

Bulletin de  
L'A.P.A.D

## Bulletin de l'APAD

16 | 1998

Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux

---

# Décentralisation, migrations et identités : Formes de citoyenneté et dynamiques d'exclusion (Atelier IV)

Roch L. Mongbo

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/545>

ISSN : 1950-6929

### Éditeur

LIT Verlag

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1998

### Référence électronique

Roch L. Mongbo, « Décentralisation, migrations et identités : Formes de citoyenneté et dynamiques d'exclusion (Atelier IV) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 15 novembre 2006, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/545>

---

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

---

# Décentralisation, migrations et identités : Formes de citoyenneté et dynamiques d'exclusion (Atelier IV)

Roch L. Mongbo

---

## La problématique

- 1 En général, les programmes de décentralisation en Afrique sont annoncés ou mis en œuvre dans des contextes marqués entre autres par :
  - un idéal sans cesse répété de construction d'un Etat-Nation en permanence menacé d'éclatement ;
  - des identités socio-ethniques et régionales comme éléments de marchandage ou de chantage pour les élites dans le jeu politique national avec à la clé des menaces sécessionnistes récurrentes, conduisant dans certains cas à des affrontements sanglants ;
  - des systèmes de production agricole et d'élevage en crise quant à leurs capacités à assurer les besoins actuels et futurs, à affronter le marché et soutenir la concurrence internationale dans un contexte de mondialisation, à favoriser une gestion durable et équitable des ressources naturelles. Dans ces systèmes, les acteurs marginalisés migrent, soit vers des centres urbains avec des perspectives aléatoires de réussite, soit vers des régions relativement en friche, à la recherche de nouvelles terres fertiles. Dans ces régions ils sont des "étrangers", jouissant de droits d'exploitation et de résidence très précaires, pendant qu'eux-mêmes développent des pratiques culturelles peu durables ;
  - un Etat amené à se décentraliser alors qu'il n'était central que de nom. Les pressions externes et les tensions internes ont consacré définitivement ses allures d'Etat démissionnaire, discrédité ou virtuel.
- 2 Dans ce contexte et malgré tous les espoirs et attentes que suscitent les projets de décentralisation chez certains, malgré les vertus dont ils sont crédités ex ante par leurs initiateurs et leurs adeptes, on ne peut objectivement pas ignorer quelques questions fondamentales dont les deux suivantes étaient au cœur des préoccupations de l'atelier n° IV du colloque :

- 3 1. de quelles manières les dynamiques et velléités identitaires s'accommodent-elles de la décentralisation ? Les tensions et processus inéluctables d'exclusion et de marginalisation peuvent-ils favoriser un développement local tout au moins en terme d'équité dans l'accès et les droits d'utilisation et de décision sur les ressources locales ? Quelles formes la citoyenneté prend ou prendra-t-elle au niveau local ?
- 4 2. la floraison du secteur informel ou de l'économie sociale avec à la clé l'émergence d'une multitude d'organisations d'entraide et autres mutuelles suscitées ou endogènes permet de combler quelque peu le déficit en système formalisé de sécurité sociale et contribuerait au développement d'un esprit de solidarité au niveau des communautés locales. Mais de tels mécanismes peuvent-ils suppléer à la faiblesse des systèmes étatiques à mobiliser et allouer des ressources fiscales, alors que les contextes de décentralisation supposent à la fois la constitution de collectivités locales financièrement viables et l'expression de solidarités inter-régionales ?

