

# Introduction thématique

## Décentralisations et développements

Émile LE BRIS <sup>1</sup>  
Thierry PAULAIIS <sup>2</sup>

Au lendemain des indépendances africaines, les Nations unies se préoccupaient déjà de décentralisation et de développement local (Nations unies, 1965). Les débats autour de ces questions sont allés s'amplifiant, comme en atteste la bibliographie (non exhaustive) qui suit cette introduction. Mais il est nécessaire de dresser un état des lieux pour mesurer l'évolution profonde des contextes mondiaux et africains. Cet état des lieux est aussi celui d'une production scientifique et non scientifique pléthorique s'efforçant de rendre compte d'un processus complexe, polysémique, relatif et multidimensionnel.

La décentralisation est à la fois un des vecteurs et un des résultats du processus de mondialisation. Elle s'est diffusée de façon extensive au cours des dernières décennies sous le triple effet de la diffusion économique et culturelle d'un modèle (celui de la bonne gouvernance), des pressions politiques de la communauté internationale et du fait qu'elle a figuré comme l'une des conditionnalités de l'aide au développement. Mais que peut bien signifier la décentralisation dans les États postcoloniaux, à la fois hypercentralisés et faiblement institutionnalisés ?

Ousmane Sy <sup>3</sup> insiste à juste titre sur le fait que la décentralisation constitue une réponse aux questions que pose la diversité et doit, comme processus éminemment politique, être resituée dans le temps long. Il importe donc de prendre en compte la profonde hétérogénéité des situations en matière de décentralisation, hétérogénéité dont seules des analyses concrètes

1. Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

2. Responsable de la division développement urbain à l'Agence française de développement (AFD).

3. Ousmane Sy pilota entre 1993 et 2000 la « Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles » au Mali.

sont susceptibles de rendre compte. Il convient aussi de souligner le flou conceptuel qui préside à des décentralisations « conçues ailleurs ».

Notre appel à contributions mettait l'accent sur l'évolution des formes de gouvernementalité. Les réformes entreprises appellent deux questions : qu'est-ce qui l'emporte en matière de régulation politique : la continuité ou la rupture ? Sur ce premier registre, l'appel a été entendu, même si certaines questions restent en suspens : pour changer la société, suffit-il de changer l'espace et le droit ? Est-on parvenu à imposer le principe de la territorialité contre l'idée précoloniale de la domination sur l'homme ? La moisson est moins abondante s'agissant des nouvelles formes de mobilisation des ressources mises au jour par les réformes de l'État. Cette relative lacune est d'autant plus étonnante que les travaux de recherche récents ont volontiers mis l'accent sur l'articulation entre décentralisation et développement local en insistant sur les aspects économiques.

## ÉTAT DES LIEUX

On pouvait croire le dogme centralisateur consubstantiel à la nature des États africains nés des indépendances. Il y a cinquante ans, les débats sur le développement s'organisaient autour de la « théorie de la modernisation » à base nationale. Les débats perdurent autour de l'héritage colonial dans l'affermissement de ce dogme et la plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que, loin d'asseoir un véritable pouvoir local, les politiques de décentralisation développées dans les années 1960 (Sénégal, Tanzanie, Kenya) s'apparentent à un mouvement de déconcentration visant un meilleur contrôle des périphéries par le centre.

Dans les années 1990, la démocratisation, amorcée dans la plupart des pays, est en quelque sorte considérée comme un pré-requis du développement. Elle pousse à de nouvelles réformes de décentralisation dans un contexte de changements profonds des modes de production économique, de mise en œuvre des réformes démocratiques et de métropolisation. En 1999, le rapport annuel de la Banque mondiale mettait au centre de l'analyse les notions de mondialisation et de « localisation », en faisant même les phénomènes majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle... L'aide française a, pour sa part, fait de la décentralisation un de ses axes majeurs depuis plus de quinze ans.

Une littérature pléthorique, tant en français qu'en anglais, rend compte de ces évolutions<sup>4</sup>. La quasi-totalité des disciplines de sciences sociales est

4. Plusieurs revues de cette littérature figurant dans la bibliographie sont aujourd'hui disponibles.

mise à contribution, même si la science politique et l'anthropologie occupent une place de choix dans le panel. Cette littérature est profondément hétérogène, tant du point de vue de sa nature que de son ambition scientifique. Institutions internationales (Banque mondiale, Nations unies), agences nationales de coopération et organisations non gouvernementales produisent sur le sujet un discours dont le caractère idéologique est variable. Nombre de travaux à caractère scientifique mettent volontiers l'accent sur l'articulation entre décentralisation et développement local (voir les articles de Deberre et Planel dans ce numéro), l'effort d'analyse portant presque exclusivement sur les aspects économiques. Dans beaucoup de ces travaux, la décentralisation ne fait que l'objet d'une présentation historique ou réglementaire. D'autres, au contraire, parmi les plus récents, abordent le sujet sous l'angle politique à partir d'études de cas aux échelles nationales ou locales et fournissent de précieux outils de compréhension de l'extrême diversité des processus à l'œuvre.

## HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS

L'impulsion, par les bailleurs de fonds, d'une gestion décentralisée au Sud du Sahara a largement ignoré la complexité et la diversité des États africains. À trop vouloir réduire la décentralisation à un univers aseptisé et dépolitisé, on finit par en effacer les enjeux majeurs, c'est-à-dire l'apparition d'un pluralisme politique comme expression d'une diversité des enjeux locaux (voir Jacquemot dans ce même numéro).

Le panorama des réformes engagées dans les années 1990 présente en effet des situations contrastées. Dans la plupart des cas, ces réformes sont tout juste à l'œuvre, lorsqu'elles ne sont pas simplement ébauchées (Bénin). Rares sont les pays où elles peuvent être considérées comme réalisées (Mali, Sénégal, Afrique du Sud). Dans d'autres cas enfin (Tchad, Togo), ces réformes semblent en panne.

Les configurations adoptées varient également beaucoup selon les pays. Les cas de décentralisation intégrale où des compétences analogues sont confiées aux villes et aux villages demeurent relativement rares. Les décentralisations peuvent également s'opérer à un ou plusieurs niveaux. C'est ainsi que le Bénin, le Ghana ou le Nigeria ont opté pour des dispositifs où la commune (ou le district) est la seule collectivité décentralisée. La plupart des pays ont choisi des dispositifs à deux, voire trois niveaux, cette multiplication des collectivités décentralisées (régions, départements ou provinces,

communes) nuisant sans doute à l'efficacité des réformes, mais recouvrant par ailleurs des objectifs qui n'ont que peu à voir avec la décentralisation proprement dite. La décentralisation doit décidément être analysée comme « processus négocié » et non comme dispositif technique.

Cette hétérogénéité renvoie certes aux débats de l'époque coloniale sur l'administration directe ou indirecte. Elle puise aussi ses explications dans l'histoire longue des peuples et dans les politiques de mémoire. Au Mali, un des critères de regroupement communal proposé aux populations fait appel aux solidarités historiques et « traditionnelles » et définit, en langues locales, la commune « dans des références ambiguës à mi-chemin de l'ordre lignager et de l'ordre impérial, en même temps qu'elle sera représentée comme une communauté de biens et de droits dans le cadre d'une citoyenneté démocratique » (Fay *et al.*, 2006, p. 18). En appelant à s'interroger sur la formation de « communautés morales épistémiques », P.-Y. Le Meur (Le Meur, 1999) illustre bien, lui aussi, la nécessité d'analyses concrètes fondées à la fois historiquement et théoriquement.

