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

Jean-Pierre Jacob

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/569>

DOI : 10.4000/apad.569

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1998

Référence électronique

Jean-Pierre Jacob, « 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 », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 20 décembre 2006, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/apad/569> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/apad.569>

Ce document a été généré automatiquement le 7 septembre 2020.

Bulletin de l'APAD

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

Jean-Pierre Jacob

- 1 Je remercie P. Freudiger, P.-J. Laurent et A. S. Fall. Sans leurs informations sur les processus de décentralisation en cours au Mali, au Burkina et au Sénégal, ce texte n'aurait pu être écrit.

Introduction

- 2 En Afrique, comme le constatent Jaglin et Dubresson (1993 : 8-10), nombre de réformes de l'administration locale paraissent actuellement étouffées (Nigeria, Niger), limitées (Ghana, Kenya, Ouganda), inachevées (Côte d'Ivoire) ou enlisées (Bénin, Burkina pour le milieu rural). Certes, les réformes rencontrent des problèmes techniques et d'impréparation des populations : manque de moyens, manque de cadres, absence de civisme. Mais le recul des autorités centrales devant la thématique me paraît être inspiré par des problèmes plus profonds, liés aux modes de gouvernance actuels et aux craintes de sa remise en question. La décentralisation introduit dans les faits une rupture avec les régimes de "démocratie" unanimiste qui ont prévalu jusque là, en proposant des mises à distance à la fois :
- spatiales. La décentralisation instaure des droits à la détermination d'une politique propre pour des institutions publiques (les collectivités territoriales) qui deviennent autant de "centres socialisants", concurrents de l'Etat central, jouissant de la possibilité d'entretenir des liens directs avec des bailleurs internationaux (voir sur ce thème, Kaul 1998 : 54),

- structurelles. La décentralisation confère en théorie au citoyen des droits à bénéficier d'une politique publique locale produite par des représentants élus.
- 3 De telles propositions, banales en apparence, ouvrent en fait la possibilité d'une remise en cause des régimes de gouvernementalité fondés sur la "proximité" des gouvernés et des gouvernants - on reviendra plus loin sur ce thème -, tous mobilisés sous la bannière d'un développement utile et bon pour tous, l'effet le plus évident de cette proximité étant l'occultation des oppositions aux politiques nationales décrétées depuis le haut et la redéfinition constante du statut des populations - sous. couvert de participation aux processus -, de l'état d'"usagers" ou de "bénéficiaires" des services publics à l'état de co-producteurs desdits services (sur ce thème, voir Godbout 1983).
- 4 Cette remise en cause instaure la possibilité d'une double décharge de responsabilité, aux deux extrémités de la chaîne de commande :
- une décharge de responsabilité globale des Etats vis-à-vis de leurs populations, qui peut s'apparenter à un véritable lâchage des régions les plus pauvres, dans un contexte de crise généralisée des finances publiques. Les réformes de décentralisation des années 1990 ont d'abord été conçues comme des moyens de diffuser les effets de la crise économique vers le bas et il n'est pas imaginable, du moins en milieu rural, que "l'exploitation des gisements potentiels de recettes fiscales et para-fiscales" (Venard 1993 : 32) suffisent, sans apport extérieur, à faire face à l'ensemble des besoins sociaux,
 - une décharge de responsabilité des citoyens vis-à-vis des tâches de production, de gestion et financement des biens d'intérêt général. C'est l'effet et le moyen le plus évident d'une décentralisation dont l'organisation découle naturellement des principes du gouvernement électif. Les structures décentralisées mettent en place une division du travail entre des représentants issus du milieu local, qui doivent s'occuper des tâches d'intérêt public et des représentés à qui il est demandé pour l'essentiel de poursuivre leurs objectifs privés de production et de payer leurs impôts. Au fondement du système, la démocratie électorale limite d'ailleurs strictement le nombre des occasions où le citoyen est appelé à participer à la vie de la cité, ce qui renforce encore, selon Hirschman, "la déception vis-à-vis de l'action publique et le sous-engagement" (1983 : 203).
- 5 Les atermoiements institutionnels qu'on a évoqué en début d'article tiennent probablement au potentiel "allocatif" des réformes, à leurs effets contre-productifs sur la mobilisation populaire et sur la solidarité nationale et aux craintes de ses effets induits sur le repositionnement des acteurs dans le champ politique. Pour les Etats maîtres d'œuvre des nouvelles politiques, le problème se pose de savoir si une mise en place d'une décentralisation trop conforme à la lettre (c'est-à-dire instaurant la décharge de responsabilité comme principe structurant) ne risque pas de compromettre gravement à la fois les régimes de pouvoir et de constitution actuelle des biens publics et l'unité du territoire, les régions, inégalement dotées, étant soit précipitées dans une marginalisation accrue soit tentées de s'approprier les réformes pour accentuer encore leur distance avec le centre. Le dilemme est particulièrement évident pour les Etats qui connaissent des menées irrédentistes et pour lesquels la constitution de collectivités territoriales apparaît à la fois comme le problème et la solution. Les structures décentralisées peuvent en effet donner l'impression superficielle d'un maintien de l'unité de la nation malgré les concessions faites à l'auto-administration locale de telle ou telle région (pour le cas malien, cf. Felix 1996), mais elles ne prémunissent ni contre les tentatives d'émulation ni contre les manœuvres des groupes locaux désireux de pousser leur avantage, en faisant

reconnaître sur la scène publique les valeurs particulières liées à leur identité ethnique, qui devraient en théorie restées cantonnées à la sphère privée (voir sur le sujet, Schnapper 1997).

- 6 Etant donné l'ensemble de ces contraintes, on comprend que les politiques de décentralisation lancées à grand renfort de publicité il y a quelques années, soient actuellement "gelées" ou systématiquement "retravaillées" par les Etats maîtres d'œuvre, chaque pays élaborant sa stratégie ad hoc, véritable "système d'action concret" (Friedberg 1993) dont les grands objectifs (par exemple "réconcilier le pays légal avec le pays réel" au Mali) n'excluent pas les exercices plus pragmatiques consistant à fournir, à travers la rédaction des textes législatifs et administratifs, des réponses anticipées aux comportements prêtés à tel ou tel groupe d'acteurs. Il suffit d'observer l'absence totale de présentation de la réforme de l'administration locale selon le clivage public/privé - on souligne au contraire le "rapprochement" du pouvoir et du citoyen qui devrait résulter de la nouvelle politique - ou la réflexion sur le rôle que devrait jouer les élites politiques locales mises en selle par la décentralisation ¹, pour comprendre qu'il existe, dans chaque pays, un champ de représentation du pouvoir local à partir de laquelle peut être définie une politique de décentralisation "possible et pensable". Ce sont les particularités de ce champ que nous tenterons d'étudier dans les pages qui suivent, en soulignant le rôle qu'a pu jouer la coopération au développement à la fois :

- dans la reproduction des pratiques propres à ce champ, notamment dans le développement de systèmes de mobilisation populaire sans droit d'opposition aux politiques d'équipement en matière de bien public,
- dans la promotion et la négociation des réformes, en fournissant à la fois les idées et les appuis pour la mise en place des institutions nouvelles et les pratiques et valeurs à partir desquelles les politiques nationales visant à leur mise en place allaient être immédiatement contestées.

