

## Décentralisation et développement local - Espace public, légitimité et contrôle des ressources

Pierre-Yves Le Meur

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/apad/496>

ISSN : 1950-6929

### Éditeur

LIT Verlag

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1999

### Référence électronique

Pierre-Yves Le Meur, « Décentralisation et développement local - Espace public, légitimité et contrôle des ressources », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 17 | 1999, mis en ligne le 04 octobre 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/apad/496>

---

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Bulletin de l'APAD

---

# Décentralisation et développement local - Espace public, légitimité et contrôle des ressources

Pierre-Yves Le Meur

---

- 1 Les polémiques ont toujours un côté revigorant. Elles ont aussi ceci de bénéfique qu'elles obligent les protagonistes à pousser la logique de leur argumentation plus à fond et éventuellement à séparer plus nettement ce qui appartient à l'analyse scientifique de ce qui ressort de la prise de position normative. Dans un débat sur la décentralisation et le développement local, et au sein de l'arène d'échange et de confrontation d'expériences et de points de vue entre chercheurs et praticiens du développement que l'APAD a pour vocation de constituer, il me semble que les deux aspects doivent être pris en compte, en évitant autant que faire se peut les mélanges de genres, sources de malentendus.
- 2 Jean-Pierre Jacob, dans son texte au titre dont la longueur a la mérite d'annoncer clairement le contenu (Jacob 1998), pose un problème essentiel, à savoir celui de la différence de nature entre la décentralisation, en tant que projet (et parfois pratique) politique, et le développement local, en tant que pratique sociale (et, au moins implicitement, projet sociétal), et de leur possible opposition. Quoi que l'on pense - ou que l'on pense que l'autre pense... - en termes normatifs, la décentralisation peut constituer une modalité de reconstruction de l'État. C'est évidemment loin d'être sûr et c'est justement ce qui fait de ce projet un enjeu politique majeur. Certes, la décentralisation, concept historiquement et géographiquement situé, peut rester un pur produit d'importation, greffon rejeté par la société réceptrice, mais on sait bien que les phénomènes d'hybridation, d'appropriation de toute intervention exogène sont quasi instantanément activés (c'est pour cette raison que les théories de l'État importé en Afrique sont si peu convaincantes et si faiblement explicatives ; Badie & Bimbaum 1982, cf. la mise en perspective historique de Bayart 1996). Elle peut aussi n'être qu'une technologie institutionnelle de bonne gouvernance, mais là encore, le milieu d'accueil n'est pas inerte et la politique fait rapidement son chemin (c'est pour cette raison que des textes comme ceux de Goran Hyden sur la gouvernance apparaissent si normatifs et peu

éclairants ; Hyden 1992). En résumé, le problème n'est pas tant de décentraliser un État centralisé que de reconstruire sur des bases démocratiques et décentralisées, un Etat profondément affaibli par son héritage néopatrimonial et l'entreprise de destruction néolibérale.

