

La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines

René Otayek
Directeur de recherche CNRS
IEP de Bordeaux-Centre d'étude d'Afrique noire

Le lien entre décentralisation, démocratisation et participation politique s'impose aujourd'hui comme une évidence indiscutable, aussi bien dans le discours des bailleurs de fonds que des gouvernants et des acteurs de la société civile¹ dont l'implication est au cœur des réformes décentralisatrices engagées un peu partout, au Nord comme au Sud. Dans un rapport datant de 1990, la Banque mondiale dénombrait ainsi douze pays en voie de développement sur soixante-quinze qui, à l'époque, n'avaient pas encore engagé un processus de mise en place de pouvoirs locaux, quelle que fût leur forme politique et institutionnelle². La décentralisation s'impose donc clairement comme une norme universelle, étroitement associée à l'universalisation d'une autre norme, la démocratie de marché, unique « produit » désormais disponible sur le marché du « design » institutionnel et idéologique depuis l'effondrement du modèle soviétique. Entraînée dans la « troisième vague » de démocratisation au début des années 1990, l'Afrique subsaharienne n'échappe pas à la règle qui veut que démocratisation se conjugue invariablement avec décentralisation. Rarissimes y sont en effet les Etats qui n'ont pas entrepris de décentraliser, selon des rythmes et des modalités contrastés mais au nom des mêmes objectifs de promotion de la démocratie locale, du développement, de l'efficacité administrative, d'une meilleure gouvernance et de la rationalisation des choix économiques et budgétaires.

De nature essentiellement normative, ce discours à fonction légitimante explicite produit des effets bien au-delà des réseaux d'acteurs (bailleurs de fonds, élites nationales et locales du Sud, leaders associatifs, etc.) attachés, par leur statut et leur engagement dans le processus de réformes institutionnelles, à son caractère auto-prophétique et performatif³. Car une part non négligeable de la production scientifique consacrée aux décentralisations africaines (mais pas uniquement africaines...) pêche également par normativisme en déclinant ce que la décentralisation *doit être* et non pas ce qu'elle est réellement, quand elle ne se focalise pas lourdement sur l'argument de la réduction de la pauvreté, appréhendée en termes techniques prétendant à la neutralité car fondés sur l'objectivité présumée des règles économiques. Dans un cas comme dans l'autre, deux constats se dégagent : d'une part, l'analyse de la « valeur ajoutée » démocratique, pourtant réputée être consubstantielle à la décentralisation, reste très lacunaire pour ne pas dire inexistante bien souvent ; d'autre part, l'arène politique locale se

¹ Notion floue et polysémique, que nous utilisons ici par commodité de langage uniquement. Pour une approche critique, cf. R. Otayek (éditeur scientifique), « La société civile : une vue du Sud », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, 2, été 2002.

² D. Olowu et J.S. Wunsch (Ed.), *Local Governance in Africa : The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Rienner Publishers, 2004.

³ Pour une illustration, cf. le Secrétariat (français) d'Etat à la décentralisation, *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, 1997.

voit complètement dépolitisée, réduite à un champ d'interactions entre une pluralité de partenaires engagés dans une négociation sans enjeux politiques clairement formulés et disputés, alors que la décentralisation est bien souvent la délocalisation des conflits de pouvoir du centre vers la périphérie mais sans que ceux-ci perdent en rien leur acuité et leur intensité. Comme le relève J.C. Ribot, « most of the outcomes attributed to decentralization are assumed in the literature and go unquestioned. Whether, when and where these outcomes actually materialize is an empirical question for further analysis ».⁴ Autrement dit, l'évaluation scientifique des réformes décentralisatrices engagées en Afrique reste très largement à faire, du fait notamment de la rareté des études empiriques disponibles.

Cette observation critique revêt une importance particulière au regard des situations africaines où la généralisation de la rhétorique décentralisatrice semble s'accommoder sans contradiction apparente de transitions démocratiques avortées (Togo, Gabon, Cameroun, Zimbabwe,) ou de « restaurations autoritaires » (Congo, Tchad, République démocratique du Congo) dont la récurrence amène à interroger les distinctions qu'on croyait bien établies entre régimes « démocratiques » et « autoritaires », sachant que les catégories intermédiaires que nous livrent transitologie et consolidologie ne font bien souvent qu'ajouter à la confusion⁵. De manière plus précise, on fera l'hypothèse que la décentralisation représente une ressource politique et institutionnelle que les pouvoirs post-transitionnels s'approprient et revendiquent comme preuve de leur conversion à l'ordre démocratique, sans toutefois que soit fondamentalement remise en cause leur nature autoritaire : tout changer pour que rien ne change, en somme. Ainsi remise en perspective, la décentralisation serait moins le symptôme d'une démocratisation bien engagée que l'analyseur des capacités d'adaptation des pouvoirs autoritaires à la donne induite par les transformations de l'environnement interne (revendications démocratiques, « éveil de la société civile ») et international (consensus de Washington) dont la conjugaison pousse au désengagement de l'Etat et à son redéploiement, au bénéfice de nouveaux acteurs infra-étatiques et de nouveaux modes de régulation affranchis de sa tutelle ou au sein desquels il n'est plus qu'un acteur parmi d'autres.

