

# Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation

**Pierre-Yves Le Meur**  
Anthropologue

La décentralisation est à la fois affaire de mobilisation des ressources à des fins collectives ou publiques et de légitimité des institutions politiques devant contrôler le drainage et l'usage de ces ressources. Comme procédure politique et administrative, elle est inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 (art. 150/153) issue de la transition démocratique pacifique qu'a connue le pays en 1989-1990, après dix-sept années de régime militaro-marxiste. Les États généraux de l'administration territoriale de 1993 ont confirmé cette option, reprise à son compte par le chef de l'État d'alors, Nicéphore Soglo, ce qui a permis d'en préciser des éléments d'organisation et de calendrier (MISAT, 1993). La décentralisation et le transfert des compétences devaient se faire de manière graduelle et la commune apparaissait comme l'échelon stratégique du nouveau dispositif (loi n° 97-029, art. 2). En fait, la décentralisation aura beaucoup tardé à se mettre en place. La traduction des options définies par les États généraux de 1993 en textes législatifs a attendu 1999 pour quatre d'entre eux, et le cinquième, portant régime électoral communal et municipal en république du Bénin, n'a finalement été adopté par l'Assemblée nationale qu'après avoir été refusé plusieurs fois par la Cour constitutionnelle. Les deux tours des élections municipales ont eu lieu en décembre 2002 et janvier 2003. Les gouvernements successifs ont manifestement reculé devant la forte teneur politique de la décentralisation et les enjeux qu'elle représente dans les rapports de forces entre partis politiques. Le débat sur la décentralisation a par ailleurs été parasité par les questions du re-découpage des départ-

tements (passés de 6 à 12 en 1998) et du choix des chefs-lieux des nouveaux départements, enjeu nécessairement important en termes d'allocation de ressources.

L'histoire politique de la décentralisation au Bénin reste largement à faire (HOLO, 1986 ; MISAT, 1993 ; BAKO-ARIFARI, 1997 a ; MBACK, 2002), en particulier concernant les manœuvres et les hésitations politiques dont elle a été émaillée, et aussi quant au point de vue et au rôle des coopérations étrangères (allemande et française) dans le processus<sup>1</sup>. « Vu d'en bas », on peut noter que toutes ces hésitations ont eu des effets délétères sur les instances locales (conseils villageois et communaux, chefs de village et maires) élues en 1991 dans une certaine confusion, mais en principe pour une phase transitoire : elles l'avaient été dans le cadre des dispositions de la loi n° 90-008 du 13/08/1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition, dont Alain ROCHEGUDE (2000 : 4) nous rappelle qu'elle a repris dans la pratique l'essentiel des références et des interprétations pratiques de la législation antérieure. Or les conseillers, chefs de village et maires sont restés en poste jusqu'aux élections municipales de décembre 2002, et par conséquent dans une situation ambiguë, légitimes par le caractère démocratique de leur accession à leur position, mais fragilisés par le non-renouvellement de la procédure électorale et les attermoissements de la décentralisation. Cet affaiblissement n'est pas uniquement symbolique, il repose aussi – surtout – sur un budget communal ou villageois inexistant, un pouvoir de sanction plus que limité et une non-rémunération de ces fonctions (sous couvert d'une sorte de fiction du bénévolat ; BAKO-ARIFARI, 1997 b), toutes choses auxquelles la décentralisation, comme forme spécifique de dévolution démocratique de ressources

---

<sup>1</sup>Rappelons que le Bénin rural n'a pas connu d'expérience formelle de décentralisation durant la colonisation et la chaotique décennie qui a suivi l'indépendance, contrairement aux communes urbaines qui ont connu une courte période d'autonomie politico-administrative entre 1955 et 1962 (MONTEIRO, 1992 ; MISAT, 1993). La réforme territoriale de 1974 crée théoriquement quatre niveaux de décentralisation : province, district, commune, village, mais les deux derniers ne jouissent d'aucune autonomie financière. À l'échelon villageois (dernier niveau de déconcentration du pouvoir d'État) est élu le Conseil révolutionnaire local (CRL) et à sa tête le délégué, à l'échelon communal le Conseil communal révolutionnaire (CCR) avec le maire à sa tête.

et de pouvoirs<sup>2</sup>, est supposée remédier. Cela ne va pas de soi au vu des caractéristiques du champ politique local dans les campagnes béninoises : « polycéphalie des instances politiques ; autonomie partielle des arènes locales ; multiplicité des formes de légitimité ; grande flexibilité des arrangements institutionnels ; faible capacité de l'État à imposer des normes ; faibles capacités de régulation des problèmes collectifs par les instances politiques locales ; forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur » (BIERSCHENK et OLIVIER DE SARDAN, 1998 : 29).

