

Jean-Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire

Dominique Gentil



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/493>

DOI : [10.4000/apad.493](https://doi.org/10.4000/apad.493)

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1999

Référence électronique

Dominique Gentil, « Jean-Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 17 | 1999, mis en ligne le 04 octobre 2006, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/apad/493> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/apad.493>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Bulletin de l'APAD

Jean-Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire

Dominique Gentil

- 1 Sur le problème important du processus de décentralisation actuellement en cours dans plusieurs pays africains, J.P. Jacob vient de publier dans le *Bulletin de l'APAD* n°15 un article qui veut faire le point sur les difficultés rencontrées : "L'Enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes". Malheureusement ce texte reste en grande partie abstrait, même s'il s'appuie sur des études réalisées par d'autres auteurs au Sénégal, Mali et Burkina, et révèle de nombreux a priori. Sa conclusion sur la nécessité d'imposer par le haut la décentralisation laisse rêveur sur son réalisme et inquiet sur sa conception de la démocratie.

Une pensée abstraite

- 2 Jacob préfère toujours les citations des auteurs à des analyses concrètes ce qui lui permet de conforter une analyse dichotomique et non d'observer des réalités beaucoup plus nuancées.
- 3 Un bon exemple est "la relation public/privé" (121-122) et les "origines de ta confusion public/privé" (122-124). Ce point est bien évidemment central pour les processus de décentralisation et les rapports de celle-ci avec le "développement local".
- 4 Il mériterait donc une analyse approfondie, reposant sur une problématique claire et des vérifications empiriques et comparatives, qui aboutiraient sans doute à une remise en cause de la dichotomie. Ce n'est pas la méthode de Jacob, qui part d'une affirmation abstraite, soutenue par des citations d'auteurs.
- 5 En 3 pages, pas moins de 19 auteurs, de l'abbé Sieyès (1789) à Schuurman (1997) sont invoqués pour étayer l'affirmation de départ. "La dichotomie public/privé impose une différenciation structurelle entre la sphère de l'intime-espace d'extension du "bonheur privé" (Hirschman 1983) et celle de l'action publique comprenant l'ensemble des fonctions de direction et de gestion des collectivités, dévolue à un champ politico-administratif distinct et autonome. Pour être opérationnelle, cette

différenciation doit être doublée d'une distinction fonctionnelle et normative, impliquant la dévolution des charges d'intérêt général à un personnel spécialisé qui assure en retour aux administrés une égalité de traitement devant la loi".

- 6 Si, au contraire, on partait d'analyses concrètes, ou serait sans doute obligé de montrer le caractère historique de cette opposition et de remettre en cause sa pertinence. Il n'est pas possible, dans ce bref commentaire, de procéder à ces analyses mais prenons un seul exemple, relativement bien connu et bien documenté, les associations villageoises de Mali Sud. Quand les associations investissent leurs revenus tirés de la commercialisation du coton dans des écoles, des dispensaires, des maternités, des puits, ils créent des biens publics, mais qui ne correspondent pas à la définition du "public" donné par Jacob. Ils le font pour palier la carence de l'Etat, comme les tontines bamileké au Cameroun créent des fonds, par cotisations facultatives ¹ pour faire face aux dépenses de santé et d'éducation, suite au retrait progressif de l'Etat de ces domaines. A côté du public et du privé, il faudrait au moins parler de la réalité du "privé collectif", qui n'est ni de l'"intime" ni de "l'action publique" mais qui correspond à des choix, plus ou moins volontaires, d'un certain nombre de "membres", "cotisants", "sociétaires" d'organisations paysannes ou urbaines, de systèmes financiers décentralisés, regroupant plusieurs centaines de milliers de membres ².
- 7 Quant à la notion de "public", il faudrait en montrer la diversité, selon son origine et son domaine. Un bien public (piste, forêt, Banque Nationale...) venant de l'Etat n'est en général pas entretenu ou fait l'objet d'usages "abusifs" ou privatifs, jugés normaux et non répréhensibles par les populations. Il n'a guère de légitimité symbolique. Au contraire, si la gestion de la forêt classée ou de la caisse locale est dévolue aux intéressés, les comportements vont se modifier. Dans le domaine de la micro finance, il serait très intéressant d'analyser dans le cas des Coopec (Coopératives d'épargne et crédit) comment l'épargne individuelle, utilisée pour faire du crédit, se transforme ou non en bien collectif (au niveau du petit groupe de caution ou au niveau de l'ensemble de la coopérative) et parfois en bien public (c'est-à-dire, assimilé à l'Etat ou au bailleur de fonds, et donc pouvant être détourné ou non remboursé, sans réprobation morale). A partir d'observations parcellaires, on peut constater que les attitudes sont très différentes selon les membres, les caisses, les régions (les zones bobo ne réagissent pas de la même façon que les zones mossi) ou les pays (par exemple le Centre Sud Cameroun par rapport au Bénin). Ceci serait un bon sujet d'étude pour des chercheurs mais demanderait une enquête comparative sur les représentations et les pratiques. Et ne parlons pas de la complexité du foncier : est-ce un bien public appartenant à l'Etat ou un bien à la fois collectif, familial et privatif, dont les règles sont appliquées et discutées par quelques personnes importantes (chef de terre, chef de villages, représentants des familles fondatrices) et souvent contestées par d'autres catégories sociales ³ ? Il faudrait bien sûr rajouter tous les aspects symboliques, le rôle plus ou moins important des "ancêtres", les modifications apportées par les références musulmanes et les nouvelles législations...
- 8 Sieyes ne nous aide pas beaucoup dans ces analyses...
- 9 Le Roy et ses métissages juridiques semblent plus adaptés ⁴. "On devrait tout d'abord se demander ce qu'impliquent ces trajectoires qui amènent tant les responsables que les membres de nos sociétés du plus public du public (le tribunal, l'arène parlementaire ou l'exercice d'une mission de service public) au plus privé du privé (le for intérieur). Au delà des oppositions binaires qu'on a identifiées comme l'application du principe de

