en charge par le budget communal une partie du salaire des enseignants communautaires ainsi que les fournitures scolaires. Le Conseil de Cercle de Sikasso a fait de même au niveau des collèges.

Mise en place de centres secondaires d'état civil

La même logique existe pour l'État Civil. Afin d'éviter que les déclarations soient faites dans le seul chef lieu de la commune, ce qui entraîne des sous-déclarations, certaines communes ont cherché – comme le permet la loi – à déconcentrer leurs services d'État Civil au plus près des habitants. Par exemple dans la commune de Sofara (région de Mopti), qui compte 40 villages, la mairie a installé sept centres secondaires d'État Civil et mis en place

un relais bénévole dans chaque village, les déclarations d'État Civil pouvant maintenant être réalisées dans chaque village de la commune.

Favorisation de l'accès pour tous aux services publics payants

De manière complémentaire à la recherche d'une homogénéité dans l'accès des habitants aux services publics, certains élus se sont penchés sur la question de la mise en place de mécanismes permettant de moduler les conditions d'accès aux services publics en fonction des capacités économiques de chacun.

Adhésion aux services d'évacuation d'urgence

En cas d'urgence médicale dans un Centre de Santé Communautaire – CSCOM –, seules les familles les plus riches pouvaient avoir recours à la location d'un véhicule privé pour assurer l'évacuation vers une structure de santé de référence ou un hôpital. Le programme de développement sanitaire et social – programme national de l'État malien – a mis en place un programme d'évacuation d'urgence entre les CSCOM et les hôpitaux régionaux et de gratuité des césariennes, sous réserve d'une cotisation des communes.

De nombreuses communes ont adhéré à ce système d'évacuation d'urgence là où c'était possible, bien que le coût n'en soit pas négligeable (ex. la commune de Bassiro (région de Mopti), de 1688 habitants, cotise 32 188 FCFA par trimestre).

- **Modularité des paiements des services publics**

Les élus sont confrontés à la difficulté d'une partie des habitants à effectuer les paiements en numéraires et en temps des coûts des services publics payants (cotisation pour les écoles communautaires, coût des consultations médicales et des médicaments...), difficultés qui excluent une partie des usagers des bénéficiaires des services publics, et qui génèrent donc des inégalités d'accès aux services.

Face à cela, plusieurs initiatives ont été prises par des élus. À Fama, région de Sikasso, les élus ont opté pour permettre aux familles les plus nécessiteuses de payer l'école communautaire en produits agricoles à la récolte. Afin d'éviter des « débordements », une fois obtenu l'accord des différentes parties sur la modalité, les élus ont confié aux Associations Villageoises (AV) qui connaissent bien les producteurs la mission d'identifier les plus démunis ayant droit à cette modalité de paiement adaptée. Alafia, région de Tombouctou, a un système proche, si ce n'est que le paiement concerne tous les habitants, qu'ils aient ou non des enfants scolarisés.

Quelques cas de programmes spécifiques de lutte contre l'exclusion ont été identifiés. Ces programmes visent à venir en aide aux personnes en situation de grandes difficultés, pour éviter leur exclusion. Par exemple l'Assemblée Régionale de Sikasso vote annuellement une subvention à l'hôpital régional de Sikasso pour la prise en charge des frais médicaux des nécessiteux.

- **Inégalités d'accès aux revenus**

Il s'agit du domaine où les collectivités sont le moins impliquées directement (même si elles le sont en partie du fait de leur implication dans l'accès aux moyens de production – voir

ci-dessous –), même si un certain nombre d'élus se posent des questions sur le rôle économique de leur collectivité et donc savoir comment générer de la richesse sur le territoire.

Par exemple dans la commune de Daboye (région de Mopti), la commune incite les personnes aux revenus les plus faibles ou les moins sécurisés (les femmes en particulier) à créer des coopératives visant la diversification d'activités (artisanat...). Ensuite, la commune fait l'interface entre ces coopératives et des partenaires financiers (bailleurs de fonds, systèmes financiers décentralisés...) pour qu'ils financent les activités de ces coopératives. La commune joue ici un rôle incitatif en matière de développement économique.

Autre exemple, l'Assemblée Régionale de Sikasso (ARS) vise à développer la filière mangue, de manière à mieux valoriser le potentiel de production de la région. Dans ce cadre, l'ARS va mettre en place une filière depuis la parcelle jusqu'à l'export, incluant le conditionnement, la transformation... L'ARS a prévu de confier les activités qui seront générées à Sikasso dans les unités de transformation et de conditionnement à des organisations de femmes nécessiteuses (association des veuves et association des filles-mères). La Région insère les groupes les plus nécessiteux dans des stratégies de production, et leur donne accès à un revenu.

- **Inégalités d'accès aux moyens de production : le cas du foncier**

La répartition inégale de l'accès aux moyens de production est particulièrement marquée pour ce qui est de l'accès au foncier. En effet dans la majorité des cas, l'accès au foncier est maîtrisé par la famille, fondatrice de la localité, qui peut en céder l'usufruit de façon pérenne, de façon ponctuelle (pour une saison de culture renouvelable) ou refuser d'en céder l'usufruit.

Ces modalités de gestion, basées sur une rationalité ancrée dans l'histoire, excluent fortement de l'accès au foncier sécurisé les jeunes hommes (les hommes non mariés) et les femmes.

Depuis plus de 20 ans, des modalités anciennes d'attribution de terres à des groupes de jeunes ou de femmes, tant pour les cultures d'hivernage que les cultures de contre-saison, sont réactualisées et développées, en particulier pour permettre aux femmes de prendre en charge les dépenses du ménage qui leur incombent et qui sont de plus en plus fortes.

On constate que, dans beaucoup de cas, les élus – alors qu'ils n'ont de manière réglementaire aucun pouvoir dans ce domaine – sont sollicités par des groupes de femmes et de jeunes pour jouer un rôle de négociation, médiation et officialisation entre les groupes sociaux demandeurs d'accès au foncier et les chefs de terre ou chefs de village.