#### Les communications

- 5 Un thème transversal aux quatre communications présentées et discutées dans cet atelier est celui du "retour". En fait de phénomènes identitaires dans ces communications, nous avons eu droit à des mouvements de retours symboliques à des espaces physiques (cas de la Basse Casamance et de Touba) ou à des référents idéologiques supposés relever d'une tradition et d'une culture locale ou nationale magnifiée (Maya ou être Malien) ou de la religion (les dahira).
- 6 En effet, la communication de Cheick Oumar Ba concerne des migrants qui "retournent" à leur terroir en basse Casamance (Sénégal) alors que celui-ci est dans un processus avancé de décentralisation. Ces migrants retournent au terroir forts de leur capital de réseaux de relations en ville et de leur capacité à entreprendre le courtage en développement, c'est à dire à construire, entretenir et vendre un discours développementiste tant à leurs concitoyens du terroir qu'aux organisations extérieures (Etat, ONG, Bailleurs de fonds, etc.). Ils prennent alors la direction de la plupart (80%) des associations paysannes et Groupements d'Intérêt Economique (GIE) suscités par eux ou par des agents de développement avant eux, associations qui sont devenues particulièrement florissantes depuis le milieu des années 80s Cheick Guèye analyse quant à lui le cas des dahira, une association de Mourides sénégalais qui redécouvrent leur mission divine, celle de la construction de la ville de Touba, le "retour" à un vieux rêve urbain. Ce rêve se concrétise par la constitution de concentrations urbaines autour de socles religieux en même temps que la mobilisation de solidarités internes pour la réalisation des travaux d'utilité communautaire (construction d'infrastructures socio-communautaires, ramassage d'ordures, sécurité etc.), avec refus de toute ingérence extérieure, en particulier celle qui proviendrait de l'Etat. Ainsi, toute contribution de la part du pouvoir d'Etat, qu'il soit local ou central est soigneusement rejetée. Les organes locaux du pouvoir dont les membres sont élus au titre de la décentralisation sont contestés et neutralisés, y compris sur leur prérogative d'animateurs du budget de fonctionnement des collectivités locales.
- 7 Bréhima Kassibo rapporte à propos du Mali un appel au "retour" du pouvoir au terroir par des fondamentalistes qui dominent la mission nationale de décentralisation et interprètent cette réforme politique comme un retour aux valeurs traditionnelles et culturelles maliennes d'administration et de gestion des espaces humains : "le pouvoir retourne au terroir ; élargir le cercle du pouvoir". Le concept de la décentralisation n'existant pas dans les langues nationales maliennes (comme fort probablement dans beaucoup d'autres langues africaines), ce fut la tradition qu'en aurait faite certaines

personnes âgées après que l'on leur eut expliqué de quoi il retournait avec cette réforme. Les fondamentalistes culturels évoquent à cet effet des expériences historiques glorieuses de décentralisation et de démocratisation dans les sociétés maliennes depuis avant la colonisation et mobilisent des forces sociales nationales (Geunes, groupes religieux, communautés universitaires etc.) contre toute personne ayant une interprétation ou une vision alternative de la décentralisation. La génération la plus suspectée par eux est celle des maliens qui ont fait leurs études en France. Ce mouvement culturaliste se répand produisant des mécanismes d'exclusion, d'intolérance, le tout faisant craindre à l'auteur un extrémisme potentiellement explosif.

- 8 Par ailleurs, Romainville, auteur de la quatrième communication trouve que les organisations endogènes qui prolifèrent au Congo Démocratique, au Cameroun, au Gabon et au Bénin (groupes de tontine, associations de quartier, associations familiale etc.) ont des atouts en matière de gestion et de développement local qui mériteraient que les interventions extérieures visant au développement des communautés locales "retournent" vers elles au lieu de continuer à compter avec des groupements suscités et hâtivement constitués autour de modes occidentaux de fonctionnement démocratique mal assimilés. Selon l'auteur, 70% des habitants de quartiers urbains et périphériques des pays cités revendiquent une appartenance à au moins l'une de ces associations endogènes et ces dernières fonctionnent sur des modes quasi-démocratiques et constituent des lieux de production et de redistribution de ressources, des espaces d'expression de solidarité et de réciprocité au sein des communautés locales. Ce retour sur les organisations endogènes permettrait de bâtir sur les potentialités de ces organisations à développer une citoyenneté au sens d'une prise de part dans une gestion de type communal.

