
Jérôme Marie et Eric Idelman

La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Jérôme Marie et Eric Idelman, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 19 août 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001

Éditeur : Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

<http://echogeo.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://echogeo.revues.org/12001>

Document généré automatiquement le 19 août 2016.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International

Jérôme Marie et Eric Idelman

La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?

- 1 Durant les décennies de colonisation française, l'Etat centralisé a instauré un régime d'administration directe qui s'appuyait sur des chefferies traditionnelles soumises. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'objectif principal était de contrôler à moindre coût les populations locales, notamment pour la production de cultures commerciales importées en métropole. Les pouvoirs locaux étaient alors soit cassés lorsqu'ils étaient hostiles, soit utilisés lorsqu'ils étaient contrôlables et qu'ils permettaient de satisfaire les objectifs du pouvoir colonial.
- 2 Après un net assouplissement du joug colonial après la Seconde Guerre mondiale (de la conférence de Brazzaville en février 1944 à la loi-cadre Defferre de 1956 donnant aux territoires de l'AOF¹ une plus large autonomie), les colonies d'Afrique de l'Ouest et du Centre accèdent à l'Indépendance vers 1960.
- 3 Après des régimes plutôt autoritaires et centralisés, la décentralisation territoriale apparaît dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest au début des années 1990. Elle se matérialise par la création de nouvelles collectivités territoriales dirigées par des élus. La décentralisation est-elle réellement porteuse de bouleversements dans la gouvernance locale² ? Quels sont les liens sociaux et les rapports de force entre les instances élues et les autorités traditionnelles ? En bref, qui préside actuellement à la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest ?
- 4 Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de remonter aux origines des décentralisations africaines. En nous appuyant sur l'exemple du Mali, nous aborderons donc successivement les questions suivantes : comment la décentralisation a-t-elle « germé » depuis les indépendances ? Qui l'a voulue ? Comment a-t-elle été mise en œuvre ? Finalement, nous étudierons dans quelle mesure elle a modifié les rapports de force et les modes de gouvernance au niveau local.

Les espoirs déçus des indépendances

Des régimes autoritaires et jacobins

- 5 Après la Seconde Guerre mondiale, les idées d'émancipation vis-à-vis des puissances coloniales émergent et des partis politiques indépendantistes se développent. Les leaders de ces partis deviennent souvent les dirigeants des nouveaux Etats indépendants : Léopold Sedar Senghor et Mamadou Dia au Sénégal, Modibo Keita au Mali, Ahmed Sekou Touré en Guinée Conakry, Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire, etc.
- 6 Les indépendances, souvent présentées par ces leaders nationaux comme une rupture, voire comme une libération du joug colonial, suscitent d'immenses espoirs parmi la population. Mais ceux-ci seront rapidement déçus, et ce pour plusieurs raisons.
- 7 En effet, à l'exception de la Guinée Conakry, les dirigeants font rarement le choix de rompre complètement avec la France. Notons également que ces dirigeants ont été formés au sein de la classe politique française (Senghor, Keita, Houphouët-Boigny... furent députés de l'Assemblée nationale française et plusieurs fois ministres durant les années qui précédèrent les indépendances), et que, de ce fait, il n'est pas surprenant que la politique qu'ils mirent en œuvre n'ait pas rompu avec les paradigmes de la gouvernance « à la française », centralisatrice et jacobine et ce, d'autant plus qu'il fallait asseoir une autorité de l'Etat sur des territoires où tout, ou presque, était à construire.
- 8 De même, les nouveaux Etats conservent, en les aménageant, l'essentiel des lois coloniales inspirées du droit français. Dans le domaine foncier notamment, la mainmise de l'Etat s'exerce sur la terre, le « domaine national » remplaçant « les terres vacantes et sans maîtres » de l'époque coloniale. Cette non-reconnaissance explicite des droits des communautés paysannes sur des terres qu'elles mettent en valeur depuis des générations contribua à développer la

méfiance des paysans vis-à-vis des nouveaux pouvoirs et pérennisa, parfois en l'aggravant, le schisme entre légalité étatique d'un côté et légitimité villageoise de l'autre.

9 Enfin, les jeunes régimes africains s'affirment rapidement comme autoritaires et centralisateurs. Le contexte particulier de la Guerre froide contribue à cristalliser les orientations, les jeunes républiques indépendantes s'orientant politiquement vers l'un ou l'autre camp : orientation très socialiste pour le Guinéen Sékou Touré et le Malien Keita, plus capitaliste pour l'Ivoirien Houphouët-Boigny et le Sénégalais Senghor.

10 La pluralité ethnique, les règles et groupes traditionnels sont combattus. Les autorités coutumières, qui sont le plus souvent les seules autorités locales reconnues par la population, sont alors considérées comme des instances féodales et arriérées. Elles sont officiellement exclues du processus de décision, ce qui entraîne déception et frustration.