Par exemple à Sofara (région de Mopti), ce sont les groupes de femmes et de jeunes qui viennent voir le maire pour que celui-ci négocie avec les chefs de terre la mise à disposition – à moyen terme – de parcelles attribuées collectivement mais qui peuvent être ensuite mises en valeur en sous-parcelles individuelles, ces parcelles pouvant aller jusqu'à être plantées d'eucalyptus pour la production de perches.

Nous n'avons par contre pas trouvé d'exemples où les élus aient joué un rôle de médiation dans les nombreuses actions de mise en valeur des mares et des bas-fonds qui demanderaient une renégociation de l'accès au foncier entre les usagers traditionnels (généralement les femmes qui font une culture inondée) et les hommes, nouveaux usagers qui font des cul-

tures de décrue ou irriguées et dont les calendriers culturels et les enjeux de gestion de la lame d'eau sont contradictoires, ce qui peut aller jusqu'à l'abandon des parcelles par les femmes²². La complexité de ces situations et l'acuité des enjeux qu'elles recouvrent semblent de fait exclure pour le moment les élus de la gestion de ces situations.

- **Inégalités d'accès au pouvoir**

Les collectivités ne sont pas absentes de la mise en place de modalités de réduction des inégalités d'accès au pouvoir, et ceci tant pour la répartition spatiale que sociale du pouvoir.

Plusieurs modalités ont été mises en place par les élus pour assurer une représentation des différentes localités dans les instances de décision de la commune. Dans certaines communes, les listes électorales ont été formées en cherchant la présence en situation éligible de candidats issus de tous les villages ou pour les plus grandes communes de tous les « secteurs ». Le même raisonnement a été tenu pour des cercles et des régions. Ceci a permis la mise en place d'instances élues (conseil communal, conseil de cercle, assemblée régionale) où est représentée la diversité géographique de la collectivité territoriale. Par exemple l'Assemblée Régionale de Sikasso a élu des vice-présidents issus des trois grandes zones géographiques de la région. Dans d'autres cas, les élus ont mis en place des mécanismes de participation des représentants des villages (les chefs de village) aux instances communales, ceci pouvant se faire sous forme d'invitations formelles aux chefs de village pour participer aux réunions du conseil communal, comme c'est le cas à Bassiro.

La recherche d'une meilleure répartition sociale du pouvoir, permettant aux différents groupes sociaux de participer aux prises de décision, est un point également présent dans la réflexion de nombre d'élus.

Par exemple dans le cas de la commune de Sanankoroba, celle-ci est venue trouver sur le territoire communal l'existence de comités de développement dans chaque village de la commune, regroupés dans une organisation de développement de niveau communal, le Bemba. La commune a donc pris le Bemba comme instance consultative, et à ce titre l'invite à participer aux réunions des conseils communaux ; de même, les élus sont invités au conseil d'administration du Bemba. Ceci pouvant s'exprimer également sur le plan opérationnel : le Bemba peut être opérateur de la Commune comme par exemple sur le programme d'électrification rurale ; ou bien la Commune et le Bemba peuvent co-organiser des actions comme la cinquième journée des communes, qui a été organisée à Sanankoroba.

Enfin, au moment des élections, le simple jeu démographique peut obliger à rebattre les cartes de la redistribution sociale du pouvoir dans des localités où le pouvoir politique « traditionnel » est assumé par certains groupes sociaux. En effet, dans des zones où la population est hétérogène (nobles/castés/anciens captifs, présence de différents groupes ethniques...), le jeu des élections peut permettre à des personnes de castes, descendant d'anciens captifs ou d'ethnies qui n'ont pas le pouvoir politique traditionnel, de parvenir aux postes politiques, obligeant ainsi les autorités traditionnelles à négocier avec les autorités élues. Cela a par

²² Exemples cités par l'IFAC (Institutions & Formation-Accompagnement, Sikasso), et cela sera sans doute le cas à moyen terme dans la commune de Kafoziera dont le maire a été rencontré par la mission.

exemple été le cas à Tombouctou lors de la première mandature où le maire était d'origine Bellah.

En conclusion, nous constatons que, si la plupart des élus rencontrés ne parlent pas spontanément de lutte contre les inégalités, ils sont concernés par les inégalités et cherchent à intervenir sur celles-ci – en particulier les inégalités spatiales et les inégalités d'accès aux services – mais pas uniquement. L'échantillon d'élus rencontrés n'a pas de valeur statistique mais est tout de même significatif d'une préoccupation réelle ainsi que d'une capacité à innover, elle aussi bien réelle. Cette préoccupation et les innovations semblent, pour le moment, être plus notoires au niveau des communes qu'au niveau des cercles ou des régions.

2. Des projets de développement peu investis dans la réduction des inégalités

Les démarches mises en œuvre par les projets de développement sont globalement plus « classiques » que celles mises en œuvre par les collectivités, les projets se centrant sur des actions visant la réduction de la pauvreté et étant peu impliqués de la lutte contre les inégalités.

La synthèse ci-dessous reprend les éléments d'analyse tirés d'une dizaine de projets rencontrés, en les organisant autour de trois grandes catégories : projets d'appui à la décentralisation, projets genre et décentralisation, projets d'appui aux initiatives locales.

• Projets d'appui à la décentralisation

Les projets d'appui à la décentralisation sont basés sur l'appui au développement communal, en appuyant la démarche de conception et de mise en œuvre des PDSEC et la stratégie du faire-faire, en sous-traitant la mise en œuvre à des opérateurs locaux (ONG, bureaux d'études) et/ou des agents de développement communautaires.

Ces projets privilégient la commune comme unité de base de leurs actions et ne rentrent en contact avec les villages qu'à travers leurs « représentants » impliqués dans l'élaboration des PDSEC et la vie communale : chefs de villages, organisations villageoises constituées et « représentants » des jeunes et des femmes du village.