## FLOU CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

Cette dernière ambition n'est pas la plus facile à satisfaire. La notion de décentralisation est en effet à géométrie variable, allant de la déconcentration à la réelle délégation de pouvoirs à des collectivités locales. Elle fonctionne, à certains égards, comme un leurre, une rhétorique séduisante mais entachée de déficit théorique (Fay *et al.*, 2006).

Par ailleurs, l'acception du terme n'est pas strictement la même dans la sphère des pays d'influence latine et dans le monde d'influence anglo-saxonne. *Decentralization* et décentralisation ne sont pas exactement synonymes, les Anglo-Saxons mettant en avant la « société civile » lorsque les Français insistent sur le renforcement communal. Ce qui réunit pourtant nos « exportateurs » de modèles, c'est une démarche évacuant l'incertitude, en dépit des contradictions qu'introduisent leurs initiatives et de la faiblesse des résultats atteints.

M. Leclerc-Olive (Leclerc-Olive, 2001) s'interroge sur la contribution spécifique du traitement de la question des pouvoirs publics locaux aux théories de la démocratie.

J. Rösel distingue de son côté une « vision sceptique » et une « vision empathique » (von Trotha et Rösel, 1999). La première considère la décen-

tralisation comme un des moyens de produire des décisions relevant de procédures démocratiques légitimes. Entre État central et collectivités décentralisées, le jeu est à somme nulle (ce que perd l'un, les autres le gagnent). La décentralisation est en quelque sorte, pour les « sceptiques », un avatar de la démocratisation. La seconde apparaît dominante dans le débat sur la décentralisation, présentée comme un passage obligé pour parvenir à la démocratisation. Les maîtres mots sont : autonomie du local, proximité, participation et libération des « capacités ».

J.-C. Deberre, évoquant la greffe entre décentralisation et développement local, partage à l'évidence cette seconde vision, même s'il l'exprime de façon nuancée. La décentralisation aurait vocation à intégrer toutes les formes de développement communautaire (hiérarchies de type vertical) tout en les « dépassant » par des objectifs « modernes » de démocratie et de développement (solidarités horizontales). S'il est vrai que « l'insuffisance politique » des collectivités locales compromet aujourd'hui leur aptitude à réguler les déséquilibres économiques, sociaux et culturels qui se manifestent, on peut s'interroger sur la propension des réformes à cantonner les élus dans un rôle de simple « catalyseur de l'action » et à estimer que « la vision politique moderne est dorénavant fondée sur une organisation ascendante de la société civile ».

Partout, dans les processus de décentralisation, on repère des « configurations brouillonnes » (Quiminal, 2006), ou des « pagailles » (Lentz, 2006). Le flou conceptuel et théorique se manifeste à travers de multiples effets d'annonce et des messages ambigus de « sensibilisation » qui suscitent une forte effervescence interprétative (Fay *et al.*, 2006). La dramatisation dans la gestion de l'effet d'annonce est perceptible au Bénin, au Ghana ou au Niger. Elle tourne, à la ville comme au village, autour de l'enjeu foncier et déclenche des phénomènes de mobilisation ethnique.

## **NOUVELLES FORMES DE GOUVERNEMENTALITÉ**

Cette question, qui renvoie à la problématique de l'État en Afrique, a été abondamment traitée dans la littérature scientifique. Nous nous contenterons d'extraire des contributions qui suivent certaines orientations problématiques.

## Reconceptualiser l'État post-colonial au risque de la prolifération institutionnelle

La décentralisation a été, dans un premier temps, analysée à partir de deux grilles : soit comme un moyen de démantèlement de l'État et un outil de la privatisation de la sphère publique, soit comme la condition de la participation populaire et de l'émergence des pouvoirs locaux. Ce qui est annoncé, dans les deux cas, c'est une rupture avec les formes antérieures de gouvernementalité accompagnant d'importantes recompositions territoriales<sup>5</sup>. La différenciation structurelle entre la sphère privée et celle de l'action publique de direction et de gestion s'accompagne historiquement d'une dévolution des charges d'intérêt général à un personnel spécialisé qui assure en retour aux administrés une égalité de traitement devant la loi. Cela signifie que les centres de pouvoir antérieurs sont dépossédés de leurs prérogatives en matière de justice et de règlement des conflits, mais aussi de gestion des ressources. Proclamée au nom d'un impératif de développement, cette nouvelle gouvernementalité ne conduit-elle pas en fait à une occultation du politique et à la négation du concept même d'espace public ? Ne se trouve-t-on pas confronté à un scénario où l'on chante les louanges de la « démocratie à la base » tout en affermissant l'autorité des représentants de l'État face au pouvoir local ? La question se pose enfin de savoir si la décentralisation ne renforce pas le jeu de mécanismes clientélares ; c'est ainsi que, pour décrire les situations africaines contemporaines, les chercheurs parlent de « populisme bureaucratique » (Chauveau, 1994), de « managérialisme populiste » (Campbell, 2000), ou même de « despotisme décentralisé » (Mamdani, 1996).

Comme politique publique, c'est-à-dire comme initiative *top-down*, la décentralisation conduit rarement aux échelles locales au remplacement d'un système par un autre, à l'émergence d'un nouvel espace public local ; on est dans l'addition, dans l'empilement. La prolifération institutionnelle conduit les acteurs individuels et collectifs à pratiquer le « shopping institutionnel » pour obtenir le règlement de leurs problèmes, ce qui a pour effet d'accroître les coûts économiques directs et les coûts de transaction.

Plus récemment, la décentralisation a pu être considérée comme un véritable obstacle au développement, en ce sens qu'elle favorise la montée de pouvoirs locaux non légitimes, la multiplication des niveaux de corruption

5. Si l'opposition entre la coutume et la loi est mobilisée, les défenseurs de l'autochtonie se présentent parfois comme porteurs d'une modernité citoyenne intégratrice des étrangers contre le pouvoir déterritorialisant de la loi. Le « retour des chefs participerait alors d'une redéfinition consensuelle et autonome d'une forme moderne de citoyenneté urbaine ne devant rien à la « bonne gouvernance » (Fay *et al.*, 2006).

et des pratiques d'accaparement. L'expérience africaine en la matière soulève bien des contradictions auxquelles se heurtent aussi bien les élus locaux que les responsables politiques nationaux :

- les distinctions normatives et fonctionnelles sont indissociables d'un ensemble de mutations sociales, politiques et idéologiques qui, dans l'Histoire, ont toujours été produites par l'essor d'un régime d'accumulation économique ;
- dans son acception éthique, l'intérêt général prend une figure consensuelle héritée des traditions chrétienne et jacobine, alors que l'expression démocratique conduit naturellement à une exacerbation des antagonismes ;
- dans le contexte de libéralisation des échanges, les collectivités locales, et singulièrement les grandes villes, sont soumises à des obligations et à des contraintes de natures différentes et paradoxales. On manque en effet d'études empiriques éclairant la concomitance entre processus de localisation (approche par le bas) et processus de mondialisation (approche par le haut). Assiste-t-on à une requalification du politique, en particulier à travers le recours à des outils (les « contrats de ville » par exemple) assis sur des démarches contractuelles constitutives du *New Public Management* ? D'un autre côté, les collectivités peuvent donner l'impression d'avoir perdu pied, dans la mesure où, dotées de compétences supplémentaires sans affectation des ressources correspondantes, et souvent sans aucune latitude pour accroître leurs ressources propres, elles doivent se résigner à un recul des niveaux de service et de management à l'échelle locale. Mais, entre héritage de la gestion centralisée et contrainte de l'ajustement, pointe ce qui est en mouvement et modifie chez les populations locales la manière de conceptualiser le politique. Comment fonctionnent les régulations politiques à l'œuvre entre individus, communautés et organisations ? Comment traiter l'émergence de réseaux politiques induite par les processus de décentralisation ?