I/ Des réformes imposées de l'extérieur

Peu contestées dans leur essence même si leur mise en œuvre et les dysfonctionnements qui l'ont accompagnée attisent aujourd'hui les critiques, obligeant les institutions financières internationales à repenser leurs modes d'intervention⁶, les réformes décentralisatrices en Afrique ont, contrairement à ce qu'il en est au Nord, pour caractéristique première d'être impulsées de l'extérieur par les bailleurs de fonds internationaux. Elles s'imposent donc à des Etats subsahariens jouissant d'une marge de manœuvre drastiquement limitée, du fait de leur situation économique et financière dramatiquement dégradée. Mais, même dans ce contexte, le pouvoir de contrainte politique des bailleurs de fonds demeure modeste, bridé qu'il est par le respect des principes « de souveraineté et d'apolitisme de leurs interventions et par la concurrence sauvage à laquelle ils se livrent entre eux, relayée voire initiée par des dirigeants africains qui se positionnent pour identifier et capter les nouvelles opportunités ouvertes par les nouveaux processus produits. »⁷

⁴ J.C. Ribot, *African Decentralization : Local Actors, Powers and Accountability*, Genève, UNRISD, 2002, p. 8.

⁵ Cf. M. Camau et V. Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po., 2003, p. 31-36 notamment. Pour une critique de la transitologie, cf., entre autres, T. Carothers, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of Democracy*, 1, janvier 2002, p. 5-21.

⁶ C. Gore, « The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries », *World Development*, 28, 2000, p. 789-804. Cf. Également J.-E. Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

⁷ D. Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques. Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 105-106, 2003, p. 137.

Décentralisation et crise de l'Etat autoritaire

On l'a dit plus haut, les réformes décentralisatrices actuelles en Afrique sont un phénomène récent, intimement lié aux processus de transition politique amorcés au début des années 1990. Il y eut certes par le passé, un peu partout au sud du Sahara, maintes tentatives de réaménagement des modes d'articulation entre centre et périphéries, fondées sur une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et des collectivités locales – cercles, communes, départements, provinces, régions, etc. - érigées pour la circonstance. Toutefois, ces réformes n'eurent jamais le caractère global et systématique dont peut se prévaloir le phénomène actuel. S'il est donc incontestable que celui-ci doit être situé dans la longue durée, il n'en demeure pas moins que les réformes en cours s'inscrivent dans un environnement politique et économique radicalement différent, tant aux plans interne qu'externe, même si elles présentent des analogies d'ordre fonctionnel ou discursif avec les expérimentations passées.

En effet, le caractère contraint des décentralisations actuelles est la résultante directe de la crise de l'Etat postcolonial autoritaire. Economique et politique, cette crise, dont l'analyse a généré une surabondante littérature, a donné prétexte à une remise en cause radicale de son rôle. Avec sa mise sous ajustement structurel, la maîtrise des décisions économiques et financières stratégiques lui a échappé, au bénéfice des institutions de Bretton Woods et des donateurs d'aide bilatéraux. Le mythe qui en faisait l'agent principal du développement s'est alors écroulé, consommant l'échec des idéologies du développement sur lesquelles il avait bâti sa légitimité. L'autoritarisme érigé en mode ordinaire de gouvernement perdait donc sa principale source de légitimation, d'autant que l'échec n'était pas seulement économique – l'Etat autoritaire a été incapable de développer, signant ainsi l'impéritie des dictatures africaines de développement - mais également politique – cet Etat s'avérant également incapable de réaliser l'unité nationale. Le coup de grâce lui a enfin été porté par l'effondrement du bloc communiste qui a achevé de déqualifier le modèle de parti-Etat dont s'étaient inspirés les régimes africains de parti unique, quelle que fût leur orientation, libérale (Côte d'Ivoire, Togo, Kenya, Cameroun, etc.) ou « socialiste » (Bénin, Angola, Congo, Mozambique, Ghana, etc.).

Portée par l'universalisation de la norme libérale et des thèses valorisant le *lean state* (Etat souple) ou encore l'Etat minimum, processus lui-même révélateur d'une « crise de confiance »⁸ envers l'Etat, la critique de l'Etat autoritaire a puissamment alimenté le discours aujourd'hui dominant sur les vertus supposés de la décentralisation et de l'émergence de pouvoirs locaux censés favoriser la participation politique. Comme le note encore J.-L. Vénard, « l'effet le plus visible de cette crise de confiance est l'ensemble des réformes visant la politique économique et les institutions publiques qui sont imposées comme conditions des appuis financiers à l'ajustement structurel. Ces réformes tendent toutes à réduire le poids des administrations centrales sur l'économie nationale, tant en ce qui concerne leur pouvoir d'intervention que le montant de leurs prélèvements sur la production ou les échanges. »⁹

Insister sur le caractère exogène et contraint des réformes en Afrique ne signifie cependant aucunement qu'elles n'ont pas fait l'objet de processus d'appropriation, comme on le verra plus bas, même si l'adhésion des élites africaines à l'ordre décentralisateur reste bien souvent mimétique et formelle. Car en dépit de l'étroitesse de sa marge de manœuvre, l'Etat africain réformé a montré et montre des capacités constamment renouvelées de contournement et

⁸ J.-L. Vénard, « Bailleurs de fonds et développement local », dans S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, p. 25.

