L'État est-il soluble dans la Société Civile ? Le Bénin Rural avant la Décentralisation

Pierre-Yves Le Meur, Thomas Bierschenk et Anne Floquet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/524>

DOI : 10.4000/apad.524

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1998

Référence électronique

Pierre-Yves Le Meur, Thomas Bierschenk et Anne Floquet, « L'État est-il soluble dans la Société Civile ? Le Bénin Rural avant la Décentralisation », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 06 octobre 2006, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/apad/524> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/apad.524>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Bulletin de l'APAD

L'État est-il soluble dans la Société Civile ? Le Bénin Rural avant la Décentralisation

Pierre-Yves Le Meur, Thomas Bierschenk et Anne Floquet

- 1 Le Bénin s'est installé depuis 1990 dans une situation de prédécentralisation prolongée dont la pérennisation à leur poste des élus locaux de la transition démocratique, maires et chefs de village, constitue un symbole. Dans ce contexte institutionnel flou, le réaménagement des relations entre "communautés locales" ou "société civile" et État, phénomène inhérent à celles-ci et stimulé par le changement de régime des années 1989-90, emprunte des voies pour une large part non officiellement balisées. La question centrale est bien sûr celle du contrôle et de la gestion des ressources, matérielles et symboliques, exogènes (rente du développement par ex.), endogènes (production agricole, foncier) ou mixtes (commerce). La tendance générale est à la complexification et à la différenciation de la société civile rurale et en même temps à la délégitimation d'un État local incapable d'imposer ses normes, renonçant même souvent à tenter de les faire valoir. Cet État est également profondément hétérogène et le mouvement de structuration de la société civile rurale, au centre de la présente analyse, ne se fait pas contre lui, mais très souvent en association avec certains de ses segments. De ce double mouvement - structuration de la société civile, déstructuration de l'État - naissent des configurations locales et régionales du développement qui, au delà de leurs spécificités, présentent des régularités majeures.
- 2 Dans un premier temps, nous nous attacherons à les identifier à travers une esquisse de la morphologie du champ du développement local (villageois) et régional (sous-préfectoral), dans quatre localités du sud et le centre du Bénin ¹. Il s'agira en particulier de caractériser les principaux groupes stratégiques ainsi que les formes de relations qu'ils entretiennent. La mise en perspective historique des relations État-société civile sera ici nécessaire pour la compréhension des configurations actuelles. Dans un second temps, l'observation de situations spécifiques nous aidera à mieux percevoir les modes de négociation qui naissent de la question souvent

conflictuelle du contrôle de ressources localement centrales. Nous nous intéresserons tout d'abord au foncier dont la gestion offre des exemples typiques de pluralité de normes et de légitimités, puis aux modes de financement du développement local, qui cristallisent la confusion existante et entretenue entre sphère publique et sphère privée. Dans tous les cas, l'actuelle faiblesse de l'État constitue l'un des résultats les plus marquants - et inquiétants - de notre travail de terrain. Elle touche à ses fondements même, allant de l'incapacité à faire prévaloir ses normes jusqu'à un renoncement au monopole de la violence. De manière peut-être moins visible, cet affaiblissement se manifeste dans les formes de conversions de ressources privées, individuelles ou collectives, en ressources publiques : théoriquement du ressort de la fiscalité, elles sont en quelque sorte privatisées (et localisées) lorsque ce sont des groupements de producteurs qui financent le budget d'investissement des collectivités locales, les ressources générées par les activités productives locales se mêlant alors souvent à des ressources externes drainées par des courtiers (courtiers dont le lieu d'action tend à se déplacer du village vers la sous-préfecture et à s'intégrer à des organisations de producteurs de plus en plus structurées ²).

- 3 Cette économie politique du développement local sera dans un troisième temps envisagée sous l'angle du contexte actuel de prédécentralisation. Il s'agira d'approcher empiriquement la manière dont la décentralisation est localement anticipée - interprétée et *a priori* appropriée - par les acteurs non-étatiques et étatiques ³. À cet égard, l'attitude des villageois face à l'école, en termes de pratiques effectives et de perception de l'action de l'État, constituera un indicateur précieux. Dans une visée plus prospective, des scénarios de décentralisation que les éléments d'analyse rassemblés ici permettent d'échafauder seront brièvement ébauchés, concernant en particulier les échelons pertinents d'une gestion décentralisée des ressources internes et externes, les évolutions possibles des arènes politiques entre polarisation et polycéphalie accrue, et enfin le rôle possible de l'État. Ce dernier facteur renvoie à l'interrogation lancinante et fondamentale qui parcourt ce travail, sur la capacité d'un État dont la légitimité, au moins dans sa forme locale, semble largement entamée, à promulguer une décentralisation dont la légitimité propre constitue une condition nécessaire de réussite.

Les arènes du développement comme "champs sociaux semi-autonomes" ⁴ Le "village réel" comme site de recherche

- 4 Le niveau d'étude était celui du "village réel", tel qu'il est perçu localement en tant qu'entité sociale et politique, souvent non juxtaposée au village administratif ayant à sa tête un chef de village (anciennement délégué) élu au suffrage universel depuis la réforme territoriale de 1974. L'enquête a montré que l'échelon politico-administratif suivant, la commune rurale, est peu significatif du point de vue du jeu politique local et plus généralement de la vie sociale. Deux villages se situent dans le département du Mono (sud-ouest du pays), deux dans le Zou (centre).
- 5 - Dans le cas de Ouèdèmè-Péda (village majoritairement sahoué d'environ 2.000 habitants), nous avons travaillé dans trois villages administratifs (concrètement trois quartiers d'un même "village") à l'intérieur d'une commune (Dahè) qui en compte cinq. Ouèdèmè-Péda situé sur les bords du lac Ahémé dans la sous-préfecture de Comè, est hors de la zone cotonnière et un enjeu central est constitué par la pêche, ou plus précisément par l'accès à l'eau comme ressource (comme forme d'extension du foncier) : les conflits entre pêcheurs et pisciculteurs à *acaja* (système d'enclos à

poissons développé dans les années 1960) sont récurrents (depuis le début des années 1970) et parfois violents.

- 6 - À Atomè (sous-préfecture d'Aplahoué), nous avons retenu le village chef-lieu de la commune ainsi que deux autres situés à proximité (l'un d'eux, Agnanmè, est le siège de la chefferie fondatrice de la localité). Contrairement à Ouèdèmè-Péda et Sowè, Atomè est marqué par la quasi-absence d'ONG alors que l'État y a mené d'importants travaux d'infrastructures. C'est par ailleurs un front cotonnier en rapide développement depuis les années 1990, ce qui n'empêche pas le vivrier commercialisé d'occuper une place forte et les marchés de constituer un enjeu important.
- 7 - Sowè, village idatcha (les Idatcha sont un sous-groupe yoruba), est constitué de deux quartiers (villages administratifs) Sowè I et Sowè II, qui forment un ensemble à la fois conflictuel et indissociable au sein de la commune de Kpakpaza, dans la sous-préfecture de Glazoué. Sowè, déjà village cotonnier, est marqué par un fort développement de la culture du riz depuis l'aménagement d'un bas-fond dans le cadre d'un projet PNUD-FAO domicilié à Porto-Novo. La fédération départementale des groupements rizicoles, UNIRIZ, y a vu le jour et son leader, originaire du village occupe une place centrale dans la vie politique et économique locale.
- 8 - Enfin le village de Dani (commune d'Offè) est constitué de deux entités bien distinctes, Dani-centre, village idatcha créé vers la fin des années 1960, et Katakou, ensemble d'une quinzaine de "fermes" ou hameaux peuplés de migrants fon arrivés depuis les années 1980. Le coton s'y développe très fortement, avec à la clef des conflits entre Fon et Idatcha pour la gestion de la ristourne. Le village est par ailleurs situé dans la zone d'influence de l'aristocratie foncière de Savè et la terre y est devenu un enjeu hautement sensible ⁵.

Éléments de structuration des arènes locales-régionales du développement

- 9 Les quatre "sociétés locales" ⁶ que constituent les villages étudiés se structurent selon des dosages différents autour des ressources principales suivantes : le foncier, la production et le commerce agricoles, la rente du développement (y compris sous la forme de réseaux religieux), la rente étatique, les positions politiques, et également selon des registres d'action dont les poids relatifs varient, le politique, l'économique et l'associatif.
- 10 L'importance de la rente du développement est différente selon les cas, en général relativement faible comparée à la production agricole : trois des quatre villages sont cotonniers, deux se lancent dans la riziculture, et le vivrier marchand constitue un enjeu économique également très fort (la différence réside en l'occurrence dans la présence - Atomè - ou l'absence - Dani - de marchands indigènes). Les divergences constatées ne tiennent pas seulement au poids relatif de la rente, concrètement la présence d'ONG ou projets de développement (étatiques ou non) plus ou moins nombreux et actifs, mais aussi à la façon dont elle s'articule à la société locale. À Ouèdèmè-Péda comme à Dani, les groupements liés à l'activité des ONG tendent à être relativement déconnectés des enjeux locaux centraux. Le seul lien entre les arènes que ces interventions définissent et l'économie politique de la production et du commerce agricoles est constitué par les acteurs qui tendent à monopoliser les positions de pouvoir local. À Atomè, la seule ONG présente est instrumentalisée dans le cadre de rivalités intervillageoises. Le cas de Sowè est différent : les ONG sont nombreuses, souvent spécialisées (profil de bureau d'études), et leur action s'articule aux échelons des groupements villageois ou des unions de groupements (échelon sous-préfectoral ou

départemental), leur donnant une centralité beaucoup plus grande. Cela signifie aussi que dans ce cas, il n'y pas d'arène différenciée du développement (au sens restreint d'intervention externe d'organismes spécialisés dans l'aide au développement) mais plutôt formation d'un champ du développement (au sens élargi d'économie politique) dont le niveau d'analyse pertinent est plus la sous-préfecture que le village. Un corollaire est que la figure du courtier en développement n'apparaît pas ici séparée de celle de l'entrepreneur politico-économique et que la notion de rente du développement n'implique pas d'opposition systématique entre logique rentière et logique productive (il faut souligner ici qu'on ne retrouve pas d'élus locaux jouant des rôles de courtiers en développement ; le cas du maire d'Atomè, qui a très bien su capter la "rente étatique" dans les années 1970-80, et qui s'essaie sans grand succès à cette nouvelle fonction, est à cet égard symptomatique).