l'englobement du contraire, on s'apercevra peut-être qu'il existe des situations intermédiaires entre "ce qui est commun à tous" (la sphère publique) et "ce qui n'est propre qu'à une personne" (la sphère privée). Si notre enquête révélait que, à la manière de ce que nous avons identifié dans certains quartiers sensibles de villes françaises⁵ et qu'on retrouve en Afrique dans les expériences de métissage juridique, le partage de valeurs ou de représentations entre deux ou plusieurs groupes peut aussi être le cadre d'une structuration communautaire, s'inscrivant dans "l'entre deux" juridique⁶, on pourrait tenir compte de ces contraintes dans le jeu social et finalement de règles du jeu qui, pour être implicites, n'en sont pas moins des *habitus* (au sens des systèmes de dispositions durables de Bourdieu), caractéristiques de notre société contemporaine dans sa complexité".

Des a priori

- 10 Les interventions de développement créent des interactions complexes. Elles ont suffisamment d'effets pervers et d'ambigüités pour être critiquées et interrogées (cf. les différentes réflexions stimulantes de J-P. Olivier de Sardan et de J-P. Chauveau). Mais il semble plus sérieux d'observer concrètement le jeu complexe des acteurs sociaux, les pratiques des différentes catégories de "paysans" et des divers intervenants, les compromis qui s'instaurent et de ne pas tomber dans la caricature et dans l'oubli des populations.
- 11 Le titre de l'article montre déjà que la population, dans la pensée de Jacob, n'est pas un acteur à part entière : "La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes". Les populations concernées n'ont donc apparemment rien à dire, même si pour Jacob "la décentralisation introduit dans les faits une rupture avec les régimes de "démocratie" unanime qui ont prévalu jusque là" (119). Pourquoi ne pas parler simplement de régime autoritaire et galvauder le mot démocratie ? Il est vrai que Jacob a une conception restrictive et purement représentative de la démocratie. "La décentralisation confère en théorie au citoyen des droits à bénéficier d'une politique publique locale produite par des représentants élus".
- 12 Le même traitement réducteur est réservé aux intervenants externes.
- 13 Pour l'auteur, les "développeurs" sont forcément ignorants, amnésiques et manipulateurs, surtout s'ils recherchent l'implication des populations. Sans vouloir lasser le lecteur, relevons quelques citations :

"Des spécialistes en projets locaux ou régionaux dont le souci principal est de mettre au point des mécanismes d'intégration sociale et systémiques spécifiques, avec pour finalité d'imposer un espace-temps propre (celui de projet) en proposant pour ce faire un réseau de relations avec des partenaires "locaux", sans référence à leur mission propre, à leur appartenance a priori au secteur public ou privé, ni à la hiérarchie qu'ils entretiennent entre eux" (124).