La relation public/privé

- 7 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. Avec la décentralisation, dit G. Blundo, "les centres de pouvoir au niveau villageois (chef de village et/ou chefs des lignages fondateurs, maîtres des terres, notabilités religieuses, etc.) sont légalement dépossédés de leurs prérogatives en matière de justice, de règlement des conflits et de gestion des ressources naturelles. A leur place, une institution supra-villageoise, la Communauté rurale, gérée par une assemblée d'élus, issus d'un processus électoral formel, est chargée d'administrer des ressources publiques au nom et pour le compte de l'ensemble des communautés villageoises de son territoire" (1998 : 400). Ce mouvement ascendant est accompagné, ajoute l'auteur, d'un mouvement descendant puisque le village devient une des arènes de la compétition politique.
- 8 J. Chevallier (1995) rappelle que la mise en place de cette bipolarisation de la vie sociale est indissociable d'un ensemble de mutations sociales. économiques, politiques et

idéologiques constitutives de la modernité, sa genèse, pour l'Europe, étant généralement expliquée par l'essor dans la durée d'un régime d'accumulation économique (cf. Schuurman 1997, Engelsen Ruud 1996). En 1789, l'abbé Sieyès voyait dans la démocratie représentative - forme la plus achevée de la distinction public/privé le régime le plus adapté à la condition de "sociétés commerçantes" modernes, où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses : "dans de telles sociétés, remarquait-il, les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout le temps à cette tâche... L'intérêt commun, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une profession particulière" (Sieyès 1798 : 35).

- 9 L'anthropologie a contribué à alimenter le débat sur les difficultés de transposition de la division public/privé depuis un certain nombre d'années, les analyses des "primordialistes" constituant sous ces aspects un jalon important. Les auteurs de ce courant (voir C. Geertz ed. 1963 ; pour la France, voir Caillié 1982) soulignent contre l'optimisme "assimilationniste" du développement économique des années 1950, la résilience des liens primaires (famille, ethnie, religion, langue, coutumes) dans les sociétés rurales du Tiers-Monde et partant, la difficulté d'exporter les modèles de la démocratie représentative qui supposent l'établissement de liens secondaires, civils, définis par la loi, et la volonté de dépasser les références au petit groupe culturellement homogène. D. Schnapper (1998 : 259-260) note que l'approche primordialiste part d'un constat vraisemblable : la forte connotation émotionnelle, dans la plupart des situations, des liens nés des rapports familiaux et ethniques, par rapport à ceux qui naissent du civisme. Cependant, l'auteur souligne également que l'analyse a tendance à "essentialiser" les liens proches et est à contre-courant des propositions de l'anthropologie actuelle, reprenant le projet weberien et montrant que les individus vivant ces relations en ont également une conscience et agissent dans la vie sociale en fonction de cette conscience. "Les liens primordiaux, dit D. Schnapper, peuvent être politiquement et stratégiquement suscités, mobilisés ou manipulés" (1998 : 260). On pourrait compléter cette proposition pertinente, en ajoutant :

- que les tentatives de manipulations des liens primaires ne sont pas le seul apanage des groupes qui les vivent,
- que c'est l'ensemble des liens primaires et secondaires qu'entretiennent les groupes sociaux qui peuvent faire l'objet de tentatives de manipulations.

- 10 Je reviendrai sur ces thèmes dans les pages qui suivent.

Aux origines de la confusion public / privé

- 11 Au delà du débat sur la présence ou l'absence des conditions objectives rendant la division public/privé transposable sur le continent africain, on doit remarquer que les "configurations culturelles du politique", pour reprendre une expression de Bayart (1996), paraissent y converger dans leur négation d'une telle division. On peut en effet repérer trois types de répertoire, issus des apports accumulés de l'histoire pré-coloniale, coloniale et post-coloniale, qui constituent ensemble un véritable mode global de gouvernance, s'imposant à tous, tout en possédant la particularité d'être enraciné dans des pratiques micro-sociales. Ces trois répertoires, pour lesquels la division public/privé n'apparaît en rien comme un principe structurant, sont, respectivement :

- 12 1. le répertoire communautaire. Il repose sur une conception du corps politique comme corps organique. L'appartenance au groupe impose à l'individu le devoir de transcender ses intérêts privés pour s'identifier à ceux, définis par ses leaders, de la communauté. Rôlé dans le cadre pré-colonial des sociétés à petite échelle, ce répertoire 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 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) ². C'est sur cette base qu'ont été co-produits les biens publics, Etats, agences de coopération et communautés se partageant l'effort de construction des dispensaires, écoles et puits nécessaires à l'équipement des villages,
- 13 2. le répertoire bureaucratique segmentaire. Il repose sur l'extension de l'administration étatique, du sommet vers la base, surtout dans le cadre post-colonial. Cette extension s'accompagne, selon un paradoxe relevé par C. Lefort (1971) et par M. Herzfeld (1992), d'une différenciation interne des structures et d'une augmentation de ses capacités à servir des intérêts spécifiques, ce qui permet un renforcement de la "cohérence verticale" recherchée par l'Etat au travers d'un usage massif des mécanismes clientélistes et néo-patrimoniaux. Chaque patron détenteur, de par sa position au sein de l'appareil administratif, de ressources facilite l'intégration d'une partie de la société, elle-même pré-organisée ou réorganisée en segments ou factions. Dans ce contexte, on peut parler de "chevauchements", d'absence de solution de continuité entre Etat et "société civile", de "stratégies d'assimilation réciproque des élites" (Bayart 1989). Les réformes de décentralisation récentes ont parfois été analysées comme manière de parachever ce processus en le prolongeant localement puisqu'elles ont permis la création d'élites régionales "professionnellement" liées au centre mais aptes à se constituer des clientèles populaires sur la base de l'accès et de la redistribution de ressources nouvelles, ouvertes justement par la mise en place des structures décentralisées (voir pour l'exemple sénégalais, Blundo 1998),
- 14 3. le répertoire politique local multicentré, l'histoire des pouvoirs locaux en Afrique étant faite, pour paraphraser Marc Augé "d'addition, d'alternance, mais non de synthèse" (1982 : 14). La réflexion de T. Bierschenk à propos du Bénin est ici d'application générale : "Chaque changement de régime effectué au niveau national produit, au niveau local, de nouvelles institutions politiques [...] sans que les anciennes institutions disparaissent et que les anciens acteurs se retirent [...]. L'histoire politique des villages [...] se présente de ce fait, comme une série de «compromis historiques». Il en résulte - dans chaque localité - des arrangements infinis autour de multiples institutions politiques de divers âges, et pour ainsi dire «sédimentées» sans que leurs secteurs de compétence ou «leurs rapports hiérarchiques» soient définitivement réglés" (1995 : 7). On doit ajouter que les préoccupations développementalistes ont largement contribué à cette situation de prolifération institutionnelle, les différentes générations de projets se succédant dans le cadre local ayant toutes suscitées la mise en place de nouvelles organisations, groupements paysans ou cadres de concertation qui persistent souvent, bien après la disparition des opérations pour lesquelles ils s'étaient constitués. Cette situation a deux conséquences :
- au niveau villageois, il y a constitution d'un "gouvernement local" de fait résultant des relations - de complémentarité ou d'antagonisme - entre une pluralité de centres de décision appartenant formellement au secteur public ou privé (administration locale, services

techniques déconcentrés, organisations paysannes, communautés d'appartenance avec leurs autorités propres, ONG...) (voir sur le sujet, Jacob *et al.* 1993),

- tout acteur - individuel ou collectif - tente de manipuler les différentes ressources institutionnelles mises à disposition pour obtenir le règlement optimal de son problème.
- L'anthropologie du développement a beaucoup insisté sur ces situations de "pluralisme juridique" (Le Roy 1987) ou de "shopping institutionnel" (Bierschenk 1995) dans lesquelles les règles plurielles, issues indifféremment de la sphère publique ou privée, s'offrent comme autant de répertoires possibles à un plaideur pour obtenir la solution la plus avantageuse à un litige qui l'oppose à un autre plaideur (vol, conflit foncier...) et à un juge pour trancher ledit litige, le recours au registre juridique "traditionnel" ou "moderne" n'étant pas l'exclusivité d'acteurs définis.

