

La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain

La décentralisation, une manière d'en finir avec la colonie ?

SELON une thèse de Mahmood Mamdani (1996), pendant l'époque coloniale, le pouvoir dans le monde rural est confié à des autorités locales, traditionnelles ou néo-traditionnelles (les « chefs de canton »), qui verrouillent l'existence des populations en leur appliquant des lois « coutumières » en matière de droits fonciers, communautaires et individuels. Il n'existe ni marché foncier qui permettrait un accès à la terre en dehors des règles de « l'indigénat », ni marché du travail, ni droit civil pour les ruraux. Ce « *despotisme décentralisé* » dont on ne trouve pas l'équivalent en milieu urbain a pour conséquence d'accentuer la rupture entre ville et campagne et de produire un monde rural fragmenté, profondément divisé selon des lignes ethniques, chaque groupe étant gouverné selon ses « coutumes » propres. Après les indépendances, les États africains reprennent sans le modifier particulièrement cet héritage colonial du régime de gouvernement à « double voie », la ville s'organisant sur la base de pouvoirs délégués à la société civile tandis que la brousse reste soumise à des autorités traditionnelles largement soutenues par l'État, dans une version modernisée de l'*indirect rule* dont les chercheurs s'accordent pour dire à présent

qu'elle n'a jamais été le propre des pays colonisés par l'Angleterre : « *La majeure partie de l'Afrique des paysans libres, dit Mamdani, est enfermée dans une version non raciste de l'apartheid* » (1996 : 61). L'anthropologie européenne du développement (T. Bierschenk, 1994, J.-P. Olivier de Sardan, 1995, J.-P. Jacob *et al.*, 1993, N. Webster, 1996) explore depuis plusieurs années le régime particulier de pouvoir auquel est soumis le milieu rural et la combinatoire spécifique d'institutions locales productrices de stabilité dans ce contexte, étant entendu que le paysage organisationnel local dépasse aujourd'hui largement le simple binôme État-autorités traditionnelles des débuts de la colonisation. L'histoire des pouvoirs locaux en Afrique est faite, pour paraphraser Marc Augé, « *d'addition, d'alternance, mais non de synthèse* » (1982 : 14). Elle 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... (1).

La décentralisation comme projet vise *a priori* à la fois à rompre avec la société dualiste en mettant les villages regroupés au niveau des acquis des villes – constitution de communes rurales pourvues des mêmes compétences que les communes urbaines, souvent beaucoup plus anciennes – et à en finir avec la multicentricité, en instaurant des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion, dont on souhaite qu'elles canalisent tous les flux (physiques, financiers, d'autorité), la concentration autour d'une entité unique apparaissant – contre certains auteurs, cf. Ostrom, Schroeder et Wynne, 1993 ; Hyden, 1990 ; Webster, 1996 – comme un gage d'efficience dans l'allocation des ressources.

L'examen des politiques de mise en place de la décentralisation actuelles ou passées dans divers pays africains montre, d'une part, que l'héritage colonial en matière de gouvernement dual n'est jamais liquidé sans problèmes et, d'autre part, que la multicentricité n'est pas battue en brèche par simple décret. Sur le premier thème, le lecteur pourra trouver des éléments de preuve de la réti-

(1) Ce système est d'ailleurs fortement encouragé par les projets intégrés des années 70 qui demandent que collectivités locales, administrations régionales et

ministères techniques jouent tous leur rôle dans l'exécution des projets (voir sur le sujet J. Fisette, 1996 : 17).

cence des États à traiter de la même façon brousse et milieu urbain dans les difficultés à trouver le rythme de mise en place de la décentralisation :

- au Sénégal, au Mali : conflits entre ministères sur la progressivité ou non de la réforme pour le milieu rural entre 1964 et 1970 pour le Sénégal, en 1991-1992 pour le Mali ;

- au Bénin : exclusion systématique du milieu rural du champ de la réflexion politique sur la décentralisation jusqu'à 1974 ;

- au Burkina Faso : admission de la progressivité de la réforme avec un préfet-maire administrant dans un premier temps les communes rurales, proposition en 1996 – rejetée par le gouvernement – de constitution de collectivités rurales de développement sans élus, renvoi final « à 2010 » de l'échéance pour la mise en place de communes rurales avec des structures élues.