"Le répertoire communautaire (...) a été largement exploité par l'Etat colonial puis post colonial (et, dans ce cadre, par la coopération internationale) pour instaurer *des formes de participation populaire sans droit d'opposition*⁷ à la mise en œuvre des politiques de développement décidées par le haut, au nom des intérêts de la communauté (locale ou élargie aux dimensions de la nation)" (122).

"Toutes ces pratiques ont pour caractéristiques d'être fondées sur un système de décision descendant, de recourir de manière structurelle à l'amnésie institutionnelle - ce qui permet de pouvoir constamment prétendre "réinventer le monde"... Cette création se fait en grande partie en puisant dans l'existant, mais en le réorganisant, l'ensemble du tissu organisationnel et institutionnel étant soumis à recomposition autour de *finalités imposées, sans respect* des fonctions préalables des

différents acteurs, de l'histoire et des formes de légitimité qui ont déterminé leur mise en place" (125).

"L'intervenant (...); ne veut pas passer par l'offre nationale(...) ou pense ne rien pouvoir tirer des institutions présentes et décide de les *dupliquer par des créations ex nihilo. entièrement sous son contrôle*" (126).

- 14 Que les populations puissent s'exprimer et être écoutées, qu'elles puissent prendre des décisions et refuser des modèles imposés, que l'intervenant externe apporte surtout des informations, une occasion de réflexion *collective*, de la formation, des moyens financiers complémentaires en appui à des dynamiques sociales sur lesquelles il a peu de prises, tout ceci semble complètement étranger à l'univers de l'auteur. Il préfère se déchaîner contre les "*thuriféraires du développement local*".

"Le combat (126-127) pour la prééminence des institutions aptes à délivrer des biens publics est en effet engagé au Mali, comme il l'est d'ailleurs dans les pays voisins (Sénégal, Burkina, Bénin...). En gros, *ce combat* oppose dans tous ces pays les *thuriféraires du développement local* tel qu'il s'est constitué depuis une vingtaine d'années dans ses versions successives (développement rural intégré, gestion de terroir, fonds d'investissement locaux, appui aux organisations de producteurs, auxquels on peut ajouter l'ensemble des tentatives participatives propres aux programmes sectoriels dans les domaines de la santé, de l'agriculture...) aux décideurs nationaux ayant à charge la mise en place de la décentralisation. Les premiers soulignent les acquis des générations successives de projets de développement local, et notamment les traditions de travail qu'elles auraient permis d'instaurer avec les populations, en mettant au centre du processus de développement les communautés de base (cf. sur ce thème, Gentil et Husson 1995). *Leur rhétorique* puise évidemment dans un registre participationniste et communautarien, dont une certaine anthropologie primordialiste fournit le socle théorique. Leur idéal politique paraît osciller entre la pensée gandhienne pour laquelle la société démocratique souhaitable est celle d'un réseau de villages, n'ayant besoin ni de représentants ni d'Etat et la doctrine whig de l'Angleterre du XVIII^e siècle qui ne se résigne au système électif que pour proposer une "théorie collective de la représentation", les représentants élus devant être choisis sur la base des intérêts des groupes organisés et non selon une logique individualiste (sur ces thèmes, voir C. Jaffrelot 1998). Les derniers, dont l'approche doctrinale reste floue - ils sont loin de souscrire tous à l'idéal citoyen de la Révolution française - perçoivent bien que les valorisations des expériences qui précèdent la réforme est aussi un moyen d'empêcher que *la décentralisation ne prenne toute son ampleur. ne gagne une centralité dans les pratiques et dans les consciences*".

- 15 Passons sur l'élégance du procédé qui consiste à caricaturer l'adversaire, en multipliant les termes péjoratifs et en ne présentant pas objectivement ses thèses, avant de les réfuter si on le juge utile. Pour ceux qui sont intéressés, nous montrions dans cet article ⁸ l'intérêt de la décentralisation mais faisons part de certaines inquiétudes : "La décentralisation est pour le moment initié par le sommet et imposée aux populations"... Elle risque fort d'être un transfert du ou des modèles européens... Elle prévoit un cadre unique alors que les textes préparatoires soulignaient bien la diversité des situations (capitale, villes secondaires, bourgs ruraux et collectivités rurales) (...) Il n'y aura pas de décentralisation réussie contre l'Etat... La décentralisation ne doit pas entraîner l'abandon du développement local... Il faut éviter la confusion entre décentralisation et démocratie locale (...) Il y a des risques de confiscation de la décentralisation par le pouvoir central mais aussi d'émergence ou de renforcement d'une bureaucratie locale. Il y a risque de transfert de la notion rentière de l'Etat au niveau inférieur". L'article se concluait par des axes méthodologiques pour une approche différente.