Macro et micro-niveaux

- 15 J'ai déjà insisté sur ce point, le mode de gouvernance actuel en Afrique possède des fondements micro-sociaux, ce qui signifie que les règles pragmatiques du jeu macro-politique se sont constituées en tenant compte de représentations locales (modes d'organisation communautaire ou segmentaire), ou des capacités de régulation autonome des acteurs, tentant de produire de la cohérence et de la stabilité à partir d'un univers marqué par la redondance, le pluralisme et la contradiction des politiques dans la durée.
- 16 Les trois registres distingués ne sont pourtant pas homologues du point de vue des relations qu'elles impliquent entre macro et micro-niveaux. Les deux premiers (communautaire et bureaucratique segmentaire) illustrent la manière dont une macro-politique se construit sur la base de micro-pratiques. Le troisième (local multicentré) permet surtout de comprendre, à l'inverse, comment des micro-pratiques sont déterminées et contraintes par des politiques globales. Le répertoire local multicentré est d'abord la résultante, sur le terrain, de décisions prises depuis le haut par des acteurs qui peuvent être les plus divers. On pourrait citer, à titre d'exemples et au hasard de l'histoire récente :
 - un chef d'Etat en régime présidentieliste, concentrant tous les pouvoirs et opérant une dislocation de la machine gouvernementale dont il a hérité en lançant un énième train de réformes administratives ;
 - des experts internationaux en politiques macro-économiques, ne jurant que par les thérapies de choc dont ils ont la recette, et contournant, pour ce faire, les institutions politiques du pays en créant des circuits financiers et administratifs ad hoc, entièrement sous le contrôle des donateurs ³ ;
 - des spécialistes en projets locaux ou régionaux dont le souci principal est de mettre au point des mécanismes d'intégration sociale et systémique spécifiques, avec pour finalité d'imposer un espace-temps propre (celui du 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 eux.
- 17 Toutes ces pratiques, qui ont pour caractéristiques d'être fondées sur un système de décision descendant, de recourir de manière structurelle à l'amnésie institutionnelle ⁴ - ce qui permet de pouvoir constamment prétendre "réinventer le monde" - et de normaliser l'usage de "circuits courts" (je reviendrai sur cette notion) peuvent être décrites, en empruntant les outils de la sociologie de la communication, comme :
 - cherchant, en synchronie, à créer leur "communauté" autour d'elles. 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 des 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,

- générant, dans la diachronie, cette prolifération institutionnelle déjà largement évoquée. Chaque artefact produit par un réformateur poursuivant sa vie propre bien après la fin du cycle qu'il a initié, les initiatives s'additionnent sans qu'il y ait jamais substitution de l'une par l'autre et sans que ces additions ne mènent à une réorganisation des fonctions entre les institutions issues des couches successives d'innovations.

18 Ces pratiques suscitent deux commentaires :

- l'un pour insister sur la liaison entre phénomènes synchroniques et diachroniques. C'est bien évidemment parce qu'il se produit dans la durée une importante accumulation institutionnelle qui a d'évidents aspects centrifuges que chaque nouvelle politique doit lutter pour s'imposer, ses promoteurs, selon leur statut, faisant usage d'une gamme variée d'outils de contrainte (de la persuasion à la coercition). Dans la mesure où il est impossible au réformateur d'effacer totalement le paysage institutionnel pré-existant, il ne peut que tenter de le réorganiser de manière centripète, autour des actions qu'il promeut,
- l'autre pour souligner les aspects éthiques de ces pratiques. Marquées par l'absence de volonté de passer par les règles de l'ordre institué pour s'assurer une certaine stabilité des comportements sociaux, elles aboutissent à des appropriations illégitimes, ce qui les rapprochent des circuits de corruption (voir sur ce thème, P. Meyer-Bisch 1995 : 305).

Circuits courts de la coopération au développement

- 19 On doit la notion de circuit court à Jean-David Naudet (1996, 1997) qui en a fait un des descripteurs importants de la logique d'action de l'aide, dans ses rapports-bilan pour le Club du Sahel : "Jusqu'à présent, une tendance se dessine très clairement dans les modalités de l'aide : les donateurs tentent de s'assurer le contrôle maximal d'un bout à l'autre du cycle de l'action. Cela consiste à créer à l'intérieur des institutions ou de la société bénéficiaire ce que l'on appellera des "circuits courts" dont toutes les étapes sont sous le contrôle des donateurs" (1996 : 14).
- 20 Le circuit court peut être défini comme la sélection par un intervenant, des institutions, groupes ou individus de la société bénéficiaire considérés comme les mieux à même de constituer le support de son action. Les moyens financiers en jeu sont généralement suffisants pour convaincre les acteurs nationaux de redéfinir leurs missions respectives autour de l'agenda de l'intervenant, quelle que soit la fonction qu'ils occupaient dans un ordre institué préexistant. La pratique des circuits courts s'exerce en concurrence ou parfois en complémentarité avec l'usage de circuits longs, lorsque l'intervenant ne veut pas passer par l'offre nationale - même recomposée par ses soins ou pense ne rien pouvoir tirer des institutions présentes et décide de les dupliquer par des créations *ex nihilo*, entièrement sous son contrôle. Pour Naudet, les procédures de l'aide "ont généralement comme objet de créer des circuits étanches de diverses natures décisionnels, financiers, informationnels - qui permettent au donateur de contrôler très étroitement ses actions, mais qui généralement court-circuitent les procédures administratives du bénéficiaire" (*ibid.* : 15).
- 21 Dans les analyses de l'auteur, le concept de circuit court est assorti, à la fois :
- d'exemples. Le projet, défini par une affectation programmée des fonds et un contrôle important du donateur sur les aspects techniques et financiers, représente le circuit court dans sa forme canonique. Cependant, l'appui à des programmes, notamment dans le

domaine des réformes macro-économiques (voir plus haut), repose également sur ce type de pratiques (*ibid.* : 15),

- d'explications sociologiques sur les raisons probables d'une telle recherche de circuits courts. Pour Naudet, le diagnostic de l'aide est que l'Afrique ne fournit qu'un univers institutionnel incertain. Dans ce contexte, les circuits courts sont souvent le seul moyen d'être assuré d'une certaine stabilité des comportements et d'un résultat tangible à la fin de l'action,
- d'évaluation des impacts de la pratique sur la société bénéficiaire. Elle contribuerait notamment à saper le développement des capacités locales et rendrait difficile toute prise en charge ultérieure des extrants.

- 22 On verra que les politiques d'implantation de la décentralisation font un usage inégal des circuits courts et qu'une partie de leur réussite tient précisément dans la capacité de la société nationale à les rejeter.

La décentralisation : imposer une politique nouvelle ou négocier avec l'existant ?

- 23 Un document émanant de l'OCDE-PNUD, et qui établit un bilan des effets de l'aide internationale au Mali constate que : "le processus de décentralisation en cours se déroule dans le cadre d'un certain foisonnement institutionnel. En effet, beaucoup d'organisations civiles ont pour objet la production de biens publics et s'adressent pour cela à des fonds publics (notamment les fonds d'aide). Les futures entités décentralisées risquent de se trouver en compétition avec les organisations civiles dans ce domaine, provoquant ainsi la confusion sur les rôles respectifs de chacun" (OCDE-PNUD 1998 : 10).

- 24 Le combat 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 & Husson 1995 ⁵). Leur rhétorique puisent 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 la valorisation 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. 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 vultuels 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 ⁶ 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 des professionnels compétents et dévoués pour faire évoluer les systèmes de prise de décision, de livraison des appuis ou de participation des populations.

- 25 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.

C'est le cas par exemple des élus de la commune urbaine de Zorgho au Burkina Faso, qui sont devenus, dès leur apparition en 1995, les bénéficiaires du Programme du Développement Local du Ganzourgou (PDLG) financé par la coopération française (voir Freudiger 1998, Freudiger *et al.* 1997a et 1997 b). Le Programme était pourtant conçu au départ comme une démarche d'appui aux initiatives paysannes par mise à disposition d'un fonds de développement (le "fonds d'investissement local") destiné à équiper les villages en biens publics et en biens privés d'aide à la production. Contrairement à un des objectifs de départ du Programme qui était "de préparer la décentralisation", l'instauration d'une commune urbaine à Zorgho n'a pas enclenché chez les responsables du Programme une révision de leurs conceptions et une réflexion sur les missions respectives des acteurs publics nouveaux et des acteurs privés anciens, "clients" traditionnels du Programme. Fidèles à une optique d'implication tous azimuts des groupes locaux "qui comptent" très courante dans l'aide, les responsables du Programme ont simplement élargi le partenariat déjà engagé avec l'administration locale et les producteurs à cette nouvelle catégorie d'acteurs que constituaient les édiles, en leur conférant des prérogatives équivalentes à celles des porteurs de projets villageois.