- 11 Le degré de centralité et d'hétéronomie du champ du développement, le lieu de son articulation avec la société locale renvoient à une conception élargie du développement telle qu'elle a été définie par certains acteurs interrogés - "le développement, c'est faire venir quelque chose au village", *i.e.* un marché, l'État, un projet ou une ONG - et donc à la place de l'État dans ce dispositif. Au-delà de son hétérogénéité, ce dernier apparaît Investi de deux fonctions essentielles : entrepreneur en développement et lieu de production de normes et d'arbitrage des conflits. La première fonction est remplie de manière différenciée selon les lieux (Atomè est le cas où l'intervention étatique est relativement la plus forte) et selon les appareils administratifs. À cet égard, le CARDER (services agricoles de l'État) semble avoir réussi une reconversion inattendue pour beaucoup. L'aspect arbitral est quant à lui extrêmement ambigu, étant donné cette forte hétérogénéité des attributions et surtout des logiques des acteurs étatiques. Il est un domaine sur lequel l'emprise théorique de l'État est manifestement totalement démentie par la réalité sociale : c'est celui du foncier sur lequel nous allons revenir.
- 12 Le phénomène de délégitimation qui frappe l'État (que nous illustrerons dans les sections suivantes) a en quelque sorte été (pour partie) préparée sous les régimes précédents. À cet égard les temps forts sont l'époque coloniale et le régime militaro-marxiste Kérékou, les années chaotiques des indépendances restant dans l'ombre. L'héritage colonial peut se résumer en quelques mots exprimant des réalités "lourdes" : État (les quatre localités se situent hors de la sphère d'influence directe des formations étatiques précoloniales régionales), religion (diversification du champ religieux), école, liées entre elles à des degrés divers. En ce qui concerne l'État, ce n'est pas seulement son apparition en tant qu'ensemble d'institutions différenciées de gestion des hommes et du territoire qui marque la période mais aussi son mode de fonctionnement au sein duquel l'arbitraire et l'imprévisible occupent une place de choix. Cette imprévisibilité, faite de mouvements de balancier entre interventionnisme souvent violent et désengagement ou démission, persistera pendant les périodes suivantes, influant fortement sur les perceptions et pratiques locales face aux institutions et acteurs étatiques (ainsi que sur les stratégies de ces derniers). Un autre aspect de l'héritage colonial tient à la déconcentration du peuplement que la fin (progressive) de l'esclavage a permis, déclenchant une nouvelle dynamique de frontière (au sens de Kopytoff 1987) en direction du centre du pays, dynamique qui marque de son empreinte plusieurs de nos sites d'études.
- 13 L'héritage de la période Kérékou est nettement identifiable et les formes prises par le Renouveau démocratique doivent beaucoup aux transformations opérées pendant ces

dix-sept années, transformations qui touchent presque tous les secteurs de la société locale :

- La réforme politico-administrative de 1974 a considérablement élargi l'arène politique et permis l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux espaces de débat.
 - L'appareil étatique, en particulier avec la généralisation des CARDER en 1975 (le CARDER Mono est né en 1969) s'est renforcé et diversifié ; la dualité très visible actuellement entre administration territoriale et services techniques s'est réellement mise en place à cette époque.
 - La politique scolaire de masse est l'autre grande réforme des débuts du régime Kérékou (1975), et ses effets s'exercent au-delà de ses échecs et insuffisances.
 - La campagne anti-religieuse des années 1975-1979 a affaibli le *vodun* (qui a toutefois très bien su gérer cette nouvelle situation), préparant le terrain à la fois à l'intrusion de nouvelles religions (facilitée par la libéralisation du régime dans les Années 1980) et à une certaine laïcisation de la société, au sens de la progressive constitution d'un champ religieux relativement autonome et différencié.
 - La très volontariste politique d'encouragement aux groupements paysans (GRVC, Clubs 4D, etc.) a permis, là encore au-delà de l'échec de ces organisations, l'émergence de leaders paysans locaux qui ne se confondent pas forcément avec les élus villageois ou communaux, acteurs que l'on retrouve en première place dans la floraison associative des années 1990. Dans un autre style, les membres des brigades de sécurité kérékistes se retrouvent dans des groupements plus politiques tels qu'Atchosu à Ouèdèmè-Péda.
 - Dans la même ligne, les associations de développement suscitées à partir de 1985 (discours de Kérékou à Ouidah, cf. Bako-Arifari 1995 : 11-12) continuent de jouer un rôle important, à la charnière du politique et du développement économique, essentiellement sur la base du capital social dont les ressortissants membres sont souvent les principaux détenteurs.
- 14 La stratégie d'ancrage local de l'État et ses tentatives développementistes (souvent purement rhétoriques) ne vont pas sans cette imprévisibilité déjà identifiée pour les périodes précédentes et sans une grande difficulté à édicter des normes claires (phénomène que l'on ne peut interpréter comme expression de la seule patrimonialisation de l'État qui n'en est qu'une composante). Le Renouveau démocratique, placé sous le signe du "règne élargi de l'informel" (Le Meur 1995 : 94), amplifiera le phénomène, comme nous allons à présent le montrer sur l'exemple du foncier.
- La question foncière ou la démission de l'état
- 15 L'émergence du foncier comme enjeu central semble être un phénomène relativement récent. Dans les quatre villages, nous avons été confrontés à des situations très tendues ou violentes, ce qui n'était pas le cas lors de l'étude menée en 1993-94 sur les pouvoirs locaux, hormis dans les zones cibles des projets palmier à huile des années 1950-60 (Bierschenk & Olivier de Sardan dir. 1998, Le Meur 1995). Cette conflictualité croissante du foncier n'est pas la résultante de la pression démographique (il s'agit souvent plutôt de stratégies d'anticipation ; cf. Karsenty 1996 : 313) et elle renvoie à des cas de figures différents. Certaines constantes dans la régulation des différends apparaissent toutefois :
- pluralité et non hiérarchisation des normes et des formes de légitimité,
 - démission de l'État caractérisée par une tendance à avaliser des rapports de force que ses représentants locaux ou régionaux ne contrôlent pas et donc, au-delà de la délégation

accompagnant et entraînant cette attitude, par la perte au moins partielle du monopole de la violence qui lui est en principe consubstantiel,

- recours à la violence de la part de groupes en voie d'organisation (ces contre-pouvoirs locaux savent aussi faire jouer leur capital social sous formes de relais dans l'administration),
- tentative de contrôle du foncier de la part de la chefferie.

- 16 Nous examinerons en détail une situation foncière dans ses différentes phases, conflit qui s'est cristallisé autour du contrôle de la marchandisation du foncier dans la région de Savè (village de Dani). L'étude de cas sera complétée par des éléments tirés des trois autres villages où apparaissent également, sous une forme moins symptomatique toutefois, des aspects similaires. En particulier, Ouèdèmè-Péda connaît des problèmes similaires avec la question des *acaja*, système de pisciculture utilisant des enclos faits de branchages récoltés sur les friches arbustives ("foncier sur l'eau" ; Bierschenk, Floquet & Le Meur 1998 : 36-37). Le cas de Dani est plus complexe que celui de Ouèdèmè-Péda, en termes d'acteurs impliqués et aussi du fait que ceux qui dominent - ou cherchent à dominer - la situation produisent des normes visant à codifier si possible durablement l'état des choses, se substituant d'une certaine manière à l'État dans un domaine où il est pourtant supposé avoir son mot à dire (l'État est théoriquement le propriétaire du sol au Bénin).
- 17 Frontière agricole et politique, Dani n'était pas un *no man's land* à l'arrivée des premiers migrants *idatcha* et toute la zone était la possession d'un des lignages dominants de Savè. L'origine de cette "propriété foncière" est parfaitement obscure (le roi de Savè explique que les souverains précoloniaux avaient attribué des quartiers du royaume, distribués en étoile autour de la capitale Savè à onze lignages chargés de surveiller chacun "leur" section face aux incursions aboméennes ; les lignages se seraient appropriés ces terres face à l'affaiblissement de la royauté au moment de la colonisation). Les premiers migrants ont donc demandé aux représentants du lignage *Otaa* "propriétaire" du secteur, l'autorisation de s'installer pour cultiver, moyennant un droit d'entrée payable par ménage (environ 2000 FCFA plus une ou deux bouteilles d'alcool) et un tribut annuel en nature (igname) non standardisé. La situation s'est rapidement institutionnalisée avec d'un côté deux représentants du lignage chargés d'installer les nouveaux migrants, de définir leur zone de culture et de prélever le tribut, et de l'autre un *balè*⁷ de hameau, représentant des migrants *idatcha* et intermédiaire pour l'installation des nouveaux arrivants. La vague de migrants fon des années 1980 va modifier la situation, dans la mesure où le *balè* va perdre une part de son importance, ne parvenant pas à se placer comme intermédiaire reconnu entre le lignage de Savè et ces nouveaux migrants qui préfèrent négocier directement avec ses représentants (les Fon ont eux aussi leur porte-parole, également premier arrivant, le *goximon*). Cette rivalité entre allochtones est aussi liée à la production de coton et à la gestion de la ristourne.
- 18 Deux types d'événements vont venir durcir la situation. D'une part, anticipant une saturation foncière due au flot croissant de migrants (mais réagissant aussi à des difficultés en 1994 dans la collecte du tribut : refus de la part de nombreux jeunes de Dani de verser leur part au *balè* qui taxe les 10 récalcitrants à raison de 5.000 FCFA chacun), les lignages savéens vont très rapidement faire évoluer la relation foncière autochtones-allochtones, d'un tribut levé par ménage en nature à un prélèvement en argent en 1994 (ou 1995 à Dani), dont le montant va augmenter régulièrement mais

faiblement, puis brutalement en 1998 : il passe ainsi à Katakou II de 60.000 FCFA en 1994 à 80.000 FCFA en 1997 pour exploser à 300.000 FCFA en 1998 (sur une base écrite et non orale). Il n'a toutefois pas encore été prélevé et les résistances sont vives.