Ces projets n'ont ni le temps ni les moyens de travailler au niveau infra villageois. Ils ne sont donc pas en mesure d'identifier la légitimité de leurs différents interlocuteurs ni de réaliser des analyses stratégiques des jeux des différents groupes d'acteurs par rapport aux projets envisagés.

Globalement, ces projets ont peu d'influence sur la diminution des inégalités au sein des collectivités avec lesquelles ils travaillent. Leur influence se limite à veiller à une certaine équité spatiale, que ce soit dans la distribution des investissements réalisés au sein du territoire de la collectivité, ou par la contribution à l'amélioration de l'équité spatiale au niveau du territoire national (projets visant à rattraper les retards d'équipement de certaines régions par rapport à la moyenne nationale par exemple).

- **Projets genre et décentralisation**

Les projets genre et décentralisation s'inscrivent dans des démarches à caractère globalisante qui concernent la place des femmes ou des jeunes dans la décentralisation. Pour mettre en œuvre leur approche, ces projets s'appuient sur des femmes leaders sur le territoire, ils développent rarement des analyses spécifiques sur la position sociale de ces femmes leaders, leurs représentativités, les relations qu'elles entretiennent avec les autres femmes.

Ces projets mettent en place des démarches volontaristes très fortement incitatives (qui peuvent aller jusqu'à participer au financement de campagnes électorales de listes féminines), qui rejoignent les orientations de certains partis politiques (lors des avant-dernières élections municipales, un des principaux partis politiques du pays avait donné comme consigne que sur chaque liste électorale il y ait un jeune et une femme dans les cinq premiers de la liste).

Ces projets qui peuvent se targuer d'avoir contribué à améliorer le nombre de femmes élues, manquent à ce jour d'indicateurs quant aux effets de l'élection de ces femmes sur la réduction des inégalités hommes/femmes. Il ne semble pas que des décisions particulières, différentes des autres instances élues, aient été prises dans les instances élues où participent des femmes. Se posent d'une part la question de la représentativité de ces femmes élues, et donc de leurs enjeux personnels, d'autre part la question de leur motivation et de leur capacité à intervenir sur les orientations des collectivités dans un sens qui soit favorable aux femmes.

Il est indéniable que, comme dans d'autres pays où des mesures de quota ont été établies pour favoriser l'accès des femmes aux responsabilités publiques, il s'agisse d'un processus qui ne peut être jugé sur un laps de temps très limité. Toutefois, un meilleur outillage conceptuel pour approfondir la question du genre et pour suivre les effets des programmes mis en œuvre semblerait important pour que ces programmes, au-delà de bénéficier à quelques femmes, participent réellement à une réduction des inégalités hommes/femmes.

- **Projets d'appui aux initiatives locales**

La mission a pu identifier deux cas concrets où des projets mis en œuvre au niveau local contribuent à réduire les inégalités.

Le cas des lacs Tanda et Kabara

Il s'agit d'un projet d'investissement multi-communal pour améliorer la mise en eau de deux lacs alimentés par le fleuve Niger. Ce projet bute depuis des années sur un problème d'entente entre les différents villages et groupes sociaux usagers de l'eau et du foncier du lac, la famille du chef de terre, également chef de village et maire d'une des communes de la zone refusant de rentrer dans un processus de renégociation du contrat social autour de l'eau et du foncier en adéquation avec la mise en place d'un nouvel outil technique de régulation de la lame d'eau.

Le projet qui intervient dans la zone, en accord avec les ONG et les autorités administratives (Gouverneur...) ayant refusé de financer tout investissement communal sur ce projet tant qu'un nouvel accord n'était pas trouvé, a été stoppé pendant près de 7 ans, jusqu'à ce

que les autorités traditionnelles acceptent le principe d'une renégociation des droits fonciers permettant de réduire les inégalités d'accès au foncier entre les différentes communautés riveraines des lacs, ce qui ouvre le champ d'une subvention du programme d'appui au développement local de Tombouctou (PADL TO) aux communes concernées pour mettre en œuvre le projet de réhabilitation de l'infrastructure d'irrigation.

Le cas du cercle de Bandiagara

Une ONG malienne du cercle de Bandiagara intervient à la demande des femmes pour faciliter leur accès au foncier pérenne en contre-saison.

Pour cela, quand une femme fait part de sa demande à l'ONG, celle-ci lui demande de faire d'abord un travail de repérage des leaders d'opinion du village qui pourraient être opposés à l'idée de confier des terres à des femmes sur du moyen terme. Une fois ces leaders d'opinion repérés, une fois leurs enjeux identifiés, le personnel de l'ONG se déplace dans le village pour s'entretenir avec eux et pour les convaincre de l'intérêt – pour eux et pour le village – de répondre à la demande des femmes d'avoir un accès pérenne au foncier. Une fois ces leaders d'opinion convaincus, l'ONG vient présenter et négocier le projet en assemblée de village. Les femmes sont ensuite bénéficiaires individuelles de terrain pour des périodes de 5 ans renouvelables. Cette attribution foncière est alors validée au niveau communal par le maire qui confirme l'octroi du droit d'usage à la femme concernée.

En conclusion, même si cette analyse demanderait à être approfondie et sans doute nuancée par un travail de terrain sur chacun des projets mis en œuvre pour en décoder la démarche et les résultats, on constate que les projets – à l'exception de rares actions de terrain – ont peu d'influence directe sur la réduction des inégalités, si ce n'est les inégalités spatiales.

Plusieurs facteurs peuvent permettre d'expliquer cette situation :

Le pouvoir...

S'attaquer à la réduction des inégalités est une question éminemment « politique », donc conflictuelle, qui dépasse souvent le champ et les prérogatives d'action des projets, voire qui se heurte à l'opposition des responsables locaux des projets et/ou de leurs tutelles administratives localement impliquées dans les mécanismes qui fondent ces inégalités.