Aucun protagoniste ne semble s'être interrogé sur l'intérêt ou les dangers de réunir autour d'une même table des hommes aux statuts aussi divers. A la question de savoir s'il n'aurait pas été plus judicieux de créer un fonds d'investissement uniquement destiné à la subvention des travaux d'intérêt public dans le cadre communal, les responsables du PDLG répondent qu'ils préfèrent maintenir un fonds mixte finançant à la fois des acteurs publics et privés tant qu'ils ne peuvent garantir ni la légitimité ni les compétences des élus locaux ⁷.

- 26 A l'inverse, lorsqu'ils sont décidés à imposer la décentralisation contre toute l'histoire, aussi respectable soit-elle, du développement local, les responsables nationaux ne peuvent le faire qu'en tentant de discipliner intervenants et financements.
- 27 Ainsi, dans le cas sénégalais, le cadre de la régionalisation devrait permettre d'obtenir une certaine harmonisation des actions entreprises par les intervenants puisque l'Etat propose que les ONG d'équipement en biens publics (santé, hydraulique, génie rural et conservation des sols) passent sous la tutelle des collectivités territoriales et "qu'il est attendu" de leur part une participation à hauteur de 3,6% au budget d'investissement des régions (voir *CONGAD Infos* 22,1997 : 18) ⁸.
- 28 Ainsi au Mali, dans un contexte de mise en place des communes rurales, les fonctionnaires de la Mission de Décentralisation multiplient les incitations pour que la coopération internationale réoriente ses flux d'aide, de l'appui aux organisations

paysannes ou à la gestion de terroir à l'appui aux structures décentralisées ⁹. Dans leur démarche, ils possèdent à la fois des alliés et des adversaires, dont la recension n'est d'ailleurs guère aisée, aucune coopération bilatérale ou multilatérale ne soutenant le processus de manière inconditionnelle ¹⁰.

- 29 Quels que soient les atermoiements auxquels donnent lieu à Bamako les discussions avec les bailleurs de fonds (j'en donnerai un exemple ci-dessous), la lecture des documents élaborés par la Mission de Décentralisation à partir du Code des Collectivités Territoriales montre bien l'effort des nationaux pour légitimer les structures communales en leur conférant des prérogatives déterminantes. Ainsi, le document de stratégie concernant le développement local (cf. Mission de Décentralisation 1997 : 8-10) délègue à la commune une série d'attributions essentielles (concentration des flux financiers et fonction de maître d'ouvrage du développement local), qui devrait la placer au centre du paysage institutionnel. Les systèmes de financement communaux qui sont proposés par la Mission ne sont pourtant guère nouveaux. Ils reprennent la formule des fonds d'investissement soutenue notamment par l'aide française et rôdée dans le cadre d'expériences telles que celle du PDLG, évoquée plus haut. La grande différence avec ces expériences est la prééminence conférée aux futures communes dans la maîtrise des fonds, pondérée par l'admission du principe selon lequel d'autres acteurs (associatifs) pourraient être éventuellement admis à bénéficier de rétrocessions, à condition qu'ils inscrivent leur action dans le cadre des programmes de développement local.

Il est intéressant de s'attarder un moment sur la manière dont le document de stratégie justifie cette dernière proposition : "Vouloir faire accéder les communautés directement au fonds d'investissement local présente des avantages théoriques. Mais sa mise en œuvre est trop complexe. Quelles structures communautaires peuvent y accéder ? Les associations professionnelles, les associations villageoises, les coopératives, les GIE ? Par ailleurs, l'Etat doit voir le développement local à travers le rôle que les communes peuvent y jouer [sic]. Enfin, le montant des financements par commune est tel qu'il faudrait [sic] faire un choix" (Mission de Décentralisation 1997 : 10).

Dans le texte, on notera que l'idée d'un accès direct des collectifs privés aux fonds est rejetée en mêlant, de manière d'ailleurs peu claire, arguments d'autorité (l'Etat central veut des communes "visibles"), arguments fonctionnels (il faut bien qu'une institution fasse les arbitrages nécessaires dans un contexte de rareté des ressources), et arguments sociologiques (la représentativité des diverses associations n'est pas assurée).

La décentralisation : faire du développement local ou faire de la politique ?

- 30 Dans un court texte consacré aux difficultés de mise en place de la décentralisation en Afrique, Thierry Michalon (1994 : 2-3) stigmatise la pression des pays du Nord pour que les élites africaines - et leurs électeurs - adoptent notre "supposée" éthique de l'intérêt général. Or, contrairement à une croyance répandue, cet intérêt général, dit Michalon, n'est pas fondé sur le consensus, mais sur la "dictature de la majorité", réalisée grâce à l'usage des techniques de la démocratie représentative, qui force le compromis entre les intérêts antagonistes présents dans le corps social. L'auteur signale que la présentation "enchantée" de l'intérêt général consensuel proviendrait à la fois du christianisme, du jacobinisme et des facultés de Droit. On ajoutera que cette manière de voir constitue une sorte d'"idéologie dominante" et un critère pour l'action majeur dans les milieux du développement, qui n'interviennent que là où ils ont l'impression qu'une telle situation prévaut ¹¹. Leurs partenaires des pays du Sud se révèlent dès lors fort embarrassés lorsqu'ils doivent promouvoir leur projet de décentralisation, alors

même qu'ils constatent la vérification dans leurs pays respectifs de la dernière partie au moins de la thèse de Michalon, celle qui concerne l'exacerbation des antagonismes sous l'impact de l'accès à l'expression démocratique.

- 31 Il y a bien en effet, à cette occasion, manifestation des oppositions d'intérêts, et même amplification de ceux-ci dans un contexte qui était marqué jusque là par l'impossibilité de manifester son désaccord. Plus embarrassant encore pour ses promoteurs, ces antagonismes institutionnalisés autour de factions partisans et de leaders locaux ne cèdent pas facilement la place à l'établissement de compromis. Des collectifs surgissent qui disputent le monopole de la définition du bien public à d'autres collectifs (cf. sur ce thème Olivier de Sardan 1996), sans qu'aucune résolution des conflits ne paraisse s'opérer, que l'on soit dans le cadre de réformes achevées comme au Sénégal ou dans le cadre de réformes en cours comme au Bénin, au Burkina et au Mali. Au Sénégal, G. Blundo (1998) parle de "participation factionnelle" pour caractériser cette situation de confiscation du pouvoir par la faction dominante dans les communautés rurales et cette précipitation dans des attitudes d'opposition sans participation de la faction vaincue, qui n'accepte guère la loi de la majorité et multiplie les signes de retrait de l'arène publique, tout en préparant sa revanche politique pour les prochaines élections. Dans les pays moins avancés dans la mise en place concrète des collectivités territoriales (Bénin, Mali), les décideurs nationaux ont cependant eu le temps de constater que les différentes étapes des réformes suscitaient, chaque fois que le "peuple" avait l'occasion de s'exprimer, des tollés de protestation et le réveil de toutes sortes de désaccords. Rappelons-nous les revendications sans fin auxquelles ont donné lieu les questions de découpage géographique et de choix des chefs-lieux des nouvelles collectivités au Bénin ou au Mali (voir sur le sujet, pour le Bénin, Bako-Arifari 1997 ; pour le Mali, Jacob 1997b, Kassibo 1997a et b, Y.F. Koné, 1997, S. Koné 1997) et la manière dont, au Mali, en 1995, les recommandations méthodologiques des experts sur la façon dont les populations devaient procéder aux dits découpages ont été totalement balayées par des villageois soucieux de poursuivre, au travers des institutions nouvelles, leurs jeux d'alliances et de conflits entre communautés d'appartenance.
- 32 Souvent en désaccord avec les bailleurs de fonds sur la "centralité" de la décentralisation comme projet sociétal, les Etats partagent pourtant avec eux la crainte que la réforme échoue par manque de mobilisation populaire et l'instauration d'une distance irrémédiable entre représentants et représentés. D'où leur tendance à la décrire sous des aspects d'abord techniques - elle serait, avant tout, une "nouvelle manière (plus efficace, plus efficiente) de faire du développement local" -, et leurs tentatives de montrer que ses effets plus directement politiques seront facilement circonscrits. L'exemple malien me servira ici encore pour démontrer cette proposition.
- 33 Le Mali est visiblement un Etat qui tient à réussir l'implantation de ses gouvernements locaux conçus, de manière assez classique, comme structures de libre administration des populations s'occupant prioritairement des tâches d'équipement en biens publics locaux. Tant J. Félix (1996) que B. Kassibo (1997b) ont décrit la conjoncture socio-politique qui rendait la décentralisation incontournable pour les décideurs du pays. Cependant, les experts nationaux se retrouvent dans la position d'avoir à minimiser les effets possibles de l'introduction de la politique dans les villages, qui est pourtant un des aspects fondamentaux de la réforme, devant des bailleurs qui se découvrent des frilosités soudaines face aux dérapages possibles d'une démocratie représentative qu'ils ont pourtant appelé de leurs vœux.

