

Editorial

Giorgio Blundo et Roch L. Mongbo



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/521>

ISSN : 1950-6929

Éditeur

LIT Verlag

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 1998

Référence électronique

Giorgio Blundo et Roch L. Mongbo, « Editorial », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 06 octobre 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/521>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

Editorial

Giorgio Blundo et Roch Mongbo

- 1 Comme processus et événement socio-politique, les journées de l' APAD 1998, hébergées à Cotonou du 25 au 28 novembre 1998, sont maintenant derrière nous. La présente édition du *Bulletin de l'APAD* n'en est pas un compte rendu. C'est l'événement scientifique qu'ont constitué les débats sur le thème de "Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux" qui est partiellement pris en compte ici, dans les limites de pages disponibles. En tant que tel, le numéro présente le programme du colloque, réunit les articles exposés en plénière ¹ et publie les synthèses des débats des quatre ateliers thématiques telles que présentées et discutées par leurs animateurs lors de la plénière finale.
- 2 La décentralisation comme réalité et enjeu politique, tout comme objet d'étude, a visiblement de beaux jours devant elle. En effet, nonobstant la tenue récente de deux rencontres scientifiques importantes (pour ne rester que dans la mouvance APAD) ², l'intérêt pour le thème reste soutenu, comme en témoigne le nombre important - près de cinquante - de contributions reçues. Si l'orientation ouest-africaine de l'APAD se reflète de manière évidente dans les interventions du colloque ³, il est à souligner que l'Afrique centrale et celle des Grands Lacs sont également représentées (3 contributions concernant le Cameroun et 1 le Rwanda). L'axe comparatif est présent dans au moins quatre contributions ; en revanche l'appel à une ouverture à d'autres continents est resté lettre morte.
- 3 Les réflexions et les discussions ont porté sur des pays se trouvant à des phases d'avancement différentes du projet de décentralisation. On mesure aisément le décalage entre le Sénégal et le Niger, aux pôles extrêmes d'un continuum qui voit des pays comme le Mali, le Burkina et le Bénin dans une phase très avancée de discussion des réformes politiques et administratives, mais inachevée en ce qui concerne leur application. Malgré cette diversité, il est possible de dégager certains éléments communs à partir d'une analyse des contributions proposées dans ce bulletin.
- 4 La plupart des articles de ce recueil rejettent implicitement la dichotomie classique (cf. par exemple Conyers 1983) entre une décentralisation octroyée par le haut (ou exigée par un plus haut), sans pressions de la base, et une décentralisation initiée ou réclamée par le

bas. Si la majorité des cas présentés et discutés lors du colloque semble tomber dans la première catégorie (qu'il s'agisse du long processus sénégalais ou de la récente expérience béninoise), il est quand même apparu lors des discussions que de nombreux acteurs de la décentralisation au Mali comme au Bénin avaient tendance à s'approprier cette innovation, la présentant comme un mode ancien d'organisation politique connu et pratiqué dans les sociétés africaines. Les auteurs quant à eux mettent en évidence la pluralité et la nature polysémique des logiques et des pratiques déclenchées - comme réaction (au Sénégal et au Rwanda, cf. *Dramé et de Lame*) ou comme anticipation (cf. *Le Meur, Bierschenk & Floquet* et *Anthoine* pour le cas béninois, *Béridogo* pour le cas malien, *Chauveau & Koné* pour le cas ivoirien) - par les processus de décentralisation. Ces processus administratifs, en effet, loin d'être politiquement neutres, sont objet de déconstruction et de réappropriation par les différents acteurs concernés, dans la mesure où ils appellent implicitement et explicitement à une redistribution du pouvoir et des ressources entre le pouvoir central, ses administrations et les sociétés locales.