Le temps...

Le temps du développement et du changement social n'est pas celui des projets et financements. Les projets, programmés sur des durées courtes, sont soumis à l'exigence de décaisser et de fournir des résultats dans des temps réduits qui ne leur permettent pas de rentrer dans la complexité du réel. Or, s'attaquer à la réduction des inégalités demande une connaissance fine des réalités, basées sur des études de fond et sur un travail de longue haleine pour les valoriser, les exploiter et construire des démarches de travail adaptées.

Les compétences...

Les équipes projets manquent souvent de formation, de compétences et d'outils d'analyse de la société dans laquelle ils interviennent, et ne disposent pas d'outils méthodologiques

pour construire des démarches d'action allant dans le sens de la contribution à la réduction des inégalités.

Les moyens...

Se situant à des niveaux méso (de plus en plus au niveau régional), ces projets n'ont pas les moyens (humains et matériels) d'affiner leurs analyses et leurs pratiques pour prendre en compte les inégalités sociales qui sont des inégalités qui clivent la société au niveau local, voire micro-local. En effet, ce travail demanderait la constitution d'équipes importantes, stables et compétentes pour assurer une réelle connaissance et permanence sur le terrain.

V. DES PISTES POUR ENCOURAGER ET AMÉLIORER CES PRATIQUES INNOVANTES

Les pratiques des collectivités territoriales maliennes et des projets permettent de tirer un ensemble d'enseignements, potentiellement utiles aux acteurs qui souhaitent s'impliquer dans l'appui à des actions publiques locales de réduction des inégalités. Ces enseignements ont donné lieu, en 2006, à la formulation de huit pistes d'investissement que l'on peut décliner comme suit :

1. L'enjeu de la définition d'indicateurs de réduction des inégalités au niveau local

La réduction de la pauvreté et des inégalités sont étroitement liées, leurs mesures également, mais elles se révèlent particulièrement difficiles. Au Mali, comme dans la plupart des PMA, le choix des indicateurs de mesure fait dans le cadre du CSLP a été le suivant :

« On peut caractériser le pauvre à travers, entre autres, le besoin de prestations élémentaires de santé, d'éducation de base, d'accès à l'eau potable ainsi qu'à d'autres services essentiels qui doivent être fournis par la communauté afin d'empêcher les individus de sombrer dans un état de dénuement. À partir de ce concept, l'incidence et la profondeur de la pauvreté peuvent être déterminées à partir des informations relevées sur les infrastructures socio-économiques ».

La méthodologie repose sur un indicateur appelé « score de pauvreté » calculé à partir de la distance entre le lieu de résidence et les infrastructures sociales de base²³. La mesure de la pauvreté par cet indicateur permet d'identifier les zones où se concentre la pauvreté au sein d'un pays ou d'une région et permet donc une appréciation des inégalités de type spatiales.

Toutefois, l'approche homogénéise le niveau de pauvreté de l'ensemble des individus d'une même localité sans intégrer la question des inégalités entre les individus et groupes sociaux et réduit l'appréciation de la pauvreté à la seule accessibilité aux services (sans prendre en compte ni l'effectivité et la qualité de ceux-ci, ni les autres dimensions de la pauvreté...).

²³ Cela peut alors donner lieu à une sorte de carte simplifiée de score de pauvreté qui est un outil qui peut servir aux programmes locaux de développement en matière de ciblage des pauvres, pour la surveillance des taux de pauvreté et pour le suivi de l'évolution des taux de pauvreté au cours du temps.

Un travail de recherche pour l'amélioration de la définition des indicateurs de pauvreté et d'identification d'indicateurs des inégalités au niveau local et de mode de mesure du suivi de l'évolution des inégalités est une priorité pour pouvoir agir utilement et à bon escient en matière de réduction des inégalités. Une piste pourrait être de commencer par travailler sur l'identification des indicateurs qui – formellement ou non – sont de fait utilisés par les acteurs locaux pour apprécier la situation en matière d'inégalités sur leur territoire.

2. La nécessité de développer une large éducation citoyenne sur la question des inégalités

Les inégalités sociales sont constitutives de la société malienne et reposent sur des systèmes de valeurs ancrés dans toutes les couches de la société, tant en milieu rural qu'urbain.

Pour faire évoluer ces systèmes de valeur et éviter une polarisation sur ceux-ci, un travail d'éducation civique, adapté aux différents contextes du pays, est nécessaire.

Ce travail d'éducation civique demande un engagement au plus haut niveau de l'État. En effet, seuls les responsables politiques nationaux ont l'autorité et la légitimité pour mettre en évidence l'existence dans la réalité d'inégalités en contradiction avec les textes constitutifs de l'État malien (la Constitution par exemple).

Il s'agirait de développer une stratégie de long terme s'appuyant d'une part sur le système éducatif, qui est le service public qui a la meilleure couverture du territoire national, et d'autre part sur les radios locales (radios privées, radios communautaires) et la radiotélévision nationale, pour produire et diffuser des émissions traitant de ces thématiques.

Un tel travail demanderait la mise en place d'un dispositif national d'éthique chargé de valider les contenus des différentes émissions produites et d'être à l'écoute des réactions produites par ce travail d'éducation citoyenne de manière à pouvoir intervenir dans le cas où se produiraient soit des « dérapages » dans le contenu et la forme des outils de communication produits, soit des effets de polarisation au niveau des sociétés locales.

3. L'importance de la mise en place d'un dispositif de renforcement des capacités sur la problématique de la réduction des inégalités

Un dispositif pourrait être mis en place, permettant d'une part de valoriser au mieux les compétences et potentiels existants, et d'autre part de se donner les moyens de mettre en débats les inégalités, en particulier sociales, de renforcer les compétences de ceux qui ont les moyens de les traiter et ainsi de contribuer à les diminuer. Cela passerait par la promotion des échanges d'expériences et la formation.