11 Cependant, cette négation du pouvoir local incarné par les chefferies ne touche pas également tous les territoires. Au Niger, par exemple, les régimes successifs assoient leur pouvoir sur les chefferies traditionnelles. Le Ghana, plus encore que le Niger, constitue une singularité : en Gold Coast, les chefferies jouaient un rôle fondamental dans l'exercice des pouvoirs exécutif, judiciaire et foncier. *Indirect rule* oblige, la colonisation britannique avait maintenu les chefferies en détournant leur usage à son profit ; et si, de 1958 à 1966, Nkrumah les combattit vigoureusement, il ne put les abolir et elles continuèrent de jouer un rôle prégnant dans la vie politique ghanéenne. La décentralisation mise en place à partir de 1988 dut composer avec elles. Seuls organes de pouvoir à descendre jusqu'au village et à la famille étendue, elles conservent un fort pouvoir dans les domaines judiciaire et foncier, et s'impliquent de plus en plus dans le développement économique (Jacquemot P., 2007).

12 Enfin, le Sénégal aurait pu constituer un modèle différent. Le président du conseil, Mamadou Dia, prônait un développement fondé sur les communautés de base. Son éviction par Léopold Sedar Senghor en 1962 mit fin à cette alternative, ramenant le pays dans la voie centralisatrice et autoritaire (Colin, 2007).

13 Si l'impopularité des régimes n'apparaît pas aussi rapidement et aussi fortement dans tous les pays, la déviance autoritariste, le caractère centralisé de l'Etat et la politique de continuité avec une partie des lois coloniales sont des constantes. A la fin des années 1980, la déception constitue un sentiment partagé par de nombreux peuples africains. Le Mali constitue un bon exemple de cette évolution.

14 Dans ce pays, le coup d'État militaire du 19 novembre 1968 porte au pouvoir le lieutenant Moussa Traoré qui gouverne de manière autoritaire, interdisant la liberté d'expression et s'appuyant sur un parti unique. S'il rencontre quelques succès dans le domaine du développement agricole, sa présidence voit la poursuite et le renforcement des pouvoirs d'une administration centralisée, répressive, et le développement d'un système de corruption dans les classes dirigeantes et l'administration. Emblématique, le puissant service des Eaux et Forêts, créé en 1972, mais dont l'action ne s'étend que progressivement à l'ensemble du territoire, réprime durement les ruraux qui n'ont d'autre possibilité que de se comporter, à propos de leurs ressources naturelles, « comme des prédateurs furtifs sur les finages... dont le contrôle leur échappe très largement » (Marie J., 1989).

15 Les exactions des agents de l'Etat engendrent une crise des encadrements qui déteint même sur les structures d'encadrement efficaces et appréciées, telle la CMDT³ dans le Mali-Sud. Au-delà de l'inefficacité de la politique économique de l'Etat, dans la période 1975-1985, les conflits avec le Burkina-Faso voisin et la grande sécheresse achèvent de rendre le pays exsangue. La révolte étudiante et sa répression seront le facteur déclenchant de la révolution de 1991, mais le divorce entre le pouvoir central et la population, notamment rurale, était consommé depuis longtemps⁴.

Une décentralisation très présente ... dans les discours

16 La décentralisation est cependant une idée ancienne, généralement déjà émise durant la période coloniale (Mali, Niger, Sénégal,...). A l'indépendance, le Sénégal comptait déjà trente-quatre communes de plein exercice. Au Mali également, treize communes urbaines ont été créées durant la colonisation.

- 17 Au Sénégal, en 1972, des communautés rurales dirigées par un conseil rural élu sont créées, mais elles sont encore dirigées par un sous-préfet jusqu'en 1990. Dans plusieurs pays de la sous-région, les villes importantes bénéficient d'une déconcentration administrative plus que d'une réelle décentralisation politique, le pouvoir de décision demeurant aux mains du pouvoir central. Au Mali, ce mode de gestion des communes urbaines se maintient durant les deux premières républiques.
- 18 Dans ce pays cependant, la Constitution de septembre 1960 prévoyait déjà, en son article 41, sept collectivités territoriales décentralisées (la région, le cercle, l'arrondissement, la tribu⁵, la commune, le village et la fraction), qui devaient s'administrer librement par des conseils élus. Elle ne fut jamais appliquée...
- 19 En 1977, une réforme administrative fut engagée à propos des missions et des compétences de l'administration régionale et locale. Les arrondissements devaient progressivement devenir des communes, et une taxe, la T.D.R.L - Taxe de Développement Rural et Local - devait financer les actions de développement local. Seule la taxe fut appliquée... Lima S., (2003) écrivait à propos des arrondissements qu'il ne s'agissait que d'un « pavage de l'espace », d'un « resserrement » des mailles des circonscriptions administratives. Cette logique visant à « rapprocher l'administration des administrés » était en réalité une simple déconcentration à vocation de contrôle et de renforcement du pouvoir de l'Etat dans l'espace rural. Les chefs traditionnels sont maintenus à l'écart de la sphère du pouvoir central. La logique descendante du pouvoir de décision se prolonge donc depuis le système colonial. Si, au Mali, l'idée de décentralisation continue de faire son chemin, le manque de moyens mis en œuvre trahit probablement un défaut de volonté politique de créer de véritables collectivités territoriales bénéficiant d'une autonomie administrative, politique et financière.
- 20 La décentralisation est donc apparue très tôt... dans les discours des dirigeants africains, mais n'a pas été réalisée, faute de volonté politique. Les trois premières décennies de l'indépendance ne contrastent donc pas franchement avec la période coloniale. Comme l'écrit Bertrand M., 1999, p. 20 (rapporté par Bussi *et al.*, 2009, *op. cit.*) : « jusqu'en 1991, la politique de décentralisation fonctionne comme une coquille vide ». Au-delà des discours prônant la démocratie, la décentralisation (sauf quelques exceptions : Sénégal, Nigeria, Ghana) n'est pas appliquée dans la plupart des jeunes républiques africaines.
- 21 Sans que cela soit d'ailleurs contradictoire, la volonté jacobine ne se traduit généralement pas par un contrôle poussé des populations. Les jeunes Etats très centralisés n'exercent qu'un faible contrôle réel sur leur territoire rural, perpétuant ainsi le dualisme des normes, le schisme entre légalité et légitimité. La gestion du foncier et des ressources naturelles est toujours le fait des autorités villageoises, qui restent la référence de l'ensemble de la population rurale en matière de gouvernance locale. Il y a donc bien une gestion de droit, celle de l'Etat, et une gestion de fait – la seule que les populations reconnaissent comme légitime sur la longue durée⁶ – celle des autorités traditionnelles.