- 19 À ce stade, les acteurs sont tous "locaux", lignage "propriétaire" (ou possesseur coutumier) dont certains membres ont la fonction de gérer les rapports fonciers, et migrants divisés en deux groupes dotés chacun d'un représentant reconnu par le lignage tchabé. La royauté et l'État sont apparemment absents de la scène et la codification des rapports fonciers est locale ⁸ mais imparfaitement standardisée (le montant par ménage peut varier d'un hameau à l'autre, selon des critères non explicites). Le second événement récent met en scène de nouveaux acteurs.
- 20 Jusqu'à récemment, la possession de la terre par le lignage tchabé n'avait pas donné lieu à des transactions foncières véritablement marchandes, sous forme du prélèvement d'une rente proportionnelle à la surface (il s'agissait plus de contrôler les hommes que le produit de la terre, même si le tribut prélevé, y compris lorsqu'il l'était en nature, n'était pas négligeable ; il faut remarquer que dans les premiers contrats oraux entre autochtones et allochtones, il n'y a aucune mention concernant les plantes pérennes - ce n'est plus le cas - et que les clauses sont surtout "sociales", ayant trait par exemple à l'adultère ou aux empoisonnements), et de ventes et achats de terres. Or les deux représentants du lignage Otaa ont en fait commencé à vendre des parcelles dès 1985-86 (20,000 FCFA l'hectare à l'époque ; jusqu'à présent environ 600 ha vendus) sans même consulter les autres membres du lignage (ou "collectivité" selon une traduction d'origine coloniale encore en vigueur). L'affaire éclate en 1997. Or parmi les acheteurs, on trouve en particulier un ex-sous-préfet de Savè, le maire du Plateau, ainsi que des migrants fon, et la surface des lots vendus peut atteindre 20 à 30 ha. Le conflit de 1997 a été au départ interne au lignage Otaa : les deux représentants du lignage ont été relevés de leurs fonctions et un nouveau comité de gestion des terres du lignage a été élu. Mais le déclenchement est venu des "migrants" qui se sont plaints auprès du *balè* des ventes de plus en plus nombreuses et du bornage réalisés par les acheteurs qui leur interdisent l'accès à des terres qu'ils cultivaient jusqu'à présent. Le *balè* a transmis l'information au lignage et celui-ci a fixé en décembre 1997 un ultimatum aux acheteurs pour qu'ils enlèvent les bornes. Devant leur refus, les "jeunes" du lignage sont allés détruire les plantations déjà réalisées ainsi que la maison construite par l'ex-sous-préfet. À la demande de ce dernier, l'actuel sous-préfet est allé constater les dégâts accompagné de plusieurs agents de l'État (RDR : responsable du CARDER à l'échelon de la sous-préfecture, brigade). A son retour, le cortège a été bloqué par les "jeunes" du lignage qui ont exigé que leur soit livré l'ex-sous-préfet. Le groupe de représentants de l'État a été obligé de négocier son passage. L'État est ainsi non seulement incapable d'imposer ses propres normes (mais le sous-préfet connaît-il lui-même le véritable statut foncier légal des terres dont les lignages de Savè affirment être les propriétaires ?), mais il doit en plus céder devant la violence d'un groupe (de "jeunes" : ils sont nommés ainsi) qui joue un rôle proche de celui du groupe Atchosu de Ouèdèmè-Péda, à la différence qu'il apparaît plus clairement comme le "bras armé" d'une entité sociale définie (le lignage Otaa ou du moins ceux qui en son sein sont opposés à la marchandisation de la terre) ⁹. Ces "jeunes", ensemble sociologiquement encore mal défini, pourraient être des migrants tchabé partis tenter leur chance au Nigeria et revenus à la terre après une migration peu rentable, ce qui expliquerait à la fois leur activisme et leur intérêt pour la question foncière (cf. Le Meur & Adjinaou

1998 pour l'analyse de ce même groupe dans la sous-préfecture de Ouessè). Un autre facteur vient encore brouiller les cartes.

- 21 Ledit facteur avait, semble-t-il, été oublié de tous et n'a resurgi que récemment à la faveur de l'implantation d'un projet de gestion des ressources naturelles dont les agents locaux appartiennent aux Eaux & Forêts : les hameaux fon de Katakou sont pour partie implantés sur une forêt classée depuis 1954, la forêt de l'Ouémé-Boukou. Deux faits sont à noter. D'une part, les services de l'État (CARDER, SONAPRA : Société nationale pour la promotion agricole, encadrant la filière coton) sont bien implantés sur cette zone, encadrant ces paysans producteurs de coton. D'autre part, une partie des ventes de terre a touché la forêt classée et les jeunes de Savè ont de fait arraché des anacardiens plantés sur une zone protégée, ce qui rend caduc (ou le signale comme opportuniste) le discours écologiste parfois tenu par les lignages de Savè et leurs "intellectuels organiques" pour justifier leur attitude face aux migrants.
- 22 Là encore, le sous-préfet n'a pas su imposer la logique de l'État dont l'hétérogénéité apparaît au grand jour : alors que les services agricoles promeuvent la production cotonnières dans une forêt classée, les forestiers employés par le Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN) tiennent un discours nettement répressif (mais présenté comme visant à une bonne gestion des ressources naturelles) sur les migrants qui devraient décamper rapidement (après avoir replanté !) ¹⁰. L'hétérogénéité de l'État n'est pas qu'une affaire de division du travail étatique mais aussi le fruit de stratégies très différenciées que l'ex-sous-préfet de Savè incarne bien.
- 23 Dans le même temps, de nouveaux intervenants se sont impliqués, accroissant encore la complexité et la conflictualité de la situation. Il s'agit d'une part des intellectuels et cadres ressortissants tchabè qui ont écrit une proposition de formalisation de la rente foncière. Ce sont en particulier eux qui développent et manipulent le discours écologiste implicitement anti-migrants. D'autre part, le roi de Savè essaie au travers de cet imbroglio de retrouver une place dans un jeu dont il est exclu. Son discours est manifestement extrêmement opportuniste (il attend, dit-il, que "les deux parties s'épuisent") mais, de manière surprenante, légaliste au point que, contrairement au sous-préfet, il se déclare en faveur d'une action répressive énergique contre les "auteurs de trouble", à savoir les "jeunes" qui ont eu recours à des actions violentes. Enfin les Peul, certains implantés depuis les années 1960 dans la région, les autres, transhumants venant du Nigeria et rassemblés sous l'étiquette Bouzou, sont manipulés par les Tchabè qui éventuellement autorisent leur implantation à la lisière de villages migrants de manière à limiter l'extension des zones de culture de ceux-ci ¹¹.
- 24 Cette situation est réellement une situation de pluralité de normes dans la mesure où, en l'absence d'un État capable d'édicter et d'imposer ses règles - il n'essaie même pas -, aucun des différents acteurs sociaux impliqués ne peut se prévaloir d'un degré de légitimité supérieur à celui des autres :
 - les lignages de Savè revendiquent une légitimité coutumière d'autochtones (antériorité),
 - les migrants la légitimité productive de celui qui travaille la terre,
 - les acheteurs la légitimité juridique du droit privé (contrat de vente : ceux qui se sont présentés au sous-préfet ont vu ceux-ci avalisés),
 - les Eaux & Forêts, la légitimité étatique de propriétaire "éminent" du sol et de garant de la gestion des ressources naturelles.
- 25 Une absence un peu curieuse eu égard au degré de conflictualité de la situation est celle des tribunaux. Seul le roi de Savè appelle à leur intervention, et certains acheteurs de

terre (Fon de Katakou) ont tenté un recours auprès du tribunal d'Abomey en évitant soigneusement de passer par la sous-préfecture de Savè qu'ils estiment non fiable, supposée être à la botte des lignages de Savè. Concernant ces différents registres de légitimité, il faut remarquer que les migrants idatcha de Dani revendiquent par rapport à ceux de Katakou une antériorité relative et jouent sur un registre clientéliste qui fait que le clivage autochtones-allochtones s'efface partiellement devant une alliance objective entre tchabè et une partie des migrants. Enfin l'opposition traditionnel-modernisme et son expression classique oralité-écriture est battue en brèche.