Examinons une des notes de cadrage d'avril 1998 produites par les décideurs maliens dans ce contexte. Elle tente de répondre par avance à trois problèmes soulevés par les agences de coopération (cf. Mission de Décentralisation 1998 : 1) : le "risque de centralisation communale", le "risque de conflit social local" et le "risque de confiscation par les seuls intellectuels (des structures décentralisées)". On a longuement insisté sur le premier problème. Le risque de centralisation communale n'en est en fait un que pour les tenants du développement local, apologistes de la multicentricité et grands pourfendeurs de toute "discipline" des financements autour d'une commune forte, qui les obligerait par ailleurs à respecter également une certaine division des tâches établie localement entre secteur public et secteur privé. Cependant, les experts nationaux concèdent dans le texte que "les élus ne sont que des acteurs parmi tant d'autres", ce que contredit en grande partie les attributions importantes, évoquées plus haut, dont ont été dotées les communes. Le second et troisième risques - conflit social local et confiscation par les intellectuels du processus - sont liés et ils sont déterminés par l'introduction de la démocratie électorale.

Selon B. Manin (1995 : 118-119) l'élection tend à accomplir deux fonctions :

- elle sélectionne les titulaires aux charges en favorisant de fait les individus ou les groupes dotés de traits favorablement évalués (charisme, richesse, éducation, capital social...) donc en introduisant une distinction entre gouvernants et gouvernés,
- elle crée chez les électeurs un sentiment d'obligation et d'engagement envers les représentants tant que leur mandat dure, la périodicité des élections permettant l'imputation, c'est-à-dire la remise en cause ponctuelle de élus et de leurs capacités à représenter l'intérêt général.

Ce paradoxe de la démocratie électorale, qui crée à la fois la différence (entre électeur et élu) et requiert l'identité (pour qu'il ait consentement des dominés à la domination, il faut que l'électeur se sente engagé par les choix des élus) est évidemment utilisé par les bailleurs pour souligner les graves insuffisances dont pourraient souffrir l'ensemble du processus si une oligarchie locale "intellectuelle" ou autre... - arrivait à prendre le pouvoir en entraînant une absence de consentement des dominés à la domination et le "conflit social". En fait, ce paradoxe n'est qu'apparent dans la mesure où quel que soit le pays où une vie démocratique peut être observée, la différence élus/électeurs est soutenue d'une indifférence des citoyens vis-à-vis de la plupart des décisions prises par leurs représentants. Cette indifférence étant la conséquence pratique de l'instauration d'une division du travail entre public et privé. Cette division implique en effet une sorte de *trade off*, le citoyen de base pouvant espérer, dans cette situation, échanger du temps (celui qu'il consacrait auparavant à la création et au fonctionnement des biens publics) contre de l'argent (celui de l'impôt local). Dans cette insistance des bailleurs et de l'Etat pour le maintien de la mobilisation populaire derrière les élus, on peut voir les conséquences idéologiques du modèle participatif qu'ils ont prôné depuis des années.

La note se termine en évoquant une série de mesures stéréotypées (organisation de "bonnes" élections, introduction d'une éducation civique fonctionnelle, promotion des langues nationales comme outil de travail...) qui servent surtout à rassurer les bailleurs car on ne voit guère comment elles seraient des antidotes aux dangers identifiés. Une occasion a peut-être pourtant été perdue pour la Mission de rappeler à ses partenaires qu'au Mali comme ailleurs, le civisme est un horizon et une référence avant d'être une réalité concrète (Schnapper 1998 : 455).

Unanimité et pluralisme

- 34 A en croire nombre d'observateurs de terrain (cf. Niasse 1996 pour le Sénégal) la décentralisation ne modifierait en rien l'état de dénuement matériel des campagnes africaines. On peut sans peine admettre ce constat. Les innovations qu'apportent la décentralisation sont de part en part des changements des opportunités

institutionnelles et politiques qui ne se traduisent pas immédiatement par une augmentation des rations dans les calebasses et ne bénéficient aux populations que sous conditions. Il faut rappeler que la division du travail public/privé qu'introduit la décentralisation est d'abord un "rapport social", ce qui veut dire que son usage dépend de l'intérêt des représentés, de leurs capacités "réflexives" et transitives. Or, ces capacités sont inégalement présentes - probablement un peu plus dans les zones largement articulées au marché, un peu moins ailleurs (cf. Jacob 1997a) -, le contexte général étant celui d'Etats n'ayant pas pu - ou pas voulu - développer les espaces d'identification extra-communautaires aptes à créer une société civile, sphère privée à la fois séparée de la sphère publique et liée à elle par des relations tendues (Giddens 1987 : 256-257).

- 35 Quel que soit le dialogue convenu des décideurs nationaux avec leurs bailleurs, l'apport majeur de la décentralisation me paraît résider dans le fait qu'elle conduit à la confrontation entre acteurs et à l'expression d'un pluralisme des opinions et des visions ¹². On a suffisamment insisté sur la nature des régimes précédents, marqués par la recherche de l'unanimité politique, le refus d'une séparation des registres privé et public, le recours à la "démocratie participative" et la conversion systématique des divergences sociologiques en problèmes techniques ¹³. Avec la décentralisation, la restauration des débats politiques sur la chose publique et les incitations au positionnement des acteurs (populations locales, représentants, experts nationaux, intervenants externes) sont une évidence partout, que l'on observe la négociation des stratégies de réforme ou sa mise en œuvre. On a évoqué plus haut la manière dont les propositions des spécialistes sur le découpage des futures communes ou la mise en place des processus électifs ont été immédiatement traduites localement en termes d'enjeux sociaux. Dans la préparation des stratégies, le rejet des circuits courts et d'une certaine collusion entre experts nationaux et internationaux est aussi un indice d'une crise du monopole du discours des professionnels sur le "bonheur du peuple", même si l'on peut avoir des doutes sur les motivations et la représentativité de ceux qui travaillent à ce rejet.
- 36 Ainsi au Burkina, le collectif des bailleurs (Suisse, Hollande, Danemark, Canada) appuyant la réflexion sur la réforme a réalisé récemment qu'il ne suffisait pas de proposer une solution largement issue du dialogue entre experts internationaux et équipe nationale chargée du dossier (Commission Nationale de Décentralisation, CND), pour voir celle-ci entérinée, la CND ayant vu rejetée en 1996, lors d'un conseil des ministres, sa proposition de créer en milieu rural des Collectivités Locales de Développement (CLD) sans élus et incités à s'associer sur une base volontaire (sur les CLD, Laurent 1997 : 35-43 et Barbedette 1998).
- 37 Ainsi au Mali, où il faut quand même dire que la situation change de mois en mois, l'attitude "légaliste" des experts nationaux étant soumis aux rudes épreuves d'une aide financière omniprésente, B. Kassibo conclut pourtant son article sur l'état des lieux de la décentralisation par une remarque allant dans le même sens : "...soumis à l'influence des partenaires différents, qui n'ont pas la même approche du processus de décentralisation, à cause de leurs référents culturels et historiques, la Mission a beau jeu de s'en tenir aux réalités de terrain en se soustrayant aux cris de sirène des technocrates et experts esdécentralisation drapés dans leurs subtils manteaux de conseillers techniques" (1997b : 18).

