

LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST : ENTRE POLITIQUE ET DEVELOPPEMENT

MARC TOTTE, TARIK DAHOU, RENE BILLAZ (DIR.)

COTA / KARTHALA / ENDA GRAF, NOVEMBRE 2003, 408 P.

Ce livre est un ensemble de 21 chapitres écrits par 20 auteurs, d'origines disciplinaires ou géographiques diverses (avec un bon équilibre Nord/Sud, mais une seule femme).

Il vise à « présenter les rapports entre désengagement de l'Etat, décentralisation et développement » ; à « illustrer des dynamiques d'affrontement autant que des formes d'arbitrage inédites » ; « à rendre compte des enjeux que posent la gouvernance locale..., les nouvelles opportunités... d'améliorer la gestion des ressources territoriales, naturelles et productives au bénéfice du plus grand nombre ».

Les articles sont répartis en deux groupes : « ceux de la première partie cherchent à clarifier les enjeux et les concepts ; ceux de la seconde partie rendent compte des pratiques locales marquées par la confrontation des hiérarchies « traditionnelles » avec les nouvelles élites rurales et les représentants de l'administration ». Une troisième partie est consacrée à un essai de synthèse, en fait, à une juxtaposition de points de vue d'un socio-anthropologue, d'un géographe et d'un agronome.

Comme les auteurs nous invitent à lire l'ouvrage de plusieurs manières (à la carte, à partir de la synthèse ou de manière linéaire), j'ai privilégié ma vision subjective de libres opinions plutôt que la discipline d'une note de lecture.

Ce qui m'a paru le plus intéressant :

- Le rappel constant de la nécessité d'analyses concrètes et du dépassement de la projection et de l'imposition des normes occidentales. Mieux vaut comprendre les modes réels et diversifiés de gouvernance que rechercher désespérément nos notions de « bonne gouvernance », d'« Etat de droit » et de « démocratie ».

- Dans cet esprit, Gauthier de Villers et surtout Antoine Sawadogo montrent la complexité et la diversité des Etats africains, « combinaison de trois formes d'Etat, colonial, intégral et prébendier », un « Etat discontinu et fragmentaire ». L'Etat est loin de relever d'un modèle unique et ne se résume pas à la politique du ventre. Le rejet actuel de l'Etat par les populations ne vient pas d'une hypertrophie de l'Etat mais révèle plutôt un appel à d'autres formes d'Etat. « Il s'agit moins de décentraliser que de refonder l'Etat, d'inventer un contrat social ou un contrat territorial... ».

« Une refondation de l'Etat par le local s'impose de plus en plus pour permettre une véritable genèse de l'Etat africain » et une invention/construction de biens et espaces publics et de nouvelles citoyennetés¹.

- La qualité des monographies (notamment chapitres 11 à 14) au Sénégal, Mali et Burkina-Faso, illustre la complexité du jeu des acteurs (autorités villageoises, chefs de terre, responsables associatifs, nouveaux responsables commerciaux, poids du parti majoritaire et des projets...).
- L'analyse de la décentralisation urbaine et des rapports difficiles entre villes et communautés rurales.
- Le foncier urbain comme source principale de revenus communaux par les lotissements et pas seulement comme répartition des richesses et des pouvoirs.
- Une bonne analyse critique de l'intérêt et des limites des cadres de concertation. L'information et la communication sont certes nécessaires mais le niveau des techniques et procédures, la recherche du consensus doivent être dépassés pour retrouver les enjeux politiques de pouvoirs et/ou d'accès aux ressources.

Ce qui m'a paru manquer ou insuffisamment traité :

- Une problématique plus affirmée. Un ouvrage collectif, encore plus que d'autres, doit s'articuler autour de quelques grandes questions, de quelques fils rouges qui vont de l'introduction à la conclusion². A titre d'exemple : décentralisation et refondation de l'Etat, décentralisation et démocratie, décentralisation et lutte contre la pauvreté et les inégalités...

Dans ce livre on sent, dès le départ, la pluralité des objectifs, des conceptions et la difficulté d'une synthèse (la conclusion se résume à la juxtaposition de trois points de vue).

- Ce qui aurait permis une véritable analyse comparative, à partir d'une grille commune³ de cas comparables⁴. Alors qu'ici on oscille un peu trop entre chapitres certes intéressants mais généraux (comme la notion de gouvernance et de décentralisation à la Banque mondiale et à l'Union européenne...) et somme de monographies.
- Cette analyse comparative aurait été passionnante si le livre avait traité des politiques de décentralisation au Sénégal, Mali et Burkina-Faso. Au lieu de rappeler, ce qui est déjà bien documenté, l'imposition des modèles occidentaux uniformes, il aurait été intéressant de mettre en valeur les diversités et les facteurs explicatifs des histoires nationales (ex : Domaine national en 1964 et première décentralisation de 1972, voulus par les autorités sénégalaises, avec une petite assistance technique du PNUD ; rapport entre la

¹ Tout en étant d'accord avec la nécessité d'une refondation, on (Dominique Gentil) peut estimer qu'il est préférable d'articuler cette « co-invention » à plusieurs niveaux (local, national, régional...).

² Voir sur ce point le travail de construction à partir du colloque d'Abidjan . G. Winter (coord.). Inégalités et politiques publiques en Afrique. Karthala, 2001.

³ Comme l'a essayé CERISE pour la gouvernance dans quatre institutions de microfinance.

⁴ Entre les 3 pays, mais sans doute pas avec les garrigues au Nord de Montpellier.

décentralisation et les événements du Nord Mali, avec les différents débats nationaux de 1992 à 1999 sur le mode de découpage, le monopole ou non de partis pour les candidatures... ; décentralisation très contrôlée par le parti dominant et les autorités administratives au Burkina-Faso, mais aussi les débats au sein de la Commission Nationale de Décentralisation...).

- Une construction du livre plus resserrée, avec une introduction problématisée, l'élimination de quelques chapitres (notamment sur les organisations paysannes qui ne sont pas reliés à la problématique centrale⁵) et une véritable conclusion.

⇒ Ce qui reste à faire :

- A mon avis, réfléchir collectivement à une problématique et une grille d'analyse de la décentralisation (situation antérieure, information, découpage, élections, fonctionnements et résultats, relations avec autres niveaux, financement, conflits, perceptions par les populations...),
- Multiplier les analyses de terrain et la comparaison de politiques nationales, et synthétiser celles qui existent déjà (APAD, Politique Africaine...),
- Proposer et discuter de nouvelles synthèses en favorisant une réflexion africaine (ateliers d'écriture, entretiens, débats...).

⁵ La filière coton au Mali ou les organisations paysannes café-cacao en Côte d'Ivoire ne sont jamais mises en relation avec l'établissement de collectivités décentralisées.