Quant à la multacentricité, elle ne paraît guère devoir être sérieusement compromise par les réformes en cours. Il est probable que certains États souhaitent en théorie privilégier les collectivités territoriales. En témoignent l'accompagnement de la décentralisation par des mesures visant à conférer des compétences fortes (financières et de planification) aux collectivités territoriales et les pressions pour que la coopération internationale réoriente ses flux d'aide, par exemple de l'appui aux organisations paysannes ou à la gestion des terroirs villageois à l'appui aux collectivités territoriales (2), dans une transformation subreptice de ce qui doit être entendu sous l'acception de « développement local » (voir au sujet de la coopération française, D. Gentil et B. Husson, 1995). Cependant, les États n'ont pas les moyens de soutenir les structures décentralisées dans une mesure telle qu'elles puissent monopoliser l'offre de développement ou fournir les seuls instruments de la régulation sociale nécessaire à la vie en collectivité. Il est même probable, comme on le verra plus loin, qu'ils perçoivent qu'ils n'ont, pour certains, pas intérêt à leur assurer un tel monopole.

Les États face à la réforme : fragmentation, participation et sous-engagement

L'Afrique coloniale anglophone a introduit des gouvernements locaux formalisés dès la fin de la seconde guerre mondiale et ces gouvernements locaux ont été généralement supprimés au moment

(2) Voir le cas sénégalais, où, dans le cadre de la régionalisation, les ONG d'équipement en biens publics (santé, hydraulique, génie rural et conservation des sols) devraient, selon le rapport final sur la stratégie de régionalisation (Docu-

ment n° 1, décembre 1992), passer sous la tutelle des collectivités territoriales et participer à hauteur de 3,6 % au budget d'investissement des régions, contre 12,3 % pour les bailleurs de fonds bilatéraux.

de l'indépendance parce que, selon B.K. Lucas, les nouveaux leaders avaient besoin de renforcer le nationalisme et les allégeances à l'État (1963). L'Afrique francophone, qui n'a pas connu les mêmes expérimentations coloniales en milieu rural, a pu croire possible de réaliser dès le départ du colonisateur la double tâche de construire l'État et d'instaurer des gouvernements locaux. Les premières velléités de décentralisation au Mali, au Burkina Faso et au Sénégal datent en effet de 1960, le Sénégal étant le seul pays à concrétiser, en 1972, ce projet qui avait été commun à l'ensemble de la sous-région. C'est dire que l'idée de décentralisation sur le continent africain est assujettie à des historicités spécifiques, dont il serait trop long de décrire les cycles.

Je m'intéresse ici à la politique de décentralisation telle qu'elle se présente à partir des années 80-90 pour un certain nombre de pays n'ayant pas de collectivités territoriales constituées (Bénin, Burkina) ou n'ayant jusqu'alors que des systèmes incomplets (Sénégal, Ghana, Mali). Le contexte est celui d'une crise sévère des finances publiques qui entraîne une révision à la baisse, sous la pression des organisations internationales, de la volonté de contrôle des États sur leurs sujets et pousse à une reconnaissance de fait des acteurs locaux et de la coopération dans la production des services publics. Les objectifs d'expansion des structures décentralisées ne sont pas les mêmes que celles qui prévalaient en 1950-1960, les motivations actuelles renvoyant à la fois à des enjeux de démocratisation, de développement local, de libéralisation économique et de retrait des États (cf. J. Félix, 1996), ce qui permet d'ailleurs au décideur d'opérer une translation constante des thèmes selon les acteurs avec lequel il argumente, la nécessité pour les États de diffuser les effets de la crise économique vers le bas sous l'effet des ajustements structurels – qui constitue bien un des motifs essentiels pour décentraliser – pouvant être convertie, par exemple, en nécessité de démocratiser la société et de rendre l'initiative aux populations. On donne ainsi l'impression qu'une volonté venue d'en haut, celle de l'État central – largement poussée en l'occurrence par les institutions de Bretton Woods et les coopérations bilatérales –, rencontre un souhait formulé « d'en bas », celui des populations, dont on ne voit pas comment elles pourraient décemment s'opposer à leur « libération », libération qu'elles ont par ailleurs éventuellement réclamée (ou « fait » demander) dans d'autres forums (conférences nationales...).

Cependant, à l'aube de ce nouveau cycle de réforme, les États africains paraissent hésiter avant de démanteler un système de gouvernement dualiste vieux de près d'un siècle, sans doute parce qu'ils ne sont pas si sûrs d'en contrôler *a priori* toutes les conséquences. D'une part, la décentralisation introduit de fait, comme le note T. Michalon, « la reconnaissance par le pouvoir central de

l'existence, au sein de la Nation, d'intérêts parcellaires distincts des intérêts de celle-ci ; les "affaires locales", susceptibles d'être érigées en centres de décision administrative distincts de l'État lui-même » (1988 : 15).