- 5 Du côté des décideurs nationaux et internationaux, tout d'abord : au-delà d'un consensus général fédérant, autour de la décentralisation, gouvernement et élites politiques, institutions de Bretton Woods et organisations d'aide au développement, chaque acteur assigne un contenu et des objectifs différents à ces réformes politico-administratives (cf. Felix 1996 pour le cas malien). Renforcement du quadrillage politico-administratif du milieu rural, délocalisation des luttes politiques au sein de l'État central, soupape de sûreté lors de crises sociales et politiques, réduction des déficits budgétaires de l'État, amélioration de la gestion des ressources naturelles, autant de finalités - explicites ou implicites - que les bailleurs de fonds ou les gouvernements nationaux assignent aux réformes de décentralisation. Ces objectifs ne sont d'ailleurs pas exclusifs. Le cas sénégalais (cf. *Dramé*) montre clairement que si la décentralisation préfigure une plus forte autonomie sur le plan local, en même temps elle permet la réaffirmation du projet d'un État unitaire contre les revendications séparatistes casamançaises.
- 6 Au niveau des sociétés locales, la décentralisation, en tant qu'intervention extérieure de type volontariste visant à implanter de nouveaux modes de gestion, de nouvelles règles juridiques ainsi que de nouvelles formes d'autorité et de légitimité, ne trouve jamais un terrain institutionnel vierge. Elle investit des arènes socio-politiques locales complexes, déjà structurées et traversées par des groupes stratégiques aux intérêts multiples. Dès lors, des enjeux anciens réapparaissent comme déterminants dans ce nouveau contexte : le contrôle de ressources locales (foncier : *Chauveau & Koné*, rente du développement, fiscalité -ou plutôt "para-fiscalité" concernant la gestion de la "ristourne du coton"- : *Le Meur, Bierschenk & Floquet*), le découpage administratif (cf. *Béridogo* et *Anthoine*), ou encore le contrôle des instances politiques locales (*Béridogo*).
- 7 Quant aux perceptions des acteurs locaux au regard de la décentralisation, elles oscillent entre les attentes des exclus du jeu politique "traditionnel" (cf. le cas malien exposé par *Béridogo*) et le sentiment d'être abandonnés par un État obligé de se retirer du milieu rural (*Anthoine*).
- 8 En tant que projet politique, la décentralisation traduit la finalité de déposséder légalement les multiples centres de pouvoir au niveau villageois de leurs prérogatives en matière de justice, d'arbitrage des conflits et de gestion des ressources naturelles. Une nouvelle institution supra-villageoise, gérée par une assemblée d'élus, est désormais chargée d'administrer des ressources publiques au nom et pour le compte de l'ensemble des communautés villageoises de son territoire (cf. Blundo 1998). Si les pouvoirs sont

censés abandonner le village, la politique "moderne" descend vers ce lieu, dans un mouvement qui "exporte" localement trois éléments étroitement corrélés : la compétition pour le pouvoir basée sur un processus électoral formel, le choix et la réalisation d'objectifs collectifs et l'existence d'une sphère publique. Les terrains analysés dans ce recueil montrent que ce processus n'a pas eu ou n'aura pas lieu sans des résistances, sans jaillissement de conflits d'intérêt et sans donner lieu à des recompositions de l'échiquier politique local. Là aussi les modalités diffèrent : recours à la violence dans le cas rwandais (*de Lame*), conflits entre allochtones et autochtones au Mali (*Béridogo*), négociations tendues entre administrateurs locaux et organisations professionnelles en Guinée (*Bouy, Dasnière & Loua*). La "politique au village", qui introduit une nouvelle forme de gouvernementalité en milieu rural, fondée sur le modèle de la démocratie représentative, est par ailleurs déjà souvent discréditée, et assimilée à la politique politicienne, domaine de la ruse et de la malhonnêteté (*Dramé, Béridogo*).

- 9 De plus, l'émergence d'une sphère publique en milieu rural est antérieure aux projets de décentralisation qui sans doute en recueilleront l'héritage. Or, loin de promouvoir une "bonne gouvernance", cette sphère publique voit le mélange des genres : ressources privées utilisées à des fins publiques ou collectives, dans le cas décrit par *Le Meur, Bierschenk & Floquet*, mais également pratiques de privatisation ou d'accaparement de ressources collectives. L'éloge de la proximité fait par le discours décentralisateur ne signifie pas automatiquement une gestion plus équitable et plus transparente des ressources locales. Les acteurs privés, comme les groupements de producteurs, n'en sont pas épargnés, loin de là (*Bouy, Dasnière & Loua ; Le Meur, Bierschenk & Floquet*).
- 10 Pourtant, on connaît bien les postulats de départ des tenants de la décentralisation : la création d'un cadre local de légalité et la responsabilisation des élus et des administrateurs locaux permettrait la primauté du droit sur l'arbitraire ; en même temps, la proximité accrue entre représentants politiques et citoyens serait le gage d'une meilleure mobilisation et allocation des ressources locales. Enfin, l'avenir politique des élus serait étroitement lié à la production du bien-être social et économique, ce qui devrait accroître leur propension à une gestion transparente (CAO 1997).
- 11 Observées dans des contextes politiques, économiques et culturels très variés, les réformes de décentralisation non seulement n'ont pas enrayé le phénomène de la corruption politique et administrative, mais se sont révélées être un de ses foyers principaux. Les exemples de la France (Bergès 1984, Mény 1992, De Brie 1997), du Brésil et de la Guinée (Morice 1995), des Pays-Bas (Huberts 1995), pour ne citer que quelques cas, montrent que la proximité accrue entre les citoyens et les détenteurs des instances de représentation et de décision a multiplié les opportunités de monnayer ces positions de pouvoir et d'autorité. Quelle sera l'étendue de ces pratiques corruptrices dans des contextes politiques où les réformes de décentralisation sont promulguées par des États démissionnaires, discrédités, virtuels ou "dilués" dans la société civile, alors que plusieurs intervenants lient la réussite de ces réformes à la naissance d'un champ politique autonome polarisé autour des nouvelles collectivités locales décentralisées (*Le Meur, Bierschenk & Floquet ; De Lame*) ?
- 12 Pour terminer, il faudra souligner que les textes rassemblés ici adoptent - à des degrés différents - une perspective commune dans l'analyse des pouvoirs locaux dans un contexte de mise en œuvre de la décentralisation. Cette approche est résolument historique, tout en restant solidement ancrée à des observations directes fondées sur des recherches de terrain prolongées et répétées. Elle considère le "local" comme un niveau