- 3 Ceci dit, ce projet potentiel de reconstruction de l'État, qui est peut-être tout d'abord un projet de relégitimation, peut engendrer des perceptions diverses informées par des mémoires historiques différentes et dont aucune n'est plus "vraie" que les autres. Ainsi, vu du village, c'est une forme de recentralisation qui semble se profiler, source de dépossession de parcelles de pouvoir autant que d'une possible instrumentalisation politique des arènes villageoises (Blundo 1998). En particulier, la définition de l'échelon communal, souvent très - trop ? - vaste, pose problème. Il est également très difficile de prévoir comment fonctionnera le processus de recentralisation des ressources au niveau des collectivités décentralisées, entre ponction fiscale des ressources locales et drainage partiel de la rente du développement. L'interaction entre représentation, taxation, légitimité et décentralisation de l'aide au développement constitue une source d'incertitude de la réforme (Guyer 1992).
- 4 De ces questions découle la nécessité de replacer l'idée de décentralisation, comme modalité de construction de l'État, dans la longue durée d'un processus réversible et non linéaire de formation de l'État (selon l'utile distinction entre construction de l'État comme projet politique, et formation de l'État comme processus historique, proposée par Berman & Lonsdale 1992). L'analyse passe par la déconstruction analytique de l'État en tant que catégorie, pour mettre à jour les processus fonctionnels et structurants pris en charge par des acteurs étatiques et aussi non étatiques, selon la perspective défendue par C. Lund : *"In order to identify the complexity and contradiction in politico-legal institutions I shall challenge the state-society distinction as a fruitful perspective and abstain from a priori labelling any institution as either state or society. Instead I propose an analysis in four dimensions of societal institutions : Function, process, form and legitimacy"* (Lund 1998 : 28). Cette approche non normative doit aussi intégrer le binôme public-privé, dont les frontières en Afrique apparaissent aussi peu nettes que celles supposées exister entre État et société.
- 5 C'est sur la base de ces questionnements que doit être interrogé l'ensemble des opérations extrêmement hétérogènes dans leurs objectifs, leurs moyens comme leurs philosophies, communément rassemblées sous le label de développement local. La déconstruction tout comme l'historicisation de cette catégorie fourre-tout constituent un moment indispensable. Il ne faut pas oublier que la floraison de ces opérations est pour une large part un produit direct de la décentralisation de la rente du développement intervenue dans les années 1980 et qui a constitué à la fois un instrument essentiel et un résultat notable des programmes d'ajustement structurel voulus par les institutions de Bretton Woods et les pays du Nord. La multiplication des opérations de développement local et leur tendance à systématiquement créer de nouvelles instances qui viennent se surajouter à des arènes locales déjà plutôt encombrées (cas du Bénin) ou très centralisées et hiérarchisées (Guinée et Niger <sup>1</sup>), tout ceci donc nécessite impérativement des formes de coordinations supra-locales. Si une décentralisation mal conduite peut amener à la naissance d'une bureaucratie locale difficile à contrôler (Gentil & Husson 1995 : 7), il en va bien sûr de même avec les multiples instances de concertation et décision créées par les projets de développement local. Constaté ces réalités massives ne dit évidemment rien de la qualité du travail réalisé dans des opérations de développement local, ni du

caractère démocratique ou non de celles-ci : c'est une autre question et il ne faut effectivement pas confondre démocratie, développement et décentralisation.

- 6 Le contournement systématique de l'État a donc eu des effets structurels profonds sur les sociétés africaines, entre autres l'émergence d'acteurs et de réseaux d'acteurs d'interface (Bierschenk *et al.* 1999, Long 1996), et aussi en termes de légitimité des États. Le Bénin est en l'occurrence un exemple significatif dans la mesure où la situation y est globalement un peu moins mauvaise qu'ailleurs en Afrique à l'échelon national, et où pourtant l'Etat local souffre d'une délégitimation extrême : il est partout présent, différencié en services territoriaux et techniques, mais n'assume pas son rôle, suivant le rapport de forces du moment et n'essayant même pas d'établir des formes minimales de jurisprudence, selon une logique procédurale d'ajustements situationnels (Moore 1978) parfois extrême comme dans le domaine du foncier (Le Meur *et al.* 1999). Ce contexte est celui de la décentralisation comme celui du développement local. Les questions de représentation, de contrôle des flux de ressources externes et internes, de légitimité et de régulation supra-locale, et des interactions entre ces composantes, sont au cœur du débat dans les deux cas. Or dans l'état actuel de la réflexion et de la pratique, ni les tenants de la décentralisation ni ceux du développement local ne proposent une vue d'ensemble convaincante liant ces différents éléments.
- 7 Pour passer dans le second registre de la prise de position, il est évident que la décentralisation ne se construira pas contre les multiples interventions de développement local sous peine de succomber effectivement à la tentation autoritaire ce qui soit dit en passant n'a jamais été le propos de Jean-Pierre Jacob <sup>2</sup>. De plus, la faible légitimité de l'État dans de nombreux pays africains fait que le scénario probable dans ce cas sera celui de l'adjonction des nouvelles institutions de la décentralisation aux arènes politiques locales et régionales sans polarisation d'un champ politique autonomisé et hiérarchisé. De l'autre côté, le populisme idéologique qui imprègne souvent le monde du développement - la critique n'est pas adressée à Dominique Gentil -, historiquement fondé sur plusieurs décennies d'interventions étatiques souvent brutales et peu efficaces, contient en germe une dérive autoritaire de nature différente. La multiplication de collectifs privés locaux, qui ne sont pas des espaces publics de négociations du développement - leur économie politique est aussi souvent une économie de l'exclusion sous des apparences consensuelles -, contribue à la structuration d'une société civile rurale paradoxale : à la fois dynamique et très peu transparente, elle se révèle très propice aux stratégies d'accumulation de ressources et de pouvoir et au développement d'une économie morale de la corruption perçue localement comme inévitable et devant être gérée au mieux selon une logique de terroir elle aussi peu favorable à l'émergence d'un espace public. Il est d'ailleurs frappant de constater à quel point la violence, au moins latente, sur le registre de l'intimidation, tend à devenir une ressource politique banale, au même titre que la corruption, et que son usage s'est répandu dans la société aux dépens d'un État qui renonce souvent à son monopole (Bierschenk 1999). Cette extension de la violence, sous des formes limitées et contrastées selon les pays, n'est évidemment pas le résultat des actions de développement.
- 8 En revanche, il importe de bien voir à quel point les phénomènes conjugués de délégitimation de l'État et de structuration d'une société civile sans espace public (*Offentlichkeit*), associés à une désarticulation des échelons de régulation et de contrôle des flux de ressources, peuvent être corrosifs pour la construction de sociétés plus justes et démocratiques. La nécessaire articulation entre développement local et décentralisation