⁹ *Ibid.*

d'instrumentalisation des règles du jeu édictées par les bailleurs de fonds, vidant ce faisant les réformes de leur substance et les réduisant à un simple problème de gestion et de techniques administratives déconnectées des enjeux politiques pourtant inhérents à toute réforme. Dans ce contexte, l'hypothèse selon laquelle la critique néo-libérale signerait la « destruction » de l'Etat au nom de son désengagement doit être substantiellement nuancée (même si la critique de l'autoritarisme a parfois dégénéré en une entreprise de délégitimation de l'Etat), le désengagement en question s'inscrivant moins dans un processus de désétatisation absolue, fût elle « imposée »¹⁰, que de « reconfiguration » de l'Etat dans un environnement propice à la « multiplication des contraintes et aussi des opportunités internationales. »¹¹ La réforme est donc simultanément une contrainte et une ressource que les Etats du Sud mobilisent d'autant mieux qu'elle leur est livrée « clés en main » par ceux du Nord qui ont fait de l'appui à la décentralisation un axe central de leurs politiques de coopération en Afrique, et cela pour deux raisons majeures : d'une part parce que la décentralisation est, dans une vision idéalisée, réputée favoriser la participation en organisant une « transformation en profondeur des mécanismes de pouvoir »¹² ; d'autre part parce que le référentiel commun de ces réformes étant le modèle européen, la généralisation des réformes décentralisatrices légitime la vision occidentale du politique et conforte son universalisation¹³.

Décentralisation et type de régime politique : une relation équivoque

L'hypothèse de l'articulation positive entre décentralisation, démocratisation et participation est d'autant plus problématique que l'observation sur la longue durée montre qu'il n'y a pas de corrélation univoque entre décentralisation et type de régime politique, du moins en Afrique. Les différentes formules testées ici et là dès le lendemain des indépendances, voire même sous le régime colonial dont le mode d'administration, directe ou indirecte, a pu être qualifié de « despotisme décentralisé »¹⁴ pour souligner le caractère intrinsèquement autoritaire sinon violent de la « situation coloniale » (G. Balandier), ont ainsi été l'œuvre aussi bien de régimes (civils ou militaires) autoritaires que de régimes affichant un certain degré de libéralisme politique et de respect du pluralisme. Dans le premier cas, la Côte d'Ivoire apparaît comme une sorte de figure paradigmatique de la décentralisation en contexte autoritaire alors que dans le deuxième, c'est le Sénégal qui s'impose comme « modèle » de décentralisation en contexte libéralisé, un « modèle » assez unique dans l'espace francophone, il est vrai, dont l'historicité, irréductible, renvoie à l'expérience municipale des « quatre communes » qui marque l'histoire et la culture politiques de ce pays dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle¹⁵. Décentralisation et démocratie ne vont donc pas forcément de pair, de même que l'autoritarisme peut parfaitement s'accommoder de l'existence de pouvoirs locaux... mais à condition qu'ils ne s'érigent pas en contre-pouvoirs et que leur autonomie soit strictement contrôlée.

La récurrence et la diversité des politiques de décentralisation menées en Afrique depuis le début des années soixante et même avant valident cette observation. En effet, les velléités décentralisatrices des Etats subsahariens se sont heurtées avec constance à la contradiction,

¹⁰ J. Coussy, « Les ruses de l'Etat minimum », dans J.-F. Bayart (dir.), *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, 1994, p. 232.

¹¹ B. Hibou, « La décharge, nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 73, mars 1999, p.7.

¹² R. Banégas et P. Quantin, *Orientations et limites de l'aide française au développement démocratique : Bénin, Congo et République centrafricaine*, ronéo, s.d., p. 4-9.

¹³ Sur cette question, cf. B. Badie, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

¹⁴ M. Mamdani, *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Kampala/Cape Town/London, Fountain Publishers/David Philip/James Currey, 1996.

¹⁵ Dakar, Saint-Louis, Gorée et Rufisque dont les habitants jouissent du statut de citoyens dès 1833 et élisent leurs députés dès 1848.

insoluble compte tenu de leur caractère autoritaire et néo-patrimonial¹⁶, entre les deux principes d'autorité et de liberté dont la régulation institutionnelle fonde, au Nord, l'articulation entre pouvoir central et collectivités locales¹⁷. Une fois passé le cap des indépendances (début des années 1960), table rase est rapidement faite un peu partout de l'acquis colonial en la matière¹⁸, un acquis parfois considéré comme l'âge d'or de la décentralisation en Afrique alors qu'il est conçu non pas pour promouvoir la démocratie et la participation politique mais pour permettre l'administration des colonies à moindre coût. Dès lors, les expériences vont se succéder en même temps que vont s'empiler les réformes, au gré des transformations de l'environnement domestique et international, et ce notamment à partir des années 1970 et l'affirmation progressive de la Banque mondiale comme pourvoyeuse des dispositifs de survie financière aux Etats subsahariens économiquement sinistrés, la diffusion des thèses néo-libérales et le consensus international sur...le « Consensus de Washington ». La conjonction de ces différents facteurs consacre la « mondialisation du marché des réformes administratives » et favorise le « formatage des 'sets' de réforme sur un modèle unique très influencé par les enjeux, débats, arènes et forums du Nord. »¹⁹

Les gouvernements africains réagissent à ces « inputs » en tentant de s'y adapter mais sans remise en cause de la *nature* de l'Etat et de ses rapports avec la société, comme en témoigne la litanie des réformes engagées : au lendemain des indépendances, l'heure est à l'exaltation de la nation, érigée en véritable religion civile, et de la toute puissance du parti-Etat qui se veut son incarnation et l'instrument de sa création. L'idéal décentralisateur continue d'être affirmé mais il est subordonné à un principe supérieur, celui d'unité nationale. La contradiction est insoluble.