- 26 Un aspect intéressant de la question foncière telle qu'elle a émergé dans les quatre villages enquêtés concerne la place de la chefferie. Nous avons vu qu'elle était plutôt marginalisée dans le champ local du développement. Il n'en va pas de même pour le foncier et dans trois des quatre cas, elle se place - ou tente de se placer - en interlocuteur incontournable. C'est à Dani que la situation est à cet égard la plus complexe avec la hiérarchie controversée roi, *agani*, comité de lignage, *balè*, *goxonon*. Le cas des aménagements rizicoles est intéressant.
- 27 À Sowè, la chefferie essaie de gérer l'attribution des terres dans la zone du périmètre irrigué mais la partie aménagée par un opérateur externe est apparemment restée hors de son contrôle ; elle n'a pu prendre pied que dans la zone d'extension paysanne endogène du bas-fond.
- 28 À Dani, la situation est différente de celle de Sowè dans les deux bas-fonds successivement défrichés par le groupement rizicole : ce seraient les possesseurs des parcelles entourant les zones basses non encore cultivées (parcelles attribuées à l'origine par le *balè*) qui ont directement cédé le domaine au groupement qui l'a ensuite réparti entre ses membres (sur ce dernier point de la même manière qu'à Sowè). Le *balè* est ainsi contourné, non pas par les migrants fon d'autres hameaux, mais à l'intérieur même du village majoritairement idatcha dont il est supposé être le responsable foncier. Le phénomène préfigure peut-être une évolution des rapports fonciers locaux dans le cadre de la stabilisation progressive de la frontière agricole. stabilisation dont le développement d'une riziculture de bas-fond est un indice.
- 29 À Atomè, la chefferie se présente comme une chefferie de terre (en même temps que politico-religieuse) gérant de manière généralement reconnue localement comme légitime l'attribution de terre à des personnes privées comme à l'État dans le cas de la mise en place d'infrastructures (aussi bien du côté béninois que du côté togolais). Lors de la fête annuelle de la chefferie qui en même temps une fête religieuse (le chef d'Agnanmè, lui-même *vodunon hèvioso*, est chef des *vodun* de la localité), les usagers des terres sous son contrôle lui apportent un "cadeau", tribut symbolique, en présence des autorités locales et sous-préfectorales.
- 30 L'État béninois, qui connaît quelques problèmes d'approvisionnement électrique, a décidé la construction du barrage hydroélectrique d'Adjalarra dans le Mono. Le problème du recasement des populations dont les terres seront inondées, recasement devant se faire à Atomè, est actuellement en discussion et une négociation est en cours entre le chef d'Agnanmè et l'État : le domaine est déjà délimité mais le point d'achoppement concerne les contreparties que la chefferie demande pour l'installation des populations déplacées sur le territoire qu'elle contrôle, à savoir une école, un marché, des aménagements de pistes, l'électrification et un appui aux groupements.

- 31 La chefferie d'Agnanmè se positionne ici clairement à la fois comme institution contrôlant le foncier et comme institution politique et développementiste : la rente du développement est ici une rente étatique, la chefferie jouant ainsi sur le même registre que le maire de la commune dans les années 1970-80. Cette position de force est contestée par certains villages qui refusent de reconnaître sa légitimité comme chefferie de terre et aussi de manière diffuse (mais sans doute plus corrosive) du fait de la pratique apparemment nouvelle des migrants qui s'adressent directement aux possesseurs d'Atomè sans passer par la chefferie, et par l'émergence d'un marché foncier qu'elle n'arrive pas complètement à endiguer. Dans certains cas, le contrat de vente a été résilié et l'argent rendu aux acheteurs, le tout, selon certains, avec l'appui des autorités sous-préfectorales (Notsé et Atakpamé au Togo, Aplahoué au Bénin), mais dans d'autres cas, la chefferie n'a pas obtenu gain de cause et des pratiques de bornage de terres se développent qui sont connues du - et non interdites par le - sous-préfet. La situation n'est ici encore pas réglée par une codification précise, reconnue légitime et donnant lieu à des arbitrages ou des formes de répression claires en cas de litiges.

Le financement local du développement : les "frontières floues" de l'état ¹²

- 32 Un des résultats marquants de ce travail réside dans le foisonnement d'ONG, groupements de producteurs et fédérations de groupements. Non seulement l'arène locale du développement s'est diversifiée en quelques années (cf. par contraste Bierschenk & Olivier de Sardan dir. 1998), mais aussi les échelons, locaux (*i.e.* villageois) et régionaux (sous-préfectoraux), se sont nettement différenciés, chacun présentant ses caractéristiques propres. Nous examinerons successivement ces deux niveaux (interdépendants) sous l'angle du contrôle et de la gestion des ressources et de la confusion qui règne quant aux frontières entre public et privé à ces échelons.

Privé-public : le financement du développement local

- 33 Au sein d'un paysage développementiste et associatif diversifié, les groupements villageois (GV) qui centralisent la ressource interne essentielle que constitue le coton pour trois des quatre sites, tiennent un rôle économique clef. Ils gèrent l'accès aux intrants, non seulement pour le coton, mais aussi pour le vivrier, non officiellement (réaffectation d'intrants fournis à crédit pour le coton) et quasi-officiellement pour la production de riz (cas de Sowè et de Dani), servant dans ce cas de caution à des producteurs de riz qui sont aussi cotonniers. Ce circuit passe par le développement des CREP ¹³, lieu où s'effectuent ces transactions. En aval de la filière, à travers la gestion de la ristourne du coton, les GV sont le principal contributeur au budget local d'investissement. Ce financement du développement local passe par la double conversion d'une partie d'un bien privé (la production de coton) en un bien collectif (la "ristourne" : essentiellement l'excédent de poids entre la première pesée à l'échelon du GV et la seconde réalisée à l'usine d'égrenage, elle inclut aussi différentes prestations de services - mise en marché, frais de gardiennage, etc.) puis en bien public (sous l'égide de l'État qui a assigné cette fonction à la ristourne du coton, et avec droit de regard du CARDER sur la gestion, malgré la politique de désengagement lancée depuis 1989).
- 34 L'intervention du CARDER est nette dans le cas d'Atomè où la création de la CREP s'est faite grâce à la contribution des membres des GY de la commune au travers du blocage de la ristourne par le CARDER. Phénomène indissociable du poids économique des GV, de la confusion entre biens collectifs et publics entretenues par l'État et de la complexité des circuits de circulation de la ressource, la non-transparence dans la

gestion de ces groupements est une constante. La réponse pragmatique la plus répandue aux détournements récurrents passe par la destitution des responsables incriminés et un turnover rapide des équipes dirigeantes des GV. Cette pratique est indissociable d'un discours sur la corruption admettant l'inéluctabilité de son existence et donc la nécessité de la gérer au mieux des intérêts locaux ("quitte à ce que quelqu'un bouffe, autant qu'il soit de chez nous, on le contrôlera plus facilement"). La création des CREP semble – ou peut – atténuer le phénomène du fait de leur proximité et en même temps de l'existence d'un compte théoriquement accessible à tous.

- 35 Cette question centrale du financement du développement local renvoie à celle des ressources dont disposent les élus. Officiellement, le maire reçoit depuis 1990 10.000 FCFA d'indemnité mensuelle et le chef de village 5.000 FCFA. Il existe une sorte de fiction du bénévolat, entretenue par l'État ¹⁴, alors que l'établissement de certains documents (certificats de non-litige, de résidence) et les "droits de table" (justice locale) constituent de fait des sources de revenus plus ou moins officielles ou tacitement admises. Dans le même ordre d'idée, de quel pouvoir de sanction disposent les élus locaux ? Il apparaît limité, en déclin par rapport à la période Kérékou. Il s'agit surtout d'un pouvoir indirect, inséré dans la hiérarchie administrative territoriale : les chefs de village et maires peuvent faire appel au sous-préfet ou à la brigade mais rarement intervenir directement (théoriquement par rapport à des cas de divagation du bétail par exemple). Cet affaiblissement n'est pas un simple effet du passage d'un régime autoritaire à un régime plus démocratique (démocratie ne signifie en aucun cas absence de sanction). Il reflète certainement la situation ambiguë des élus locaux qui sont en poste depuis huit ans alors qu'ils étaient supposés être des autorités de transition dans la perspective de la décentralisation (inscrite dans la constitution de 1990).

L'économie politique régionale du développement

- 36 Aux échelons supra-locaux, les fédérations de groupements de producteurs présentent certaines spécificités, dont la première réside dans un fort développement depuis quelques années et un poids économique très important, du côté de la production (accès aux intrants, crédit, prestation de service de type décorticage du riz, labour), comme de celui du développement local (c'est le cas des Unions sous-préfectorales des producteurs ou USPP mais pas de l'UNIRIZ). Ces fédérations jouent un rôle croissant dans l'organisation de la filière, en liaison avec l'État dans le cas des USPP ¹⁵, en dehors de lui en ce qui concerne le riz (cf. les tentatives de l'UNIRIZ de nouer des contacts directs avec les groupements rizicoles du Borgou, essentiellement l'Union des producteurs du périmètre irrigué de Malanville, et à travers eux avec les commerçants nigériens avec lesquels ils sont en cheville). En plus de centraliser une rente interne (coton, riz), les fédérations de producteurs font preuve d'une capacité grandissante à attirer vers elles la rente externe du développement, soit sous la forme d'ONG travaillant pour elles, soit sous la forme de projets (par exemple le projet japonais de crédit domicilié à l'USPP de Glazoué ¹⁶). Les apparentes divergences d'orientations de l'USPP et de l'UNIRIZ, la première plus en direction de l'État, la seconde plus vers la "société civile", ne doivent donc pas être exagérées. De plus, ceci ne va pas sans une forte concurrence dans le cas de la sous-préfecture de Glazoué, fortement cotonnière et en même temps lieu de naissance de l'UNIRIZ. Cette dernière tente depuis 1996 d'entrer dans l'Union départementale des producteurs du Zou (UDP) qui fédère les USPP, lesquelles sont *a priori* ouvertes à tous les groupements de producteurs, quelle que soit

la production (leur logo contient les cultures principales du Zou, avec un oubli malheureux du riz ¹⁷).