• Échanges d'expériences

Élus, ONG et coopérations sont confrontées à la question des inégalités et ont développé des pratiques, que cette étude a commencé à révéler. La richesse des expériences des différents acteurs qui, soit ont intégré la réduction des inégalités à la mise en œuvre de leurs actions, soit ont défini des politiques de réduction des inégalités, milite dans le sens de favoriser la diffusion et la valorisation de ces expériences. Ceci peut se faire à plusieurs niveaux complémentaires entre eux :

Échanges entre élus

Les élus semblent peu communiquer entre eux sur ces thématiques. En effet, les thématiques sont délicates et elles les mettent en jeu eux-mêmes, puisqu'ils appartiennent à différentes catégories sociales, et à ce titre sont acteurs de la problématique qu'ils traitent. Pour mettre en place un véritable échange entre élus, l'intervention de « facilitateurs » serait sans doute nécessaire. La coopération décentralisée pourrait jouer un rôle intéressant dans cette démarche en croisant les expériences des collectivités françaises en matière de lutte contre les inégalités avec celles de leurs partenaires maliens.

Échanges entre élus et acteurs de l'appui à la décentralisation

De la même manière, les élus pourraient jouer un rôle de premier plan en échangeant sur leurs pratiques avec les différents acteurs de l'appui à la décentralisation (dispositifs d'appui technique et financier, partenaires techniques et financiers). Ces échanges permettraient de renverser les relations habituelles et de travailler à partir des pratiques réelles des collectivités locales sur des problématiques qui nous concernent tous.

- ***Implication dans la formation des acteurs de la décentralisation***

Enfin, à partir de là, certains élus pourraient intervenir dans le cadre de la formation des acteurs de la décentralisation sur la problématique pauvreté/inégalités. Ces interventions autour d'études de cas permettraient de montrer qu'il est possible d'agir sur les inégalités, de diffuser les démarches utilisées et d'ouvrir de nouvelles perspectives aux différents participants en identifiant les innovations produites en matière d'élaboration de nouveaux contrats sociaux.

- ***Formation***

Il s'agirait de mettre en place un groupe de formateurs et/ou de centres de formation compétents en renforcement de capacités, ayant des compétences de base sur la thématique de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce groupe serait accrédité, suivi et alimenté sur la thématique de la réduction des inégalités, et aurait pour rôle de renforcer les capacités des cadres de l'État, des collectivités locales et des PTF ainsi que les élus dans le cadre de formation de niveau national, et de réaliser des formations de formateurs au niveau régional auprès de centres de formation en région, compétents en matière de renforcement des capacités, ayant des compétences de base sur la thématique de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce groupe serait accrédité, suivi et alimenté sur la thématique de la réduction des inégalités.

Ce programme pourrait s'articuler ou s'intégrer à la Stratégie Nationale de Formation des Acteurs de la Décentralisation, prévoyant la mise en place d'un groupe restreint d'opérateurs centraux à Bamako, un travail de sélection d'un groupe de centres de formation en région et la mise en place d'un programme de formation de chacun de ces centres de formation par les formateurs du noyau national.

4. L'exigence de prise en compte de la question des inégalités par les partenaires techniques et financiers (PTF)

Les PTF, sans le vouloir, peuvent générer, de par leurs actions, des inégalités. Inégalités spatiales bien évidemment, mais aussi renforcement des inégalités sociales, ne serait-ce qu'en rentrant dans le « moule » d'un travail au niveau communal qui prend le village comme une unité cohérente avec pour interlocuteurs principaux le chef de village et ses conseillers.

Il serait donc essentiel que les PTF prennent en compte cette dimension des effets pervers de leurs interventions avant de s'engager dans un projet. L'intégration d'un critère sur les effets du projet en matière d'inégalités dans les études de faisabilité permettrait en partie de résoudre cette situation.

5. Passer d'une « culture projet » à une « culture politique publique locale »

La première phase de la décentralisation a mis en avant la culture de projet qui, indéniablement, a eu un réel impact, les collectivités locales ayant investi là où l'État n'avait pas investi depuis parfois plusieurs dizaines d'années.

Toutefois, d'une part la capacité d'investissement des collectivités reste encore limitée (les investissements réalisés par les collectivités représentent moins de 2 % du budget de l'État), et d'autre part on ne connaît que trop les risques de la constitution de « cimetières » d'infrastructures, faute d'avoir défini de orientations politiques et d'avoir réfléchi en termes de mise en place de services publics pérennes avant de se lancer dans la réalisation d'investissements.

Intervenir, investir dans le champ social sont des solutions de facilité pour les collectivités locales, car il y a déjà des cartes scolaires, des cartes sanitaires, des plans et des budgets des différentes infrastructures types. Or, on constate que les infrastructures scolaires et sanitaires qui visent à répondre aux besoins des plus pauvres (écoles communautaires, CSCOM...) ne sont pas utilisées faute de personnel, faute de bonne gestion, et que les collectivités locales n'ont pas les moyens de suppléer les usagers pour les prendre en charge.

6. Faire évoluer le mode de planification du développement des collectivités locales

Les modes de planification du développement des territoires choisis lors de la mise en place du processus de décentralisation passent par l'élaboration des plans de développement sociaux, économiques et culturels (PDSEC) dans chaque collectivité territoriale.

Ce mode de planification a l'avantage d'assurer un minimum de contact entre les élus et les entités (cercles, communes, villages ou fractions) qui composent la collectivité, ainsi que de donner une base pour arbitrer entre les différents investissements à réaliser par la collectivité, de manière à ce que ceux-ci ne soient pas arbitraires. Toutefois, la démarche d'élaboration et de mise en œuvre des PDSEC pose, comme on l'a vu plus haut, une série de problèmes :

- **Une démarche faussement participative, qui renforce le poids des autorités traditionnelles**

La démarche d'élaboration des PDSEC est extrêmement courte, puisque les PDSEC sont généralement élaborés en moins d'une semaine, avec un temps de travail par village qui dépasse rarement une journée, et s'organise sous forme d'assemblée générale, sous la responsabilité des autorités traditionnelles du village. Cette démarche ne permet donc pas la participation réelle des différents groupes sociaux et encore moins de traiter les questions liées à l'identification la compréhension et la recherche de solution aux inégalités.