Les années 1970-1980 sont celles de l'ajustement structurel et des politiques de désengagement de l'Etat. Frappés par la crise de la dette, les Etats rentiers (Côte d'Ivoire, Nigeria, Congo, Zaïre, Cameroun, Kenya...) voient s'effondrer leurs capacités redistributives grâce auxquelles s'opérait la régulation néo-patrimoniale. Contraints d'accepter les réformes sous la pression des bailleurs de fonds, ils en profitent pour se redéployer et se re-configurer. C'est l'heure de la « société civile » et des « grassroots organizations », un avènement quelque peu à contretemps dans la mesure où, faute de moyens, l'Etat africain avait, depuis longtemps, déjà consenti à des transferts *de facto* de certaines de ses compétences, notamment en matière d'éducation, de santé et de logement. La différence, importante, réside dans le fait que le désengagement est désormais systématisé, formalisé et soumis à la conditionnalité de la Banque mondiale qui, dans une approche fortement inspirée des théories du *rational choice*, engage les Etats bénéficiaires ou demandeurs de son aide à utiliser « parallel or informal economies and institutions as alternative instruments for delivering services » au nom de la « competition within the public sector in the production of services and goods. »²⁰ Les institutions locales mises en place pour répondre aux critères de l'Etat « modeste » sont soit inefficaces, soit de simples extensions du pouvoir central, étant entendu que la décentralisation doit, selon la Banque mondiale, se faire à coûts constants, c'est-à-dire « without increasing local governments' personnel size »²¹. Source de contrainte pour les

¹⁶ Sur la notion de néo-patrimonialisme, cf. J.-F. Médard, « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, 39, septembre 1990, p. 25-36.

¹⁷ J.-M. Pontier, *L'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978, p. 7.

¹⁸ Un acquis, précisons le, qui ne prend réellement forme et consistance qu'au début des années 1950 avec l'amorce de libéralisation du régime colonial préluant aux indépendances. Ainsi, en AOF, 44 communes dites de « plein exercice » existent déjà en 1955.

¹⁹ D. Darbon, *op. cit.*, p. 136.

²⁰ D. Olowu et J.S. Wunsch, *op. cit.*, p. 35.

²¹ *Ibid.*

Etats africains qui se voient imposer des réformes dont l'inspiration idéologique, l'agenda, le contenu et les modalités de mise en œuvre leur échappent totalement, ce dispositif n'est cependant pas totalement dénué d'avantages pour eux : d'une part parce qu'il légitime le transfert (engagé depuis longtemps en fait) aux collectivités locales de compétences que l'état de leurs finances ne leur permettait plus d'assumer de toute façon; d'autre part en ce qu'il leur permet de profiter de la fragilité des nouvelles collectivités locales pour s'en assurer le contrôle et organiser leur dépendance par rapport au pouvoir central par la nomination aux postes clefs de ses représentants. Ce fut notamment le cas en Côte d'Ivoire, au Cameroun ou au Ghana avec les « *district assemblies* ». Un peu partout prévaut donc un processus non pas de décentralisation mais de déconcentration qui n'entame que marginalement la prééminence du centre, n'induit pas de réelle redistribution du pouvoir et autorise l'Etat africain à se prévaloir de sa capacité à se réformer suivant les préceptes de la Banque mondiale et des experts internationaux constitués en « communauté épistémique » élargie à certains responsables africains (chefs d'Etat, fonctionnaires internationaux, experts nationaux, etc.) avec lesquels ils entretiennent des « transactions collusives ».

Les transitions politiques du début des années 1990 donnent une nouvelle impulsion à la décentralisation. Si l'argument du développement et de la lutte contre la pauvreté y reste central, l'accent est désormais mis avec vigueur sur la « valeur ajoutée démocratique » dont elle serait porteuse. Le discours décentralisateur se veut désormais « politique » en articulant étroitement démocratisation et décentralisation, la seconde étant supposée consolider la première en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs, la mobilisation de la « société civile, la construction d'un champ politique local et le renouvellement des pratiques participatives ; mais en fait, les décentralisations engagées restent tributaires d'une vision essentiellement gestionnaire et technicienne de la réforme, « construite autour d'un refus énoncé du politique autour duquel convergent les intérêts des responsables politiques et administratifs locaux, des experts nationaux ou étrangers et des bailleurs de fonds ». C'est le triomphe de l'*anti-politics machine*, d'autant plus prévisible que la réforme se heurte à une équation insoluble : comment engager la transformation radicale du mode de régulation étatique que signifient démocratisation et décentralisation alors que l'instrument choisi pour le faire est déclaré être « apolitique » et « neutre », réduit à une « anecdote technique »²² ? Dans ce contexte incertain, les pouvoirs centraux n'ont guère de difficultés à récupérer une part de la marge de manœuvre consentie aux bailleurs de fonds, vidant la réforme de l'essentiel de son contenu en imposant, au nom de la fragilité structurelle des collectivités locales et de l'inexpérience de leurs administrations et des élus locaux, des mesures de déconcentration leur permettant d'investir les arènes locales et d'en contrôler la dynamique.