- 37 L'UDP après un premier refus a récemment proposé à l'UNIRIZ de les accepter moyennant le versement d'une sorte de "ristourne" sur la commercialisation du riz d'un montant inacceptable (l'USPP ne rend aucun service de commercialisation aux groupements rizicoles). Un enjeu de cette concurrence concerne la commercialisation des intrants.
- 38 À Sowè, les riziculteurs achètent leurs engrais et produits phytosanitaires à crédit par l'intermédiaire de la CREP qui achète le sac de 50 kg d'engrais à 8.500 FCFA pour le revendre 9.500 FCFA aux producteurs (Sasakawa Global 2000 a fortement aidé cette action au départ). Ces transactions sont vues par les dirigeants de l'USPP de Glazoué comme un manque à gagner dans la mesure où l'USPP touche une commission sur la commercialisation des engrais (2,50 FCFA/kg) et pesticides (5 FCFA/l) achetés à la SONAPRA ou aux entreprises privés auxquelles l'État a octroyé une licence de commercialisation des engrais (d'une gamme limitée de produits en réalité ; ces entreprises, SOGICOM et AIGLON sont sous contrat avec la SONAPRA). Malgré cette situation parfois un peu tendue, des formes de collaboration existent entre l'USPP et l'UNIRIZ, en particulier à travers le projet japonais de crédit installé à l'USPP de Glazoué qui a prêté de l'argent à des groupements rizicoles (à celui de Kpakpaza pour l'achat d'un mini-tracteur, aux deux de Sowè I, Adjakete et Kassohokpo, pour l'achat d'une décortiqueuse), et mis en place (sur une initiative du CARDER) des contrats avec des producteurs semenciers, par l'intermédiaire de l'UNIRIZ qui centralise l'offre de semences et la transmet à l'USPP de Glazoué.
- 39 Dans ce contexte, les services agricoles de l'État (CARDER) ne sont pas seulement parvenus à préserver une position centrale du fait de prérogatives finalement peu entamées. Ils ont aussi semble-t-il su gérer efficacement leur "transition rhétorique participative" et les relations avec les nouveaux acteurs que sont les organisations paysannes (GY, USPP) et les ONG, alors même que les autorités politico-administratives villageoises et communales ont eu des difficultés à gérer cette nouvelle configuration du développement. Le CARDER Zou a ainsi en 1997 dirigé une session de formation spécifiquement adressée aux animateurs d'ONG, à laquelle ont participé des membres d'ONG de la sous-préfecture de Glazoué ¹⁸. C'est sans doute l'émergence d'un bloc USPP-SONAPRA-CARDER-Sasakawa Global 2000 qui constitue l'expression la plus achevée de cette nouvelle situation. Il en va de même de la perception locale plutôt favorable que les paysans interviewés ont du CARDER, assortie de l'idée que les USPP peuvent influencer positivement les services de l'État et leur éviter de nouvelles dérives. En ce qui concerne les relations que le CARDER a commencé récemment à développer avec les ONG, le discours de nos interlocuteurs se fait parfois caustique : "Le CARDER ne trouve plus d'argent chez les villageois, alors il va voir les ONG". Dans le même temps, le discours sur les GV et les USPP reste malgré tout prudent et sans illusion, en particulier par rapport à une corruption endémique.
- Scolarisation, santé et développement
- 40 La perception locale de l'action de l'État doit aussi être évaluée à l'aune des priorités des villageois en matière de développement. Aux premiers rangs de celles-ci viennent l'eau et l'éducation. La santé semble venir après, mais il s'agit peut-être plutôt d'un problème d'efficacité des unités villageoises de santé, de formation de leur personnel et aussi de moyens. Ainsi, à Savè, la responsable du centre de santé tient un discours amer

sur la richesse des ONG travaillant dans le même secteur comparée au dénuement dans lequel elle doit fonctionner : il s'agit pour elle de concurrence déloyale (implicitement aussi parce qu'aucun projet ne vient appuyer son centre de santé ou ce secteur à l'échelon de la sous-préfecture de Savè). Les itinéraires thérapeutiques sont diversifiés entre religions guérisseuses et médicaments nigériens (ou indonésiens) achetés sur les marchés et le degré de "sensibilisation", d'éducation médicale, reste en même temps très faible (cf. en ce qui concerne l'alimentation des nourrissons : le cas d'Atomè était frappant dans la mesure où un état général des enfants plutôt mauvais en matière sanitaire et nutritionnel s'accompagne d'un fort dynamisme économique). L'accès à l'eau est en revanche un besoin clairement identifié - nul besoin d'une quelconque sensibilisation à ce sujet... - et ses effets sur la santé sont eux-mêmes repérés. Un constat est que les pompes sont nombreuses - y compris, on l'a vu, dans une forêt classée... - et que leur fonctionnement et entretien sont en général correctement assurés. Les raisons de mauvais fonctionnement se situent d'ailleurs en général du côté de conflits locaux, politiques ou religieux, qui n'ont rien à voir avec la question hydraulique au sens strict.

- 41 Le besoin clairement exprimé d'éducation pour tous et des pratiques allant dans le même sens (en terme de stratégies individuelles-familiales et collectives) représentent un phénomène probablement relativement nouveau, au-delà de l'idée générale et ancienne, mais abstraite, des bienfaits potentiels de l'école. Ainsi, les associations de parents d'élèves (APE), en payant des maîtres et en finançant infrastructures et équipements, gèrent et financent partiellement un secteur d'activité "normalement" du ressort de l'État. À cet effet, des flux monétaires complexes transitent par leur intermédiaire, contribuant à brouiller la distinction entre public et privé selon des mécanismes qui ne sont pas sans rappeler le fonctionnement des GV.
- 42 Plusieurs faits souvent indépendants se conjuguent ici. L'héritage kérékiste de la scolarisation de masse (qui a significativement constitué la première réforme d'envergure du régime, parallèlement à la réforme territoriale et politico-administrative de 1974) constitue une première strate (quelle que soit l'appréciation que l'on peut avoir de son efficacité). Le besoin de gestion des GV, face à un CARDER peu soucieux de transparence a constitué un second élément. Enfin, le retour au village de déscolarisés et diplômés sans emploi a en quelque sorte catalysé ce besoin, à travers la démonstration de possibilités d'ascension sociale dans le cadre villageois. Si le phénomène a d'abord eu une connotation négative (arrêt en 1986 du recrutement automatique dans la fonction publique des diplômés de l'Université Nationale du Bénin, réduction des effectifs de l'administration, échec en migration urbaine), il apparaît à présent nettement valorisé, et non plus comme le stigmate de l'échec scolaire ou migratoire. Le rôle de l'école dans les stratégies individuelles et familiales s'en est trouvé déplacé ou plutôt recentré selon l'idée, nouvelle, que la scolarisation peut servir à quelque chose au village, ce quelque chose tournant autour du développement pris dans une acception large, de la gestion des GV aux relations avec les ONG ou les services de l'État.
- 43 Dernier point relatif à ce thème, l'école pour tous ne signifiait pas, jusqu'à il y a peu, pour tous et toutes. Dans ce domaine, il faut noter l'action, par ailleurs extrêmement controversée, d'ONG telles que Borne Fonden qui à travers le parrainage d'enfants, filles et garçons, exercent un attrait financier suffisant pour que la scolarisation des filles soit elle aussi effective.

Anticipations de la décentralisation

- 44 Nous utiliserons le terme d'anticipation dans deux acceptions différentes : tout d'abord en revenant sur l'ensemble des pratiques relatives aux modes locaux de gestion et de compétitions pour le contrôle des ressources que nous avons pu identifier, basées sur des conceptions spécifiques du développement comme économie politique ; ensuite, sur la base du matériau empirique constitué par ces anticipations en actes de la décentralisation, en tentant d'esquisser des chemins plausibles pour une décentralisation enfin octroyée, anticipations imaginées de la dévolution des pouvoirs et ressources qui la caractérise.

Logiques étatiques et décentralisation anticipée

- 45 Les études de cas présentées ici nous ont montré un État local souvent à la traîne de la société civile. La logique d'action de ses représentants aux échelons sous-préfectoraux, communaux et villageois (les niveaux d'observation de l'enquête) oscille entre une logique procédurale radicale et une logique sectorielle non coordonnée. Partons de la définition que J.-P. Chauveau et P. Mathieu donnent de la logique procédurale dans le cadre d'une analyse des conflits fonciers :

"Il faut se rappeler que les conflits sur les droits ne mettent pas seulement en jeu des règles fixes et données une fois pour toute. D'une part les règles coutumières sont inséparables de leur mise en œuvre procédurale par des institutions dont la fonction est de trouver un compromis en fonction des rapports de force (plutôt) que de trancher en fonction de règles générales et absolues. D'autre part, dans certaines conditions d'instabilité et d'incertitude (dues notamment à l'environnement bio-climatique, aux interventions de l'État ou de groupes d'intérêt étrangers aux arènes locales) les règles elles-mêmes peuvent donner lieu à contestation et renégociation" (1998 : 249).