Les autorités élues et les représentants de l'État (en particulier le sous-préfet) ne sont que des instances parmi d'autres au sein de ce paysage mouvant et l'on observe que tout déficit de légitimité, tout « vide » institutionnel (il s'agit plutôt de flou et d'ambiguïtés, générant des conflits d'interprétation) est mis à profit par des instances potentiellement concurrentes, qu'elles émanent des pouvoirs politiques traditionnels, du champ religieux, du monde associatif (groupements paysans, associations de développement), des ONG ou des projets de développement. Cette logique concurrentielle touche à la fois les mécanismes de drainage et de distribution des ressources locales (terres et migrants) et externes (aide au développement) et la production d'institutions politiques. Elle exerce aussi ses effets sous l'angle politico-identitaire de la construction de la localité et de la communauté<sup>3</sup>. Devant une décentralisation retardée, on assiste dans le même temps à des stratégies plus explicites d'anticipation de sa mise en œuvre, stratégies qui sont autant le fait de projets exogènes que d'instances locales. Il résulte de l'ensemble de ces mécanismes une prolifération institutionnelle, génératrice de conflits de compétence et de légitimité, dont on peut se demander si elle ne contribue pas

---

<sup>2</sup>Pour une discussion des termes de décentralisation politique et administrative, déconcentration, privatisation et participation, voir TURNER et HULME (1997 : 152-154), RIBOT (1999 : 27-28), RIBOT (2002 : 3-6).

<sup>3</sup>« Any village community (...) is not a natural grassroots unit. It is a product of several microlevel specifications associated with power gradients within and across small-scale units of society (...) Different patterns of political devolution produce different cultural logics of locality » (SIVARAMAKRISHNAN, 2000 : 448) ; voir aussi APPADURAI (1995).

à affaiblir la future décentralisation au lieu de la préparer, comme le prétendent les instances qui en sont à l'origine<sup>4</sup>.

La gestion de l'attente de la décentralisation du point de vue des instances locales (au sens de localisées), telle est la perspective adoptée ici. Elle nous permettra d'aborder en creux, au travers de réponses implicites et d'anticipations explicites, les questions que posent la décentralisation, à savoir celles liées de la mobilisation des ressources (fiscalité, contributions, rentes et prélèvements divers) et de leur usage à des fins collectives, de la représentation politique, de la citoyenneté et de la présence relative de l'État<sup>5</sup>.

## ■ Production et mobilisation des ressources : migration, commerce, agriculture

L'étude de ces processus se base sur un travail de terrain dans une localité du centre du Bénin (Gbanlin, sous-préfecture, à présent commune de Ouessè, département des Collines), village polylinguaire mahi situé sur l'une des dernières frontières agraires et politiques du pays<sup>6</sup>. Les mouvements successifs de colonisation en

---

<sup>4</sup>Je remercie Cyriaque Adjinaou pour avoir attiré mon attention sur cette hypothèse.

<sup>5</sup>Voir GUYER (1992), ROITMAN (1998), OLIVIER DE SARDAN (1999), BERRY (2001), LUND (2001) pour des discussions analogues dans des contextes contrastés.

<sup>6</sup>J'ai réalisé un premier séjour de recherche en 1995 dans le cadre du programme sur les pouvoirs au village, après l'enquête collective (1993) et le premier travail de terrain de Cyriaque Adjinaou (Geram-Conseils/PGTRN) (LE MEUR et ADJINACOU, 1997, 1998). J'ai effectué un nouveau terrain en août-septembre 2002 (en partie avec Honorat Edja, Lares/université de Parakou) dans le cadre du programme Inco Claims (Changes in land access, institutions and markets in West Africa) financé par l'Union européenne. La recherche empirique se poursuivra en 2003-2004 et les résultats présentés ici doivent donc être considérés comme provisoires.

provenance de zones surpeuplées et aux terres appauvries (les collines de l'Atacora au nord-ouest du Bénin, le plateau Adja au sud-ouest et de la région d'Abomey au centre-sud) y ont profondément transformé le paysage agraire et politico-foncier au cours des quarante dernières années et plus encore dans la dernière décennie. L'histoire de la mobilité est cependant plus ancienne dans la région. Elle remonte tout d'abord à l'entre-deux-guerres lorsque des hommes, jeunes le plus souvent, partaient en migration sous la direction d'un chef d'équipe au Togo (région d'Atakpamé), au Ghana (les *accramen*) puis plus tard en Côte d'Ivoire, très souvent pour y travailler comme maçons puis dans le petit commerce (ADASSAN, 1977 ; ZANOU, 1986 ; IGUÉ, 1990 ; LE MEUR et ADJINACOU, 1998). Ce mouvement, combinant la fuite face à la capitation et au travail forcé (jusqu'en 1946) et des objectifs d'enrichissement et d'autonomie individuelle (*dot*), a constitué l'un des ressorts des trajectoires d'accumulation dans les années 1950-1960 à Gbanlin (et dans de nombreuses localités du Bénin central)<sup>7</sup>. Plus en amont dans le passé, le centre du Bénin a constitué depuis le <sup>xvii</sup>e siècle une zone refuge entre les États razzieurs d'esclaves du Dahomey au sud, d'Oyo à l'est et, au nord, les chefferies wasangari du Borgou précolonial. L'ethnogenèse des Mahi, groupe auquel appartiennent les fondateurs de la plupart des localités situées entre Ouessè et la rive gauche de l'Ouémé, résulte de cette histoire heurtée.