A ce jeu, la décentralisation peut s'avérer génératrice d'effets d'aubaine prompts à être captés par les Etats à des fins stratégiques qui n'ont pas grand-chose à voir avec les objectifs manifestes (développement local, démocratie participative, imputabilité, etc.) assignés à la réforme mais n'en sont pas moins d'une grande fonctionnalité: c'est le cas, par exemple, au Mali et au Niger où la décentralisation a pour fonction principale la résolution du conflit interne qui a opposé de longues années durant le pouvoir central aux populations touarègues du Nord qui menaçaient de faire sécession ; c'est également le cas de l'Ouganda où la restauration de l'unité nationale mise à mal par des années de guerre civile est passée par la mise en place de *local governments*. Ces exemples montrent en passant que, contrairement à

²² D. Darbon, *op. cit.*, p. 136-137. Sur la machine anti-politique, cf. également B. Jobert, *Le mythe de la gouvernance antipolitique*, colloque de l'AFSP, Lille, 18-21 septembre 2002, ronéo. Pour une étude de cas, cf. J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine : Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, CUP, 1990.

une idée largement répandue, la décentralisation ne précipite pas forcément la déconstruction « par le bas » des Etats africains, en cristallisant les forces centrifuges (ethnicités²³, autochtonies²⁴, tropismes régionaux) qui s'en trouveraient renforcées et légitimées ; elle peut être, au contraire, un instrument de reconstruction de l'Etat dans le cadre d'un équilibre toujours précaire et fluctuant entre pouvoir local et périphéries, comme en témoigne le cas sud-africain où la mise en place de pouvoirs locaux dotés de larges compétences a été au cœur du processus de re-fondation post-apartheid²⁵. Le problème est qu'on est là bien souvent (Mali, Niger) dans un schéma d'autonomie régionale, une sorte de fédéralisme ethnique - dont l'Ethiopie offre le modèle le plus achevé et totalement assumé puisque le droit de sécession des provinces y est reconnu par la Constitution²⁶ - qui ne dit pas son nom, plutôt que de décentralisation au sens classique du terme Car l'objectif vise moins, en l'occurrence, un « *empowerment* » de la périphérie que la redéfinition de son mode d'articulation au Centre par des mesures de déconcentration administrative. Identiquement dévoyée est la décentralisation lorsque, comme au Tchad, elle est prétexte à la rétractation institutionnelle de l'Etat sur le centre et les régions « utiles » pourvoyeuses des produits de rente (coton et, depuis quelques années, pétrole) au détriment des autres, totalement délaissées par le régime autoritaire d'Idriss Déby qui illustre jusqu'à la caricature la thèse de la reconfiguration de l'Etat; ou quand, en Somalie et en République démocratique du Congo (ex-Zaïre), deux *collapsed states*, toute forme de régulation étatique a disparu ou presque, rendant absurde l'idée même de décentralisation et engendrant par la force des choses des modes d'auto-organisation infra-étatiques, non par volonté décentralisatrice mais parce que la société est dans l'obligation d'inventer des « manières de faire » sans l'Etat.

II/ Dynamiques d'appropriation : non-dits et ambiguïtés de la décentralisation

Rien ne serait donc plus faux que de croire que les Etats subsahariens subissent passivement les effets des réformes impulsées de l'extérieur. A cet égard, on ne peut qu'être frappé par l'extraordinaire capacité de résistance au changement dont ces Etats, pourtant accusant en général un important déficit de légitimité et d'institutionnalisation, ont fait preuve face au cycle ininterrompu de réformes dont ils sont l'objet depuis le début des années 1970. Seuls, peut-être, les pays arabes sont en mesure de se prévaloir d'une meilleure « performance » en la matière, en partie sans doute parce que leurs capacités de contrôle social sont plus fortes que celles des Etats africains, du fait notamment de l'hypertrophie de leurs appareils sécuritaires et de l'absence des *exit options* qui, en Afrique, permettent de se soustraire à l'emprise de l'Etat. La décentralisation se présente comme un site d'observation particulièrement intéressant de ce phénomène.

La décentralisation comme ressource : effets manifestes et effets latents

²³ La problématique de l'ethnicité a donné lieu à une vaste littérature dont il serait vain de ressortir telle référence plutôt que telle autre. Citons simplement pour mémoire le désormais classique P. Poutignat et J.-S. Streiff-Fenart (dir.), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995 et, sur l'Afrique, C. Coulon, « Les dynamiques de l'ethnicité en Afrique noire », dans P. Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF (coll. « Sociologies »), 1997, p. 37-53.

²⁴ Pour une discussion de l'autochtonie comme mode de mobilisation politique, cf. J.-F. Bayart et al., « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, 10, janvier 2001, p. 177-194.

²⁵ Cf. à ce sujet l'excellente thèse d'Y. Crouzel, *Refonder l'Etat par le local : gouvernement local et institutionnalisation d'un Etat post-apartheid en Afrique du Sud*, thèse de science politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV-IEP-CEAN, 2004.

²⁶ J. Abbink, « Ethnicité et 'démocratisation' : le dilemme éthiopien », *Politique africaine*, 57, mars 1995, p. 135-141.