Les discussions et au-delà

- 9 Il est apparu assez nettement que sur les quatre textes discutés un seul (celui sur le Mali) aborde la problématique de la décentralisation de front, rendant compte et analysant les dynamiques identitaires et les processus d'exclusion socio-politique qui se développent au niveau national au Mali à la faveur de sa mise en œuvre de la décentralisation. Bien que les deux textes du Sénégal traitent de migration et de réseaux sociaux (celui sur les migrants casamançais) et de phénomènes identitaires et d'exclusion (celui sur Touba), aucun de ces deux n'analyse ces phénomènes au regard de la décentralisation si ce n'est à la faveur d'un bref détour. Quant au texte sur les pratiques associatives en Afrique de l'Ouest et du Centre il traite d'un sujet bien connu et discuté au sein de l'APAD et qui a d'ailleurs fait l'objet d'un colloque en 1992 et d'un ouvrage collectif (voir Jacob & Lavigne Delvigne 1994). La tentative de liaison avec la décentralisation réside surtout dans l'hypothèse de l'auteur selon la quelle ces associations constituent des espaces de développement de solidarité et de gestion communale.
- 10 En définitive, s'il est évident que la problématique de la décentralisation mérite l'attention des sciences humaines et sociales, celle-ci reste encore à concrétiser tout au moins au niveau de l'APAD, en particulier pour ce qui est du développement de nouvelles formes de citoyenneté, d'esprit et de pratiques de communalité, et la construction d'un État local à la faveur des processus de décentralisation, ceci au niveau de collectivités pluri-ethniques, économiquement différenciées et parfois fortement hiérarchisées. Mais au delà des ces observations préliminaires, les discussions autour des textes présentés ont permis de soulever des questions sur les différentes thèses culturalistes, religieuses ou populistes des auteurs, questions que nous estimons pertinentes tant pour les opérations

de décentralisation que pour les études s'y intéressant et dont quelques-unes sont évoquées ci-après :

Endogénéité des décentralisations et réalité des gestions de type communal

- 11 Selon Kassibo, les culturalistes maliens qui ont noyauté la mission de décentralisation affirment que les États maliens pré-coloniaux étaient organisés selon les principes de la décentralisation, à tel point que la traduction en langue locale du concept de "décentralisation" est devenue "retour du pouvoir au terroir". De tels débats agitent aussi les milieux béninois impliqués dans la mise en place de la décentralisation (certes moins passionnés) et ont du reste été évoqué dans certaines plénières lors du présent colloque.
- 12 Mais en réalité, l'évocation d'expériences pré-coloniales de décentralisation et de démocratisation ne relève-t-elle pas plus de discours politique de légitimation et d'appropriation d'une réforme politique largement suscitée de l'extérieur que d'un quelconque souci de restituer des réalités historiques ? Il est vrai que dans le cas du Danxomè et tel que le rapporte Maurice Ahanhazo Glèlè, l'organisation de l'administration par la monarchie était une décentralisation avancée, avec les chefs de village (toxosu), chefs de région (toogan) et chefs de province (gbonugan). Les chefs de village devaient chacun dans sa localité assurer l'ordre public, rendre la justice, recueillir les impôts et contributions diverses, payer annuellement le tribut au Roi, apporter une aide militaire, le tout sous l'œil des toogan et Gbonugan qui rendent compte au Migan ministre de l'intérieur et au Roi (Ahanhazo Glèlè, 1974 : 147-154) <sup>1</sup>.
- 13 Mais dans les faits, les dispositions et pratiques de déconcentration et d'assujettissement avec des prélèvements de tributs et d'impôts de tous genres telles que l'ont connues les empires du Mali, du Ghana, l'empire théocratique du Macina, le royaume du Danxomè etc. et quelque peu prolongées par les pouvoirs coloniaux sont-elles synonymes de gestion décentralisée ? La gérontocratie ou la "monarchie démocratique" à l'africaine des chefs de canton avec un conseil de sages ou de courtisans tempérant tant bien que mal les excès et exactions du chef constituent-elles de la démocratie ?
- 14 De la même manière, peut-on reconnaître dans les pouvoirs fondamentalistes modernes au niveau de communautés locales (le cas des Toubas au Sénégal) et dans les associations endogènes opérant sur les registres de l'économie sociale (associations de solidarités rapportées par Romainville), des indicateurs d'exercice du pouvoir et de gestion de la chose publique au niveau local au sens d'une démocratie, d'une décentralisation et d'un développement local défini au minimum en terme d'équité dans l'accès et dans les droits d'utilisation et de décision sur les ressources locales ?