doit absolument être repensée et discutée, tout comme la relation entre démocratie participative et démocratie représentative.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Badie, B & P. Birnbaum** 1982. *Sociologie de l'État*. Paris : Grasset.
- Bayart, J.-F.** 1996. "L'historicité de l'Etat importé". In : Bayart, J.-F. (dir.) *La greffe de l'État*, Paris, Karthala : 11-39.
- Berman, B. & J. Lonsdale** 1992. *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa*. London : James Currey.
- Bierschenk, T.** 1999. *Herrschaft. Verhandlung und Gewalt im Modernen Afrika*. Leçon inaugurale, Université Johannes Gutenberg de Mayence.
- Bierschenk, T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan** 1999. *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : AP AD-Karthala (à paraître).
- 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).
- Gentil D. & Husson B.** 1995. *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'étude "Le développement local". Paris : IRAM.
- Guyer, Jane** 1992. "Representation without Taxation : An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review* 35 (1) : 41-79.
- Hyden, G. & M. Bratton** (eds.) 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder : Lynne Rienner.
- Jacob, J.P.** 1998. "L'enlisement des réformes de l'administration en milieu rural ouest-africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes. *Bulletin de l'APAD* 15 : 119-137.
- Le Meur, P.-Y., Bierschenk, T. & A. Floquet** 1999. "L'État est-il soluble dans la société civile ? Le Bénin rural avant la décentralisation". *Bulletin de l'APAD* 16 (Blundo, G. & R. Mongbo dir.) : 19-40.
- Long, N.** 1996. "Globalization and Localization : New Challenges to Rural Research". In : Moore, H. (ed.) *The Future of Anthropological Knowledge*, London, Routledge : 37-59.
- Lund, C.** 1998. *Land. Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*. Hamburg : APAD-Lit Verlag.
- Moore, Sally Falk** 1978. *Law as Social Process*. London : Routledge & Kegan Paul.

## NOTES

1. Mais dans ce cas les nouvelles instances deviennent le lieu de la politique locale et de l'expression de certains groupes jusque là exclus du pouvoir local : ce n'est ni bien ni mauvais, c'est juste un phénomène classique.
  2. On rencontre malheureusement encore parfois des conseillers techniques convaincus de ce genre d'absurdité.
- 

## AUTEUR

**PIERRE-YVES LE MEUR**

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