L'hypothèse de la dépolitisation de l'arène locale qui serait comme par magie imperméable aux conflits de pouvoir ne résiste guère à l'épreuve des faits, nonobstant ce qu'en disent avec constance experts internationaux, bailleurs de fonds ou responsables d'ONG, attachés à une vision mythifiée et normative du local qui, à l'image du couple Etat-société civile, incarnerait la démocratie et la vertu face au centre assimilé à la corruption et à la coercition²⁷. On peut penser, au contraire, que la décentralisation non seulement tend à délocaliser les luttes de pouvoir (ce qui est sans doute l'un des objectifs qui en sont attendus en vue d'une régulation institutionnelle « décentrée » de ces luttes) sans atténuer forcément leur acuité, mais qu'elle valorise également l'arène politique locale en lui conférant une charge politique inédite, source d'exacerbation de la compétition pour son contrôle²⁸.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer l'énergie avec laquelle les prétendants au pouvoir communal se disputent les trophées électifs lors des élections locales organisées en Afrique depuis le début des années 1990²⁹. Dans cette configuration, le parti au pouvoir jouit d'une rente de situation – toutes les ressources, politiques, administratives, financières, médiatiques de l'appareil étatique - qui lui permet bien souvent de contrôler le jeu électoral et d'assurer sa mainmise sur l'arène locale, en évinçant totalement ses adversaires ou en ne leur concédant que quelques trophées destinées à légitimer sa domination auprès des bailleurs de fonds et des éventuels observateurs internationaux. Le Burkina Faso, pour ne citer que lui, est un habitué de ce scénario qui voit l'archi-dominant parti présidentiel, le CDP (Congrès pour la démocratie et le progrès), se tailler régulièrement la part du lion aux élections municipales, ne laissant que quelques miettes à l'opposition. Dans ce pays pourtant présenté comme un modèle de stabilité politique, de transition démocratique réussie et de décentralisation aboutie, l'hégémonie du CDP, appuyée sur une Constitution taillée sur mesure pour l'actuel chef de l'Etat dont le nombre de mandats est illimité, et sur le contrôle total de l'appareil politique et administratif central et local, est telle que toute idée d'alternance, possible en théorie, se trouve exclue de fait. Dans ce contexte, le pouvoir local se réduit à une simple extension du pouvoir central qui parachève son entreprise hégémonique par la capture de l'arène locale, de ses structures administratives et de ses institutions représentatives.

Les régimes autoritaires antérieurs à la vague transitionnelle des années 1990 avaient d'ailleurs mesuré la fonctionnalité du local dans leurs stratégies de légitimation et certains d'entre eux étaient passés maîtres dans l'art de l'instrumentaliser. Ainsi en fut-il au Kenya sous le règne du président-fondateur Jomo Kenyatta, qui utilisa l'administration provinciale pour asseoir le contrôle du parti unique au niveau ethno-régional. Son successeur, Daniel arap Moi, poursuivit son œuvre en s'appuyant sur l'administration de district³⁰. J. Rawlings du Ghana en fit de même avec les *district assemblies* alors qu'en Côte d'Ivoire, la décentralisation fut conçue en grande partie pour revitaliser un parti unique (le Parti démocratique de Côte d'Ivoire-Rassemblement démocratique africain, PDCI-RDA) confronté au vieillissement de ses cadres et à l'érosion de ses capacités de mobilisation³¹. Dans cette

²⁷ Sur le couple Etat-société civile comme figures inversées, cf. C. Newbury, « Introduction : Paradoxes of Democratization in Africa », *African Studies Review*, 37, 1 (1994).

²⁸ Pour une étude de cas, cf. T. Bierschenk, J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

²⁹ Cf., à titre d'illustration, A. Loada et R. Otayek, « Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso », *Politique africaine*, 58, juin 1995, p. 135-142.

³⁰ D. Bourmaud, *Histoire politique du Kenya : Etat et pouvoir local*, Paris-Nairobi, Karthala-CREDU, 1988.

³¹ Dans cette perspective, on lira toujours avec profit deux études pionnières sur les élections « sans choix » : G. Hermet et al., *Des élections pas comme les autres*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, et, sur l'Afrique, CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, IEP de Bordeaux-CEAN, Pedone, 1978.

perspective, l'argument de la régénération du parti et de ses structures peut également être prétexte à la marginalisation de certaines « figures », tombées en disgrâce, décrédibilisées auprès de la population ou désignées à sa vindicte au nom de la lutte contre la corruption, voire à la résolution des luttes factionnelles au sein du parti unique ou dominant, par l'accession au pouvoir local de nouveaux segments de l'élite dirigeante dont la loyauté à l'égard du centre est d'autant plus forte qu'ils lui doivent leur carrière politique. En contexte autoritaire comme « démocratisé », la décentralisation apparaît ainsi comme un outil particulièrement fonctionnel en matière de circulation, de cooptation et de recyclage des élites au pouvoir, dont l'instrumentalisation permet au centre d'assurer son hégémonie en arbitrant entre les multiples prétendants aux trophées électifs locaux et en désamorçant les tensions internes qui le fragilisent en imposant, au nom de la démocratie, un *turn over* aux factions qui s'organisent en son sein. Telle fut, par exemple, la stratégie suivie au Burkina lors des élections municipales de 2000 par le CDP pour le choix de ses candidats dont la sélection passa par l'organisation de « primaires » arbitrées localement par les militants du parti, dûment encadrés et « conseillés » par des cadres soumis à la direction nationale et ayant pleinement intériorisé le principe du centralisme démocratique qui continue de régir le parti en dépit de l'abandon officiel de la référence marxiste en 1989. Dans cette configuration, la décentralisation, loin de favoriser l'émergence d'un pouvoir local autonome (ou, *a fortiori*, celle d'un véritable pluralisme politique), légitime et imputable, tend au contraire à déposséder les élus locaux du pouvoir de décision au bénéfice du parti, dont dépend leur élection, et des services déconcentrés de l'Etat dont le contrôle lui permet d'imposer son agenda aux conseils élus³².