pertinent pour analyser la confrontation entre différentes logiques - celles de l'État central et celles qui relèvent des modes locaux de gouvernance (cf. aussi Bierschenk 1994 : 4-5 ; Bierschenk & Olivier de Sardan 1998) - tout en n'oubliant pas les liens et les influences en provenance du "global" : la négociation sur - de- la décentralisation n'implique plus seulement deux acteurs, l'État et les populations locales. Les ONG et les institutions de la coopération bilatérale et multilatérale influencent profondément l'alchimie qui donnera vie aux nouvelles institutions politiques et administratives locales. Les analyses présentées ici de même que celles qui suivront au titre de la capitalisation scientifique des journées de Cotonou (livre du colloque), malgré leur allure généralement désengagée, alimentent en définitive cette alchimie. En effet, l'éclairage qu'elles proposent sur les enjeux et les groupes d'intérêt en présence constituent des informations (potentiellement) stratégiques pour les acteurs qui y auraient accès.

BIBLIOGRAPHIE

- Bergès, M.** 1984. "Peut-on sortir de la corruption ? ". *Pouvoirs* 31 : 65-75.
- Bierschenk, T.** 1994. "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. Résultats des recherches*, Tome 1, Stuttgart, Universität Hohenheim, 12 p. (pagination multiple).
- Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan** (dir.) 1998. *Les pouvoirs aux villages. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala.
- Blundo, G.** 1998. "Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire". *Bulletin de l'APAD* 15 : 21-47.
- CAD** (Comité d'Aide au Développement) 1997. *Rapport final du groupe de travail ad hoc sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*. Partie 1, Paris : OCDE.
- Conyers, D.** 1983. "Decentralization : the latest fashion in development administration ?". *Public Administration and Development* 3 : 97-109.
- De Brie, C.** 1997. "Les beaux jours de la corruption à la française". *Le Monde Diplomatique* (avril) : 18-19.
- Félix, J.** 1996. "L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles". *Bulletin de l'APAD* II : 148-163.
- Huberts, L.W.J.C.** 1995. "Public corruption and fraud in the Netherlands : Research and results". *Crime, Law and Social Change* 22 : 307-321.
- Mény, Y.** 1992. *La corruption de la République*. Paris : Fayard.
- Morice, A.** 1995. "Corruption, loi et société : quelques propositions". *Revue Tiers Monde* XXXVI (141) : 41-65.

NOTES

1. A l'exception du texte de Jean-Pierre Jacob, publié dans le *Bulletin de l'APAD* 15.
 2. Nous nous référons au séminaire préparatoire à ces journées, organisé à Louvain-la-Neuve le 20 et 21 novembre 1997 (dont les actes ont été publiés dans le n° 15 du *Bulletin de l'APAD* sous la direction de Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Joseph Laurent), et au panel sur "Decentralisation, Democratization and Good Local Government", tenu à l'occasion du *14th International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences*, du 26 juillet au 1er août 1998 à Williamsburg, Virginia, sous la direction de Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan.
 3. Sept pays de la sous-région sont représentés, le Bénin et la Mali en tête avec une dizaine de contributions chacun, suivis par le Sénégal (5 contributions), la Côte d'Ivoire (4), le Burkina Faso (3), le Niger (2) et la Guinée Conakry (1).
-

AUTEURS

GIORGIO BLUNDO

Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED) 24, rue Rothschild - 1211
Genève (CH). Tél. +41-(22) 90 65 903 Fax. +41-(22) 90 64 947 - giorgio.blundo@iucd.unige.ch

ROCH MONGBO

CEBEDES, BP 06 25 64, Cotonou (Bénin) Tél. +229-33 02 96 Fax. +229-300276 -
rmongbo@intnet.bj