Ces trajectoires complexes de migration sont centrales pour l'économie politique du village qui combine, depuis la période coloniale et de manière extrêmement dynamique, agriculture vivrière (ce n'est pas une zone cotonnière), commerce agricole et transport. Les formes de la mobilisation des ressources à des fins collectives d'investissements publics doivent beaucoup à cette configuration marquée par le poids économique et politique de *big men* aux itinéraires de migration et d'accumulation

---

<sup>7</sup>Les migrations des années 1970 et du début des années 1980 seront tournées vers le Nigeria (jusqu'aux expulsions massives de 1983). Ce ne seront que rarement des *success stories* et les retours au village seront parfois difficiles, à l'origine de tensions intergénérationnelles, souvent traduites dans le langage du religieux (LE MEUR et ADJINACOU, 1997 : 37-38).

souvent proches (parfois communs), et autour desquels gravite une clientèle parfois turbulente. Ces ensembles clientélistes-factionnalistes orientent le drainage des ressources, sur un mode que l'on peut qualifier de participation clientéliste, avec une division des tâches entre la participation en capital et en travail. C'est ainsi qu'a pu être financée une série de réalisations (maternité, pompes, école) depuis les années 1980 (LE MEUR, 1998 ; LE MEUR et ADJINACOU, 1997 : 28-31). Cette politique locale du développement ne s'est certainement pas déroulée de manière tranquille et le village est en même temps traversé de nombreux conflits selon une série de lignes de clivage qui ne se superposent que très partiellement : entre *big men* et jeunes déscolarisés (et plus largement entre aînés et cadets), entre groupes religieux (catholiques et *vodun* dans les années 1960-1970, alliés ensuite contre les adeptes de l'église URHC<sup>8</sup>, qui eux-mêmes sont à présent divisés entre deux factions rivales), entre autochtones et migrants, entre clans autochtones (concernant la gestion des terres et des migrants), entre chefferie et association de développement sans parler des conflits opposant Gbanlin aux villages voisins et aux communes limitrophes (ici encore liés principalement à la gestion des terres et des migrants). Le village a longtemps fonctionné sur ce mode clientéliste particulier qui a permis de financer des infrastructures grâce en particulier au dynamisme de ses entrepreneurs politico-économiques. Ceux-ci ont su oublier de manière ponctuelle leurs oppositions pour rassembler des contributions décisives (pompe, maternité, école), tout en mobilisant leur clientèle pour une participation en travail ; ce système a fonctionné dans les années 1982-1993 (après une phase de « centralisme patrimonial », 1974-1982, sous le leadership du délégué Adoba ; LE MEUR, 1998 : 51), de manière à la fois relativement ouverte (concernant les débats publics, même si les lieux publics ont peu à peu été abandonnés au profit des concessions des *big men*) et peu transparente, dans la collecte et le transfert des fonds qui restent aux mains des

---

<sup>8</sup>Union et renaissance d'hommes en Christ. C'est un protestantisme intégriste béninois fondé dans les années 1970 par des dissidents de l'église du Christianisme céleste et prônant le retour au Livre contre les dérives jugées trop syncrétiques des chrétiens célestes.

*big men*, et surtout dans la gestion ultérieure des infrastructures publiques, avec des formes et des accusations récurrentes de corruption et de détournement (*ibid.* : 51-54).

Dans les années 1990, les conflits politico-religieux ont entraîné des blocages répétés du mode clientéliste d'investissement public (cas récents du centre de santé, de l'adduction d'eau, du collège). C'est dans ce contexte troublé que la chefferie est revenue sur le devant de la scène politique locale. Il nous faut à présent analyser ce retour : la forme qu'il prend interroge, là encore en creux, dans l'attente, les ressorts de la décentralisation que sont les questions de l'autorité régulatrice et des modalités de mobilisation et d'usage des ressources. Un détour vers l'histoire locale de la migration est ici nécessaire, dans la mesure où les migrants venus d'autres régions du pays se retrouvent au centre d'un nouveau dispositif de prélèvement de ressources, de nature incertaine et contesté dans sa légalité tout comme dans sa légitimité.

## ■ Arrivée des migrants et retour de la chefferie

Les premiers migrants sont arrivés dans la zone de Ouessè dès la fin des années 1960. Ils venaient essentiellement de l'Atacora (Tanguiéta, Matéri). Jusque dans les années 1970, ils ont fourni une main-d'œuvre agricole temporaire importante pour le fonctionnement de l'économie locale (en particulier, du fait de la migration à l'étranger de beaucoup d'hommes adultes). Ils retournaient dans l'Atacora sitôt finie la saison de culture. En général logés par un autochtone (leur tuteur ou *xwetô*), ils travaillaient éventuellement aussi pour d'autres agriculteurs. Ce n'est qu'après plusieurs années passées comme salariés agricoles

que certains d'entre eux (très probablement une minorité) ont obtenu un droit d'installation auprès de leur tuteur agissant soit en tant que propriétaire foncier (patron), soit comme intermédiaire (courtier) auprès du propriétaire. Les premiers Adja sont arrivés peu après, dans les années 1970, et se sont eux presque directement installés comme agriculteurs. Les Fon de la région d'Abomey sont venus à partir des années 1980. Les droits et devoirs du migrant étaient définis de manière très peu précise : à côté des clauses foncières (pas de rente foncière régulière ; l'interdiction de planter apparaissant aller tellement de soi qu'elle n'est souvent même pas mentionnée), cette relation clientéliste était faite d'échanges de « coups de main » en argent – dans les deux sens – ou en travail, de la part du migrant (aide étant décrite des deux côtés comme « spontanée », non sollicitée), et d'intermédiation du tuteur en cas de problème ou de difficulté d'intégration.