- **Une démarche qui bénéficie essentiellement aux prestataires**

L'élaboration du PDSEC est réalisée par des prestataires externes (ONG, bureaux d'études...) qui sont rémunérés pour cela et qui sont ceux qui retirent l'essentiel des bénéfices à la fois matériels et en termes de connaissance de la commune, au lieu que ce soit les élus et les services techniques de la commune qui fassent ce travail.

- **Une démarche qui aboutit sur un « chapelet de besoins »**

Les PDSEC débouchent sur un chapelet de besoins et/ou de projets et pas sur une politique publique de développement pour la collectivité locale, reproduisant la pratique de l'État qui pendant longtemps s'est limité à réaliser des investissements (école, dispensaire, puits) sans qu'ils s'inscrivent dans une politique de développement national.

- **Une démarche qui occulte la responsabilité des élus**

Les PDSEC ont tendance à occulter la responsabilité des élus qui, de fait, vont être ceux qui vont devoir arbitrer entre le chapelet de besoins au moment de l'élaboration des budgets annuels, mais qui arbitrent plus en fonction des opportunités entre des actions qu'entre des orientations.

Il est donc nécessaire de repenser les PDSEC, en dépassant l'idée que la planification va tout résoudre, redonnant aux élus leur rôle de définition des politiques publiques, articulant la planification des investissements avec la mise en place de services publics et d'instances communales pérennes, et en repensant le rôle des chefs de village pour éviter que la parole ne soit monopolisée par des acteurs qui ont un réel niveau de légitimité mais ne représentent pas tous les intérêts des habitants du village. Pour cela, un travail d'élaboration et de mise à disposition de méthodologie de prise en compte de la réduction des inégalités dans l'action publique locale est à réaliser.

7. Intégrer la réduction des inégalités dans les procédures administratives de la décentralisation

Des modifications des textes et procédures de la décentralisation, permettant la prise en compte de la problématique pauvreté-inégalités, sont possibles. Ces modifications de type normatif n'ont pas de sens si elles ne sont pas accompagnées d'autres mesures. En effet, comme toute mesure, elles peuvent être aisément contournables. Ces modifications pourraient concerner essentiellement les procédures d'accès aux Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT). Parmi ces modifications, on peut imaginer la mise en place d'un critère sur la prise en compte par la collectivité de la lutte contre les inégalités sociales dans les investissements financés de l'exercice antérieur. Ce critère permettant d'augmenter

les droits de tirage de la collectivité auprès du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales. Ce critère n'a de sens qu'accompagné d'un intense travail de formation sur les inégalités sociales et les raisons de lutter contre, sinon il risque de n'être perçu que comme une conditionnalité de plus. Autre suggestion : introduire un critère de réduction des inégalités dans l'instruction des projets. La grille d'évaluation actuelle pour l'accès au FICT est composée de onze critères mais ne prend pas en compte la problématique inégalités-pauvreté. Un douzième critère pourrait être ajouté qui viserait à s'assurer que le projet ne contribue pas à augmenter les inégalités sociales.

8. Différencier appui à la décentralisation et au développement local

La mise en place de la décentralisation a amené une politique du « toute collectivité locale » confondant développement local et décentralisation. Si l'on veut permettre aux groupes sociaux défavorisés de se faire entendre, de développer des initiatives locales, de produire du changement au niveau local, il est nécessaire de différencier l'appui aux collectivités territoriales et l'appui aux acteurs locaux.

La collectivité a toute la légitimité pour coordonner le développement sur son territoire. Mais elle n'a ni la légitimité, ni les capacités d'être le seul acteur de développement. Elle a besoin de se confronter, de s'articuler avec un tissu d'organisations locales avec lesquelles elle va être amenée à se concerter et qui vont la bousculer...

Ce faisant, au nom de l'appui à la décentralisation, l'État malien et les partenaires techniques et financiers ne doivent pas abandonner les programmes d'appui au développement local qui pourront contribuer à la mise en place d'espaces publics locaux permettant la concertation entre les collectivités locales et les autres acteurs.

CONCLUSION

Paradoxalement, alors que pour la plupart des partenaires institutionnels la question de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités est vue comme une nouvelle mode su-bie ou comme une thématique abstraite, elle fait l'objet d'innovations méthodologiques et opérationnelles de la part de nombreux élus qui y sont confrontés tous les jours dans l'exercice de leur mandat.

Si la plupart des élus rencontrés ne parlent pas spontanément de lutte contre les inégali-tés, ils sont concernés par les inégalités et ils cherchent à intervenir sur celles-ci – en particu-lier les inégalités spatiales et les inégalités d'accès aux services – mais pas uniquement. L'échantillon d'élus rencontrés n'a pas de valeur statistique mais est tout de même significatif d'une préoccupation réelle ainsi que d'une capacité à innover, elle aussi bien réelle. Cette préoccupation et les innovations semblaient en 2006 être plus notoires au niveau des com-munes qu'au niveau des cercles ou des régions.

Nous avons vu que les exécutifs locaux ont de réelles raisons, motivations, de s'impliquer localement dans des actions de réduction des inégalités. Ces raisons, qui sont de nature di-versifiée (convictions personnelles, enjeux de prestige, intérêt des élus, pression sociale...) sont de puissants moteurs pour une action publique locale.

L'essentiel des modalités d'action, des leviers dont disposent les collectivités locales pour agir sur les inégalités, sont des leviers qui ne sont pas exclusivement financiers. Ils sont de l'ordre de l'organisation, la réglementation, la négociation et la concertation.