Critères d'évaluation de la décentralisation et des modes de gouvernance

- 15 En fait ces questions deviennent inopportunes dès lors que l'on reconnaît en ces énoncés des arguments politiques servant des intérêts de conquête et de monopolisation du pouvoir plutôt que traduisant des soucis de restitution de réalités historiques. Une interrogation majeure toutefois est de savoir à quel degré et sous quelles formes ces modes endogènes et anciens de gestion des espaces, des hommes et des choses, qu'ils soient objectivés ou non, articulés ou non au niveau du discours, transparaîtront dans les pratiques actuelles ou à venir de décentralisation dans nos sociétés et influenceront la manière dont sera évaluée la mise en œuvre de la décentralisation.
- 16 Dès lors, pour la recherche socio-anthropologique s'intéressant à ces argumentaires politiques, une question fondamentale est celle des critères d'évaluation et de jugement des modes de gouvernance quant à leur conformité à la décentralisation et la

démocratisation. Il s'agit là de questions normatives, et sans repères autres que les normes occidentales en la matière. Mais l'histoire des 50 dernières années de construction d'Etats modernes en Afrique montre bien que de telles normes ont des limites quant à leur pertinence pour apprécier des dynamiques sociales fondamentalement différentes du point de vue historique et culturel. Or, les Etats qui mettent en œuvre la décentralisation ne semblent pas se préoccuper de la construction d'indicateurs alternatifs nationaux culturellement adaptés.

- 17 Pour les cas du Mali et du Sénégal dont nous discutons ici, l'Etat semble soutenir, utiliser à ses profits, concéder ou tout simplement subir les manipulations de certains groupes sur les références idéologiques, traditionnelles ou culturalistes pour contrôler le processus. En tout cas, il n'est pas clairement établi dans les recherches dont les résultats ont été discutés ici si ceux qui sont supposés détenir et exercer le pouvoir public au niveau national disposent de quelque mécanisme que ce soit d'appréciation, d'approbation, encore moins de contrôle sur ces formes à la limite anarchiques d'opérationnalisation de la réforme qu'ils auraient initiée. Ces clarifications sont nécessaires de la part du chercheur. Pour le moment, nous pouvons repérer ici des signes de faiblesse congénitale de l'Etat central, pris en otage soit à travers le contrôle de ses organes stratégiques (au Mali la commission de décentralisation est noyautée par les culturalistes) ou par sa base électorale (les Mourides au Sénégal qui contestent le gouvernement local issu de la décentralisation constituent pourtant une part importante de l'électorat du Président Diouf). Il reste à savoir si ce pouvoir central n'en est lui-même qu'à une interprétation de réformes (de décentralisation) dont il n'a pas entièrement l'initiative ?
- 18 Il y a là un vide conceptuel à combler. Une contribution que la société serait en droit d'attendre de la recherche en sciences sociales et humaines est l'élaboration d'indicateurs localement pertinents d'appréciation de la décentralisation et des modes de gouvernance. A cet effet et sans tomber dans le piège de la réification de pouvoirs et modes décadents ou dépassés d'administration et de gestion (ce qui conduirait à l'élaboration de critères anachroniques et figés), il sera nécessaire de tenir compte de la manière dont ces modes d'administration et de gestion relevant de l'histoire passée et récente contribuent à la production d'une citoyenneté locale et à des formes de gestion communale dans les contextes de décentralisation. La recherche devra également contribuer à mettre en exergue la pluralité et le caractère dynamique plutôt que statique des normes endogènes d'appréciation de l'équité dans la décision politique au niveau local, (même dans les petites localités de sociétés pluri-ethniques, socio-économiquement différenciées et politiquement hiérarchisées). Bien évidemment, compte doit être tenu du fait que ces normes dites endogènes ne sont pas construites en vase clos. Les sociétés en question sont ouvertes aux influences extérieures (comme par exemple une politique nationale de décentralisation). Entre autres, ces considérations devraient permettre la construction d'indicateurs localement pertinents pour apprécier les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la décentralisation, de la démocratisation et du développement local.
- Gouvernements locaux, Etat national
- 19 Mais n'exagérons rien. "Qui est" en définitive l'Etat ? Tous les processus que nous évoquons ne constituent-ils pas en réalité des modalités normales de fonctionnement de tout Etat (conduisant à l'exclusion de certains) plutôt qu'à un refus de l'Etat comme on a voulu le croire dans le cas des dahira au Sénégal. En effet, en même temps que toute structure officielle de l'Etat local est contestée, ces communautés participent à l'élection