La situation s'est profondément transformée depuis moins d'une dizaine d'années, avec la résurgence de la chefferie entamée dès les années 1985-1986 et favorisée par le régime issu de la transition démocratique (BAKO-ARIFARI et LE MEUR, 2003). En 1992, le roi (*axôsu*) de Ouessè est intronisé après quatre années de vacance du poste, suivi en 1993 par celui de Gbanlin (la charge y était restée inoccupée pendant plus de quinze ans). La chefferie de Ouessè est reconnue par tous comme la chefferie supérieure de la partie mahi de la sous-préfecture (cette hiérarchie est essentiellement d'origine coloniale, liée à la chefferie de canton). En 1994-1995, émerge l'idée de prélever de manière centralisée et standardisée une rente foncière sur les migrants, à hauteur de 5 000 F CFA par foyer ou un sac de maïs ou d'arachide (le montant est récemment passé à 10 000 F CFA avec toujours la possibilité de payer en nature). Les chefs (*axôsu*) n'ont pas nécessairement été à l'origine de l'innovation (pour certains informateurs, ce sont les chefs de lignage – *hènnugan* – qui en auraient pris l'initiative), mais ils ont presque immédiatement été impliqués dans sa mise en œuvre en raison des compétences que beaucoup leur reconnaissent en matière foncière. Les fondements de cette reconnaissance ne sont pas aisément identifiables : ils renvoient à des compétences et des savoirs en la matière qui sont



diversifiés et inégalement distribués, ainsi qu'à une capacité à régler (ou au moins arbitrer) les conflits fonciers (LE MEUR, 2002)<sup>9</sup>.

Les premiers essais d'extraction de rente se sont d'abord heurtés à un refus. Des réunions ont été organisées à Gbanlin et auprès du *axôsu* de Ouessè. La sous-préfecture est intervenue en arguant du fait qu'un tel prélèvement équivalait à créer un impôt discriminatoire car ne s'appliquant qu'à une catégorie de citoyens béninois en fonction de critères d'origine régionale et ethnique. Pourtant, deux ans plus tard, vers 1997-1998, cette rente – se surajoutant au lien de tutorat – était de fait versée par les migrants au collecteur de la chefferie : les migrants, très largement exclus de la représentation politique, sont ainsi doublement assujettis. Le phénomène s'étend à l'ensemble de la sous-préfecture et ni le sous-préfet, ni les autorités élues, ni le PGTRN (Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles) ne semblent vouloir réellement le remettre en cause (ce sont plutôt les usages de la rente et l'opacité de sa gestion qui sont critiqués par tous ces acteurs). Le discours officiel de la chefferie à Gbanlin comme à Ouessè est que cet argent doit servir à financer des infrastructures villageoises, remplissant une fonction similaire à celle de la ristourne du coton dans d'autres régions du Bénin (BAKO-ARIFARI, 1999 ; LE MEUR, 1999 ; SOMMER, 2000). Aucune réalisation collective n'est de fait issue de ce prélèvement parafiscal, mais il a servi à défrayer les représentants de la

---

<sup>9</sup>D'autres événements ont joué un rôle indirect dans la résurgence de la chefferie. Ainsi, le maire a été remplacé et le chef de village de Gbanlin a été démis pour malversation en 1997. Il a été remplacé par le doyen du conseil villageois qui incarne la mémoire politique du village, puisqu'il a été sans discontinuer membre des différents conseils qui se sont succédé depuis les années 1960 (il a commencé comme secrétaire du chef d'alors en tant que seul lettré du village à l'époque, et a été délégué du village puis maire de la commune dans les années 1980). Membre de l'URHC comme tous les conseillers villageois, il a opté pour une des deux factions rivales qui se disputent le contrôle de l'église au plan national depuis 1999. Il en a résulté une démission de fait vis-à-vis des affaires villageoises et un repli sur le domaine religieux. Le sous-préfet l'a sanctionné par deux fois (suppression de son indemnité trimestrielle de 30 000 F CFA) et surtout la chefferie a mis à profit cette vacance du pouvoir pour tenter – sur le mode du coup de force, au moins symbolique – de se présenter comme la seule instance apte à gérer les affaires locales, au-delà du seul foncier. Si le sous-préfet réfute cette revendication (il met l'accent sur la différence de nature radicale entre « pouvoirs politico-administratifs » et « pouvoirs coutumiers »), les tenants de la chefferie ont interprété les sanctions à l'encontre du chef de village comme une reconnaissance tacite.