On a beaucoup vanté les réformes en les justifiant comme solution aux problèmes irrédentistes que connaissent certains pays (Mali, Niger, Sénégal), phénomènes typiques des espaces où l'État n'a pas réussi à – n'a pas pu – imposer des relations avec la société sur la base du modèle clientélaire. Dans l'esprit des gouvernants, il n'est pas sûr que la décentralisation ne fournisse pas du même coup les moyens du déclenchement d'autres crises de ce genre, qu'elles se manifestent ou non sous forme de revendications ethniques. La réforme de l'administration peut être interprétée comme une brèche dans l'effort d'intégration nationale et l'inauguration d'une logique de reconnaissance de la différence qui est, par définition, sans limites, comme le montre l'exemple américain avec sa succession infinie de revendications paritaires de la part des communautés raciales, religieuses, culturelles, sexuelles. On assiste d'ores et déjà, dans les pays avancés dans la mise en place d'une administration locale forte, à des pressions pour la multiplication des gouvernements locaux :

– soit – c'est le cas du Mali et du Bénin – parce que les institutions nouvelles fournissent le cadre et les moyens nécessaires à la poursuite des jeux segmentaires propres aux communautés d'appartenance locales ou régionales ;

– soit parce que les gouvernements locaux sont perçus comme les instruments nécessaires de l'accès au « gâteau national » (voir l'exemple du Nigeria où l'on est passé de 3 à 12 puis à 19, 21, 30 et enfin 36 États entre 1960 et 1996, le pays vivant dans la revendication permanente d'ethnies ou de sous-ethnies « inventées » luttant pour un accès direct aux ressources ; cf. R. Suberu, 1994) ;

– soit, enfin, parce que les structures décentralisées apparaissent comme les moyens d'une revanche sur un État à tradition autoritaire, très récemment démocratisé : c'est le cas de la Guinée dans lequel on assiste, notamment dans le nord du pays (cf. M.Y. Bah, 1997), à une appropriation massive des collectivités territoriales mais selon des dynamiques locales que l'État ne contrôle pas et qu'il est obligé d'entériner *a posteriori* (création d'une police et de services techniques communaux parallèles à ceux de l'État, perception directe des taxes par la commune en négation du principe de l'unicité de caisse...).

D'autre part, la décentralisation s'accompagne le plus souvent de l'introduction de la démocratie représentative, ce type de réforme étant présenté en Afrique comme faisant partie intégrante du projet de libéralisation politique (cf. sur le sujet R. Buijtenhuis et C. Thiriot, 1995). La décentralisation est « *indissociable de la démocratie* », comme le rappelle A. Sall (1993 : 23), elle est l'occa-

sion rêvée de constituer des gouvernements locaux élus au suffrage universel, dans le cadre d'une compétition entre partis politiques organisés. Or, malgré les apparences, le « programme » impliqué par l'avènement de la démocratie représentative au niveau local implique une rupture d'importance avec les modes traditionnels de gouvernementalité.

Ces modes, portés par une vision « organique » du corps politique sont caractérisés par un usage de la participation sans droit d'opposition (3) et la tendance à redéfinir constamment le statut des populations, de l'état d'« usagers » ou de « bénéficiaires » des systèmes dominants à l'état de coproducteurs desdits systèmes (sur ce thème, voir J.T. Godbout, 1983). Les pouvoirs politiques précoloniaux ont inauguré ce modèle et les études des anthropologues et historiens (voir par exemple E. Terray, 1995 : 768, 854 ; C. Coquery-Vidrovitch, 1992 ; C. Coulibaly, 1995 ; O.M. Goïta, 1995 ; C. Fay, 1995) nous présentent en général des systèmes de pouvoir plus marqués par la possibilité pour les représentés d'influencer les représentants que de les contrer ou d'exprimer leur différence (4), les chefs, souvent d'origine allochtone, donnant de l'extérieur, par la force, l'unité politique et la capacité d'agir à ce qui n'était perçu dans son existence immédiate que comme une *multitudo dissoluta*. Comme le montre M. Mamdani (1996 : 40), les colonies s'appuient sur cette tradition précoloniale, les pouvoirs coloniaux maintenant la règle de chefs désignés qui appliquent un régime de force et d'appel à la mobilisation permanente des populations. Quant aux régimes politiques actuels, tant l'analyse politologique (cf. J.-F. Bayart, 1992 ; E. Terray (dir.), 1987) sur l'État que les recherches en anthropologie sur les pouvoirs locaux mettent l'accent sur les « chevauchements », l'absence de solution de continuité qui caractérisent les relations entre État et « société civile » (G. Blundo, 1994 : 11), le clientélisme et le néopatrimonialisme permettant l'entretien de la « participation » populaire à l'exercice du pouvoir des élites et l'absence de séparation entre bien public et bien privé. On doit bien sûr, dans ce contexte, insister également sur le rôle de renforcement de cette vision que remplit la coopération internationale, les projets de développement « participatifs », imposant une logique de mobilisation sans possibilité d'opposition qui contribue à la reproduction des modalités de cette gouvernementalité locale (5).