L'ensemble des questions évoquées ici de manière cursive nous conduit à formuler trois hypothèses, dont on peut se demander si elles n'ont pas valeur de constat.

- Le constat de non-capture par des États mous de la majeure partie des activités économiques (Hyden, 1983) est contemporain de la mise sous ajustement d'économies africaines en crise. On peut néanmoins s'interroger sur l'impact des plans d'ajustement (et à propos du fait

que la dépendance vis-à-vis de l'extérieur dépasse les limites du raisonnable) sur les formes de décentralisation promues à partir des années 1990 et sur le fait que la décentralisation affaiblit la cohérence politique et l'efficacité administrative.

- Les réformes de décentralisation sont gelées ou systématiquement retravaillées par les États et les populations. En Afrique, les situations sont contrastées avec des processus de décentralisation à peine ébauchés, à l'œuvre, réalisés ou en panne. Les contributions à ce numéro renforcent l'hypothèse selon laquelle les processus de décentralisation participent en fait d'une relégitimation de l'État. Melmoth et Planel montrent comment, au prétexte de favoriser l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux, on a en fait réutilisé des encadrements antérieurs pour affermir une administration nouvelle. Avec la translation des modes de regroupement communautaire vers les nouvelles structures d'encadrement, on constate que l'on peut être acteur du développement local sans évoluer vers des organes de gestion décentralisée (de même que l'apparition d'acteurs du développement local ne se substitue pas à l'émergence de pouvoirs locaux).
- Ni les tentatives de l'État central pour encourager la participation des populations locales à la démocratie, ni les formes autochtones d'encadrement ne conduisent à la participation du peuple aux gouvernements locaux.

## **Développement de para-souverainetés et instauration d'une démocratie de la contrainte**

Sophie Lewandowski illustre un processus de dépossession de la souveraineté où la chefferie et les ONG jouent un rôle particulièrement actif. Le propos rejoint une thèse sur la « para-souveraineté » où certains groupes privés s'arrogent des droits de souveraineté étatique et remplissent plus ou moins bien les tâches normalement dévolues à l'administration publique (ceci renvoie aux thèses de la décharge et de la privatisation de l'État).

On est en présence, en milieu rural burkinabè, d'un processus de décentralisation qui ne favorise aucunement une dynamique de démocratisation à l'échelle locale en ce sens qu'il superpose un système associatif « qui se veut démocratique » à la hiérarchie locale, les difficultés rencontrées par le système associatif ayant pour effet de renforcer le système hiérarchique. Entre élites locales et personnes « de compromis » se constituent des groupes stratégiques autour d'intérêts communs spécifiques. Il s'agit bien d'une « démocratie de la contrainte » où l'individu n'a pas à s'opposer au groupe et où

« ce qui est dit est moins important que l'autorité qui le dit ». Dans ce contexte, on ne peut manquer d'être frappé par l'extrême lenteur du processus de décision, ainsi que par la parfaite maîtrise des discours des bailleurs. La sorcellerie intervient aussi dans le jeu avec son système de peur, de suspensions et d'impositions (le *wak*).

Plus généralement, les investigations fines à l'échelle locale montrent que les politiques de décentralisation se réduisent souvent à une recherche de compromis entre plusieurs visions de la décentralisation. La démarche consensuelle vis-à-vis des politiques mises en place (sous-traitance des projets de l'État) s'apparente à une sorte de « privatisation communautaire ». S'il est vrai que la notion de « société civile » permet souvent de désamorcer le politique, il faut bien convenir que les projets mis en œuvre par les acteurs de cette société civile s'apparentent à des « espaces de rencontre de systèmes sociaux hétérogènes ».

### **Les rois sont-ils de retour ?**

Pierre Jacquemot illustre, dans le cas du Ghana, l'étonnante faculté d'adaptation des chefferies traditionnelles depuis la période coloniale, même si, à l'époque de l'*Indirect Rule*, elles étaient les relais efficaces mais aliénés de l'administration (l'auteur parle de « féodaux progressivement inféodés »). Nkrumah dénonçait tout autant le despotisme féodal des chefs que le colonialisme a mis en place mais, dans le rituel et l'apparat, il reprenait les attributs de la monarchie ashanti. La décentralisation engagée par Rawlings à partir de 1980 fut clairement élaborée pour porter un coup décisif aux chefferies, beaucoup plus que pour mailler le territoire en institutions démocratiques. Devenue organisation parallèle, la chefferie se veut « démocratie sans urnes et sans bulletins de vote ». Depuis 2000, cependant, ce qui l'emporte, c'est une alliance pragmatique à l'échelle locale entre partisans de la démocratie représentative et pouvoir des dignitaires traditionnels. C'est le district qui va représenter l'échelon le plus achevé de la décentralisation, la question de la représentation des chefs dans les 138 assemblées de districts étant régulièrement posée : interdits de politique au plan national, ils revendiquent un statut privilégié dans les institutions décentralisées. L'efficacité relative des districts et des chefferies est d'autant plus en débat que les chefs sont de plus en plus nombreux à s'investir dans les questions de développement, jouant comme l'*ashantene* de vieilles relations avec la Banque mondiale ou le Rotary Club. La figure « vertueuse » devient-elle pour autant, comme le suggère Jacquemot, l'association du district appuyé par

une chefferie et financé par une agence internationale ? Une telle prospective est contredite par M. Verlet (Verlet, 1992), qui insiste sur le développement d'une violence politique locale contemporaine de la mise en place des districts.

S. Lewandowski nous montre, de son côté, comment une ONG étrangère pousse dans les faits à un refus du système coutumier et fait évoluer les comportements vers une solidarité davantage négociée par les individus. L'entreprise de réactivation des « commissions villageoises de gestion des terroirs » a bien comme objectif de saper le pouvoir de la chefferie, même si, dès 1991, ces commissions ont été ouvertes aux responsables coutumiers.

En Éthiopie, S. Planel montre comment la constitution ethnofédérale de 1994 venant après l'entreprise d'éthiopianisation des territoires menée par le régime antérieur ne fait que reproduire la politique impériale d'intégration des territoires conquis par la mobilisation des encadrements autochtones. Mais il s'agissait bien, là aussi d'éradication des pouvoirs antérieurs.