Le temps des décentralisations

La décentralisation, syncrétisme des aspirations de multiples acteurs

- 22 Hormis les pays qui n'ont pas connu d'alternance politique (Togo, Gabon, Cameroun, etc.), de nombreux régimes autoritaires sont déposés au début des années 1990. Au Mali, par exemple, une insurrection populaire renverse le régime de Moussa Traoré le 26 mars 1991. Les jeunes républiques démocratiques qui s'installent à la suite de conférences nationales inscrivent la décentralisation dans leur Constitution et la présentent comme la voie privilégiée du développement.
- 23 En réalité, la décentralisation est souvent la réponse qui a été donnée à des acteurs et à des attentes multiples. Ce sont celles du peuple, en général, qui, après trois décennies de conditions économiques difficiles, aspire à de meilleures conditions de vie, *via* une plus grande ouverture sur le monde. Une élite urbaine aspire à la démocratie : multipartisme, liberté de presse, décentralisation. La majorité rurale du peuple croit que la décentralisation signifie « moins d'Etat » et le retour d'une gouvernance par les seules autorités traditionnelles. Les attentes sont aussi celles de certains Etats qui, confrontés à l'échec de l'Etat central dans l'administration

de leur espace national, sont à la recherche d'un mode de gouvernement plus efficient, qui leur permettrait, dans cette période de crise des encadrements, de conserver leur rôle de supervision et leur pouvoir de contrôle global. La création *ex-nihilo* de collectivités territoriales légales pouvait sembler un moindre mal et même une façon pour l'Etat de se décharger à bon compte de la gestion des services publics, tout en lui évitant d'abandonner leur gestion aux autorités traditionnelles. Enfin, les réformes décentralisatrices s'inscrivent dans le projet des organismes internationaux. Au début des années 1980, sous les injonctions des IFI (Institutions Financières Internationales), et à l'instar de ses voisins sénégalais et ivoiriens, le régime malien entame un tournant vers l'ouverture au libéralisme. A partir de 1990, la France conditionne en principe son aide à l'Afrique à l'instauration de la démocratie – notamment sous ses formes locales – et la Banque Mondiale établit clairement la décentralisation comme condition d'attribution de ses prêts. De conséquence, la décentralisation devient une condition du développement économique.

- 24 Ces attentes se doublent, pour le Mali et le Niger, de la nécessité de résoudre la crise touarègue qui touche le nord de ces deux Etats sahéliens⁷. C'est la promesse d'une décentralisation qui, en répondant aux aspirations d'autonomie des peuples du Nord, a permis le retour à la paix. Dès 1993, l'idée d'une décentralisation appliquée à l'ensemble du pays est lancée et si « en étendant la décentralisation à tout le pays, l'Etat donnait l'impression de ne pas capituler devant les rebelles » (Béridogo B., 2002), il n'en demeure pas moins vrai que la mise en œuvre d'une décentralisation très poussée constituait enfin une priorité pour des dirigeants politiques très convaincus de son bien fondé, à commencer par le premier Président de la troisième république malienne Alpha Omar Konaré et son ministre Ousmane Sy, chargé de la mettre en œuvre.
- 25 A l'origine de la décentralisation en Afrique, il y a donc une rencontre d'aspirations internes et d'idéologies externes. En bref, aux peuples qui réclamaient « moins d'Etat », on a servi du « mieux d'Etat » à la sauce occidentale. Mais ce modèle importé correspondait-il réellement aux aspirations populaires, et surtout, dans quelle mesure les peuples ont-ils eu la latitude de choisir, sinon ce mode de gouvernement, du moins les modalités de son application ?