L'introduction de la démocratie électorale permet de maintenir

(3) « *Participation sans représentation* » dit Mamdani (1996), « *participation contre démocratie* » dit Godbout (1983).

(4) E. Terray fait quand même remarquer qu'il s'agissait de pouvoirs partiels qui ne prétendaient pas à quadriller l'ensemble de la vie des populations alors

que l'État contemporain – du moins celui d'avant l'ajustement structurel – ne connaît plus de limites et veut un sujet à sa merci dans tous les domaines (1987).

(5) Il est nécessaire de continuer à s'interroger sur la demande de participation populaire de la part des agences du

un versant participationniste puisqu'elle institue un droit d'appartenance et d'implication des citoyens dans les décisions. C'est d'ailleurs le seul élément véritablement mis en avant par les gouvernements décentralisateurs et par leurs appuis externes (6). Mais elle introduit en outre deux dimensions bien plus essentielles dans notre contexte.

D'une part, elle propose une rupture avec la définition de l'intérêt général par consensus au profit d'une reconnaissance des oppositions d'intérêts et l'institutionnalisation de leur expression (Michalon, 1994).

D'autre part, la décentralisation met en place une division du travail entre un personnel issu du milieu local, sélectionné par l'élection, qui doit s'occuper des tâches d'intérêt général et des administrés à qui il est demandé pour l'essentiel de poursuivre leurs objectifs privés de production et de payer leurs impôts. Cette division du travail rompt avec les « disciplines » anciennes de co-production des services publics et introduit une situation structurelle de décharge de responsabilité, encore renforcée, dans ce contexte, par le très petit nombre d'occasions où le citoyen a l'opportunité de s'exprimer sur la gestion publique. Elles se réduisent en pratique au vote qui produit, comme le rappelle Hirschman, « la déception vis-à-vis de l'action publique et le sous-engagement » (1983 : 203). En effet, grâce à cette répartition théorique des tâches, les populations ont à leur disposition les arguments formels qui leur permettent de négocier à minima leur contribution et d'exiger que le plus de choses possibles soient faites par les structures publiques, dans un contexte où il est à craindre que la réduction des dépenses au niveau central ne soit pas compensée par les gouvernements locaux, entraînant des charges accrues pour les populations (7). Bien entendu, cette division du travail est d'abord un « rapport social », ce qui veut dire que son

Nord. Les explications sociologiques sont connues : la participation comme recherche de stabilité et durabilité du système projet (E. Friedberg, 1993), comme « sous-produit » de la bureaucratie de développement (J.-P. Chauveau, 1994), comme volonté d'initiation aux particularités des échanges contractuels et marchands – participation proportionnelle aux avantages reçus (J.-P. Chauveau, s.d.) et comme reprise des normes de relations aux usagers développées dans certains milieux professionnels du Nord (P. Watier, 1995). Les raisons « constitutionnelles » le sont moins : la participation comme principe démocratique radical par lequel le citoyen est appelé à transcender ses intérêts privés pour s'identifier librement avec les intérêts de la communauté (voir pour le cas de la

Suisse, L. Basta, 1996 : 48-49 ou comme « troisième secteur », entre sphère publique et sphère privée, voir Uphoff, 1992 : 4-5 et Jacob, 1998).

(6) Pour un exemple au Mali, voir l'ONG suisse Helvetas (1996 : 6-7) qui propose un programme d'appui dont un des résultats attendus est que « les citoyens/citoyennes participent », cette participation comprenant des objets « légitimes » de participation (paiement des taxes communales) et d'autres qui sont beaucoup plus problématiques, du point de vue de l'esprit de la démocratie représentative (la contribution des individus/villages/associations à la conception des décisions).

(7) Jeni Klugman dans une revue de la littérature consacrée à la décentralisation dans le Tiers monde note à ce propos

application dépend à la fois de l'intérêt des représentés, de leurs capacités à la fois réflexives et transitives. Ces capacités sont inégalement présentes – probablement un peu plus dans les zones largement articulées au marché, un peu moins ailleurs –, le contexte général étant celui d'États n'ayant pas pu – ou pas voulu – développer les espaces d'identification extra-communautaires aptes à créer une société civile, sphère privée à la fois séparée de la sphère publique et liée à elle par des relations tendues (Giddens, 1987 : 256-257).