- 46 Dans les conflits fonciers que nous avons étudiés, on peut avancer que l'État suit une logique procédurale extrême dans la mesure où ses représentants entérinent le rapport de force conjoncturel sans même chercher à peser dessus, et en étant d'ailleurs dans l'incapacité de dire le droit dans les cas qui les concernent. Le flou juridique est d'autant plus entretenu qu'aucune des solutions échafaudées pour une affaire donnée ne semble donner lieu à une tentative de codification ou à l'élaboration d'une jurisprudence pour des occasions ultérieures (qui ne manqueront pas de survenir, et probablement encore sur un mode violent, étant donné le caractère bricolé des arrangements trouvés). Ressort de cette radicalisation de la logique procédurale de règlement des conflits fonciers, l'absence de lieu de négociation reconnu par l'ensemble des plaignants, ainsi que la quasi-exclusion des instances judiciaires de l'arène foncière. L'informel règne en maître, ce qui signifie dans ce cas l'incertitude (les deux ne vont pas nécessairement de pair), et une question en suspens concerne l'impact d'une telle situation sur les pratiques productives des paysans et sur leurs logiques d'investissements sociaux et économiques (Berry 1993). L'enchevêtrement des formes de légitimité et des registres d'action est extrême, et aucun principe unificateur ou hiérarchique n'émerge actuellement, par exemple en matière de foncier, entre la légitimité coutumière des autochtones (principe d'antériorité), la légitimité productive des migrants, la légitimité juridique de l'acheteur (droit privé), la légitimité étatique de propriétaire éminent du sol revendiquée par les services des Eaux & Forêts (c'est-à-dire non pas par l'État mais uniquement par un des départements de ses services techniques).
- 47 Ce dernier point nous renvoie à l'autre forme de logique d'action repérée chez les agents de l'État, qui est fondamentalement sectorielle et non coordonnée. Cette

situation trouve pour partie son origine dans la structure duale de l'État, héritage largement kérékiste, faite schématiquement d'un pôle politico-administratif, avec le sous-préfet comme personnage pivot, et d'un pôle technico-développementiste, comprenant le CARDER, l'éducation, l'hydraulique villageoise, la santé, qui travaillent souvent avec l'appui de projets financés par des bailleurs de fonds étrangers dont la coordination des actions ne constitue en général pas un souci majeur. Le CARDER, institution centrale dans le dispositif est lui-même hiérarchisé ¹⁹ et hétérogène, les contradictions entre Eaux & Forêts et services de promotion de la culture du coton constituant un exemple frappant de dysfonctionnement.

- 48 Les pratiques du développement qui émergent, pour partie seulement en réaction aux logiques étatiques décrites, sont sous-tendues par des conceptions locales à la fois très larges et faiblement différenciées, dont nous avons déjà dit qu'elle se résument à l'idée du drainage local d'une ressource externe dont la nature peut varier. "Drainage" est en fait souvent remplacé dans les discours émiques par "arrivée" et l'explication de l'irruption d'une ONG "dans le milieu" est souvent ramenée à des causes endogènes. Sont souvent évoquées les relations politiques ou sociales de certains leaders locaux ou cadres ressortissants établis en ville qui ont su faire venir ce "quelque chose" qu'est le développement. En ce sens, la logique courtièrre est beaucoup plus clairement identifiée par les villageois (et même plutôt surévaluée ²⁰) que par les ONG qui elles la sous-évaluent très nettement. En même temps, elle apparaît localement comme mystérieuse (les courtiers sont "ceux qui ont des relations à Porto-Novo" ou "qui vont à Porto-Novo"), le mystère étant en général entretenu par ces derniers qui ont bien compris que le contrôle de l'information est source de pouvoir. En contraste avec une faible définition des liens entre "développement", "ONG" et "les blancs", le jargon développementiste est fortement approprié, du moins par une fraction de la population au sein de laquelle des individus remplissent des fonctions de courtage. Cela signifie qu'il existe aussi des différences dans la précision des discours sur le développement, qui renvoie à des pratiques effectives différentes (entre groupes sociaux et aussi entre villages, certains comme Ouèdèmè-Péda restant très extérieurs alors que d'autres tels Sowè sont marqués par un très fort dynamisme dans ce domaine). En termes de pratiques nouvelles, on observe l'émergence de fédérations de producteurs aptes à remonter plus en amont pour drainer la rente du développement, allant jusqu'à s'associer des ONG (pour bientôt leur acheter leurs services), sur la base de logiques de réinvestissements plus sociaux ou plus directement productifs selon les cas.
- 49 Une autre direction dans les pratiques locales du développement concerne la gestion des ressources et la corruption récurrente qui lui semble systématiquement associée. Le discours très fréquemment rencontré est à la fois très simple et très cohérent. La corruption est inévitable, elle est inhérente à la nature humaine, et il faut donc "faire avec", c'est-à-dire en quelque sorte la gérer au mieux. L'une des techniques les plus employées consiste en un turnover rapide des dirigeants des groupements villageois et autres associations paysannes sans autre forme de sanction en cas de détournement (qui peuvent être de l'ordre de la réalité et de la rumeur). Un autre moyen de "bonne gestion" de la corruption est la proximité des acteurs susceptibles de se laisser aller à quelque malversation. Cette "logique du terroir" (Bako-Arifari 1995) appliquée à la corruption (plus largement à l'économie politique, eu égard aux prémisses d'inévitabilité du phénomène) exprime le fait que plus "celui qui bouffe" est proche, plus il est facile à contrôler. Cette théorie locale résulte entre autres d'expériences douloureuses telles que celle vécue à Atomè où des ressortissants du Mono ont organisé

une série de réunions sur l'épargne et le crédit, ont ensuite bâti (fait bâtir...) une caisse en face du marché pour finalement s'évanouir dans la nature avec les cotisations et dépôts rassemblés. La "logique du terroir" dont il faut bien se garder de surévaluer le degré de généralisation (elle coexiste avec d'autres "logiques" : construction de réseaux, captage de rente, etc.) apparaît ici comme un moyen rationnel et exprimé comme tel de gestion d'un environnement économique et social incertain.

Faiblesse étatique et anticipations de la décentralisation

- 50 Sur la base de ces logiques et pratiques étatiques et non-étatiques peuvent être avancées quelques idées quant à des scénarios de décentralisation. Trois domaines ont particulièrement retenu notre attention :
 - celui du découpage politico-administratif ²¹ ou plutôt du niveau politico-administratif pertinent ;
 - celui de la structuration des arènes politiques locales, avec la question associée de la place de l'État local ;
 - celui du développement local, c'est-à-dire du contrôle et de la gestion des ressources en liaison avec la complexification de la société civile rurale.
- 51 La loi de décentralisation prévoit que les communes, collectivités territoriales dotées de l'autonomie financière et de la personnalité juridique, correspondront aux actuelles sous-préfectures. Les arrondissements, sans autonomie financière ni personnalité juridique, se substitueront aux actuelles communes. Cette configuration est en quelque sorte justifiée par le constat de l'effacement relatif de l'échelon communal (dans sa forme actuelle). Les maires sont apparus comme des acteurs plutôt marginaux de la scène locale et leur position a été encore affaiblie par le statut transitoire de leur élection en 1990 (mais c'est aussi le cas des chefs de village) et par leur incapacité à gérer une configuration complexifiée du développement local (le cas des chefs de village est à cet égard diversifié). Le référentiel de l'économie politique locale est le village qui lui-même correspond rarement au village administratif. Vers le haut, l'échelon sous-préfectoral s'avère très important (ce qui ne signifie pas que le sous-préfet soit toujours au centre des choses : le RDR est parfois mieux placé) et les fédérations de groupements paysans occupent une place stratégique.
- 52 L'enjeu majeur de la décentralisation concerne la capacité des futures collectivités locales à polariser et hiérarchiser un champ politique autonomisé, et donc à s'inscrire en contradiction avec la tendance historique à "l'empilement" des instances politiques. Nous restons sur une position pessimiste déjà exprimée (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan dir. 1998 : 44 *et sq.*) sur la base de plusieurs constats. Le premier, l'expérience historique, a déjà été exprimé. Le second concerne l'autonomie des arènes locales qui s'avère relativement élevée (ce qui n'exclut pas que des ressources externes soient réinvesties dans le cadre de disputes locales : c'est au contraire très souvent le cas). Ces formes de para-souveraineté associées à un fonctionnement "à géométrie variable", établi localement en fonction de la question en jeu, et à une très faible capacité de régulation de l'État, rendront certainement difficile la polarisation du champ politique par les organes de la décentralisation. À la faible légitimité de l'État s'ajoute le degré très limité, voire l'absence de coordination de ses services engendrant des incohérences dans l'application des politiques nationales à l'échelon local ou régional ²².
- 53 Ce dernier aspect nous amène à la question du développement local. Le champ du développement s'est épanoui dans les années 1990 (il s'agit toutefois plus d'une question de degré que de nature par rapport aux années 1980) et la capacité des élus de

la décentralisation à gérer les relations avec une société civile rurale bourgeonnante est un autre enjeu fondamental de la décentralisation. À l'intermédiation simple État-élus locaux-société villageoise s'est substituée une intermédiation plurielle faisant intervenir, en sus des instances étatiques, ONG, projets de développement et fédérations de groupements et localement, une société civile en voie de structuration et de différenciation rapides. La question du financement local est ici cruciale et nous avons vu que si la ristourne du coton est quasiment convertie en budget d'investissement local, les GV et USPP se trouvant ainsi en position de force, il n'en va pas de même pour les autres groupements agricoles (rizicoles en particulier) et pour le vivrier marchand, ce qui pose un problème aigu de financement local. La fonction d'intermédiation des élus renvoie à une problématique du courtage en développement que la décentralisation est amenée à modifier. Une donnée importante - sur laquelle il est bien sûr impossible de se prononcer pour l'instant - concerne une possible transformation des canaux empruntés par la rente qui, bien qu'externe, pourrait transiter de nouveau plus largement par les canaux étatiques sous la forme d'une rente prélocalisée, plaçant les élus dans une situation rappelant par certains aspects celle des autorités de la province et du district sous Kérékou (Allen 1989 : 57-59).