38 Sur le plan de la gestion concrète des collectivités locales, la même pluralité encourageante des opinions apparaît. Cependant, on ne peut pas parler ici de disparition des circuits courts et j'ai même donné un exemple du contraire à propos du PDLG burkinabè. Les "progrès" peuvent être plutôt repérés dans les conséquences qu'ont pour les appuis externes la mise en place de représentants des structures décentralisées au statut juridique reconnu. L'attitude du paysan détournant les ressources d'un projet dans une optique offensive ou défensive analysée par l'anthropologie du développement (cf. sur le thème J.-P. Olivier de Sardan 1995) reste une attitude subordonnée, prisonnière du cadre conceptuel du projet, pouvant même être interprétée par l'intervenant comme un indicateur de l'intérêt du paysan pour ledit projet (le comportement serait significatif d'une "participation cachée" du bénéficiaire, selon J.-P. Chauveau (coord. 1997). L'homme politique local est, en revanche, en situation de pouvoir entretenir avec les intervenants des relations symétriques, tant parce qu'il a les moyens de développer ses propres conceptions des fonctions et objectifs de la collectivité territoriale dont il est responsable que parce qu'il a, lui aussi, des exigences de résultats dans le temps relativement court de son mandat et qu'il doit adopter pour les satisfaire, des pratiques très similaires à celles qu'utilisent ses partenaires, en en révélant ainsi, dans une vision spéculaire, tout l'arbitraire. Objectifs, instruments et financements apparaissent du même coup pour ce qu'ils sont : des moyens d'imposer un ordre social repensé par celui qui les manipule. Cette situation inaugure des bouleversements profonds dans la manière de faire de la coopération, en faisant découvrir aux agences, guère habituées à pratiquer autre chose qu'un pluralisme de façade, qu'à la fois "la vérité n'est pas toujours celle "du technicien" (Darré 1996 : 14) et que leur vérité n'est pas uniquement technique. Un dernier exemple illustrera l'ensemble de ces points ¹⁴

La coopération suisse est, depuis plusieurs années, le principal promoteur de l'établissement public communal de développement (EPCD) de la commune de Ouahigouya (Burkina Faso). L'EPCD agit comme maître d'œuvre pour le compte de la commune. Il prépare et supervise la réalisation des investissements et gère les infrastructures publiques (marché, gare routière...). L'intervenant a proposé, après avis de ses experts, que les fonds dégagés grâce au produit des taxes collectées par l'EPCD soient répartis selon une fourchette qui consacrerait 60% aux dépenses de fonctionnement (commune et EPCD) et 40% aux dépenses d'investissement. Le maire de Ouahigouya, par ailleurs rompu aux discussions avec la coopération internationale qu'il a pratiqué depuis des dizaines d'années en tant que leader associatif, conteste cette proposition en arguant qu'il n'a pas participé aux discussions qui ont mené à la création de l'EPCD ¹⁵ et que cette fourchette de répartition ne cadre pas avec son objectif visant à laisser le maximum de traces "matérielles" de son action durant la courte durée de son mandat.

Au circuit long de la coopération qui a créé de toutes pièces l'EPCD s'oppose les circuits courts du maire, qui ne voit pas pourquoi cette instance ne se réorganiserait pas autour des besoins sociaux qu'il a identifiés. P. Freudiger (1998 : 43) montre que le montage de l'EPCD est entièrement de conception suisse et que la coopération de ce pays a du "faire de la politique" auprès du gouvernement burkinabè pour le faire accepter, alors même qu'il rompt avec le principe de l'unicité de caisse en matière de ressources fiscales. L'édile rappelle à son partenaire que lui aussi fait de la politique, et que de son point de vue également les logiques techniques et les missions des institutions peuvent être subordonnées à la réalisation d'objectifs propres. Une mairie, rappelle-t-il, ne se gère pas comme un projet de développement, une entreprise ou une ONG (Freudiger 1998 : 4445), ce qui s'entend dans tous les pays de la même manière, comme obligation de considérer en priorité les enjeux sociaux locaux si l'on veut maintenir son leadership ¹⁶

Conclusion

- 39 P. Mawhood (ed. 1983), considérant l'histoire longue de la décentralisation en Afrique jusque dans les années 1980, fait l'hypothèse que les créations et abolitions répétées des collectivités territoriales seraient liées aux tensions continues entre les besoins de contrôle de l'Etat et ses besoins d'impliquer et de faire participer les populations. Pour cadrer avec notre analyse des processus actuels de décentralisation, cette proposition doit être amendée, et ce, de deux façons :
- d'une part, besoin de contrôle et besoin d'impliquer et de faire participer les populations ne sont pas des projets antinomiques et ont toujours été satisfaits ensemble au travers les formes de gouvernamentalité mises en place par l'Etat : On pourrait reprendre pour les caractériser le terme de "populisme bureaucratique" proposé par J.-P. Chauveau (1994),
 - d'autre part, depuis les années 1990, la décentralisation est moins que jamais un jeu à deux acteurs (Etat versus populations), l'intervention massive des bailleurs de fonds dans le domaine des investissements et des politiques concernant les gouvernements locaux contraignant fortement les décideurs nationaux dans la définition des raisons, des moyens et de la portée des réformes.
- 40 Avant 1990, les réformes de décentralisation, lorsqu'elles ont été tentées, doivent être comprises dans la continuité du projet étatique, comme moyen de restaurer périodiquement la vigueur de la solidarité nationale en fournissant aux populations des structures pour s'exprimer, mais sans concéder pour autant aux autorités locales les moyens réels de leur autonomie (cf sur le sujet, Jaglin et Dubresson 1993 : 10-11). La crise actuelle des finances publiques introduit une révision drastique à la baisse des possibilités de contrôle des Etats et pousse à une reconnaissance de fait du rôle central des acteurs locaux dans la production des services publics. La décentralisation apparaît alors comme la manifestation d'une rupture avec les modes de gouvernamentalité passés. Les formules de la "participation" des populations ne correspondent plus à la réalité des responsabilités des populations et leur passage de sujets à citoyens, au travers des réformes, est une moindre concession faite au regard d'un cadre officiel qui propose ouvertement qu'elles fassent désormais face seules aux tâches de développement local.
- 41 Cependant, la décentralisation a ceci de particulier qu'elle peut entraîner également un sous-engagement de la part des populations, qui disposent des moyens légaux de se décharger sur leurs élus des travaux d'intérêt général. Les décideurs nationaux, auxquels se joignent ici les bailleurs de fonds, craignent que ce sous-engagement soit d'autant plus important que les élites au commandement des structures décentralisées sont peu "performantes". D'où les stratégies variées des intervenants et des décideurs nationaux qu'on a essayé de décrire. Elles visent toutes en fin de compte à réduire la distance imposée entre représentants et représentés, en supprimant les premiers (voir les tentatives burkinabè de Collectivités Locales de Développement), en euphémisant les principes de division public/privé qui fonde cette distance ou en valorisant les expériences de développement local fondées sur le modèle éprouvé de la "démocratie participative".