Les principes du gouvernement représentatif

La décentralisation implique un transfert de l'autorité, de pouvoirs discrétionnaires et de responsabilité à des unités territoriales ayant une personnalité juridique propre, gouvernée par des corps élus, qui se chargent des affaires locales avec un haut degré d'autonomie financière et administrative. Elle instaure un principe de représentation politique et de division du travail lié à cette représentation qu'elle n'inaugure pas, mais qu'elle rend perceptible aux populations, étant donné le niveau rapproché de mise en œuvre de la réforme. On rappellera qu'en théorie l'élection tend à accomplir deux fonctions à la fois (voir B. Manin, 1995 : 118-119) :

– elle sélectionne les titulaires aux charges en favorisant de fait les individus ou les groupes dotés de traits favorablement évalués (charisme, richesse, éducation, capital social...) donc en introduisant une distinction entre gouvernants et gouvernés ;

– elle légitime le pouvoir des représentants et est censée créer chez ceux qui les ont désignés un sentiment d'obligation et d'engagement envers ceux qui les représentent tant que leur mandat dure, la périodicité des élections permettant l'imputation et la remise en cause ponctuelle des élus et de leurs capacités à représenter l'intérêt général.

Le système permet en principe une « capture » de la décision des populations, la décision pleinement valide étant celle qui est produite par une volonté venue d'en haut, soutenue par une délégation d'autorité venue d'en bas. Le discours du pouvoir aux citoyens est alors, selon B. Manin : « *Vous avez consenti hier à ce que les représentants parlent à votre place, il faut obéir aujourd'hui à ce qu'ils ont eux-mêmes consenti* » (1995 : 118).

Par la décentralisation, un personnel issu du milieu local est choisi par élection – le conseil rural – et se charge de la gestion

« it is important to note that where cost reductions are achieved locally, this may well be due to a shift in the burden of resource provision – from governments to households through extensive in-kind contributions of the local community » (1994 : 17).

d'affaires publiques (confection et emploi de budgets de fonctionnement et d'investissement pour l'équipement des villages, la santé, l'éducation) pendant que la population s'occupe du développement productif, conçu comme ressortissant du domaine privé. Cette philosophie est bien entendu directement inspirée de la pensée classique sur les fonctions du régime représentatif, forme de gouvernement la plus adaptée, selon ses pères fondateurs, à la condition de « *sociétés commerçantes* » modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses. « *Dans de telles sociétés, remarquait l'abbé Sieyès – député à la Constituante en 1789 –, les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout le temps à cette tâche.* » Du point de vue des décideurs nationaux comme de celui du monde rural, cette émergence d'une distinction entre les sphères publique et privée n'est pas sans soulever de multiples problèmes.

Le rôle des élites politiques : cohérence verticale et cohérence horizontale

Les deux dangers repérés plus haut, celui de la fragmentation et celui du sous-engagement, semblent avoir été anticipés par les décideurs, qui ont imaginé quelques parades, toutes axées autour d'une réflexion sur la représentation locale partisane, mais avec des solutions inverses selon les pays et selon le problème privilégié. Pendant que des pays comme le Mali (jusqu'en 1996 qui voit la fin de la crise touarègue) ou le Sénégal interdisent toute présentation de candidature d'élus local hors d'une liste proposée par un parti reconnu, l'Ouganda et le Ghana, en dépit des injonctions externes, prohibent au contraire toute présentation de candidature partisane. A la base de ces politiques divergentes, on peut imaginer des analyses très contrastées du rôle des élites politiques, certains États – qui connaissent des problèmes de sécession – privilégiant leur rôle de ciment dans les relations entre le haut et le bas, tandis que d'autres – préoccupés surtout par le maintien de la mobilisation populaire – perçoivent d'un œil critique la responsabilité que lesdites élites pourraient avoir dans le déclenchement d'un système d'opposition et de désaffection des populations vis-à-vis des demandes des gouvernants.

Représentants de la deuxième tendance, le Ghana et l'Ouganda ne tiennent pas à soutenir une décentralisation avec compétition entre partis politiques, sur la base du « *danger de voir les structures locales devenir simplement l'objet de la confrontation entre [ceux-ci]* » (P. Mawhood, 1991 : 66 ; voir également M. Oquaye, 1993, pour

le Ghana et E.A. Brett, 1994, pour l'Ouganda), les manipulations politiciennes étant perçues comme pouvant provoquer des comportements populaires de désengagement vis-à-vis de l'ensemble du système de réforme administrative et politique dont est porteur l'État (8). Ces pays tendent à privilégier une « cohérence horizontale » de fait, avec son absence de vraie division entre les institutions ressortissant du secteur public et du secteur privé, les structures décentralisées s'insérant dans les formes classiques de la gouvernamentalité multcentrée locale (voir, pour le Ghana, le rôle des chefs traditionnels et des groupes d'intérêt dans la désignation de 30 % des représentants aux assemblées de district, cf. J. Ayeé, 1994). Dans ce contexte, la priorité donnée au maintien de la mobilisation des populations s'accompagne d'une fragmentation locale qui paraît au mieux inoffensive, au pire fonctionnelle dans le cadre d'un État accusé de vouloir continuer à « *diviser pour mieux régner* » (cf. M. Mamdani, 1996 : 300).