En Afrique du Sud, on pourrait relever, de la même manière, la confiscation par les nouveaux élus de la période post-apartheid d'un pouvoir qui échappe de plus en plus aux institutions traditionnelles (à l'instar du parti zoulou).

Au Mali, C. Fay (Fay *et al.*, 2006) apporte un point de vue un peu différent : il estime que le retour des chefs ne représente en rien une « retraditionnalisation », mais participe au contraire d'une redéfinition consensuelle et autonome d'une forme éminemment moderne de citoyenneté urbaine, laquelle « ne doit rien à la bonne gouvernance ».

### **Les élites politiques refusent le partage et la décentralisation n'a pas raison des anciennes discriminations**

D. Olowu (Olowu, 2001) insiste lui aussi sur le refus des leaders politico-administratifs de partager le monopole du pouvoir dans le cadre d'un jeu à somme nulle (gagnant-gagnant). Il insiste également sur la capture des nouveaux pouvoirs décentralisés par des élites locales promptes à imposer des mesures coercitives, voire à faire obstruction au développement local. Ces initiatives rencontrent rarement l'opposition de mouvements sociaux organisés. P. Jacquemot montre que la question de la représentation et des luttes ambiguës auxquelles elle donne lieu, est au cœur du débat au Ghana. Même si, après une période d'enthousiasme, la participation aux scrutins locaux n'excède plus 40 %, les élus rechignent toujours à partager la représentation.

La décentralisation apparaît bien comme une aubaine pour accroître le pouvoir des élites locales et conforter un système patriarcal qui a désormais accès au niveau national. Les discriminations les plus fortes s'en trouvent-elles effacées ? Au Mali (Fay *et al.*, 2006), ces discriminations touchant les femmes, les castés, les descendants de captifs, les étrangers, ont pu être relativisées à certaines étapes du processus de décentralisation. Elles n'en demeurent pas moins vivaces, même si certains des acteurs naguère exclus jouent sur l'extrême segmentation politique pour tenter de se rendre visibles et de s'autonomiser. En Afrique du Sud, Williamson *et al.* montrent que la place des femmes reste bien mince dans ce scénario.

### **Les dimensions spatiales des nouveaux dispositifs décentralisés**

Tout le monde ne suivra pas J.-C. Deberre lorsqu'il estime que « la perception réflexe qu'a l'individu de la question du territoire, c'est la proximité » et qu'il conclut que « l'action politique doit donc intégrer la notion d'emboîtements de territoires comme résultat d'une histoire et privilégier les territoires pertinents ». Le quartier, défini comme un ensemble de relations sociales à base de proximité spatiale, peut-il, par exemple, être considéré comme le cadre privilégié d'inscription de l'urbanité ? Si oui, comment concilier cette inscription avec la nécessité de plus en plus ressentie d'un gouvernement d'agglomération, d'aménagement des territoires, et avec la multiplication des organisations supranationales (commerciales, monétaires, politiques) ? Les modes de gestion évoluent ainsi vers une complexité croissante et, du fait des politiques de décentralisation, les échelles territoriales auxquelles tentent de s'exercer les processus de régulation ont changé. Les territoires sont soumis à une concurrence que la mondialisation exacerbe (Planel, Melmoth). Les capacités d'organisation, les performances des territoires sont désormais des paramètres essentiels à la vie économique locale, plus sans doute que la définition des espaces de référence pour la gestion locale de l'intérêt général. Quoi qu'il en soit, il s'avère bien difficile de définir une échelle pertinente de bonne gouvernance territoriale.

Sabine Planel estime que le Derg, en créant les qebelé (plus petit échelon administratif correspondant à 800 hectares) engagea une réelle tentative de décentralisation en Éthiopie. Mais, elle considère que cette tentative fut dévoyée au début des années 1980, les qebelé devenant un outil très efficace de contrôle du gouvernement central. De même, avec la constitution ethno-fédérale de 1994, le mouvement de décentralisation s'est réduit à une forme

de déconcentration administrative. Dans la confusion générale concernant la répartition des pouvoirs, les autorités locales purent sans doute s'arroger des compétences qui ne leur étaient pas attribuées par la Constitution, mais les régions sont restées fortement dépendantes du pouvoir central sur le plan financier. À l'inverse, le fait de fonder la représentativité politique sur la représentativité ethnique a provoqué une ethnogenèse active, opportuniste et utilisée à des fins politiques. Le processus engagé a incontestablement favorisé l'éclatement territorial.

On peut regretter que les dimensions spatiales des dispositifs de gouvernance n'aient pas fait l'objet de plus d'attention chez nos contributeurs. Le jeu d'emboîtement de territoires qu'évoque Deberre risque fort, à travers une ingénierie spatiale mal maîtrisée, de multiplier des territoires mal coordonnés entre eux.

### **La décentralisation comme outil de gestion des conflits**

Les décentralisations apparaissent comme un mécanisme décisif dans les efforts entrepris aux échelles nationale et internationale pour résoudre certains conflits (Mali, Éthiopie, Afrique du Sud, RDC). Sébastien Melmoth illustre remarquablement cette proposition en montrant comment la décentralisation/régionalisation est pensée en RDC, dans la nouvelle Constitution de 2006, comme une réponse institutionnelle à la crise de l'unité congolaise. La décentralisation est ici une conséquence directe de la guerre qui a enclenché une dynamique d'ultra-fragmentation et d'autonomisation des pouvoirs locaux, jusqu'à transformer la RDC en territoire sans État. L'auteur parle de balkanisation accélérée, de « régionalisation de la guerre tribale ». En Ituri, l'ossature administrative est restée en place, mais elle a été totalement subvertie par un ordre milicien se substituant aux résidus de l'ordre étatique. Le Katanga, quant à lui, s'est intégré à l'espace austral, la Province orientale regardant vers l'Afrique de l'Est. La nouvelle Constitution consacre le principe d'ethnicité dans la ligne de la « géopolitique » mobutiste, le risque étant de conforter en le légitimant un régionalisme d'exclusion. L'autonomisation des régions consacre en revanche la rupture des relations entre centre budgétivore et périphéries pourvoyeuses de ressources. Mais la décentralisation risque fort d'apparaître comme l'antithèse de ce qu'elle est sur le papier, c'est-à-dire comme une recentralisation, tant elle est éloignée du paradigme du développement local.

Sortant du cadre congolais, S. Melmoth estime que, trop souvent en Afrique, des manœuvres politiques ont neutralisé les pouvoirs octroyés aux ins-

tances locales. Trop souvent aussi, la logique de compromis et d'équilibre acceptée à un moment donné sous la pression des circonstances a ensuite été remise en cause.

L'enjeu est bien de faire durer la décentralisation une fois qu'on l'a initiée. C'est aussi de faire en sorte que la politique initiée soit applicable dans toutes les parties du territoire national tout en sauvegardant l'unité nationale. C'est enfin de réussir à articuler les structures de la « gouvernance communautaire » avec les structures formelles de l'État.