La mise en œuvre de la décentralisation territoriale

- 26 Les pays d'Afrique de l'Ouest ont généralement créé trois niveaux de collectivités territoriales, le plus souvent appelées « région », « département » (mais « Cercle » au Mali) et « commune » (mais « communauté rurale » en milieu rural au Sénégal). Ces collectivités territoriales, dotées d'une autonomie morale et financière, sont dirigées par une assemblée délibérante élue au suffrage universel.
- 27 Au Sénégal, la réforme de 1990 généralise les communes de plein exercice et transfère le pouvoir exécutif des communautés rurales à leur président. Ensuite, le code des collectivités locales de 1996 reconnaît la région, la commune et la communauté rurale comme collectivités territoriales.
- 28 La décentralisation s'est souvent accompagnée d'un redécoupage des territoires. Certains pays, comme le Bénin et la Guinée-Conakry, ont opté pour une simple transformation en collectivités territoriales d'anciennes circonscriptions administratives. A l'inverse, la création des collectivités territoriales maliennes s'accompagne de la construction de nouvelles entités territoriales. Le Mali a choisi une approche réellement novatrice et ambitieuse en opérant une « communalisation » intégrale et simultanée de son territoire national. Si le Bénin a également opté pour cette manière de procéder, au Burkina-Faso, la création des communes se fait de manière progressive. L'autre originalité malienne est le caractère volontaire des regroupements : il s'agit d'un processus de libre formation de collectivités territoriales par une démarche ascendante. Le Mali a donc osé une méthode qui, si elle apparaît complexe, possède l'énorme avantage d'associer la population à la définition du contenu territorial des communes, au choix du chef-lieu et au nom de la commune.
- 29 Au Mali, le découpage territorial, de la sensibilisation des populations à l'adoption de la loi créant les communes, s'est réalisé entre 1994 et 1996, soit un temps relativement court. Difficile à expliquer, la décentralisation territoriale a souvent été, au départ, mal comprise. Signalons également que, du point de vue d'une population rurale dont l'échelle d'organisation

de la vie sociale est le village, créer une structure regroupant une dizaine de villages peut être davantage perçu comme une volonté de centralisation que de décentralisation. Incrédules et méfiants, les chefs traditionnels craignaient d'y perdre leurs pouvoirs, et, en particulier, leurs prérogatives de gestion du foncier et des ressources naturelles.

30 On a également eu recours, mais de manière limitée, à la contrainte, lorsqu'une entente ne pouvait se dégager. C'est ainsi qu'au Mali, après les concertations villageoises et avant l'adoption de la Loi du 4 novembre 1996 portant création des 682 nouvelles communes, 33 d'entre elles ont été créées par l'administration, puis 39 communes ont été créées *a posteriori* par l'Assemblée Nationale juste avant l'adoption de la loi pré-citée, expression de la volonté d'hommes politiques désirant créer leurs micro-territoires locaux.

31 Outre la mauvaise compréhension de la décentralisation, les motifs de refus des découpages proposés reposaient essentiellement sur les considérations historiques, ethniques et sociales. C'est ainsi qu'il y a dans la structuration des espaces ruraux africains des villages-pères et des villages-fils, des villages autochtones et des villages allochtones, des villages de « nobles » et des villages d'anciens « captifs », des villages « d'hommes de pouvoir » et des villages « d'hommes de terre » et que tous ceux-ci acceptent difficilement de se voir grouper et considérer comme des composantes égales d'une même entité territoriale. On relève également que le vote au suffrage universel n'a pas complètement légitimé le pouvoir des élus : beaucoup de ruraux n'ont pas le sentiment d'avoir choisi leurs élus, et ne leur confèrent donc pas la légitimité de les représenter.

32 Lorsqu'on étudie plus finement ces situations, on s'aperçoit que les maîtrises foncières restent « la boîte noire » du processus. En effet, la mise en place des communes rurales s'est réalisée sans clarification de la question foncière. Au Mali comme au Sénégal, la collectivité territoriale de base en milieu rural n'est constituée que par la liste des villages administratifs qui la composent ! Parce qu'il n'existe pas de cadastre en milieu rural, parce que la clarification des limites foncières aurait ouvert une véritable boîte de Pandore, risquant de multiplier les contestations à l'infini, les Etats ne se sont pas attaqués à une réforme foncière qui aurait heurté frontalement les logiques paysannes. On a donc privilégié la cohésion sociale en évitant « la question qui fâche », la clarification des régimes fonciers. Elle constitue pourtant la condition *sine qua non* pour construire rapidement une conscience collective d'appartenance à une même entité, la commune, et pour pouvoir ainsi commencer à réconcilier dans la population rurale légalité et légitimité. Mais jusqu'où, dans les années 2000, le fonctionnement de la décentralisation a-t-il permis cette réconciliation ?

Des changements dans les rapports locaux de pouvoirs ?

Les rapports entre chefs traditionnels et élus locaux

33 Au milieu des années 1990, au Mali, on est passé d'une poignée d'hommes politiques, membres généralement d'un parti unique, à plus de 9000 élus locaux, dont 591 femmes (à l'élection de 2004), de toutes origines sociales, appartenant à une multitude de partis politiques. De ce fait, la décentralisation est sans conteste une victoire pour la démocratie. Si en ville le vote démocratique posait peu de problèmes, il n'était pas évident que la population rurale s'approprie rapidement le suffrage universel. En effet, dans les villages, les décisions importantes se prennent par consensus des chefs de familles. Le vote démocratique heurtait donc la sensibilité des gens, pour plusieurs raisons : plaçant tous les électeurs sur un pied d'égalité (aînés/cadets, hommes/femmes) il définissait une pratique à l'opposé de la hiérarchie sociale villageoise. De plus, consacrant une majorité mais aussi une minorité ayant perdu les élections, il pointait une césure qui, dans l'esprit des villageois, s'apparente à une exclusion. Enfin il rappelait, au moins au début, comme nous l'a fait remarquer un paysan, les votes de l'époque coloniale qui ne servaient à rien....