chefferie dans leurs déplacements entre le village et la sous-préfecture et à payer les frais liés à l'hébergement de visiteurs officiels, en résumé à financer les frais de représentation de la chefferie. Les accusations de détournement sont légion et la nouvelle association de développement, créée à la fin 2002 (en particulier, en vue de la décentralisation<sup>10</sup>), prétend reprendre à son compte la collecte et la gestion de la rente des migrants, usant d'une rhétorique que l'on peut qualifier de « modernisatrice » contre une chefferie perçue comme traditionnelle et corrompue – rhétorique qui est pour certains informateurs tout aussi opportuniste que le discours de la chefferie, et qui est aussi critiquée pour son absence de concertation avec les autorités des villages voisins, en particulier là où la définition du territoire villageois est en jeu<sup>11</sup>. Le chef de village élu, revenu de son repli sur le religieux semble lui aussi prêt à tenter d'entrer dans le jeu, en alliance avec l'association de développement (et aussi, semble-t-il, en s'investissant dans le réseau nouvellement créé des chambres d'agriculture).

Dans les villages voisins, on observe des processus très similaires, les différences tenant à l'existence ou non d'une chefferie (qui peut être réactivée pour l'occasion, comme à Idadjo) ; à défaut c'est le *hènnugan* du lignage fondateur (comme à Dokoundoho), éventuellement en alliance avec le chef de village élu, qui reprend la charge à son compte. Ces coups de sondes dans les localités voisines amènent à relativiser une interprétation uniquement en termes de retraditionalisation de l'arène politique ou de la société locale. La résurgence de la chefferie au travers de l'enjeu du contrôle des terres et des migrants est certes évidente,

<sup>10</sup>Le débat interne à l'association de développement ne tourne pas autour du choix d'un parti donné (en particulier pas du CPP qui semble se présenter comme un « parti mahi » ethno-régionaliste), et tous les partis importants (entre autres RB, PRD pour l'opposition, FARD, NCC pour la majorité) sont présents au bureau, sans que leur programme soit, semble-t-il, un enjeu : la « logique du terroir » (BAKO-ARIFARI, 1995) est bien à l'œuvre, mais il se peut qu'elle ne joue pas systématiquement dans le sens d'une régionalisation des résultats des partis politiques dans le cadre des élections de la décentralisation en milieu rural.

<sup>11</sup>Comme entre Gbanlin et Idadjo : les pouvoirs coutumiers des deux localités avaient privilégié – en toute opacité – la concertation et le compromis face à « leurs » migrants, par partage des rentes, plutôt que d'aiguiser le conflit de frontière.

mais elle se fait dans le cadre d'un discours d'autochtonie qui est autant le fait d'instances « modernes » (associations de développement, autorités élues, projet de gestion des terroirs PGTRN). Il faut souligner par exemple que le Programme de gestion de terroir villageois (2000) dont la mise en œuvre est sous la responsabilité du Comité villageois de gestion du terroir (CVGTF) créé par le PGTRN prévoit une interdiction de défrichement des terres vierges (*agbov*) par les migrants (sous peine d'une amende de 50 000 F CFA et du retrait de la parcelle) et que les autochtones ne sont pas autorisés à céder plus de deux hectares de jachère (*gbexo*) à un migrant, alors qu'ils peuvent défricher jusqu'à six hectares ; migrants et autochtones doivent en revanche participer à part égale aux travaux communautaires, et ils encourent les mêmes sanctions en cas de manquement.

Le discours d'autochtonie est d'une certaine manière renforcé par une partition de fait de la sous-préfecture en deux zones, mahi et nago (yoruba), les deux groupes « autochtones » de la région, entérinée par les associations de développement (il y a une fédération nago et une fédération mahi d'associations locales de développement, en plus d'une floraison d'associations villageoises ou communales non affiliées à celles-ci) et le PGTRN (les deux zones sont systématiquement différenciées dans les documents et le travail, alors même qu'elle ne sont pas forcément homogènes de ce point de vue)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>La logique de nomination de fils du terroir comme sous-préfets instaurée depuis quelque temps par le gouvernement Kérékou va dans le même sens. Il faut toutefois noter que certains sous-préfets résistent à ce qu'ils pressentent être un piège par échange de postes entre sous-préfectures voisines. Le sous-préfet actuel de Ouessè est originaire de Savè ; il semble adopter une position prudente lorsque le clivage mahi-tchabè est en jeu (comme entre Gbanlin et Idadjo : une délégation de Gbanlin est venue lui demander de revoir la limite entre les deux localités, ce qu'il a refusé, arguant que cela dépasse ses attributions de sous-préfet, et justifiant sa position par le fait que le recours à l'argument historique ouvre la boîte de Pandore) ; il insiste (très probablement à juste titre) sur le fait que ce sont des intérêts matériels identifiés qui sont à l'origine du différend et pas une opposition « ethnique » (interview 10/09/02, 12/09/02).