## **NOUVELLES FORMES ET CONDITIONS DE MOBILISATION DES RESSOURCES**

En économie, la décentralisation semble avoir été d'abord pensée en termes d'efficacité. Adam Smith n'a-t-il pas écrit en 1776 : *“were the streets of London to be lighted and paved at the expense of the (national) treasury, is there any probability that these would be so well lighted and paved as they were at present<sup>6</sup>?”* L'efficacité, pour être au rendez-vous, suppose toutefois qu'un ensemble de conditions soient réunies : les collectivités doivent disposer sans ambiguïté des attributions ad hoc, bénéficier des ressources nécessaires ou pouvoir les lever, avoir un accès à des dispositifs de financement, être dotées de compétences pour la mise en œuvre, pouvoir s'adresser à un tissu d'entreprises compétentes... Force est de constater qu'en Afrique, les collectivités territoriales réunissent rarement l'ensemble de ces conditions.

Il est fréquent que la décentralisation ne se traduise pas par les transferts de ressources correspondant aux nouvelles attributions dont les collectivités sont dotées. Ceci a longtemps été et est encore le cas dans une certaine mesure en Europe, où les États cherchent à transférer le maximum de charges aux collectivités tout en voulant que ces dernières compriment leurs dépenses, qui contribuent indirectement au déficit des finances publiques. Les ressources des collectivités dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale reposent encore majoritairement sur la fiscalité locale directe, même si les systèmes les plus aboutis ont mis en place des mécanismes de dotations ou de fiscalité partagée. Néanmoins les taxes municipales représentent une part relative importante (de l'ordre du tiers en moyenne). Il résulte de tout cela que les capacités d'investissement des collectivités locales sont faibles, voire inexistantes pour beaucoup de collectivités moyennes et petites.

6. Smith A., *The Wealth of Nations*, cité par Prakash Mathur, 2006.

C'est un des paradoxes de la situation qui prévaut dans beaucoup de pays : les collectivités, dont on attend de plus en plus, n'ont pas de capacités d'investissement et bien peu de latitude pour améliorer leurs ressources. Il en résulte que, en dépit des énormes besoins et de l'existence d'un secteur privé local parfois dynamique, aucun marché du financement des collectivités ne peut émerger. Alors qu'en France, par exemple, plus de 70 % des investissements publics sont réalisés par les collectivités, cette proportion reste ridiculement faible en Afrique.

Il faut souligner que cette situation découle probablement plus, non pas du transfert de compétences sans transfert de ressources par l'État, mais de la nature des transferts de compétences. On ne peut que constater que les compétences des collectivités urbaines portent dans leur majorité sur des domaines où on ne peut attendre aucune recette et à l'inverse où on a à faire face à beaucoup de dépenses (ordures ménagères, éclairage public, services sociaux...). La distribution des fluides par exemple est majoritairement confiée à des offices nationaux, alors qu'elle pourrait constituer une ressource pour les plus grandes villes : les recettes de la vente d'électricité représentent plus de 50 % des ressources des « métros » sud-africaines. La quasi-totalité des villes d'Afrique sont exclues de fait du marché de l'aménagement foncier, qui, dans des villes à forte croissance, devrait normalement constituer une source de financement significative. En témoigne l'exemple d'Addis Abeba, où les recettes de la cession en baux emphytéotiques de terrains aménagés représentent plus du quart du budget de la ville.

La capitale du Burkina Faso fournit un exemple représentatif de ce biais à l'encontre des municipalités. La distribution de l'eau comme celle de l'électricité sont de la compétence d'offices nationaux. L'organisation foncière des quartiers périphériques, toujours en retard d'une ou deux couronnes, est réservée aux services de l'État réputés compétents, cadastre et domaine. Ceci consiste notamment à chasser pour une part, à régulariser pour une autre, les habitants installés illégalement de façon dite « spontanée » et toujours « négociée » avec les pouvoirs coutumiers. L'aménagement au sens physique du terme est assuré de façon plus ou moins coordonnée sur des financements de bailleurs de fonds, qui trouvent là un terrain propice pour les projets de « desserte en services essentiels » dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs (« objectifs du millénaire ») que leur a assignés la communauté internationale. En plein cœur de ville, une opération de rénovation urbaine sur plusieurs dizaines d'hectares, pilotée directement par la présidence, est financée par des obligations d'État. Plus loin, un quartier administratif et d'affaires, dit Ouaga (2000), a vu le jour, toujours à l'initiative de l'État. Ce quartier est réalisé avec des standards d'équipements et

une consommation de sol très élevés. Tous comptes faits, quelles sont les attributions de la municipalité ? Collecte, transport et traitement des déchets, entretien de la voirie et des espaces publics, petits équipements socio-économiques... Tous secteurs où les dépenses sont importantes et les recettes nulles. La municipalité s'acquitte plutôt bien de ces responsabilités, compte tenu de la faiblesse de son budget ; ses capacités d'investissement sont cependant des plus réduites, tout comme son autonomie réelle. Au final, on peut lire la répartition des tâches dans cette capitale comme suit : le système d'État fait (en levant des fonds sur les marchés) de l'urbanisme de prestige fondé sur de la promotion haut de gamme spéculative ; les bailleurs de fonds financent (en dons) la desserte en services essentiels des quartiers les plus démunis et des actions de lutte contre la pauvreté. La municipalité tente de gérer les rapports politiques entre les différents groupes sociaux, la société dite civile et les pouvoirs coutumiers, de conduire les affaires courantes de la ville, cela hors les enclaves réservées des opérations de l'appareil d'État.

Cet exemple pourrait dans une certaine mesure venir à l'appui de la thèse de R. Otayek selon laquelle « la décentralisation apparaît plutôt comme l'ultime ruse des régimes post-transitionnels africains pour se redéployer sans remise en cause radicale de leur nature... » (Otayek, 2005, p. 13). En milieu urbain comme en milieu rural, le foncier est bien sûr le secteur où les enjeux sont les plus importants et les conflits les plus graves. P. Jacquemot souligne combien au Ghana les chefs coutumiers contrôlent l'accès de quasiment toutes les terres et pas seulement des terres coutumières. Ceci s'entend pour l'accès à l'usage comme pour la transmission, y compris dans des très grandes villes comme Accra et Kumasi. Cette situation, qui prévaut à des degrés plus ou moins élevés dans les autres pays africains, est à l'origine de beaucoup de dysfonctionnements en milieu urbain et de surcoûts directs et indirects considérables. De tels systèmes paralysent les habitants dans l'investissement de leur propre habitat et leurs initiatives en matière d'activités ; en empêchant les occupants d'accéder à l'emprunt moderne, ils contraignent un pan entier de l'économie locale, probablement le plus dynamique.

L'aménagement de terrains équipés, à la fois pour l'habitat populaire, celui des classes moyennes et pour les activités économiques reste un des déficits majeurs des politiques urbaines de pratiquement tous les États africains. Or il s'agit précisément d'un secteur dans lequel les collectivités locales pourraient agir avec légitimité – la ville ou l'agglomération est bien le territoire à l'échelle duquel on pense l'aménagement – et trouver des ressources significatives (voir l'exemple d'Addis Abeba, déjà mentionné). J.-F. Tribillon

(Tribillon, 2007) note la contradiction entre les États qui s'acharnent à administrer le foncier tandis que dans le même temps les municipalités reçoivent l'injonction de promouvoir le développement local sans disposer d'aucun pouvoir substantiel en matière d'aménagement. Il souligne que, dans les cas où les communes ont décidé de passer outre, elles font preuve d'un certain réalisme, avant de militer pour la fin du « monopole étatique » et la mise en chantier de réformes foncières coordonnées à l'échelon international.