Au regard de ce qui précède, l'hypothèse de l'inanité des réformes en Afrique ou de leur caractère cosmétique et symbolique doit être réfutée car elle méconnaît les jeux d'acteurs qu'elles engagent comme leurs effets, réels quoique souvent peu en rapport avec ce qu'il en était attendu. Loin de se réduire donc à une contrainte subie, la décentralisation apparaît comme « une option favorable à une consolidation du pouvoir »³³ et elle est à prendre d'autant plus au sérieux qu'elle est investie par l'enchevêtrement d'enjeux politiques nationaux et locaux, et participe puissamment non seulement de la construction d'un champ politique local³⁴ mais également et peut-être surtout de la cristallisation de dynamiques territoriales paradoxales. En effet, il n'est pas illégitime de se demander si l'un des effets « pervers » de la décentralisation n'est pas de favoriser un processus de territorialisation rendu possible par la capacité du parti dominant, identifié au centre politique, à capter les périphéries grâce aux vertus du suffrage universel. Dans cette hypothèse, la décentralisation, en ce qu'elle signifie l'extension du pouvoir central aux périphéries, serait un instrument d'homogénéisation territoriale – un objectif que les régimes de parti unique s'étaient avérés dans l'incapacité d'atteindre- grâce au contrôle du local, processus qui ne serait pas sans rappeler, une fois encore, les logiques à l'œuvre sous l'Etat colonial où le contrôle territorial passait par celui des centres urbains, siège et incarnation du pouvoir européen. L'autre effet paradoxal, complémentaire du précédent, consisterait en un processus de re-centralisation du pouvoir, favorisé par la fragilité structurelle des collectivités locales, la dépendance des élites locales à l'égard de celles du centre et la capacité de celui-ci à profiter des opportunités

³² Pour une étude de cas particulièrement éclairante, cf. M. Goita Mamadou, « Communalisation et gestion du territoire : une incursion dans le commune de Niangoloko au Burkina Faso », dans M. Totté et al., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala-COTA-ENDA GRAF, 2003, p. 277-290.

³³ D. Darbon, *op. cit.*, p. 141.

³⁴ E. Le Bris, « La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un espace public », *Politique africaine*, (« Espaces publics municipaux »), 74, juin 1999, p. 6-12.

offertes par la décentralisation pour inventer de nouvelles modalités de captation de ses périphéries. La plupart des observations faites dans des pays aussi différents que le Sénégal, le Cameroun, le Burkina, le Ghana ou la Côte d'Ivoire semble valider cette hypothèse³⁵. Faites antérieurement et postérieurement aux années 1990, ces observations confirment le « principe » déjà évoqué d'absence de corrélation entre type de régime politique et décentralisation.

La participation en question

La valorisation de la participation politique est au cœur du discours décentralisateur qui y voit le vecteur approprié de mobilisation pour le développement, d'émergence de nouveaux acteurs et de construction d'une démocratie de proximité. Non dépourvu d'accents toquevilliens et renvoyant à une tradition sociologique allant de S. Mill à R. Dahl en passant par M. Weber, ce discours décline la rhétorique de la démocratie participative qui, par sa récurrence et le monopole qu'elle a acquis au sein des « communautés épistémiques » de « développeurs » (institutions internationales, experts, ONG, etc.), s'impose désormais comme une « néo-tradition »³⁶, au détriment d'une autre « néo-tradition », celle du développement « par le haut » prégnante dans les années 1970. Reposant sur un certain nombre de postulats articulés autour de la notion de « bonne gouvernance »³⁷ inventée par les experts internationaux à la fin des années 1980 pour « accompagner » les réformes politiques et économiques imposées aux pays d'Afrique subsaharienne, la rhétorique participative a trouvé un terrain d'expérimentation privilégié avec la décentralisation en tant que cadre politique favorable à l'institutionnalisation des procédures de négociation et de compromis qu'impliquent la mobilisation et l'action collective. Mais cette vision a-politique du développement local pose plus de questions qu'elle n'en résout. Nous n'en retiendrons que deux ici.

La première a trait à l'un des arguments central de la rhétorique participative, l'émergence et l'*empowerment* de nouveaux acteurs affranchis des logiques sociales (clientélisme, affairisme, allégeances « primaires », loyautés idéologiques) qui détournent de la participation ou, au mieux, en dévoient le sens. Or, cet argument est contestable à plusieurs titres. D'une part, il sous-estime la capacité d'adaptation des élites locales, « traditionnelles » et modernes, à la nouvelle structure d'opportunités induite par la mise en œuvre des politiques publiques locales, et leur aptitude à en capter les bénéfices en s'imposant comme intermédiaires obligés entre la population et l'administration locale. Il en est ainsi, par exemple, des structures notabiliaires, et notamment des chefferies que les réformes décentralisatrices ont re-légitimées au nom de l'efficacité politique et administrative. Or, toutes les études portant sur la problématique de la gestion des ressources naturelles, d'une importance cruciale en Afrique et, à ce titre, objet de nombreuses politiques sectorielles, concluent à la capacité de ce pouvoir notabiliaire à s'approprier les ressources locales en se positionnant au centre des processus de négociation et de décision. Un exemple parmi d'autres : au Burkina, la création de

³⁵ J.C. Ribot (*op. cit.* P. 19), note ainsi que « in 1994 over 300 of Senegal's 317 rural councils were of ruling Socialist Party », alors que R. Crook et Sverrisson (*op. cit.*, p. 25) indiquent qu'en Côte d'Ivoire, « local politics were entirely controlled by the party (*le PDCI-RDA*) given the single, closed-list system », ajoutant que « among rural council presidents, 74 of the 125 presiding over rural councils outside of the capital resided in the capital, 29 per cent were deputies in the National Assembly, and 9 per cent were ministers or held other high offices in government ».

³⁶ J.-P. Chauveau, « Participation paysanne et populisme bureaucratique », dans J.-P. Jacob et Lavigne-Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1994, p. 25-60.