34 Au plan local, même si l'irruption de ces élus est parfois ressentie par les villageois comme une reprise en main du pouvoir local par des représentants de l'Etat, on est passé de la situation duale précédemment décrite à une situation de gouvernance locale où doivent dorénavant coexister trois types d'acteurs : les pouvoirs étatiques, les pouvoirs dits « traditionnels » et enfin les nouveaux pouvoirs élus.

- 35 La collectivité territoriale de base constitue le lieu privilégié de la confrontation des différents systèmes de pouvoir. Les élus de ces collectivités, par leur appartenance sociale aux communautés villageoises, doublée de la légalité qui leur est conférée par le vote, se trouvent dans une position stratégique pour constituer des points de jonction entre des logiques plurielles : ils peuvent être des intermédiaires efficaces entre les pouvoirs « traditionnels » et un pouvoir étatique encore souvent considéré comme étranger. Cette position, habilement gérée, revêt un potentiel énorme : celui de pouvoir réconcilier la légalité de l'Etat et la légitimité des pouvoirs traditionnels, c'est-à-dire la population rurale avec l'Etat, ce qui constitue certainement un des enjeux majeurs de la réussite de la décentralisation territoriale.
- 36 Si les textes de la décentralisation ne prévoient généralement pas avec précision les modalités d'articulation entre les pouvoirs élus et traditionnels, certains élus polyvalents, dotés de facultés d'adaptation, de qualités relationnelles et d'une forte personnalité, savent articuler les logiques et s'appuyer sur les encadrements « traditionnels ». La bonne intelligence entre encadrements élus et traditionnels est particulièrement nécessaire et efficace en matière de développement économique⁸ ou... de recouvrement des impôts.
- 37 Mais une connivence trop forte peut également conduire à une forme de paralysie. Nombre d'études de cas nationaux révèlent que les élus sont socialement issus du pouvoir traditionnel ou qu'ils y sont liés au point de ne pas pouvoir mettre en oeuvre une politique qui n'aurait pas l'assentiment des chefferies. Par conséquent, la liberté du maire d'agir pour l'intérêt général est limitée par son inscription dans son environnement social. Au Mali, comme au Niger et au Sénégal, le constat est le même : malgré la crise cotonnière et les réformes sectorielles, c'est le système d'encadrement paysan⁹ qui continue à prévaloir. Par conséquent, il y a rarement d'oppositions frontales, de conflits ouverts entre pouvoirs élus et pouvoirs coutumiers, car la balance des pouvoirs est encore trop déséquilibrée au profit de ces derniers.
- 38 Si le maire apparaît davantage comme désigné par consensus des encadrements paysans plutôt qu'élus par ses concitoyens, ce « détournement de démocratie » permet néanmoins d'intégrer et de légitimer partiellement le nouveau pouvoir élu. C'est donc parce que le maire est issu, ou du moins, est légitimé par les encadrements paysans, que le risque de déstabilisation de l'ordre social et de ces encadrements paysans est faible. Comme pour les limites des collectivités territoriales qui renvoient à une logique géométrique de l'espace tirée d'un droit de propriété occidental très éloigné de la conception de l'espace des populations rurales, le respect strict du processus démocratique occidental correspond mal aux logiques de pensée des acteurs locaux, qui conçoivent davantage le pouvoir villageois en terme de consensus. La viabilité et le fonctionnement décentralisé des communes rurales apparaissent donc d'autant mieux assurés que la pratique en est dévoyée par les logiques des encadrements paysans.
- 39 Finalement, et dans une certaine mesure, la situation duale précédemment décrite perdure dans les faits, mais est décalée d'un niveau. La clé du changement réside peut-être dans la capacité des collectivités à gérer le foncier et les ressources naturelles.

Transfert de compétences et viabilité des nouvelles entités territoriales

- 40 Plus le maire est légitimé par les encadrements paysans et la population, plus il éprouve des difficultés à utiliser la contrainte. Trop de légitimité des élus mène donc à une impuissance d'action, ce qui constitue une faille majeure du système. En matière de fiscalité, cela se traduit par un très faible taux de recouvrement (souvent entre 20 % et 40 %) qui pénalise l'investissement communal ; ce qui nous fait dire que la population rurale a bien mieux assimilé le « pourquoi » (la gouvernance locale,...) de la décentralisation que le « comment » (impôts, vote,...).
- 41 En l'absence d'un impôt foncier qui nous renvoie à un cadastre improbable à moyen terme, les ressources financières des jeunes collectivités territoriales africaines sont donc maigres, et essentiellement d'origine externe¹⁰. Pourtant, la mobilisation de revenus propres conditionne la viabilité du fonctionnement communal. La gestion des ressources naturelles pourrait probablement fournir une source de revenus internes, mais elle est insuffisamment exploitée. Par exemple, une étude¹¹ réalisée en 2004 dans une commune du Mali met en évidence que

la somme effectivement perçue par la taxe sur le bétail correspondait à moins de 25 % du montant qui serait perçu si tous les animaux de la commune étaient taxés.

42 Dans la plupart des pays, hors des zones sahéliennes, les principales ressources naturelles à partir desquelles les communes rurales peuvent, par le biais d'une gestion rationnelle, tirer des revenus durables, se situent dans le domaine forestier. Au Mali, si, légalement, seuls 12 % des taxes d'exploitation forestières peuvent approvisionner le budget des communes rurales, une étude menée en 2004 dans le Cercle de Kita, très forestier, conclut que la part des ressources d'exploitation forestière représente moins de 6,8 % des budgets communaux. Les sommes effectivement perçues par les communes rurales sont donc bien en deçà de ce qu'elles pourraient être.