Les bailleurs de fonds eux-mêmes font souvent bien peu de cas des pouvoirs municipaux. Les projets de développement urbain financés par la Banque mondiale sont pénétrés de cette conception anglo-saxonne de la décentralisation issue d'un glissement sémantique vers le développement communautaire, la mobilisation de la société dite civile, la participation et le recours aux ONG comme opérateurs privilégiés. Cependant, les impératifs de production ne pouvant pas être négligés, les mêmes équipes favoriseraient parallèlement la création d'agences d'exécution, ceci pour améliorer les performances de décaissements (ces agences bénéficiant d'un statut extra-ordinaire permettant notamment de s'affranchir des règles des marchés publics locaux). Dans un tel schéma, la municipalité est court-circuitée : au mieux elle sera consultée au préalable sur l'utilisation des financements internationaux, mais elle n'est pas maître d'ouvrage des opérations ; la plupart du temps, elle apprendra *a posteriori* que tel ou tel projet est en cours dans tel ou tel quartier et assistera en spectateur au passage des flux financiers de l'agence d'exécution vers des actions menées par des ONG, les investissements réalisés ne seront pas inscrits au budget.

Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner le phénomène relativement récent de la tentation du « retour de l'État » engendrée par la question du débordement des agglomérations de leurs limites administratives. Les frontières de la commune d'origine des grandes villes ont été franchies depuis plusieurs décennies. Il en découle des besoins énormes et à ce jour à peine identifiés de ce qu'on appelle en France la coopération intercommunale (comme à Dakar, où la commune éponyme représente à peine un tiers de la population totale de l'agglomération, à Cotonou, à Madagascar...) ou de création de nouvelles entités (comme à Lomé, où près de 60 % de la population de la capitale vit hors des limites communales, sur le territoire préfectoral, échappant ainsi à toutes taxes et tous devoirs de la vie locale). Ce phénomène n'est pas spécifique à l'Afrique. Dans beaucoup de cas, on note une tendance de l'État à saisir l'occasion de se replacer au-dessus des échelons locaux, avec des pouvoirs d'encadrement ou de régulation (création de « région métropolitaine » gérée par un préfet ou équivalent, voire de « minis-

tère du Grand X ou du *Greater Y* ». Ces mesures sont en général réservées aux plus grandes agglomérations. Les capitales ont par ailleurs souvent à souffrir du syndrome plus classique du chef de l'État se considérant comme maire *de facto* et urbaniste en chef. Ces tendances illustrent la fragilité du processus de décentralisation dans la plupart des pays.

Sauf à être en mesure d'imposer des options tranchées, comme l'Afrique du Sud au lendemain de l'apartheid, qui a procédé (sur un modèle d'inspiration canadienne) à l'*amalgamation* des anciennes entités administratives, la superposition d'un pouvoir d'agglomération à celui des collectivités locales existantes a un coût : en frais de fonctionnement, d'une part, en coûts indirects (coût de transactions en particulier), d'autre part. De façon générale, comme l'ont notamment montré des travaux réalisés en France à la suite du vingtième anniversaire des lois de décentralisation (voir Hoorens, 2004), celle-ci ne fait pas réellement faire d'économies du fait d'un empilement de structures dont on ne supprime jamais aucune strate. Dans les pays africains, le fonctionnement de ces structures d'agglomération risque d'être fortement handicapé par les questions de ressources en l'absence de fiscalité propre. L'accès à l'emprunt de ces nouvelles collectivités territoriales risque également de se révéler impossible si elles n'accèdent pas à des ressources propres.

## NOUVELLES FORMES DE FINANCEMENT

L'Afrique sub-saharienne a les plus forts taux de croissance urbaine de la planète, avec une moyenne de plus de 5 % par an. On sait que durant les deux ou trois prochaines décennies, la population urbaine va croître à une vitesse deux fois supérieure à celle de la population rurale. De surcroît, il est à craindre, si les évolutions climatiques actuelles perdurent, que certains pays connaissent des phénomènes migratoires importants. Ce phénomène pose évidemment un ensemble de problèmes considérables, sur les plans des ressources naturelles, de la production agricole, des infrastructures de communication, de l'énergie, entre autres. Pour ce qui est des villes, dans les 20 à 25 ans qui viennent, il faudra créer, équiper et gérer des urbanisations à l'échelle de 350 millions d'habitants. La concentration en grandes métropoles, déjà à l'œuvre, va vraisemblablement s'accélérer.

On connaît le sous-équipement actuel des villes du continent, où les niveaux de pauvreté et les inégalités intra-urbaines augmentent régulièrement, et leur niveau de sous-administration chronique. Si parmi ces villes un nombre restreint paraît en état de faire face à une forte croissance de

population moyennant un effort continu de consolidation des acquis, beaucoup – villes moyennes notamment – paraissent être actuellement sur le fil du rasoir, au bord de la spirale dépressive dans laquelle d'autres se sont déjà enfoncées<sup>7</sup> et d'où il est probablement difficile de sortir sans une aide extérieure massive.

Au vu de l'histoire des trente dernières années et de l'échec des politiques publiques dans ces secteurs sur le continent, sur quelles bases pourrait-on raisonnablement arguer que seul un processus de re-centralisation permettrait de faire face à de telles échéances ? Les États centraux sont aujourd'hui confrontés à d'énormes et croissants besoins financiers et organisationnels dans les secteurs régaliens (éducation, santé, environnement, infrastructures de transports, énergie, etc.). Pour cette raison, il apparaît de toute façon hautement probable que les collectivités territoriales seront, encore plus que jusqu'ici, directement confrontées aux difficultés à l'échelle locale et quasiment seules à y faire face. Il découle de ces considérations que, quels que soient les lacunes et les errements observés du processus de décentralisation en Afrique, on ne voit pas quelle serait l'alternative crédible au renforcement de l'autonomie et des moyens des collectivités locales pour traiter les considérables enjeux locaux des prochaines décennies.

Dans les faits, hors l'Afrique du Sud, il existe peu de pays sur le continent où une authentique politique de renforcement des pouvoirs locaux, ne serait-ce qu'à l'échelon de la municipalité ou du district, à été menée à terme. Plusieurs contributions à ce numéro témoignent de l'ambiguïté dans laquelle les processus actuels de décentralisation se mettent en place. Une politique de décentralisation, même d'ambition restreinte (par exemple limitée à un certain échelon de collectivités), suppose une série de pré-requis et un contexte institutionnel et financier structuré à cet effet. Au premier rang de ces éléments figurent les sujets évoqués plus haut de la réforme foncière d'une part, des ressources des collectivités et de leurs attributions d'autre part. Directement liées à ces thèmes et indissociables de l'idée même de décentralisation se posent les questions du financement et de l'emprunt pour les collectivités locales. Le continent est à cet égard aussi singulièrement démuné, à quelques exceptions près.