Conclusion

- 54 Les formes de décentralisation anticipée, modes de gestion de l'incertitude et du flou institutionnel ²³, renvoient à une faiblesse matérielle et symbolique de l'État qui hypothèque fortement la réussite de la décentralisation à venir. Poussées à leur extrême, les logiques procédurales et sectorielles que nous avons mises à jour (sur la base, rappelons-le, d'un nombre limité d'études de cas) contribueront à renforcer la tendance déjà à l'œuvre de dissolution de l'État dans la société civile, alors même qu'un scénario de décentralisation réussie impliquerait, selon nous, une nette délimitation des différents champs sociaux, et en particulier une autonomisation d'un champ politique polarisé par les nouvelles instances élues de la décentralisation. De manière en quelque sorte symétrique, il faut aussi insister sur le fait que la structuration et la complexification de la société civile rurale ne constitue en aucun cas un gage de démocratisation et de *good governance*. L'extraordinaire succès dans les campagnes béninoises de la loi de 1901 sur les associations a produit une floraison non moins remarquable de bureaucraties locales dont le fonctionnement ressort souvent de l'économie morale de la corruption (Olivier de Sardan 1996), mais aussi, ne l'oublions pas, de la combinaison souvent innovante de logiques productives, sociales et rentières. Un autre phénomène inquiétant, dont l'ampleur reste à évaluer à l'échelle nationale, réside dans les formes observées d'organisation et de privatisation de la violence comme mode d'expression politique, forme de structuration de la société civile hautement corrosive pour une décentralisation démocratique ²⁴.

BIBLIOGRAPHIE

Allen, C. 1989. "Benin". In : Szajkowski B. (ed.) *Marxist Regimes. Politics, Economy and Society (Bénin, Congo, Burkina Faso)*, London, Pinter Publishers : 1-144.

Arghiros, D. 1998. *The Dilemma of Democratic Decentralisation in Thailand : Between Bureaucratisation and Local Powers*. Paper presented to the International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences (IUEAS), Symposia "Decentralisation, Democracy and Local Good Government : What Contribution From Anthropology", 26.07-01.08.98, Williamsburg.

Bako-Arifari, N. 1995. "Démocratie, régionalisme et « logique du terroir » au Bénin". *Politique Africaine* 59 : 7-24.

Bako-Arifari, N. 1997. *Financement sans budget : rétribution des fonctions politiques locales et corruption*. Contribution au séminaire de recherche "Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie", Stuttgart : Universität de Hohenheim.

Berry, S. 1993. *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*. Madison : University of Wisconsin Press.

Bierschenk, T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) 1998. *Les courtiers du développement en Afrique*. Paris : APAD-Karthala (à paraître).

Bierschenk, T., A. Floquet & P.-Y. Le Meur 1998. *Paysans, État et ONG au Bénin*. Stuttgart : Universität de Hohenheim (multigr.).

Bierschenk, T. & P.-Y. Le Meur (dir.) 1997. *Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies. Vol.1 : Les courtiers locaux du développement*. Bulletin de l'APAD 12 (cahier thématique), Hambourg : Lit Verlag.

Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan 1997. "Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups". *Human Organization* 56 (2) : 238-244.

Bierschenk, T., & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) 1998. *Les pouvoirs aux villages. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala.

Blundo, G. 1995. "Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais". *Cahiers d'Études Africaines* XXXV (1) : 73-99.

Chauveau, J.-P. & P. Mathieu 1998. "Dynamiques et enjeux des conflits fonciers". In : Lavigne Delville, P. (dir.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala : 243-258.

Crook, R. & J. Manor 1995. "Democratic Decentralisation and Institutional Performance : Four Asian and African Experiences Compared". *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 33 (3) : 309-334.

Edja, H. 1997. *Phénomènes de frontière et problèmes d'accès à la terre. Le cas de la sous-préfecture de Savè au Bénin*. Working Papers on African Societies 12, Berlin : Das Arabische Buch.

Elwert, G. 1983. *Bauern und Staat in Westafrika. Die Verflechtung sozioökonomischer Sektoren am Beispiel Benin*. Frankfurt-New York : Campus.

Floquet, A. & R. Mongbo 1992. *Le diagnostic concerté de gestion des ressources naturelles*. Cotonou : Plan d'action environnemental-GTZ.

- Floquet, A. & R. Mongbo** 1998. *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin*. Weikersheim : Margraf Verlag.
- Gupta, A.** 1995. "Blurred Boundaries : The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State". *American Ethnologist* 22 (2) : 375-402.
- Karsenty, A.** 1996. "Un repérage dynamique des situations de terrain : le diagnostic local dans le Plan foncier béninois". In : Le Roy, E., Karsenty, A. & A. Bertrand (dir.) *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala : 309-318.
- Kopytoff, I.** 1987. "The Internal African Frontier : The Making of African Political Culture". In : Kopytoff, I. (ed.) *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press : 3-84.
- Le Meur, P.-Y.** 1995. "Le palmier vu d'en bas. État, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin". *Politique Africaine* 59 : 82-101.
- Le Meur, P.-Y.** 1998a. "Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin". *Bulletin de l'APAD* 15 : 49-63.
- Le Meur, P.-Y.** 1998b. "Empilements et chevauchements. Pouvoirs et histoire à Ahouannonzoun (Atlantique)". In : Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) *Les pouvoirs aux villages. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 193-237.
- Le Meur, P.-Y. & C. Adjinaïcou** 1998. "L'invention du politique dans le nord-Zou. Les pouvoirs locaux à Gbanlin entre migration, commerce et religion". In : Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) *Les pouvoirs aux villages. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 124-168.
- Le Meur, P.-Y. & N. Bako-Arifari** 1998. *Les dynamiques locales face aux interventions de développement*. Séminaire "Comportement des ménages, dynamiques sociales et politiques publiques", ORSTOM, Abidjan, 11-14 nov. 1998.
- Lund, C.** 1998. *Law, Power and Politics in Niger. Land Struggles and the Rural Code*. Hamburg : APAD-Lit Verlag.
- von der Lühe, N.** 1996. *Landwirtschaftliche Beratung oder Tauschhandel ? Zur Funktionweise des T&V-Beratungssystems in den CARDER Atlantique und Borgou. Republik Benin*. Weikersheim : Margraf Verlag.
- Olivier de Sardan, J.-P.** 1996. "L'économie morale de la corruption". *Politique Africaine* 63 : 97-116.
- von Oppen, A.** 1996. "Village Studies. Zur Geschichte eines Genres der Sozialforschung im südlichen und östlichen Afrika". *Paideuma* 42 : 17-36.
- Séhouéto, L.** 1992. "Présentation des résultats des enquêtes (RRA)". In : *Décentralisation et démocratisation* (doc. 2), Cotonou, Fondation Konrad Adenauer : 43-55.

NOTES

1. Le travail de terrain a été réalisé en mars 1998 sur la base de l'approche méthodologique ECRIS (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan 1997 pour une présentation de cette procédure et de ses fondements théoriques), par une équipe de onze chercheurs comprenant, outre les trois auteurs du présent texte : Sabine Brüntrup-Seidemann (agronome, Université de Hohenheim), Victor Gbessémèhlan

(agro-sociologue, Groupe de recherche et d'action pour la promotion de l'agriculture et du développement/GRAPAD, ONG béninoise-Université de Mayence), Jean Adanguidi (agro-économiste, Université de Mayence), Modeste Anato (sociologue), Euloge Djibodé (sociologue), Dominique D'Oliveira (socio-anthropologue), Boniface Fade (sociologue, Centre pour l'environnement et le développement en Afrique/CEDA, ONG béninoise), Jean Totognon (agronome, Centre d'action régionale pour le développement rural de l'Atlantique/CARDER, services agricoles de l'État). Les résultats détaillés de cette enquête sont disponibles (Bierschenk, Floquet & Le Meur 1998). La lecture du texte qui suit appelle deux remarques : les faits empiriques et les analyses résultent d'une enquête rapide effectuée dans quatre localités et il faut se garder de surinterpréter. Toutefois, les auteurs travaillent sur ce thème depuis plusieurs années, en particulier dans le cadre d'un programme de recherche sur les pouvoirs locaux et les effets de la démocratisation en milieu rural au Bénin, dont le présent travail constitue *de facto* un prolongement logique (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan dir. 1998).

2.Ce phénomène, relativement récent au Bénin, vient encore compléxifier la problématique du courtage en développement que la décentralisation est a priori amenée à modifier (cf. Blundo 1995, Bierschenk & Le Meur dir. 1997, Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan dir. 1998).

3.Nos préoccupations sont à cet égard complémentaires de celles de Séhouéto (1992) et *Anthoine* (dans ce même dossier) qui ont mené des enquêtes relatives à la perception que les béninois avaient des enjeux locaux de la décentralisation. Cette décentralisation appropriée par anticipation constitue une réponse pratique à la contradiction notée par Lazare Séhouéto entre la rhétorique participative de l'État concernant la décentralisation et son élaboration très technocratique (Séhouéto 1992 : 53).

4.Nous utilisons l'expression dans le même sens que Christian Lund au sujet du foncier : "The sketch of the administrative structure and the analysis of the state-society relations has outlined the organizational contours of the semi-autonomous field of land tenure" (Lund 1998 : 90).

5.Anne Floquet mène à Dani pour l'Université de Hohenheim des essais agronomiques en milieu paysan, mis en place après une première enquête rapide (*rapid rural appraisal*, RRA) effectuée fin 1991-début 1992 (Floquet & Mongbo 1992).