## Imbrication des discours et des légitimités : autochtonie, terroir, modernisation

À la faveur d'un ensemble complexe de facteurs convergents – fragilisation des élus locaux, résurgence de la chefferie coutumière, émergence de la question foncière, contrôle des migrants, irruption du PFR et du PG(T)RN –, un modèle alternatif de mobilisation des ressources a été imaginé et mis en place, basé sur la taxation d'une part de la population, à savoir les migrants, citoyens béninois originaires d'autres régions du pays, et pour certains installés durablement dans la zone (seconde génération). Fondée sur une base fiscale restreinte et discriminatoire (les « étrangers ») et portée par une institution politique à la légitimité et surtout à l'action contestées (la chefferie « coutumière »), ce dispositif, basé sur le contrôle des terres et des migrants, risque de se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de la décentralisation (et de la future loi foncière rurale).

Mais les choses sont bien sûr plus complexes : il ne s'agit pas simplement de la confrontation entre un dispositif institutionnel local néo-coutumier et une réforme modernisatrice. Plusieurs interventions interfèrent, pour partie sous couvert de préparation à la décentralisation, contribuant à des constructions croisées de légitimités hybrides<sup>13</sup>. Le PGTRN (ex-PGRN), financé par l'AFD et la GTZ et logé au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches (MAEP, ex-ministère du Développement rural), constitue le laboratoire et le lieu d'accueil institutionnel de la politique foncière et de gestion des ressources naturelles. La maîtrise d'œuvre est assurée par des bureaux d'études nationaux (le Geram Conseils pour le site de Ouessè). Son action est marquée par la mise en place d'instances nouvelles (comités de

---

<sup>13</sup>Voir LENTZ (1998) pour une discussion sur la légitimité comme processus et non comme attribut.

gestion foncière, Cogef, et de gestion des terroirs, CVGTF, au niveau villageois, unions supra-villageoises) qui ont pu entrer en conflit d'attributions avec les services étatiques (sous-préfecture, Carder et services forestiers) concernant la protection des forêts et la lutte contre les exploitants forestiers clandestins (amendes, saisies de matériel). Ces nouvelles instances ont en même temps rencontré un paysage institutionnel local dynamique sur lequel elles ont bien sûr influé : par la création de postes stratégiques (chaîneurs, enquêteurs, responsables de forêts), par la reconnaissance de fait de la légitimité d'institutions foncières comme la chefferie, également par des tentatives innovantes de commissions tripartites réunissant migrants, et autochtones de villages limitrophes dans les situations de contestation de frontière (en gros, les zones où le PFR rencontre des difficultés de mise en œuvre). Les effets sur les rapports de force locaux restent toutefois difficiles à évaluer, en particulier dans la mesure où ils ne sont pas unilatéraux : les migrants ont trouvé un espace d'expression et acquis certains droits contractuels de plantation tandis que les fonctions foncières de la chefferie ont été – au moins tacitement – reconnues.

La chefferie n'a donc pas le monopole du registre de l'autochtonie. Celui-ci est en outre concurrencé par d'autres référents. Ainsi, le contrôle des hommes à Gbanlin ne pose-t-il pas problème uniquement vis-à-vis des migrants. Les oppositions internes, en particulier religieuses et intergénérationnelles, sont vives et ont abouti à plusieurs reprises à des situations de blocage institutionnel. L'inventivité politique locale en a été en quelque sorte stimulée et l'une des innovations proposée dès 1993 était celle de la partition du village, fondée sur le principe qu'il est plus facile d'avoir l'œil sur tout le monde (en particulier, sur une jeunesse remuante) si l'on est moins nombreux (et qu'accessoirement la multiplication des villages entraînera une multiplication des postes de pouvoir et donc permettra une certaine redistribution). Ce projet, décrit ailleurs (LE MEUR, 1998 : 56-58), était toujours d'actualité lors de mon séjour en 2002, et débattu au sein des diverses instances politiques (comité consultatif villageois autour du chef de village élu, association de développement de Gbanlin). Mais la question de la place réservée aux migrants, et plus largement à la question agraire, dans ce schéma reste significativement en suspens

lorsque l'on interroge les personnes qui portent ce projet : spontanément, il est dit que les champs et donc les migrants ne sont pas touchés par cette division qui ne concerne que le village ; en même temps, il est impossible de laisser en dehors d'un tel projet la source majeure du budget local. Pour le président de l'association de développement « le projet ne concerne que le village, on s'occupera des migrants après (...) la question est difficile, ils bougent trop » (interview 07.09.02). Il envisage tout de même un rattachement des domaines agricoles aux différents quartiers, sans pour autant en voir les modalités concrètes. Il faut ici remarquer que le « village » est à la fois synonyme du chef-lieu du village et des autochtones qui l'habitent, les migrants étant dispersés dans les « fermes » (*gleji*). Dans ce schéma, ils ne font donc pas partie du village, ou bien, indirectement, comme clients de leur tuteur, et non comme citoyens de plein droit du village.