En opposition avec cette tendance, le Sénégal, qui a choisi la formule de représentants élus sur scrutin de liste, est sans doute l'exemple le plus clair de monopole partisan sur les structures décentralisées (9). Selon G. Blundo (voir J.-P. Jacob, G. Blundo *et al.*, 1997 : 50-63) l'avantage d'une telle formule est double, puisque d'une part la décentralisation initie des implantations locales pour des partis qui n'avaient souvent une existence à ce niveau que « sur le papier » en favorisant l'émergence de notables locaux étroitement dépendants de la structure pyramidale de leur parti respectif, et d'abord du parti socialiste, majoritaire au niveau du pays et que, d'autre part, cette nouvelle élite en formation remplit une fonction importante d'intermédiation qui paraît apte à dissiper les craintes de fragmentation régionale et de rupture entre le haut et le bas qu'introduisent les réformes (10). Les partis et les tendances

(8) Une analyse similaire était à la base de la proposition de collectivités locales de développement non élues au Burkina (voir sur le sujet P.-J. Laurent, 1995).

(9) Jusqu'à 1990, pour les communautés rurales, il s'agissait d'un scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage ni vote préférentiel et sans liste incomplète. Depuis 1990, les membres des conseils ruraux sont élus pour moitié au scrutin de liste majoritaire à un tour et pour l'autre moitié au scrutin proportionnel.

(10) Les intellectuels dakarois font volontiers le jeu de mots « candidature indépendante = candidature indépendantiste ».

Pour l'analyse du rapport entre système segmentaire et émergence des structures étatiques, voir M. Herzfeld (1992 : 102-108); pour un autre exemple en

Corse, voir G. Ravis Giordani (1975). On peut reprocher à mon analyse de négliger le rôle souvent relevé de l'appareil administratif (préfets, sous-préfets) dans le maintien du contrôle du bas par le haut (voir par exemple Le Roy, 1983). Il faut cependant noter que ce rôle tend à diminuer avec l'avancée de la réforme (diminution des pouvoirs de tutelle) et qu'il est sans commune mesure avec les services que peut rendre l'émergence de notables régionaux, « professionnellement » associés à la politique nationale. Le contrôle administratif ne garde son importance que dans les régions où les élites politiques sont dans l'opposition, mais cette situation s'accompagne alors le plus souvent d'une paralysie des structures décentralisées (pour un cas au Cameroun, voir GRET, 1997).

au sein des partis (les « factions ») permettent le développement d'une « cohérence verticale » autour d'un système segmentaire qui va des groupes les plus restreints vers les groupes les plus larges selon une structure d'empilement, les partis, selon l'analyse de J. Habermas (1997 : 463), exerçant une fonction d'intégration para-étatique. Cependant, du point de vue de la réussite de la réforme, le désavantage d'un tel système segmentaire ouvert est d'exacerber la logique centrifuge, les perdants des élections et leurs partisans sortant du jeu de la gestion locale ou menaçant de le faire. L'élu est d'abord l'élu de sa faction qu'il avantage systématiquement. La participation est une « *participation factionnelle* » (G. Blundo, 1998 : 395), qui n'est acquise que pour le sous-groupe ayant porté ses candidats au pouvoir. Pour les autres, les risques de marginalisation obligent au ralliement à la tendance majoritaire ou à la crispation dans l'opposition : l'abstention et différentes formes de résistance s'apparentant à de la désobéissance civile deviennent alors la règle (inertie, refus de payer la taxe rurale...). On aboutit en fin de compte à une situation sociale partielle d'opposition sans participation au jeu des institutions, situation symétrique et inverse de la participation sans opposition dont nous avons dit qu'elle était le propre de régimes politiques africains dans des contextes prédémocratiques.

L'enjeu majeur de la décentralisation réside dans la capacité d'appropriation du modèle représentatif qu'elle impose avec la constitution, au niveau local, d'institutions à la fois largement autonomes et marquées par une distance (Michalon, 1994), une frontière nette entre les responsabilités des représentants et celles des représentés.