- 16 Positions sans doute discutables, faits pour être discutées ⁹ mais qui n'a pas grand chose à voir avec une "rhétorique" et un "registre participationniste et communautaire".
Une tentation autoritaire
- 17 Ayant réduit en poussière les intervenants externes et ne prenant pas en compte les opinions, les réactions ¹⁰ et les intérêts des populations, Jacob propose sa solution. Faisons table rase du passé et imposons une réforme d'envergure générale.
"Accepter "les leçons de l'antériorité", revendication majeure des tenants du développement local, n'est guère possible sans courir le risque de devoir admettre que les formules éprouvées par des années d'expériences sont évidemment sans comparaison avec les avantages virtuels d'une approche entièrement à faire. Comme je l'ai déjà souligné, dans la prolifération institutionnelle actuelle, une réforme d'envergure générale doit s'imposer en discréditant les expérimentations passées ou se mettre en danger d'être totalement balayée devant la myriade des projets ad hoc, chaque intervention, dès qu'elle est examinée de près, forçant le respect, ne seraient-ce qu'au vu des milliers d'heures investies par les professionnels compétents et dévoués pour faire évoluer les systèmes de prise de décision, de livraison des appuis ou de participation des populations".
- 18 Lorsque c'est ce respect des expériences passées et des situations mises en place par l'aide au développement local qui finit par dominer, *il est évident* que les structures décentralisées sont condamnées à l'excentration et à l'intégration dans les circuits courts propres aux projets" (27).
- 19 Connaissant la capacité d'"évitement" et de "contournement" des populations, devant toute institution imposée de l'extérieur, on reste songeur sur l'efficacité d'une telle méthode.
- 20 Ce qui paraît plus grave est la non prise en compte des opinions et réactions des populations concernées. Malgré les anathèmes contre "les recours à la démocratie participative" (132) et le "populisme bureaucratique" (134) la décentralisation peut être, comme le souligne Jacob, "la manifestation d'une rupture avec les modes de gouvernementalité passés" (134). Mais sans doute pas en imposant une réforme, basée sur la conception occidentale de la division public/privé et sur le rôle exclusif des élus.
- 21 En définitive un article d'une qualité scientifique douteuse et relativement inquiétant du point de vue politique.

NOTES

1. Mais les cotisations sont obligatoires pour le rapatriement des corps au village en cas de mortalité.
2. 1,3 millions pour les systèmes financiers décentralisés des 7 pays de l'Afrique francophone.
3. Par exemple les réactions très vives, dans l'Ouest Burkina, des jeunes contre les gestionnaires des terres, accusés d'avoir bradé les terres du village au profit des migrants.

4. Le Roy E. 1995. *Le for intérieur. Un artefact de la tradition occidentale*. Paris : PUF-CURAPP.
 5. Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris 1994. *Evaluation du CCPD de Valence, Drôme*. Paris : rapport confidentiel.
 6. Au sens de Kerchove, M. van de et Ost, F. 1992. *Le Droit ou les Paradoxes du jeu*. Paris : PUF, "Les voies du Droit".
 7. Italiques par DG.
 8. D. Gentil et B. Husson. "La décentralisation contre le développement local ?" In : *Rapport de l'observatoire permanent de la Coopération Française*. Desclée de Bronwer : 59 -92.
 9. Ceci a été fait dans une conférence au Centre Pompidou en février 1997 avec le responsable de la mission de décentralisation au Mali et l'inspirateur, du côté français, des appuis à la décentralisation.
 10. Il est particulièrement intéressant au Mali de noter les réactions très favorables des paysans vis-à-vis de la décentralisation quand la Cour Suprême a supprimé le monopole des candidatures par les partis et leur défiance dès qu'ils ont compris que la réforme laissait, de fait, la gestion des fonds de la commune aux représentants de l'Etat.
-

AUTEUR

DOMINIQUE GENTIL

IRAM, 49 rue de la Glacière, 75013 Paris. iram@globenet.org