BIBLIOGRAPHIE

- Bako-Arifari, N.** 1997. "Bénin : aperçu sur les réformes et les recherches". In : Jacob, J.-P. & G. Blundo, en collaboration avec N. Bako-Arifari, K. Borhaug et P.-J. Laurent, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 49) : 23-34.
- Barbedette, L.** 1998. *La construction d'un axe de recherche "prospective de la décentralisation au Burkina Faso"*. Ouagadougou (mimeo).
- Bayart, J.-F.** 1989. *L'Etat en Afrique. la politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Bayart, J.-F.** 1996. "L'historicité de l'Etat importé". In : Bayart J.-F. (dir.) *Les trajectoires du politique*, tome 2 : *La greffe de l'Etat*, Paris, Karthala : 11-39.
- Bierschenk, T.** 1995. "La démocratie au village : Etat, démocratisation et «politique par le bas» au Bénin". In : Bierschenk T. (dir.) *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin* (tome 1), Stuttgart, Universitat Hohenheim : 1-12.
- Blundo, G.** 1991. "La brique, la terre et le puits : administration locale, «factionalisme» et auto-promotion au Sénégal". *Cahiers de l'IUED* 20 : 103-133.
- Blundo, G.** 1998. *Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*. Lausanne : Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université de Lausanne (thèse de doctorat).
- Caillié, A.** 1982. "Socialité primaire et socialité secondaire". *Bulletin du MAUSS* 2 : 51-76.
- Chauveau, J.-P.** 1994. "Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement". In : Jacob J.-P. & P. Lavigne Delville (dir.) *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.
- Chauveau, J.-P.** (coord.) 1997. *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*. Rome : FAO (série "Participation populaire" n° 11).
- Chevallier, J.** 1995. "Présentation". In : Centre Universitaire de Recherches administratives et politiques de Picardie *Public/privé*, Paris, PUF : 5-18.
- Darré, J.-P.** 1996. *L'invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production locale de connaissance*. Paris : APAD-Karthala.
- Douxchamps, F.** (coord.) 1996. *Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif. Etude méthodologique*. Bruxelles : COTA asbl.
- Engelsen Ruud, A.** 1996. "State and Society Interaction Without «Civil Society» or a «Public Sphere» ? Some Suggestions from Rural India". *Forum for Development Studies* 2 : 259-285.
- Félix, J.** 1996. "L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles". *Bulletin de l'APAD* : 148-163.
- Ferguson, J.** 1994. "The Anti-Politics Machine. 'Development' and Bureaucratic Power in Lesotho". *The Ecologist* 24 (5) : 176-181.
- Foster, G.M.** 1987. "Bureaucratic Aspects of International Health Agencies". *Social Science and Medicine* 25 (9) : 1 039-1 048.

- Friedberg, E.** 1993. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil.
- Freudiger, P.** 1998. *Etude comparative de six expériences en matière d'appui au développement local en milieu rural au Burkina Faso*. Genève : IUED (mémoire de diplôme de recherche).
- Freudiger, P., J.-P. Jacob & J.-D. Naudet** 1997a. *Analyse de 6 expériences de développement local au Burkina Faso. Synthèse et propositions de discussion et d'action*. Genève : IUED Secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie.
- Freudiger, P., J.-P. Jacob & J.-D. Naudet** 1997b. *Les interventions de développement à l'échelle locale : le point sur les démarches et quelques recommandations à propos du cas burkinabè*. Genève : IUED-Secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie.
- Geertz, C. (ed.)** 1963. *Old Societies and New States*. New York : The Free Press.
- Gentil, D. & B. Husson** 1995. *La décentralisation contre le développement local ?* Paris : IRAM (Journées d'études ; mimeo).
- Godbout, J.T.** 1983. *La participation contre la démocratie*. Montréal : Editions Saint-Martin.
- Herzfeld, M.** 1992. *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Hirschman, A.** 1983. *Bonheur privé. action publique*. Paris : Fayard.
- Husson, B., E. Pousse, N.F. Derobele, M.-J. Demante, D. Gentil & P. Joly** 1997. *Programme d'appui au développement communal. Résumé de l'étude*. Bamako : Caisse Française de Développement-Mission de Décentralisation.
- Jacob, J.-P.** 1997a. "Etats et paysans face à la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique". In : Jacob, J.-P. & G. Blundo, en collaboration avec N. Bako-Arifari, K. Borhaug et P.-J. Laurent, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 49) : 3-22.
- Jacob, J.-P.** 1997b. "Mali : l'état de la décentralisation". In Jacob, J.-P. & G. Blundo, en collaboration avec N. Bako-Arifari, K. Berhaug et P.-J. Laurent, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 49) : 44-49.
- Jacob, J.-P., F. Margot, P. Sauvain & P. Uvin** 1993. *La contribution des acteurs publics et privés au développement local des pays du Tiers-Monde*. Einsiedeln : Programme National de Recherche n° 28 (synthèse 7).
- Jacob, J.-P., F. Margot, P. Sauvain & P. Uvin** 1994. *Guide d'approche des institutions locales (GAIL). Méthodologie d'étude des acteurs locaux dans le monde rural*. Genève : IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 40).
- Jaffrelot, C.** 1998. *La démocratie en Inde. Religion. caste et politique*. Paris : Fayard.
- Jaglin, S. & A. Dubresson** 1993. "Introduction". In : Jaglin, S. & A. Dubresson (dir.) *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala : 7-16.
- Kassibo, B.** 1997a. *L'histoire d'un dépeçage ou la naissance controversée des collectivités décentralisées du cercle de Youwarou*. Communication au séminaire "Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara", Louvain-La-Neuve (20-21 novembre 1997), APAD-UCL.
- Kassibo, B.** 1997b. "La décentralisation au Mali : état des lieux". *Bulletin de l'APAD* 14 : 1-20.

- Kaul, I.** 1998. "Opening Statement". In : Petitat-Côté, E. (ed.) *Globalisation. Competitiveness and Human Security : Challenges for Development Policy and Institutional Change*, Proceedings of the 8th EADI General Conference, Geneva, EADI : 51-72.
- Koné, Yaouga, F.** 1997. "Les micro-communes : expression de logiques locales". *Bulletin de l'APAD* 14 : 59-66.
- Koné, S.** 1997. "La décentralisation face à l'ordre ancien". *Bulletin de l'APAD* 14 : 67-75.
- Lachenmann, G.** 1996. "Systèmes d'ignorance". besoins d'information non-satisfaits des développeurs. problèmes méthodologiques des chercheurs, populations non consultées. Working Paper 243, Bielefeld : Universitat Bielefeld.
- Laurent, P.-J.** 1997. "Burkina : aperçu sur la réforme en cours". In : Jacob, J.-P. & G. Blundo, en collaboration avec N. Bako-Arifari, K. Berhaug et P.-J. Laurent, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée*, Genève, IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 49) : 35-43.
- Lefort, C.** 1971. *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. Genève : Droz.
- Le Roy, E.** 1987. "La conciliation et les modes précontentieux de règlement des conflits". *Bulletin de liaison du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris* : 39-50.
- Mamdani, M.** 1996. *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton : Princeton University Press.
- Manin, B.** 1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Calmann-Lévy.
- Mawhood, P.** 1983. *Local Government in the Third World The Experience of Tropical Africa*. New York : John Wiley.
- Meyer-Bisch, P.** 1995. "Le principe du tiers exclu". In : Borghi, M. & P. Meyer-Bisch (dir.) *La corruption. L'envers des droits de l'homme*, Fribourg, Editions Universitaires : 285-327.
- Michalon, T.** 1994. *Note sur le document provisoire du groupe de réflexion sur la décentralisation*. Pau : Université de Pau et des pays de l'Adour, Faculté de droit, d'économie et de gestion (mimeo).
- Michels, R.** 1971 (1ère éd. 1911). *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*. Paris : Flammarion.
- Mission de Décentralisation** 1997. *Stratégie de développement dans le processus de décentralisation au Mali*. Bamako : Présidence du Mali, Programme de Décentralisation.
- Mission de Décentralisation** 1998. *Note de cadrage des actions programmées à court et moyen terme*. Bamako : Présidence du Mali, Programme de Décentralisation.
- Naudet, J.-D.** 1996. *Trouver des problèmes aux solutions : introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel*. Paris : Club du Sahel.
- Naudet, J.-D.** 1997. *20 ans d'aide au Sahel. Un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir*. Paris : Club du Sahel.
- Niasse, M.** 1996. *Décentralisation et participation à la base. Quelques réflexions à partir du modèle sénégalais*. Communication à l'atelier régional "Décentralisation et capacités institutionnelles", Ouagadougou (19-21/11/1996), USAID/REDSO.
- Olivier de Sardan, J.-P.** 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : APAD-Karthala.