Les deux concepts – celui d'autonomie et celui de division du travail – sont considérés par les États décentralisateurs à la fois comme des solutions aux difficultés actuelles de l'Afrique rurale et comme des problèmes potentiels. Comment continuer à garantir la mobilisation permanente des populations si l'on instaure la décharge de responsabilité comme principe structurant ? Comment maintenir l'unité de la nation si l'État transfère à des communautés qu'il reconnaît et légitime la charge des décisions d'intérêt local ? On a vu que les politiques inaugurées dans quelques pays africains privilégiaient, en fonction d'un diagnostic propre de leur situation interne, la résolution de l'un ou l'autre de ces dilemmes et tentaient de le traiter, à partir d'une analyse spécifique du rôle des élites politiques, tantôt rejetées parce que considérées comme provoquant la démobilisation générale, tantôt bénéficiant d'un monopole de représentation, parce que perçues comme les seules forces de maintien de l'intégrité nationale. Ne se préoccupant que d'un seul des aspects du problème, les décideurs laissent évidemment dans l'ombre l'autre aspect, prêtant le flan à la critique qui leur

reproche soit de ne pas vraiment croire à la décentralisation, en ne créant pas les conditions favorables à une appropriation populaire, soit d'y croire, mais en encourageant, grâce à elle, la déconnexion du monde rural d'avec les problèmes nationaux et globaux.

Jean-Pierre Jacob

*Institut universitaire d'études du développement,
Genève*

BIBLIOGRAPHIE

- AUGÉ (M.), *Génie du paganisme*, Paris, Gallimard, 1982, 336 p.
- AYÉE (J.), *An Anatomy of Public Policy Implementation. The Case of Decentralization Policies in Ghana*, Aldershot/Brookfield, Avebury, 1994, 244 p.
- BAH (M.Y.), *La décentralisation en Guinée. Étude de quelques conflits de compétence nés de la décentralisation*, Séminaire de DES « État, territoires, décentralisation », Genève, IUED, 1997, 15 p.
- BASTA (L.), « Minority and Legitimacy of a Federal State : An Outsider Perception of the Swiss Model », in L. Basta, T. Fleiner (éds), *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, Fribourg, Institut du fédéralisme, 1996, pp. 41-67.
- BAYART (J.-F.), « La revanche des sociétés africaines », in J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique. Contribution à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992, pp. 9-23.
- BIERSCHENK (T.), « La démocratie au village : État, démocratisation et « politique par le bas » au Bénin », in T. Bierschenk (éd.), *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, tome 1, Stuttgart, Universität Hohenheim, 1994, pp. 1-12.
- BLUNDO (G.), *Pouvoir local et développement au Sénégal. Bilan et perspectives d'une recherche au Saloum oriental*, Université de Lausanne, Institut d'anthropologie et de sociologie, 1994, 74 p. (Recherches et travaux en anthropologie, n° 3.)
- *Élus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, thèse présentée à la faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 1998, 440 p.
- BRETT (E.A.), « Rebuilding Organization Capacity in Uganda under the National Resistance Movement », *The Journal of Modern African Studies*, 1994, 32 (1), pp. 53-80.
- BUIJTENHUIJS (R.), THIRIOT (C.), *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara 1992-1995. Un bilan de la littérature*, Bordeaux/Leyde, Centre d'étude d'Afrique noire, Centre d'études africaines, 1995, 217 p.
- CHAUVEAU (J.-P.), « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, APAD/Karthala/IUED, 1994, pp. 25-60.

– *La prolifération de normes, de règles et d'institutions : point de vue de la recherche et point de vue du développement*, s.l., s.d., 6 p., mimeo.

COULIBALY (C.), « Ruraux et gouvernance démocratique au Mali : bref aperçu », in *Atelier bilan 1995/programmation 1996*, Recherche-Action appui à la décentralisation, Bamako, Coopération suisse, mimeo, 1995, 11 p.

COQUERY-VIDROVITCH (C.), « Histoire et historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (à propos de la démocratie) », *Politique africaine*, n° 46, 1992, pp. 31-40.

FAY (C.), « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'études africaines*, XXXV (1), n° 137, 1995, pp. 19-53.

FÉLIX (J.), « L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles », *Bulletin de l'APAD*, n° 11, 1996, pp. 148-163.

FISSETTE (J.), « De la décentralisation à la gouvernance : la Banque mondiale et le développement institutionnel », contribution à la 8^e conférence de l'EADI à Vienne, 11-14 septembre 1996, 27 p.

FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1993, 404 p.

GENTIL (D.), HUSSON (B.), « La décentralisation contre le développement local ? », Journées d'études IRAM, septembre 1995, mimeo, 13 p.

GIDDENS (A.), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 474 p.

GODBOUT (J.T.), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983, 190 p.

GOÏTA (Omar M'Pé), *Conceptions locales du pouvoir et de la démocratie dans l'arrondissement de Doussoudiana. Cercle de Yanfolila, Mali*, Recherche-action appui à la décentralisation, Bamako, Coopération suisse, mimeo, 1995, 52 p.

GRET, *Action pilote à Bamenda au Cameroun*, rapport intermédiaire, Paris, GREP, 1997, 16 p. + annexes.

HABERMAS (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, 551 p.