43 Pour que les collectivités territoriales puissent pleinement profiter financièrement de la gestion et de l'exploitation de (leurs) ressources naturelles, il faut que les droits de gestion et d'appropriation sur ces ressources leur soient clairement attribués. C'est tout l'enjeu des transferts de domaines et de compétences que doit opérer l'Etat. Cependant, les Etats africains, bien que fortement incités par les instances internationales, semblent réfractaires à céder leurs prérogatives, en particulier en matière de foncier, c'est-à-dire leurs domaines nationaux. Par conséquent, si les cadres juridiques prévoient souvent la possibilité de transférer ces domaines et ces ressources naturelles, les mesures qui rendraient concrètement applicables ces transferts ne sont généralement pas prises. Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, l'effectivité des transferts de compétences et de ressources se fait attendre, sapant la légitimité des élus et nuisant par là-même à l'acceptation et à l'appropriation de la décentralisation par la population.

44 De même, l'Etat ne transfère guère les ressources financières correspondant aux compétences transférées. En ce qui concerne le Mali, Ideman E, 2008 précise que, contrairement aux dispositions légales, les ressources liées aux trois compétences transférées en 2002 n'ont pas été transférées aux communes de manière concomitante.

45 Néanmoins, le seul transfert descendant ne suffit pas et l'Etat doit jouer un rôle d'accompagnement en la matière. Au Sénégal, contrairement au Mali, les collectivités territoriales de base gèrent leur domaine public depuis 1972. Pourtant, bien que ce soit le conseil rural qui gère le foncier et les ressources naturelles, le transfert de compétences n'a pas permis de clarifier la gestion foncière : au Sénégal comme ailleurs, le système de la chefferie traditionnelle continue de demeurer la référence principale des ruraux. La décentralisation territoriale semble y avoir surtout eu pour effet de délocaliser l'arène de la dualité des normes et des pouvoirs.

46 Il faut cependant reconnaître que le transfert de la gestion du foncier n'est pas une affaire simple. La reconnaissance par l'Etat des droits fonciers des populations – en pratique des pouvoirs traditionnels – pour leur transfert aux collectivités territoriales pose deux problèmes épineux à résoudre : le premier consiste dans l'identification même de ces droits (à qui ? sur quoi ?). Rappelons ici, sans entrer dans un long débat, que les tentatives de clarification des droits fonciers peuvent avoir des conséquences redoutables pour la paix civile à l'instar de la question ivoirienne ou, de manière moins aiguë, aux difficultés rencontrées lors de la définition du code rural nigérien (Lund C., 1993).

47 Enfin, les transferts de compétences doivent se faire non seulement de manière descendante, mais aussi ascendante, c'est-à-dire des chefs traditionnels aux élus locaux. Cela impliquerait non seulement pour l'Etat de reconnaître au préalable l'effectivité de la prégnance des encadrements traditionnels en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, mais également que ces derniers acceptent de se dessaisir de tout ou partie de leur pouvoir au profit des municipalités (sur la totalité des terres ou seulement sur les terres non cultivées ? - et cette notion a-t-elle un sens dans des régions où l'on pratique la mise en jachère ?.....). En outre, puisque les textes de la décentralisation ne les précisent guère, l'articulation des compétences et la répartition des rôles au niveau infra-communal demeurent donc à inventer.