Parallèlement à ce projet endogène, le Programme de développement local (PDL) du département des Collines, issu d'une coopération décentralisée entre la région Picardie en France et le département des Collines, avec le CIDR, ONG française comme opérateur, a créé une architecture institutionnelle allant du village à la sous-préfecture (qui correspond à la future commune), avec des « porteurs villageois » élus localement (qui désignent ensuite leurs représentants aux échelons supérieurs) et des programmes de développement établis sur la base d'une définition participative des priorités (« projet de territoire »). Imaginé comme devant accompagner la décentralisation, il a été transformé – du fait des retards de celle-ci – en une vaste entreprise pédagogique de préparation à une gestion démocratique du développement local. Là encore, on retrouve des enjeux de création de postes stratégiques (les profils des porteurs villageois sont assez ressemblants à ceux des chaînesurs et enquêteurs du PFR, ce sont parfois les mêmes), de définition des priorités, de drainage de ressources externes (rente du développement) et de mobilisation de ressources internes, dans un contexte de prolifération institutionnelle induite.

## Conclusion : décentralisation, communauté et registres discursifs

Au-delà du jeu stratégique des acteurs dans les arènes locales, les projets évoqués, qu'ils soient d'origine locale ou extérieure, sont porteurs de principes de justification (démocratie<sup>14</sup>, légitimité de la puissance de l'État) et d'objectifs politiques (territorialisation, ancrage local de l'État, création de terroirs comme forme particulière de « villagisation » ; WOOST, 1994 ; SCOTT, 1998) qui contribuent à modeler les communautés locales<sup>15</sup>. La manière dont les politiques publiques – ici la décentralisation – sont interprétées, anticipées ou contournées n'est pas qu'affaire d'autorités en concurrence pour le pouvoir légitime de contrôle et d'allocation des ressources, elle concerne et façonne des « communautés morales » ou « épistémiques » fondées sur des valeurs (des principes de justification) à effets identitaires. On peut repérer (1) un discours d'autochtonie (à plusieurs niveaux : d'union face aux migrants et d'opposition – ou plutôt de coexistence parallèle – entre autochtones mahi et tchabé (yoruba), (2) un discours, territorial ou domaniale, du terroir qui tend à durcir les oppositions entre localités (le niveau villageois est ici central), avec à la clef les enjeux du contrôle des fronts de colonisation, des migrants et de ressources naturelles. Ces discours peuvent entrer en contradiction avec (3) les normes locales de perception et de gestion de l'espace (encore imprégnées de l'esprit de frontière, raisonnant en termes de lignes de culture et couloirs de défriche : on retrouve ces représentations dans l'expression des conflits fonciers) et (4) un principe de commune humanité justifiant

---

<sup>14</sup>La représentation démocratique comme expression politique du principe de « commune humanité » pour paraphraser Jean-Pierre JACOB (2002).

<sup>15</sup>« Governmental procedures that nominate one form of community as relevant to the government's vision of development promptly move villagers and political representatives to reveal the existence of numerous other forms of community. The denial of other forms of community, implicit in the imposition of one form, threatens certain interests and identities. These are then asserted in the ensuing contest to give shape to public order institutions » (SIVARAMAKRISHNAN, 2000 : 448).

l'accueil des migrants. La combinaison plus ou moins stable de ces registres contribuera – et contribue déjà – à modeler les politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles dans cette région de colonisation agraire.

## ■ Postscript (février 2004) : l'attente après l'attente

Les élections communales ont eu lieu (premier tour en décembre 2002, second en janvier 2003). À Ouessè, la passation de pouvoir a été entachée de violences à l'allure *a priori* ethniques, mais dont les racines étaient plutôt politico-foncières. Les conseils municipaux se mettent en place et l'ambiance de la mairie constatée lors d'un retour sur le terrain en janvier et février 2004 tranche agréablement avec le climat qui régnait dans le même bâtiment, lorsque celui-ci abritait la sous-préfecture. Pourtant, la décentralisation reste inachevée. Les communes sont théoriquement chargées de l'organisation des élections locales (aux niveaux des villages et des arrondissements), mais elles doivent attendre une décision du gouvernement quant à la date des scrutins et aux moyens alloués pour leur mise en place. On peut s'inquiéter de cette nouvelle poussée d'attentisme, plus difficile à interpréter que les attermoissements évoqués ici (sans doute quelque chose comme la combinaison d'un manque de moyens et d'un désintérêt fondamental pour le domaine villageois). Les autorités villageoises, élues provisoirement en 1991, ont vu leur légitimité et leur capacité de mobilisation s'effriter avec le temps et les initiatives locales de contrôle des ressources et de parafiscalité qui prolifèrent rendent chaque jour plus problématique l'articulation entre les échelons villageois et communal nécessaire à l'achèvement du processus de décentralisation. On retrouve sous une forme inédite les préoccupations de Jane GUYER (1992) quant à la problématique de l'articulation entre taxation et représentation.