6.Les guillemets se justifient par le fait que si les quatre villages se sont révélés des unités d'investigation par rapports à notre thème de recherche (par opposition à la commune par exemple), cela ne signifie pas pour autant qu'ils constituent des entités sociales en soi : la problématique de l'intermédiation, au fondement de cc travail, permet d'éviter cette confusion (cf. von Oppen 1996, Edja 1997 qui a travaillé entre autres à Dani dans le cadre de son doctorat).

7.Le terme de *balè* est employé dans plusieurs acceptions, désignant dans l'aire culturelle yoruba un chef sous la tutelle d'un roi ou oba (*balè* de village, équivalent du *ayinon fon*), ou bien un chef d'un lignage ayant accès au trône (*balè* de lignage). Ici le sens est étendu en direction du représentant des allochtones (souvent le premier arrivé) qui exerce une fonction de quasi chef de terre (il peut attribuer les terres aux nouveaux arrivants et collecter le tribut pour le livrer à Savè, mais il partage cette tâche avec les deux représentants du lignage tchabè "propriétaire" foncier et l'*agani* du lignage qui est l'autorité foncière principale) dans l'appareil institutionnel "coutumier" réglant les relations foncières dans la région de Savè (cf. Edja 1997 : 9-11). Pour le rôle du *goxonon* et plus généralement la structuration institutionnelle d'un village de migrants fon au nord du plateau d'Abomey. cf. Floquet & Mongbo 1998 : 136-148.

8. Cette évolution des rapports fonciers est plus avancée dans certains villages proches avec l'apparition d'une véritable rente foncière (proportionnelle à la surface cultivée) et le contournement des représentants locaux des migrants par les lignages propriétaires fonciers, selon une stratégie d'ancrage local non pas de l'État mais d'une sorte d'aristocratie foncière (cf. Edja 1997, et Le Meur 1998a pour l'observation du même phénomène dans une zone mahi dans la sous-préfecture de Ouessè). Toutefois les intellectuels ressortissants de Savè ont écrit en 1997 une proposition (non encore appliquée) visant à formaliser le prélèvement qui prendrait alors partiellement en compte la surface, selon le barème suivant : 5,000 FCFA par ménage exploitant jusqu'à 5 ha et 6,000 FCFA au-dessus de 5 ha (avec un plafond autorisé qui serait de 10 ha). Le bail serait renouvelable non automatiquement tous les cinq ans.

9. À Ouèdèmè-Péda, le conflit s'est noué sur le lac Ahémé entre possesseurs d'*acaja* et non-possesseurs qui ne pouvaient plus accéder au lac du fait de la prolifération incontrôlée des enclos. Ces derniers ont évolué à partir d'actions de reprise individuelle (vols de poissons dans les *acaja*) vers la constitution d'un groupe de pression nommé Atchosu, qui a su allier l'action directe et la menace à la recherche de soutien religieux (*vodun Dan*) et à l'interpellation des autorités en quelque sorte piégées et obligées de réagir dans le sens du respect de la légalité (d'une légalité très incertaine en l'occurrence). La composition du groupe Atchosu et son action ultérieure sont intéressantes. La généalogie du groupe est fortement liée aux milices nocturnes *Zangbeto* et aux brigades de sécurilé kérékiste, ainsi qu'à la scolarisation et parfois l'apprentissage. Les membres sont plutôt jeunes (ils sont vus comme tels) et ne comportent pas de leaders (chefs de village, chef de *Zangbeto* ou *zangan*, prêtre *vodun* ou *vodunon*), tout en n'étant pas exclus des champs politique et religieux : ce sont plutôt des "seconds", "adjoints de", "secrétaire du". Ils n'ont aucun objectifs de développement et se situent délibérément dans le champ politique, jouant souvent sur le registre de l'intimidation : Leur quasi hooliganisme n'est pas véritablement combattu par les autorités politico-administratives : ils peuvent constituer un relais électoral efficace et le sous-préfet, sous couvert d'une rhétorique teintée de populisme et de développementiste, entérine un rapport de force sans véritablement tenter de le contrôler ou de proposer une codification généralisable.

10. Il semblerait que la politique du PGRN et des services forestiers concernés soit plutôt d'interdire la culture de friche de plus de cinq ans d'âge de manière à circonscrire la zone cultivée. Si tel est le cas, cela montre le fossé existant entre une politique à sa conception, vue d'en haut et l'interprétation qui en est faite par les agents chargés de la mettre en action.

11. Anne Floquet et Roch Mongbo faisaient état en 1991 de conflits parfois violents entre Peul et migrants dès le début des années 1980. Dans un cas décrit, un Peul impliqué affirmait même avoir acheté les terres sur lesquelles pâturait son bétail et il semblait avoir des appuis du côté de la brigade de gendarmerie de Savè. Les migrants n'ont eu gain de cause qu'en portant l'affaire au niveau des autorités politiques d'Abomey (Floquet & Mongbo 1992 : 46).

12. L'expression renvoie au texte d'Akhil Gupta (1995) "Blurred boundaries : the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state".

13. Caisses rurales d'épargne et de prêt, initiées par l'ONG Sasakawa Global 2000 au début hors zone cotonnière mais à présent largement répandues sur le territoire.

14. Bako-Arifari (1997) développe cette problématique pour le nord du pays sous le titre explicite de "Financement sans budget : rétribution des fonctions politiques locales et corruption".

15. À l'échelon communal, le rôle des Unions communales de producteurs (UCP) auxquelles une partie de la ristourne est reversée n'a pas été clairement élucidé. Ici comme en ce qui concerne la place du maire, l'échelon communal reste mal identifié.

16. Cf. Bierschenk, Floquet & Le Meur 1998 : 26-30 pour la généalogie d'UNIRIZ et de ses contacts externes.

17. L'Union des producteurs du périmètre irrigué de Malanville appartient à l'UDP du Borgou. À Glazoué, les paysans disent souvent qu'il faudrait ajouter un "C" pour coton au sigle USPP. D'ailleurs, le président de l'USPP de Glazoué, ressortissant de Sowè ayant quitté le village il y a déjà une vingtaine d'années pour raison d'isolement religieux (il était le seul témoin de Jéhovah à Sowè), explique que l'USPP s'est de toute manière créée sur impulsion du CARDER et autour du coton.

18. Nous ne sommes pas parvenus à déterminer si le CARDER était à cette occasion prestataire de services payé par les ONG ou bien financé par un bailleur externe.

19. Si l'on compare le RDR (responsable du CARDER à l'échelon de la sous-préfecture) avec le sous-préfet, force est de constater que le second n'a pas de pouvoir de commandement sur les autorités politico-administratives communales et villageoises qui sont des émanations de la souveraineté populaire, alors que le premier dirige sans ambiguïté ses subordonnés. Le cas des CARDER est à la fois très significatif et très particulier dans la mesure où leur action s'est voulue originellement "totalisante", embrassant tous les secteurs de la vie rurale entre encadrement social et politique et développement agricole et économique (Elwert 1983, von der Lühe 1996).

20. Cf. Le Meur (1998b : 228-230) pour une distinction du même ordre sur un exemple sud-béninois centre théories émiqes et étiqes des réseaux sociaux.

21. Les questions du découpage et surtout de la localisation des chefs-lieux des nouveaux départements (par exemple la rivalité entre Savè, Dassa et Savalou pour le futur Zou-Nord) ont largement parasité le débat national sur la décentralisation (cf. Séhouéto 1992 : 49, et *Anthoine*).

22. Une question en suspens est celle de la place des partis politiques, absents des villages hors des périodes électorales, dans le nouveau jeu politique et la restructuration des arènes locales.

23. Dont les enquêtes déjà citées (Séhouéto 1992, *Anthoine*) se sont fait écho sous la forme de la crainte exprimée par de nombreux interlocuteurs que la décentralisation ne se traduise par un retrait (en particulier financier) de l'État dans le domaine du développement. L'anticipation de la décentralisation concerne bien entendu aussi les acteurs étatiques. Ainsi, il est assez surprenant de constater que le Projet de décentralisation pour le développement local, projet de coopération décentralisée entre la région Picardie en France et la "région" du Zou-nord (avec une ONG opératrice française) - signé par le préfet du Zou ! - anticipe une composante très sensible de la future décentralisation, à savoir le redécoupage départemental (qui devrait aboutir dans le Zou à la création de deux départements, avec à la clef le débat encore non réglé du choix du lieu des préfectures). La sous-préfecture de Glazoué concernée par le projet et donc en position de drainer une fraction de la rente du développement, est en même temps la seule des quatre de notre recherche à occuper une place relativement centrale dans la configuration développementiste régionale.

24.Cf. Crook & Manor 1995 et Arghiros 1998 pour la notion de décentralisation démocratique, Le Meur & Bako Arifari 1998 : 2-5, pour une discussion du lien entre décentralisation démocratique et développement local.

AUTEURS

PIERRE-YVES LE MEUR

Université Johannes Gutenberg de Mayence, Institut d'Anthropologie et d'Études Africaines,
Forum 6, 0-55099 Mayence (RFA). Tél. +49-6131-395054 Fax. +49-6131-393730 -
lemeur@mail.uni-mainz.de

THOMAS BIERSCHEK

Université Johannes Gutenberg de Mayence, Institut d'Anthropologie et d'Études Africaines,
Forum 6, 0-55099 Mayence (RFA). Tél. +49-6131-393978 . Fax. +49-6131-393730 -
biersche@mail.uni-mainz.de

ANNE FLOQUET

Université de Hohenheim, Institut d'Économie et Sociologie Rurales (490C), 0-70593 Stuttgart
(RFA). Projet UNIHO, BP 08-0932, Cotonou (Bénin). Tél. : +229-30.33.03. Fax : +229-30.02.76. -
uniho@bow.intnet.bj