Conclusion : le rôle ambigu de l'Etat et un processus incomplet

- 48 Il est aujourd'hui largement admis qu'une meilleure politique de gestion locale ne requiert pas moins d'Etat, mais « mieux d'Etat ». Redéfinissant sa place et son rôle, ce dernier doit conserver son pouvoir de définition de la stratégie globale et de contrôle, tout en accompagnant les élus et agents des jeunes collectivités territoriales dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions. Ainsi, les ressources humaines de l'Etat pourraient mieux profiter aux jeunes collectivités territoriales, par des procédures de mise à disposition.
- 49 Dans cette nouvelle redistribution des rôles et des tâches, il ne s'agit pas moins que de redéfinir le rôle de l'Etat, ce qui implique une forte volonté politique et des décisions courageuses, au risque de se mettre à dos les agents de l'Etat, globalement réticents à la réforme de la décentralisation. Force est de constater que ce n'est pas l'attitude adoptée par la grande majorité des gouvernements africains. C'est ainsi que le Mali a finalement maintenu la vieille circonscription administrative de l'arrondissement (chapeautant maintenant de une à quatre communes) dirigée par un sous-préfet.
- 50 Contraints à la décentralisation par des instances externes, les dirigeants africains la mènent souvent à contrecœur, ce qui se traduit par un déficit de stratégie globale, un manque de préparation et d'accompagnement, ainsi que par des modalités d'application et de gestion concrètement très difficiles au niveau des collectivités territoriales.
- 51 En matière de pratique de la décentralisation, dans certains pays (Sénégal, Mali,...), après l'engouement réel et sincère de certains dirigeants dans les années 1990, la décentralisation apparaît incomplètement réalisée dans la décennie 2000, les transferts de compétences sont quasi bloqués et la décentralisation se mue en une déconcentration où l'Etat semble plus soucieux de réaffirmer son pouvoir autoritaire sur l'espace national que de susciter l'expression de gouvernances locales. Ainsi, au Mali, depuis l'élection du Président Amadou Toumani Touré en 2002, plus aucune compétence n'a été transférée aux collectivités territoriales. Si la déconcentration y semble renforcée, c'est visiblement moins pour accompagner la décentralisation que pour mieux la contrôler et la restreindre. Preuve de sa volonté inavouée de freiner les transferts, le Président malien a nommé comme ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales un général, ancien chef d'état-major du dictateur Moussa Traoré, manifestement peu enclin à laisser s'exprimer les pouvoirs ascendants caractérisant la décentralisation. L'avenir dira s'il s'agit d'une pause ou d'une remise en cause plus profonde.
- 52 L'analyse du processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest fait apparaître un bilan contrasté. Souvent, comme au Sénégal ou au Mali, la décentralisation a fait émerger une autorité locale démocratique, de nature à permettre de rompre la situation duale qui prévalait depuis l'époque coloniale. Cela constitue indubitablement une avancée majeure. En effet, de manière générale, la décentralisation fonctionne localement et n'est pas remise en cause. Malgré de nombreux problèmes liés à leur manque de moyens financiers, matériels et humains, le chemin accompli par les collectivités territoriales de base durant cette dernière décennie est impressionnant.
- 53 Si l'enjeu final de la décentralisation est la re-légitimation de l'Etat, dans bien des pays, l'Etat semble avoir du mal à y trouver sa place. Parfois, la décentralisation semble basculer dans une situation confuse de pluralités de normes et d'acteurs. Globalement, la dualité des normes et des pouvoirs entre l'Etat et les autorités traditionnelles perdure, de fait, depuis l'époque coloniale.
- 54 La force et la capacité d'intégration des encadrements paysans s'étant révélées très importantes, c'est au prix d'un « détournement de démocratie », par intégration dans l'organisation et le fonctionnement des encadrements paysans de la société rurale, que la décentralisation réussit à se constituer une certaine légitimité.
- 55 La décentralisation devient peu à peu une réalité palpable pour les ruraux et la conscience d'appartenir à cet ensemble nouveau, à la fois décentralisé et local, se renforce chaque jour parmi la population. C'est avec le temps et le fonctionnement que l'existence de la collectivité territoriale se consolide dans les esprits.

Bibliographie

- Beridogo B., 2002. *Logiques d'Etat et logiques des populations rurales dans le processus de décentralisation*, in colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne », 11-13- novembre 2002, Bamako, 11p.
- Bussi M., Lima S. et Vigneron D., 2009. L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali. *L'Espace Politique*; <http://espacepolitique.revues.org/>
- Colin R., 2007. *Sénégal notre pirogue*. Présence Africaine, Paris, 405 p.
- Dicko A. K., Djire M., 2006. *Les conventions locales à la croisée des chemins : bilan des acquis et perspectives dans le contexte de la décentralisation au Mali*. Réseau Réussir la Décentralisation, Bureau de la Coopération Suisse à Bamako, 147 p.
- Diouf M., s.d. *Politique de décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales*. <http://www.aidtransparency.org>
- Fay C., 2002. *Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoir communaux : re-modélisations symétriques et concurrentes*, in colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, 16 p., (pages non numérotées).
- Faye J., 2008. Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal. *Dossier IIED Réussir la décentralisation – zones arides*, n°149, Mai 2008, 13 p. URL : <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12550FIIED.pdf>
- Idelman E., 2008. *Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI). D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux*. Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Paris X – Nanterre, décembre 2008, 726 p. URL : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00353162/fr/>
- Jacquemot P., 2007. Chefferies et décentralisation au Ghana. *Afrique contemporaine* 2007/1, n° 221, p. 55-74.
- Kassibo B., 1997. La décentralisation au Mali, Etat des lieux. *Bulletin de l'APAD*, n°14, p.1-19.
- Lima S., 2003. *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes, Mali*. Thèse de doctorat en géographie, Université de Poitiers, 531 p.
- Lund C., 1993. En attendant le code rural : Réflexions sur une réforme de la tenure foncière au Niger. *IIED*, Dossier n°44, 27 p.
- Marie J., 1989. Désertification et politique d'Etat : le rôle des lois foncières et de la politique forestière en République du Mali. *N° spécial des Cahiers Géographiques de Rouen*, mai 1990, p. 67-72.
- Marie J., 2000. *DELMASIG : Hommes, milieux, enjeux spatiaux et fonciers dans le Delta Intérieur du Niger (Mali)*. Tome 1 : Un SIG d'aide à la décision pour une gestion régionale et locale, 291 p. Tome 2 : Atlas, 63 cartes. Tome 3 : annexes, 129 p. Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Paris X - Nanterre.
- Mohamadou A., 2009. Décentralisation et pouvoir local au Niger. *Dossier IIED Réussir la décentralisation – zones arides*, n°150, juin 2009, 17 p.
- Ribot J., C., 2004. *Décentralisation démocratique des ressources naturelles : choix institutionnel et transferts de pouvoirs discrétionnaires en Afrique sub-saharienne*. WRI, Institutions and Governance Program, Washington, (EUA), 19 p.