## Bibliographie

- ADASSAN F., 1977 –  
Être chef migrant - Un témoignage.  
*Revue Tiers-Monde*  
XVIII (69) : 151-154.
- APPADURAI A., 1995 –  
« The Production of Locality ».  
*In* Fardon R. (éd.) : *Counterworks. Managing the Diversity of Knowledge*, London, Routledge : 203-225.
- BAKO-ARIFARI N., 1995 –  
Démocratie, régionalisme et « logique du terroir » au Bénin.  
*Politique africaine*, 59 : 7-24.
- BAKO-ARIFARI N., 1997 a –  
« Bénin : aperçu sur les réformes et les recherches ». *In* Jacob J.-P., Blundo G. (dir.) : *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain*, Genève, IUED : 23-34.
- BAKO-ARIFARI N., 1997 b –  
*Financement sans budget : rétribution des fonctions politiques locales et corruption*, contribution au séminaire de recherche « Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie ». Stuttgart, université de Hohenheim, 38 p
- BAKO-ARIFARI N., 1999 –  
*Dynamiques et formes du pouvoir politique en milieu rural ouest-africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger*. Doctorat en anthropologie, Marseille, EHESS.
- BAKO-ARIFARI N., LE MEUR P.-Y., 2003 –  
« La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë ». *In* Perrot C. H., Fauvelle-Aymar F. X. (dir.) : *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala : 125-143.
- BERRY S., 2001 –  
*Chiefs Know their Boundaries. Essays on Property, Power, and the Past in Asante, 1896-1996*. Portsmouth & Oxford, Heinemann & James Currey.
- BIERSCHENK T.,  
OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir.), 1998 –  
*Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala, 296 p.
- GUYER J., 1992 –  
Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review*, 35 (1) : 41-79.
- HOLO T., 1986 –  
La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives*, 7 : 1-15.
- IGUÉ J., 1990 –  
*Migrations des populations dans le département du Zou au Bénin. Cas des sous-préfectures de Djidja, Zakpota, Glazoué, Savalou, Ouessè et Savé*. Cotonou.
- JACOB J.-P., 2002 –  
*La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso)*. Document de travail de l'UR Refo n° 3, Montpellier, IRD.
- LE MEUR P.-Y., 1998 –  
Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin. *Bulletin de l'Apad*, 15 (Hamburg, Lit Verlag) : 49-63.
- LE MEUR P.-Y., 1999 –  
Coping with Institutional Uncertainty: Contested Local Public Spaces

and Power in Rural Benin. *Afrika Spectrum*, 34 (2) : 187-211.

LE MEUR P.-Y., 2002 – *Locality, land and mobility in central Benin*. Colloque « Landrights and the politics of belonging in West Africa », université de Francfort sur le Main, Institut d'ethnologie historique, 3-5 octobre 2002.

LE MEUR P.-Y., ADJINACOU C., 1997 – *Le politique dans tous ses états. Dynamiques et formes du pouvoir dans la commune de Gbanlin (Bénin, Département du Zou)*. Working Papers on African Societies 7, Berlin, Das Arabische Buch.

LE MEUR P.-Y., ADJINACOU C., 1998 – « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion ». In Bierschenk T., Olivier de Sardan J.-P. (dir.) : *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 121-169.

LENTZ C., 1998 – The Chief, the Mine Captain and the Politician: Legitimizing Power in Northern Ghana. *Africa*, 68 (1) : 46-65.

LUND C., 2001 – Precarious Decentralization and Local Dynamics in Niger : Micro-Politics in Zinder. *Development and Change*, 32 : 845-869.

MBACK C. N., 2002 – La lente décentralisation de l'État de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle. *Afrique contemporaine*, 204 (4) : 87-100.

MISAT, 1993 – *États-Généraux de l'administration territoriale, rapport des travaux*. Cotonou, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale.

MONTEIRO C., 1992 – « Les réformes administratives au Bénin et la problématique de la décentralisation : quels pouvoirs pour les localités ? ». In : *Décentralisation et démocratisation* (doc. 2), Cotonou, Fondation Konrad Adenauer : 20-31.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1999 – L'espace public introuvable. Chefs et projets au Niger. *Revue Tiers-Monde*, XL (157) : 139-167.

RIBOT J., 1999 – Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control. *Africa*, 69 (1) : 23-65.

RIBOT J., 2002 – *Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation*. Washington, World Resources Institute.

ROCHEGUDE A., 2000 – *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiches pays : Bénin*. Cotonou, PDM-AFD.

ROITMAN J., 1998 – The Garrison-Entrepôt. *Cahiers d'études africaines*, 150-152 (2-4) : 297-329.

SCOTT J., 1998 – *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London, Yale University Press.

SIVARAMAKRISHNAN K., 2000 – Crafting the Public Sphere in the Forests of West Bengal. *American Ethnologist*, 27 (2) : 431-461.

SOMMER J., 2000 – *Korrumpierte Zivilgesellschaft. Unterschlagungen und die Kontrolle dörflicher Eliten bei den Bauern im Borgu (Benin)*. Thèse de doctorat, Berlin, Freie Universität, Institut für Ethnologie.

TURNER M., HULME D., 1997 –  
*Governance, Administration  
and Development. Making the State  
Work*. London, MacMillan.

WOOST M., 1994 –  
Developing a Nation of Village. Rural  
Community as State Formation in Sri

Lanka. *Critique of Anthropology*,  
14 (1) : 77-95.

ZANOU C., 1986 –  
*Les migrations de population  
et leur impact socio-économique  
en pays maxi dans le Zou-Nord*.  
Abomey Calavi, Flash-UNB (mémoire  
de maîtrise de géographie, multigr.).

Le Meur P.Y. (2006)

Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)

Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint,  
modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH,  
343-361

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en  
Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI),  
2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X