Cependant, les exécutifs locaux sont placés dans des situations où ils manquent de moyens pour mettre en œuvre de réelles politiques publiques locales de réduction des inéga-lités. En effet, se combinent la difficulté à avoir accès aux compétences opérationnelles (les démarches nationales standardisées comme celles d'élaboration des plans de développe-ment sociaux, économiques et culturels ayant montré leurs limites), le manque de leviers d'actions (compétences administratives, disponibilités budgétaires...) et l'absence de l'inscription de ces questions à l'agenda politique des différents niveaux des collectivités lo-cales et de l'État.

Cette situation a pour conséquence que malgré l'implication personnelle forte de nom-breux élus, à ce jour, les collectivités locales n'interviennent quasiment pas sur le champ des inégalités les plus profondes que sont les inégalités sociales, c'est-à-dire celles qui cli-vent durablement la société malienne : inégalités ethniques, de castes, de genre, d'âge, souvent articulées entre elles. Si quelques actions sont menées en ce sens, elles sont souvent de trop faible envergure pour briser les chaînes d'inégalités dont sont victimes les groupes d'acteurs sociaux les plus exclus, vulnérables ou marginalisés. Les collectivités locales interviennent toutefois davantage sur l'expression de ces inégalités que sont les inégalités en termes d'accès aux opportunités.

En ce qui concerne les projets, même si cette analyse demanderait à être approfondie et sans doute nuancée par un travail de terrain sur chacun des projets mis en œuvre pour en décoder la démarche et les résultats, nous constatons que les projets – à l'exception de rares

actions de terrain – ont peu d'influence directe sur la réduction des inégalités, si ce n'est les inégalités spatiales.

Alors que le Mali vit actuellement une transformation profonde de ses structures grâce à l'affermissement de la démocratisation et au processus de décentralisation, et que ces transformations vont s'accélérer avec la réforme de l'État mais aussi sous la pression extérieure tant économique (APE...) que politique et sécuritaire mondiale, la prise en compte de l'ampleur des inégalités sociales pour parvenir à les réduire à des niveaux socialement acceptables deviendra un enjeu national.

Pour préparer cette évolution et contribuer à construire ces nouveaux contrats sociaux locaux, gages d'une société plus juste et donc plus stable, il semble essentiel de commencer par valoriser l'expérience des élus et des acteurs locaux qui agissent déjà à ce niveau. Il s'agit ensuite de le renforcer par un travail de formation des acteurs de la décentralisation et de la société en général, afin de clarifier ce que la notion d'« inégalités » veut dire et démontrer que les inégalités, même les plus ancrées, ne sont pas vécues comme « normales » par tous, ni « immuables ».

Il est possible, si la volonté politique est là tant au niveau des collectivités territoriales que de l'État, de réduire les inégalités pour permettre à tous les Maliens de vivre dignement.

BIBLIOGRAPHIE

- BAKO-ARIFARI N., LAURENT P.-J. (eds), *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, APAD, bulletin n°15, mai 1998.
- BLUNDO G., MONGBO R. (eds), *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, APAD, bulletin n°16, décembre 1998.
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F., *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? »* Politique africaine n°87, octobre 2002, 11 p.
- COGNEAU D., (1996), *Pauvreté et développement, un bilan malaisé*, Paris, Dial.
- DEMANTE M.-J., TYMINSKY I., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, Paris, IRAM, 2008.
- DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, juillet 2002, 30 p.
- DIAWARA M., « Le 'prix de la vie'. Impôts et taxes dans la commune de Sirakorola (Cercle de Koulikoro, Mali) », *Études Récit* n°18, septembre 2007, Ouagadougou, Laboratoire Cit oyennetés, 27 p.
- DNCT (Direction Nationale des Collectivités Territoriales), *Document cadre de politique nationale de décentralisation (2005-2014)*, Bamako, Mali, Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, mars 2004, 26 p.
- DUBOIS J.-L. (dir.), HUYGHEBAERT P. (coord.), *Actes du Forum international Équité et développement : Pratiques de mise en œuvre de l'équité*, CD-ROM, Réseau IMPACT, Paris, octobre 2008.
- DUBRESSON A. et FAURÉ Y.-A. (dir.), *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*, Paris, Revue Tiers Monde, n°181, janvier-mars 2005.
- DURAY-SOUNDRON C., MESTRE C., *Coopération décentralisée et prise en compte des inégalités : des enjeux aux pratiques*, Cahiers de la Coopération Décentralisée n°1, CUF, 2009.
- FAY C., KONÉ Y.-F., QUIMINAL C. (éd.) (2006), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Éditions, 2006.
- FROGER G. et MERAL Ph., Introduction, in *Monde en développement*, n°36-2008/1-n°141.
- GENTIL D. et HUSSON B. (1996), « La décentralisation contre le développement local », in *Rapport 1996 de l'Observatoire de la Coopération française*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 59-92.
- GONZALEZ L. (2007), *Sécurisation d'accès et approche par les droits. Une étude des modes de facilitation et de sécurisation au Gret : vers une approche en termes de droits ?* Rapport de stage.
- Gouvernement du Mali, *Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, Bamako, Mali, mai 2002, 89 p. + annexes 48 p.

HUCHON J., Réseau IMPACT (2007), « Les inégalités sont-elles facteurs de fragilités ? » in Châtaigner J.-M. et Magro H. (dir), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, pp. 75-89.

HUSSON B. (2000), « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », in *Traverses*, n°7, Paris, Groupes Initiatives, CIEDEL.

IIED, UPPSALA UNIVERSITY, *Decentralization in Practice: Power, Livelihoods and Cultural Meaning in West Africa*, Uppsala, 4-6 May 2004.

INTARTAGLIA D. et CORRÈZE A., « Le développement local entre décentralisation et privatisation. Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie) », in *Traverses*, n°11, janvier 2002.