et au maintien des dirigeants nationaux au pouvoir. Mis à part les tragédies vécues dans les Grands Lacs et en Algérie, nous verrions dans la définition au niveau local de dispositions alternatives à celles sur la décentralisation élaborée au niveau national des marques de construction d'un État local africain. Certains géographes parlent d'équilibres dynamiques dans la gestion des établissements et systèmes humains (Juillard, 1972). La théorie sociologique de l'agencité ou de l'acteur se refuse, sauf en cas d'assujettissement ou de violence avérée, à considérer les exclus, les allochtones marginalisés et au droits précarisés, comme de simples victimes consentantes ou expiatoires de leur situation. Soit ils participent à sa production et s'en accommodent, soit sous les formes apparentes de soumission, ils livrent au quotidien des résistances, des réactions qui conduisent à des changements parfois peu perceptibles mais significatifs pour à terme modifier les rapports de force (Long, 1984, 1986 ; Giddens, 1984 ; Scott, 1985, Mongbo, 1998). Les allochtones marginaux certes sont souvent des enjeux pour les stratégies des autochtones mais ils sont aussi des acteurs dans les luttes entre autochtones pour le contrôle des ressources du sol et la conquête du pouvoir local. Il reste à l'Etat central de se construire à son tour des mécanismes appropriés de restauration et d'exercice de sa légitimité.

- 20 Là aussi, la recherche socio-anthropologique devra sortir de la naïveté et de la superficialité pour ouvrir les boîtes noires et creuser ces processus. Nous aurons à rendre compte, de manière désengagée et dépassionnée, des processus de production et de fonctionnement des États locaux, la manipulation des identités et des stratégies par lesquelles ceux qui a priori paraissent victimes de ces processus gardent un contrôle sur leur situation et une présence sur la scène locale. Une telle démarche dans la recherche nous évitera de tomber dans un alarmisme à la limite de l'afro-pessimisme anticipant sur des échecs supposés potentiels des projets de décentralisation. De plus, elle nous permettra de contribuer à éclairer les opérations de décentralisation à partir de réalités soigneusement documentées sur le terrain de l'action.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Giddens, A.** 1984. *The constitution of society : an outline of the sociology of structuration*. Cambridge : Polity Press.
- Glèlè, A.M.** 1974. *Le Danxomè : du pouvoir Aja à la Nation Fon*. Paris : Nubia.
- Juillard, E.** 1972. "Région et régionalisation dans la géographie française". *Recherche géographique française* : 231-236.
- Long, N.** 1984. *Creating space for change : a perspective on the sociology of rural development*. Inaugural lecture, Wageningen : The Agricultural University.
- Long, N.** 1986. "Commoditization : thesis and antithesis" In : Long, N. et al. *The commoditization debate : labour process, strategy and social network*. Wageningen, The Agricultural University : 8-23.
- Mongbo, R.L.** 1998. *Conflicts and alliances for political power at local level in Benin : an anticipation of the decentralisation project*. Paper prepared for the Workshop "Decentralisation, Democratisation

and Good Local Government : What lessons from Anthropology ?", 14th International Congress of Antropological and Ethnological Sciences ; Williamsburg july 26-August 1, USA.

**Scott, J.** 1985. *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance*. London : Yale Univ. Press.

## NOTES

1. Il est utile de signaler que Maurice Ahanhanzo Glèlè a effectué ses recherches par observations directes participatives, entretiens et documentation etc. dans les années 60. Au moment où il publiait ses travaux au début des années 70 et décrivait l'administration territoriale de la royauté comme une décentralisation, la décentralisation était loin d'être à l'ordre du jour, en tout cas comme un débat de politique nationale.

---

## AUTEUR

**ROCH L. MONGBO**

CEBEDES, BP 06 25 64, Cotonou (Bénin) Tél. +229-33 02 96 Fax. +229-3002 76 -  
rmongbo@intnet.bj