Il serait vain de penser que le développement et l'équipement même *a minima* des villes africaines, compte tenu des retards accumulés et de leur croissance attendue, pourra se faire avec leurs fonds propres – quasi inexis-

7. Et dont Kinshasa pourrait être l'exemple type.

tants – et les dons de l'aide internationale qui pourraient être affectés à cet usage au détriment d'un autre. L'expérience des dix dernières années, notamment dans le secteur de l'eau, montre par ailleurs qu'il ne faut pas trop attendre des partenariats public-privé sur lesquels la communauté internationale comptait beaucoup. La problématique de l'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales est centrale. Elle renvoie à un ensemble de dispositions et de mesures relativement connues du fait du gros effort méthodologique réalisé dans la dernière décennie dans les PECO (Pays d'Europe Continentale et Orientale) et les pays émergents. Bien entendu l'adaptation de ces solutions et de ces techniques au continent est délicate et soulève beaucoup de questions. L'ensemble fait l'objet de débats tranchés, une fois de plus, entre une école libérale qui veut exporter le système de financement des collectivités par recours exclusif au marché et une école, disons plus européenne, qui a tendance à promouvoir le modèle de l'institution financière spécialisée émettant des prêts bonifiés et apportant de l'appui aux emprunteurs si besoin est.

Ces différentes options renvoient toutes aux sujets des ressources des collectivités, de l'amélioration de leur gestion (et donc de la gouvernance), mais aussi au renforcement des marchés financiers locaux et à l'instauration de mesures les incitant à s'intéresser à ce marché à peine naissant, notamment par des fonds de garantie, de rehaussement de crédit, qui pourraient être par exemple mis en place par les Banques régionales de développement (BOAD, etc.). Les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux devraient aussi se retrouver sur ces thématiques d'encadrement et d'appui à la structuration de ce marché plutôt que de céder à la tentation de prêter en direct à la poignée de villes qui se révéleraient un tant soit peu solvables, avec pour conséquence d'empêcher éternellement les marchés locaux d'émerger. De façon générale, bailleurs de fonds et États centraux devraient se concentrer sur les domaines de l'appui, de l'incitation et de l'encadrement (par exemple avec les outils contrats de ville et contrats d'agglomération), du contrôle des collectivités : ne pas faire en direct, rendre à même de faire... Vue sous cet angle, la décentralisation n'apparaît pas comme un processus de désengagement de l'État (de ses responsabilités, des services publics, etc.), mais comme un changement de registre, une démarche extrêmement exigeante.

## EN GUISE DE CONCLUSION

La diversité des sujets traités par les contributions à ce numéro est un témoignage supplémentaire de l'extraordinaire foisonnement de débats et d'idées qu'a suscité un sujet d'autant plus vaste et mouvant qu'il souffre, on l'a dit d'entrée, d'un grand flou sémantique et conceptuel. Pour ouvrir des perspectives au delà de ce constat, on partira de la proposition de E. Le Roy (Le Roy, 1997) qui identifie dans les sociétés africaines une « logique fonctionnelle, où c'est le résultat à atteindre qui détermine la forme et le degré d'organisation », selon une conception donc très pragmatique, qui justifierait au final une « politique fondée sur le pluralisme administratif ». Et, s'il est un angle de vision qui incite aujourd'hui au pragmatisme fonctionnel, c'est celui des perspectives démographiques évoquées ci-dessus, du changement d'échelle dans les efforts d'investissement et de gestion qu'elles impliquent. Ce changement d'échelle passerait nécessairement, au moins pour les collectivités urbaines, par une responsabilisation authentique et un minimum d'autonomie financière.

Les débats restent bien entendu ouverts sur les différentes natures de la décentralisation dans ses conceptions latine ou anglo-saxonne, son caractère exogène et imposé aux contextes africains par les institutions internationales dans le sillage de la globalisation, ses liens avec la démocratie citoyenne et le développement local, ses avatars participatifs et les références à la « communauté traditionnelle de l'âge d'or » (du Bois de Gaudusson, 2005) qu'ils véhiculent.

Sur un sujet voisin – gouvernance et démocratie –, le précédent numéro d'*Afrique contemporaine* posait la question en ces termes : « la démocratie, et plus globalement la gouvernance (économique et politique) sont-elles susceptibles de favoriser la croissance économique ? Ne sont-elles pas plutôt, en revanche, conditionnées par le développement économique ? » (Razafindrakoto *et al.*, 2007). Il s'agit là d'un questionnement proche de celui qui nous préoccupe ici à propos de décentralisation(s) et développement(s). Ce qui est décrit s'apparente à un système circulaire, dans lequel chaque élément est à la fois cause et conséquence des autres. On est par conséquent tenté de répondre à la question comme suit : les deux ! Une réponse plus pragmatique qu'il n'y paraît : face aux perspectives concrètes et aux situations de quasi-urgence qui se profilent, le réalisme pourrait bien consister à faire comme si c'était le cas. Quoi qu'il en soit, alimenter ces débats par des éléments empiriques pour les faire avancer de façon significative constitue un enjeu en soi : la suite, donc, à un prochain numéro.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

### Revues de littérature

- APAD (2006), « Bibliographie thématique sur les structures participatives de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD*, n° 3 (<http://apad.revues.org>).
- OLOWU, D. (2001), *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa*, UNRISD, Democracy, Governance and Human Rights, Programme Paper n° 4, Genève.
- VAN WALRAVEN, K. et C. THIRIOT (2002), *Democratization in sub-Saharan Africa: Transition and Turning Points. An overview of the Literature (1995-1996)*, Leiden, ASC Research Report n° 66.

### Publications à caractère scientifique

- ADAMOLEKUN, L. (1999), *Public Administration in Africa*, Westview Press, Boulder.
- AYEE, J.-A. (1996), "The Measurement of Decentralization: The Ghanaian Experience, 1988-1992", *African Affairs*, vol. 18, n° 378, p. 31-50.
- BAGAYOGO, I. (2002), « L'État au Mali : représentation, autonomie et modes de fonctionnement », in E. Terray (éd.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- BAKO-ARIFARI, N. et P.-J. LAURENT (éds) (1998), « Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara », *Bulletin de l'APAD*, 15, LIT.
- BERTRAND, M. (1998), « Les élections communales maliennes de 1998, première édition : étirement électoral et remue-ménage partisan », *Politique africaine*, n° 72.
- BERTRAND, M. (1999), « Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise », Paris, CNRS-Prodig, *Mémoires et documents*, n° 8, 110 p.
- BIERSCHENK, T. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (éds) (1998), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 296 p.
- BLUNDO, G., (1998), « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire », *Bulletin de l'Apad*, n° 15.
- BLUNDO, G. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (éds) (2001), « La corruption au quotidien », *Politique africaine*, n° 93.
- BOONE, C. (1998), "State Building in the African Countryside Structure and Politics at the Grassroots", *Journal of Development Studies*, vol. 34, n° 4, p. 1-31.
- CAMPBELL, B. (2000), « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale », in *Mondialisation, gouvernance et État de droit*, Actes de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR, Université du Québec à Montréal, mars, p. 1-41.