JACOB J.-P., « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine*, n°71, 1998, pp. 133-147.

LAMBERT A., LE MEUR P.-Y., *Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, RESEAU IMPACT, Gret/MAE, juillet 2002, 45 p.

LE BRIS E. et PAULAIS T., « Introduction thématique », in *Décentralisations et développement*, Afrique contemporaine, 2007, n°221.

LE MEUR P.-Y., « Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources », in *Coopérer aujourd'hui*, n°34, Paris, Gret, décembre 2003, 20 p.

LEVY M., *Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne, le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, Réseau IMPACT/CUF, novembre 2002, 69 p.

MESTRE C., DURAY-SOUNDRON C., HUYGHEBAERT P., TUROT O. (2009), *Réduire les inégalités par les politiques publiques locales*, Manuel pratique, Réseau IMPACT, 135 p.

MESTRE C., KEITA M., KEITA A., *Études sur la prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali*, Lyon/Paris, CIEDEL/Réseau IMPACT, 2006, 75 p.

RESEAU IMPACT (2007), *Une Charte*, 3 p.

RIDE V. (2006), *La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres du comité de santé*, Ouagadougou, Études Récit, n°12.

TOTTÉ M., DAHOU T. et BILLAZ R., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Cota/Karthala/Enda Graf, 2003.

WINTER G., *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, KARTHALA-IRD, 2001, 451 p.

WINTER G., *L'impatience des pauvres*, Paris, PUF, janvier 2002, 294 p.

Avec nos remerciements chaleureux à Anne-Sophie Brouillet, Abdoulaye Keita (Delta C), Mamadou Keita (Delta C) et Patricia Huyghebaert (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT), pour leur précieuse contribution.

-
- Traverses n° 1.** *Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires.* Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Traverses n° 2.** *Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels.* Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Traverses n° 3.** *Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin.* Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Traverses n° 4.** *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè.* Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Traverses n° 5.** *Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge.* Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Traverses n° 6.** *Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur).* Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).
- Traverses n° 7.** *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est.* Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).
- Traverses n° 8.** *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime).* Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).
- Traverses n° 9.** *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie.* Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).
- Traverses n° 10.** *Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali).* Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).
- Traverses n° 11.** *Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie).* Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corréze] (janvier 2002).
- Traverses n° 12.** *Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes.* Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).
- Traverses n° 13.** *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement.* Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).
- Traverses n° 14.** *Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda.* Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Apollin [Cicda] (juin 2004).
- Traverses n° 15.** *Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ?* Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).
- Traverses n° 16.** *Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ».* Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).
- Traverses n° 17.** *Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil.* Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).
- Traverses n° 18.** *Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso.* Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).
- Traverses n° 19.** *État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo.* Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).
- Traverses n° 20.** *Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation.* Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss (mai 2006).
- Traverses n° 21.** *Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali.* Par Bakary Traoré, Socodevi (mai 2006).
- Traverses n° 22.** *Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?.* Par Younoussa Hamara Toure, AEMA (mai 2006).
- Traverses n° 23.** *Réflexions sur le rôle et la place de l'animatrice de développement local. Expérience du GRDR dans la région du Guidimakha, Mauritanie.* Par Alassane Thiolye, GRDR (septembre 2006).
- Traverses n° 24.** *Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun).* Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel (septembre 2006).
- Traverses n° 25.** *La décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale.* Par Jeanot Minla Mfou'Ou, Canadel (septembre 2006).
- Traverses n° 26.** *Développement pastoral et gestion des ressources naturelles L'approche par les unités pastorales dans la zone du Ferlo, Sénégal.* Par Cheikh Fall, PRODAM (septembre 2006).
- Traverses n° 28.** *Passer de l'appui aux petites entreprises de transformation à une approche de développement local. Réflexions autour d'un projet laitier dans la communauté de Sinto, Pérou.* Par Claire Aubron, SupAgro, et Joseph Le Blanc, Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (septembre 2007).
- Traverses n° 29.** *Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal.* Par Virginie Rachmul, Gret, et Isabelle-Marie Cyr (septembre 2007).
- Traverses n° 30.** *« Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan – Comores.* Par Dorothee Pierret, Iram et Christine Poursat, Gret (septembre 2007).
- Traverses n° 31.** *Les agrocarburants : opportunités et menaces pour les populations du Sud. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 25 juin 2008.* Sous la coordination de Maryline Cailleux [Gret], Damien Lagandré [Gret] et Anne Lhomme [Iram] (juin 2008).
- Traverses n° 32.** *Construire un réseau de producteurs ruraux autour d'une nouvelle production. L'exemple du Projet Piscicole de Guinée Forestière (PPGF).* Sylvain Halftermeyer (avril 2009).
- Traverses n° 33.** *Les relations ONG-entreprises : l'expérience du Groupe initiatives. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 septembre 2008.* Sous la coordination de Cécile Patat [Iram].
-

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série *Traverses* veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série *Traverses* est éditée par le Groupe *initiatives*, qui rassemble huit organisations françaises de coopération internationale partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes des actes sont conduits par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe *initiatives* : Myriam Mackiewicz-Houngue (AVSF), Olivier Thomé (Ciedel), Anne-Françoise Thierry (Essor), Olivier Le Masson (GRDR), Christian Lespinats (HSF), Isabelle Hanquier (APDRA-F), et animé par Christian Castellanet (Gret) et François Doligez (Iram).

► Tous les numéros de *Traverses* sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe *initiatives* (www.groupe-initiatives.org). Certains sont accessibles via les sites d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org) ou du Gret (www.gret.org).



c/o Gret
Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 01 70 91 92 50
Fax 01 70 91 92 01
reseau-impact@gret.org



30 rue Sainte-Hélène
F-69002 Lyon
Tél. 04 72 77 87 50
Fax 04 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr



Campus du Jardin tropical
s/c AVSF
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. 01 43 94 72 01 - Fax 01 43 94 72 17
gr-initiatives@groupe-initiatives.org