Notes

1 Afrique Occidentale Française.

2 La gouvernance (locale) est la manière dont les instances gouvernantes d'une collectivité mettent en oeuvre les compétences qui lui sont dévolues. Voir Etienne Le Roy : « Si la décentralisation offre une nouvelle géographie de la répartition des pouvoirs ou une "architecture" renouvelée des attributions dévolues aux pouvoirs centraux et locaux, en particulier par la redistribution des compétences financières (...), la gouvernance prend en charge la manière de mettre en oeuvre ces compétences par le choix des élites, les styles de gestion et le nécessaire règlement des conflits. La gouvernance offre une "carte du cœur" là où la décentralisation propose un planisphère ».

3 Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles : société cotonnière.

4 A la fin des années quatre-vingt, pour protester contre les exactions des Eaux et Forêts, les déplacements du chef de l'Etat dans les régions s'accompagnaient d'immenses feux de brousse alors qu'ils étaient interdits, allumés par les paysans mécontents.

5 Tribu et fraction sont les équivalents de commune et village pour les populations nomades.

6 A ce propos, l'un des auteurs, négociant pour les Eaux et Forêts du Mali le déplacement d'un village situé dans une réserve naturelle, s'entendit répondre par les villageois « *les Français ont essayé de nous déguerpir et c'est eux qui sont partis. Maintenant le Mali veut aussi nous déguerpir : il partira aussi et nous nous serons toujours là...* »

7 Au Sénégal, le conflit casamançais peut leur être comparé de ce point de vue.

8 Un maire ne peut pas mener une action de développement économique sur le territoire d'un village sans l'accord du conseil de village, émanation du pouvoir traditionnel... ; ce qui est aussi une manière détournée de reconnaître, *de facto*, le pouvoir des autorités traditionnelles sur le foncier.

9 Le système d'encadrement paysan est un terme (utilisé par le géographe Pierre Gourou) désignant l'ensemble des techniques sociales qui fondent l'efficacité d'un groupe humain sur un espace et sur les ressources que porte cet espace. Cette approche considère qu'une civilisation se caractérise par des techniques de production et des techniques d'encadrement, les deux étant interdépendantes, c'est-à-dire que dans toute société humaine, le système social, le système foncier et le système de production sont étroitement imbriqués.

Donc le système d'encadrement paysan désigne l'ensemble de l'organisation, des instances et règles de fonctionnement des chefferies traditionnelles.

10 L'exploitation de la base de données de l'ANICT, l'agence de financement des collectivités territoriales du Mali, illustre très bien la faiblesse des finances locales. Lors de la 1^{ère} mandature, sur 696 communes (hors Bamako), 119 n'ont effectué aucun investissement faute de pouvoir verser la part de 20 % leur incombant. 117 communes ont investi moins de 2 euros par habitant, 365 ont investi entre 2 et 10 euros et seulement 93 d'entre elles plus de 10 euros par habitant.

11 Idelman E., 2008, *op. cit.*

Pour citer cet article

Référence électronique

Jérôme Marie et Eric Idelman, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 19 août 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001

À propos des auteurs

Jérôme Marie

Jérôme Marie est Professeur émérite à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense. Il a publié récemment : *Le Niger va-t-il devenir les eaux de la discorde ?* In Raison J.P., Magrin G., 2009. *Des fleuves entre conflits et compromis. Essai d'hydraulique africaine*. Paris, Karthala, p. 77-124. marie.jerome@wanadoo.fr

Eric Idelman

Eric Idelman, antaeric@live.fr, est actuellement Directeur Général des Services d'un EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). Sa dernière publication : Idelman E., 2009, *Décentralisation et limites foncières au Mali*. Dossier IIED n°151 - Programme Réussir la décentralisation – zones arides, juin 2009, 28 p. <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=12558FIIED&n=1&l=2&k=idelman>

Droits d'auteur

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International

Résumés

La décentralisation territoriale, déjà évoquée au lendemain des indépendances, n'a réellement été mise en œuvre que dans les années 1990, à la demande des peuples et des organismes internationaux. La création de nouvelles collectivités territoriales a été réalisée de manière diverse, en reprenant ou non des circonscriptions administratives existantes, en associant plus ou moins les peuples dans ces choix, mais toujours en contournant la question de la délimitation foncière.

C'est désormais dans ces nouveaux cadres territoriaux que se côtoient les représentants de l'Etat, les encadrements traditionnels et les nouveaux élus locaux. En l'absence de transferts de compétences et de ressources en provenance de l'Etat, ce sont les chefs traditionnels qui continuent de jouer un rôle prépondérant dans la gouvernance locale.

Although territorial decentralization was already evoked straight after the independences, it was only really implemented in the 1990s, at the request of the peoples and international bodies. The creation of new regions with a measure of autonomy was realized in diverse ways : sometimes existing administrative districts were used, sometimes not. The peoples were involved in the choices made to various degrees, but the question of land demarcation was always by-passed.

Within these new territorial frames, the representatives of the State now operate side by side with traditional supervising structures and the new local elected representatives. In the absence of a transfer of duties and resources from the State, the traditional leaders are still playing a dominating role in local governance.

Entrées d'index

Mots-clés : Afrique de l'Ouest, chef traditionnel, collectivité territoriale, décentralisation, gouvernance locale, indépendance, Mali