- CHAUVEAU, J.-P. (1994), « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in J.-P. Jacob, P. Lavigne-Delville (éds), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED.
- CROOK, R. (1994), "Four Years of the Ghana District Assemblies in Operation: Decentralization, Democratisation and Administrative Performance", *Public Administration and performance*, n° 3, p. 339-364.
- CROOK, R. (1996), "Democracy, Participation and Responsivness: A Case Study of Relations between the Ivorian Communes and their Citizens", *Public Administration*, vol. 74, n° 4, p. 695-720.
- DASSETO, F., LAURENT, P.-J., NYAMBA A., OUEDRAOGO B. et P. SEBAHARA (2004), *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso*, Paris, L'Harmattan, 472 p.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, J. et J.-F. MÉDARD (2001), « L'État en Afrique : entre le global et le local », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, Paris, La Documentation française.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, J. (2004), *La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? Interrogations sur de récents rapports de la Banque mondiale à partir du cas africain*, Bordeaux, CERDRADI, Bordeaux.
- FAY, C., YAUGA, F.-K. et C. QUIMINAL (éds) (2006), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, collection « Colloques et séminaires ».
- GEMDEV (2001), « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations », *Les Cahiers du GEMDEV*, n° 27, Paris.
- HESSELING, G. et T. LOCOH (1997), « Femmes, pouvoir, société », *Politique africaine*, n° 65, p. 3-20.
- HYDEN, G., OLOWU, D. et W. OKOTH-OGENDO W. (eds) (2000), *African Perspectives on governance*, Trenton, African World Press.
- KONÉ, Y.-F., FAY, C., AMSELLE, J.-L. et al. (2002), « Pouvoirs locaux, pouvoirs d'État, démocratie et décentralisation au Mali », Rapport final, reprog. ISH-EHESS-MAE, 423 p.
- LE BRIS, E. (éd.) (1999), « Espaces publics municipaux. Gestation de nouveaux espaces publics », *Politique africaine*, n° 74.
- LEBEAU, Y., NIAME, B., PIRIOU, A. et M. DE SAINT-MARTIN (éds) (2003), *État et acteurs émergents en Afrique. Démocratie, indocilité et transnationalisation*, Paris, Karthala, collection « Hommes et Sociétés », IFRA-Ibadan, 351 p.
- LECLERC-OLIVE, M. (2005), « Décentralisations et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », in GEMDEV, *France-Mali. Regards sur une histoire partagée*, Paris, Karthala.
- LECLERC-OLIVE, M. et A. ROCHEGUDE (éds) (2001), « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations », *Cahiers du Gemdev*, n° 27.

- LEMARCHAND, R. (1998), « La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social », *Bulletin de l'Apad*, n° 16, p. 9-17.
- LE MEUR, P.-Y. (1998), « Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin », *Bulletin de l'Apad*, n° 15, p. 49-63.
- LE ROY, E. (1997), « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'Etat africain de la fin du XX<sup>e</sup> siècle », in GEMDEV (éd.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala.
- LENTZ, C. (2006), « La décentralisation dans le nord-ouest du Ghana. Des frontières contestées », in Fay *et al.*, *op. cit.*, p. 363-383.
- MCCARNEY, P. (ed.) (1996), *The Changing Nature of Local Governments in Developing Countries*, Toronto, Center for Urban and Community Studies.
- MAMDANI, M. (1996), *Citizen and subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press.
- OLOWU, D. (1996), "Decentralization in Africa: Appraising the Local Government Revitalization Strategy in Nigeria", in G. Nzongola-Ntalaja et M.-C. Lee (eds), *The State and Democracy in Africa*. Harare, CAPE Books, p. 164-189.
- OTAYEK, R. (éd.), « Afrique : les identités contre la démocratie ? », *Autrepart*, n° 10, 197 p.
- OTAYEK, R. (2005), *La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines*, Bordeaux, CEA FN.
- PERROT, C.-H. et F.-X. FAUVELLE-AYMARD (éds) (2003), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique francophone*, Paris, Karthala, 568 p.
- QUIMINAL, C. (2006), « Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes », in Fay *et al.*, *op. cit.*, p. 239-262.
- RAKODI C. (ed.) (1997), *The Urban Challenge in Africa Growth and Management of Large Cities*. Tokyo, United Nations University Press.
- RAZAFINDRAKOTTO, M., ROUBAUD, F. et L. WANTCHERON (2006), « Gouvernance et démocratie en Afrique : la population a son mot à dire. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n° 220, dossier « Gouvernance, démocratie et opinion publique en Afrique », Bruxelles, De Boeck.
- STREN, R. Et R. WHITE (eds) (1989), *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*, Westview Press.
- TOTTE, M., DAHOU, T. et R. BILLAZ (éds) (2003), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement*, Paris, Karthala.
- VENGROFF, R. et O.-J. UMEH (1997), "A comparative Approach in the Assessment of Decentralization Policy in Developing Countries », in D.-W. Brinkerhoff (ed.), *Policy Analysis Methods in Developing Nations*, JAI Press, Greenwich, Connecticut.
- VERLET, M. (1992), « Du local au mondial : lieux et parcours du politique. Le paradigme ghanéen », in M. Haubert et F. Leimdorfer (éds), *État et société dans le Tiers-Monde. De la modernisation à la démocratisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 345-357.

- VON TROTHA, T. et J. RÖSEL (eds) (1999), *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates. Theoretische Kontroversen und empirische Forschungen*, Köln, Rüdiger Köppe.
- WUNSCH J.-S. et D. OLOWU (eds) (1995), *The Failure of the Centralised State Institutions and Self-Governance in Africa*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, second edition.
- YATTA, F.-P. (2006), *Villes et développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux*, Paris, Economica-Anthropos, collection « Villes ».

### **Publications émanant d'institutions internationales, d'agences gouvernementales et d'ONG**

- DEHOUMON, P. (2006), *La décentralisation entre risques et espoirs...*, Konrad-Adenauer Stiftung e.V., Cotonou.
- FINKEN, M. et D. LATOUCHE (2002), *Décentralisation, acteurs locaux et services sociaux en Afrique de l'Ouest et du Centre*, PDM/CRDI.
- HOORENS, D. (2004), *Les lois de décentralisation ont aujourd'hui vingt ans : c'est l'heure de la majorité, l'heure du constat*, Dexia – Crédit local pour GERFIP.
- LITVACK, J., AHMAD, J. et R. BIRD (1997), *Rethinking Decentralization in Developing Countries. Poverty Reduction and Economic Management*, World Bank, Washington DC.
- LUBANGA, F. (1995), "Decentralization in Uganda: A country Experience in Reforming Local Government", in P. Langseth, S. Nogxina, D. Prinsloo et R. Sullivan (eds), *Civil Service Reform in Anglophone Africa*, Economic Development Institute/Overseas Development Administration, Washington DC, p. 133-144.
- PRAKASH MATUR, O. (2006), "Local Government Organisation and Finance: Urban India", in A. Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, World Bank.
- PDM, OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION (2003), *État de la décentralisation en Afrique*, Karthala-PDM, Paris.
- PRUD'HOMME, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank research Observer*, vol. 2, n° 10, p. 201-210.
- TRIBILLON, J.-F. (2004), *Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sub-saharienne*, Paris, AITEC-ACAD.
- UNITED NATIONS (1965), *Decentralization for National and Local Development*, New York, United Nations.
- YATTA, F.-P. (2000), *La décentralisation financière en Afrique*, PDM, Cotonou.