- Olivier de Sardan, J.-P.** 1996. "L'économie morale de la corruption en Afrique". *Politique Africaine* 63 : 97-116. OCDE-PNUD 1998. *Revue du système international de l'aide au Mali*. Rapport provisoire.
- Peterson, G.E.** 1997. *Decentralization in Latin America. Learning through Experience*. Washington : World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Rodrik, D.** 1996. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* XXXIV : 9-41.
- Sartori, G.** 1973. *Democratic Theory*. Westport : Greenwood Press.
- Sawadogo, A.R.** s.d. *Développement local et processus de décentralisation. Expérience du Burkina Faso*, Ouagadougou : Premier Ministère, Commission Nationale de la Décentralisation.
- Schnapper, D.** 1997. "Citoyenneté et reconnaissance des hommes et des cultures". In : Hainard, J. & R. Kaehr (dir.) *Dire les autres. Réflexions et pratiques ethnologiques. Textes offerts à P. Centlivres*, Lausanne, Payot : 139-148.
- Schnapper, D.** 1998. *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*. Paris : Gallimard.
- Schuurman, F.J.** 1997. "The Decentralisation Discourse : Post-Fordist Paradigm or Neo-Liberal Cul-de-Sac ?". *The European Journal of Development Research* 9 (1) : 150-166.
- Sieyès** 1789. *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*. Versailles : Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale.
- Uphoff, N.** 1992. *Local institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series 31, London : IIED.
- Venard, J.-L.** 1993. "Bailleurs de fonds et développement local". In : Jaglin, S. & A. Dubresson (dir.) *Pouvoirs et cités d'Afrique noire Décentralisations en questions*, Paris, Karthala : 19-33.

NOTES

1. Voir la diversité des modes de sélection des représentants qui sont proposés selon les pays : prescription ou interdiction des candidatures indépendantes, scrutin de listes ou uninominal, vote ou désignation... La formation d'élites politiques locales est plutôt bien vue dans les pays connaissant des problèmes de sécession, plutôt mal vue dans les pays qui mettent en avant l'importance du maintien de la mobilisation populaire (sur ce thème, voir Jacob 1997a). Ces derniers - et les bailleurs de fonds, cf. ma conclusion - craignent les risques d'application de la "loi d'airain de l'oligarchie" (Michels 1971) que leur avènement pourrait provoquer.
2. De manière très perspicace, Uphoff (1992 : 4-5) définit la participation comme un "troisième secteur" entre sphère publique et sphère privée.
3. Pour des exemples, voir D. Rodrik (1996).
4. Sur ce thème dans le domaine du développement, voir par exemple Foster (1987) et Lachenmann (1994).
5. Pour une application plus opérationnelle de leurs thèses, à propos du Mali, voir Husson *et al.*.
6. Voir le texte récent d'Antoine Raogo Sawadogo, président de la Commission Nationale de Décentralisation burkinabè qui, à propos des effets institutionnels du développement local en milieu rural, stigmatise la "bureaucratisation des villages" (s.d. : 5).

7. Il faut dire, à la décharge des responsables du Programme, que l'ensemble du montage du PDLG vise à privilégier le volume des investissements sur les coûts de fonctionnement, de recherche ou d'animation (Freudiger 1998 : 53). Dans ce contexte, les responsables, appartenant à un bureau d'études privé, ont des obligations de résultats matériels qui ne les poussent pas à entreprendre un travail de réflexion approfondi.

8. Mais selon A.S. Fall, l'ensemble de ces propositions restent soumises à "discussions" (comm. personnelle).

9. En Amérique Latine (Chili, Bolivie, Brésil, Colombie, Salvador) la bonne volonté des intervenants n'est pas produite par des injonctions a priori mais par la présentation de systèmes de planification participative qui associent les associations privées à la confection du budget d'investissement des communes (cf. Peterson 1997). La démocratie participative ainsi mise en place double les procédures électives, remettant en cause la division public/privé - avec des conséquences faciles à entrevoir sur la vie politique locale : dissolution de la responsabilité des élus, "prime" accordée aux militants - mais donne à l'aide la certitude de travailler dans le cadre d'un intérêt général défini consensuellement.

10. Tout au plus peut-on mentionner des "philosophies" d'aide favorables ou très opposées à l'existence de collectivités décentralisées fortes, par exemple celle de l'Union Européenne, qui sous la thématique de la "coopération décentralisée" affiche sa volonté de travail sans exclusive avec l'ensemble des acteurs locaux (ONG, syndicats, groupements féminins, groupements professionnels locaux, coopératives, pouvoirs publics locaux, cf. F. Douxchamps coord. 1996). Ce qui n'empêche d'ailleurs pas l'Union Européenne de soutenir financièrement les travaux de la Mission de Décentralisation à Bamako.

11. L'évitement des villages à conflit est un des critères classiques de détermination des décisions d'intervention (voir à propos de la gestion de terroir, Freudiger 1998 : 27).

12. Pour G. Sartori, la trajectoire européenne menant au régime politique démocratique est marquée également par l'apprentissage du pluralisme : "Jusqu'au XVIIIème siècle, la diversité était généralement considérée comme un facteur de discorde et de désordre provoquant la ruine des Etats, et l'unanimité était perçue comme le fondement de tout gouvernement. Par la suite, l'attitude contraire l'emporta peu à peu et c'est l'unanimité - et non plus les différences d'opinion et la diversité - qui finit par être regardée avec suspicion" (1973 : 264).

13. Les analyses de James Ferguson sur l'aide comme "machine anti-politique" mettent l'accent sur cette dernière dimension : "A development project can effectively squash political challenges to the system not only through enhancing administrative power, but also by casting political questions of land, resources, jobs or wages as technical 'problems' responsive to the technical 'development' intervention" (1994 : 180).

14. L'exemple qui suit permet de comprendre qu'il n'y a pas que du "souci du peuple" dans l'anti-élitisme des agences internationales. Il est aussi le moyen par lequel elles peuvent espérer maintenir leur pouvoir en retardant le moment du dialogue à armes égales.

15. Cette situation illustre un problème classique d'absence de retenue de l'aide. On a montré dans un texte récent (cf. Freudiger *et al.* 1997b) que cette absence de retenue avait des aspects "spatiaux" (tout problème de société n'est pas forcément matière à aide) et des aspects temporels. Les montages proposés par les intervenants, en anticipant sur les nouvelles politiques, compliquent plus qu'ils ne facilitent leur mise

en place effective, lorsque les acteurs nationaux ont finalement investi les structures et rattrapé le rythme des appuis externes.

16. Cette proposition est également illustrée dans le cas des communautés rurales sénégalaises par G. Blundo (1991).

AUTEUR

JEAN-PIERRE JACOB

IUED, 24 rue Rothschild. CP 136, CH-1211 Genève (Suisse). Tél. +41 (22) 906 5963. Fax. +41 (22) 9065947 - jacob@uni2a.unige.ch