HELVETAS, *Programme d'appui à la décentralisation dans les cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolila. Région de Sikasso, Phase 2 (1997-2000)*, document de projet, Bamako, 1996, 17 p. + annexes.

HERTZFELD (M.), *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, 207 p.

HIRSCHMAN (A.O.), *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983, 255 p.

HYDEN (G.), « Reciprocity and Governance », in J. Wunsch et D. Olowu (éds), *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 245-269.

JACOB (J.-P.), MARGOT (F.), SAUVAIN (P.), UVIN (P.), *La contribution des acteurs publics et privés au développement rural local des pays du tiers-monde*, Einsiedeln, Programme national de recherche 28, Synthèse 7, 1993, 28 p.

JACOB (J.-P.), BLUNDO (G.), avec la collaboration de N. Bako-Arifari, K. Børhaug et P.-J. Laurent, *La décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie commentée d'orientation socio-anthropologique*, Itinéraires, IUED, 1997, 90 p.

JACOB (J.-P.), *La bataille pour la centralité des réformes de l'administration locale : coopération internationale et États face à la décision de décentraliser en Afrique de l'Ouest*, Genève, IUED, mimeo, 1998, 20 p.

KLUGMAN (J.), *Decentralization : A Survey of Literature from a Human Development Perspective*, New York, UNDP, 1994, 96 p., Human Development Report Office, Occasional Papers, n° 13.

LAURENT (P.-J.), « Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso », *Cahiers du CIDEP*, n° 26, 1995, 170 p.

LE ROY (E.), « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) », *Annuaire Tiers-Monde*, n° VIII, 1983, pp. 61-76.

LUCAS (B.K.), « The Dilemma of Local Government in Africa », in K. Robinson et F. Madden (éds), *Essays in Imperial Government*, Oxford, Basil Blackwell, 1963, pp. 193-208.

MAMDANI (M.), *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996, 353 p.

MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calman-Lévy, 1995, 319 p.

MAWHOOD (P.), « The Politics of Decentralisation : Eastern Europe and Africa », 1991, in R.C. Crook et A.M. Jerve (éds), *Government and Participation : Institutional Development, Decentralisation and Democracy in the Third World*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 1991, pp. 51-68.

MICHALON (T.), *La décentralisation : les régimes d'administration locale*, Paris, Syros, 1988, 206 p.

– *Note sur le document provisoire du groupe de réflexion sur la décentralisation*, Université de Pau et des pays de l'Adour, Faculté de droit, d'économie et de gestion, 1994, 4 p., mimeo.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.), *Quelques thèses-hypothèses à propos du pouvoir local*, s.l., 1995, 2 p., mimeo.

OQUAYE (M.), « Democracy without Political Parties : the Case of District Assemblies », in K.A. Ninsin et F.K. Drah (éds), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woeli Press, 1993, pp. 153-174.

OSTROM (E.), SCHROEDER (L.), WYNNE (S.), *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press, 1993, 266 p.

OTAYEK (R.), « "Voter, ça veut dire quoi ?". Sur les élections législatives du 24 mai 1992, in R. Otayek, F.M. Sawadogo et J.-P. Guingané (dir.) », *Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993)*, Paris, Karthala, 1996, pp. 43-58.

RAVIS GIORDANI (G.), « Le pouvoir politique », in R. Cresswell *et al.*, *Éléments d'ethnologie* ; tome 2 : *Six approches*, Paris, Armand Colin, 1975, pp. 175-211.

SALL (A.), *Le pari de la décentralisation au Mali*, 1. Contribution, Bamako, SODIFI, 1993, 148 p. + annexes.

SUBERU (R.), *1991 State and Local Government Reorganizations in Nigeria*, Bordeaux/Ibadan CEAN et IFRA, n° 41, 1994, 31 p., Travaux et documents.

TERRAY Emmanuel (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, 418 p.

TERRAY (E.), « Bien commun et service public en Afrique hier et aujourd'hui », in F. Bloch-Lainé, G. Étienne (éds), *Servir l'État*, Paris, Éditions des hautes études en sciences sociales, 1987, pp. 255-259.

– *Une histoire du royaume abron du Gyaman. Des origines à la conquête coloniale*, Paris, Karthala, 1995, 1 058 p.

UPHOFF (N.), *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*, IIED Gatekeeper Series (31), Londres, IIED, 1992, 16 p.

WATIER (P.), « Réflexivité institutionnelle, modes de vie et modernité », *Sociétés*, n° 48, 1995, pp. 133-145.

WEBSTER (N.), « From Interests to Rights : the Democratisation of Local Development and Rural Poverty in India », contribution à la 8^e conférence de l'EADI à Vienne, 11-14 septembre 1996, 15 p.