³⁷ La discussion du concept de gouvernance a généré d'intenses débats au dossier desquels nous versons l'un des derniers ouvrages sur la question : G. Hermet et al. (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, CERI, Karthala (coll. « Recherches internationales »), 2005.

coopératives d'éleveurs et de commerçants dans le nord du pays a paradoxalement contribué au renforcement du pouvoir des chefs, qui se sont trouvés « dans la situation de centraliser les fonds nécessaires et d'avoir la haute main sur leur redistribution »³⁸. Des observations faites sur les politiques de gestion de l'environnement au Sénégal vont dans le même sens en s'interrogeant sur l'équité de la distribution « des coûts et des avantages associés aux projets ou aux réformes institutionnelles »³⁹. Il en est également ainsi des leaders d'ONG et autres « courtiers locaux en développement » qui, par leur capacité à s'appropriier les normes internationales et à se brancher sur les sources de financement extérieur, s'imposent comme les porteurs privilégiés des projets locaux de développement et « l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement. »⁴⁰ Placées en position d'arbitre, ces « courtiers » sont en mesure de contrôler les circuits de participation par différents moyens (alliance avec les élus locaux, confiscation du pouvoir de proposition, maîtrise des procédures administratives, etc.), quand ils ne sont pas eux-mêmes asservis aux logiques familiales et claniques.

D'autre part, cet argument est critiquable car il postule implicitement l'homogénéité de la société et ignore, ce faisant, ses clivages, ses conflits et ses rapports de force. Cette vision de l'Afrique s'inscrit dans le droit fil de ce que l'un des meilleurs historiens du continent appelle le « discours de la coutume »⁴¹ qui décline la société africaine idéale, figée dans son immuabilité culturelle et son unanimisme politique, un discours totalement approprié par la communauté de « développeurs » et systématisé sous le label développement « communautaire » ou « participatif »⁴². La prégnance de ce « paradigme » culturaliste de l'authenticité africaine est telle que les réformes pèchent fréquemment par « oubli » ou sous-estimation des aspects politiques de la participation, notamment l'organisation et la mobilisation des groupes sociaux subordonnés, ainsi que la perméabilité du local aux dynamiques politiques globales, nationales et internationales. Dans ces conditions, la participation communautaire se trouve souvent réduite à une simple procédure de consultation technique, les experts et les services administratifs se substituant, au nom de leur compétence, aux populations concernées mais également aux instances représentatives – les élus – ramenées au rang de modestes « advisory groups » qui ne sont pas sans rappeler les pratiques administratives coloniales⁴³. Outre le fait qu'il vide de son sens la démocratie locale, ce processus ne va pas sans induire également une crise de la représentation locale, soit que la population, en proie au désenchantement, retire sa confiance aux élus, accentuant de ce fait leur déficit de légitimité, soit que le comportement prédateur de ces élus⁴⁴ impose l'*exit option* comme unique option alternative. Dans tous les cas, le résultat en est une désaffection à l'égard du politique, qui favorise le contrôle de la participation par le pouvoir central et ses

³⁸ R. Pollard, « La démocratie ambiguë », *L'Année africaine 1992-1993*, Bordeaux, CEAN-CREPAO, 1993, p. 47-48.

³⁹ P. Utting, R. Jaubert (ed.), *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal*, IUED, UNRISD, 1998, p. 7-8.

⁴⁰ T. Bierschenk et al., (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Mayence-Paris, APAD-Karthala, 2000, p. 7.

⁴¹ J. Lonsdale, « Le passé de l'Afrique au secours de son avenir », *Politique africaine*, 39, septembre 1990, p. 143.

⁴² Pour une analyse plus fouillée de cette question, impossible à faire dans le cadre de cette communication, on pourra se reporter à R. Otayek, *Identité et démocratie dans un monde global*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 61-67 notamment.

⁴³ J. C. Ribot, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁴ Au Nigeria, soulignent ainsi D. Olowu et J.S. Wunsch (*op. cit.*, p. 66), « local elected officials appear to run primarily to develop business opportunities, and the more resources and authority localities seem to have, the larger the portion siphoned off seems to become ».

représentants locaux, ce qui est un sinon *le* trait discriminant des régimes autoritaires⁴⁵, et l'essoufflement de la mobilisation visée par la rhétorique participative.

A cet égard, on ne peut manquer de s'interroger sur un autre argument également consubstantiel à la rhétorique participative : la société civile. C'est la seconde et dernière question qu'on soulèvera brièvement ici, sachant qu'on l'a longuement évoquée ailleurs⁴⁶. On le sait, la notion de société civile a donné et donne lieu à des débats scientifiques dont l'intensité ne le cède en rien à la récurrence des instrumentalisation idéologiques dont elle est l'objet. Mais reconnaître les limites explicatives de cette notion ne dispense pas de la prendre au sérieux dans la mesure où elle fait désormais partie du lexique des acteurs, du Nord comme du Sud⁴⁷.

C'est notamment le cas de la gestion participative dont il est dit, dans le droit fil des observations tocquevilliennes relatives au dynamisme associatif américain, qu'elle représente une aspiration naturelle des populations dont la mobilisation au sein des institutions constitutives de la société civile (ONG, associations, mouvements religieux, etc.) fraierait la voie à la démocratie et au développement. Dans cette perspective, la décentralisation surviendrait en réponse à un appel plus ou moins articulé du « bas » et signerait « une réappropriation du pouvoir dont il est implicitement supposé que le peuple a été dépossédé par les pratiques notabiliaires antérieures »⁴⁸. Mais cet argument est discutable pour trois raisons au moins. D'une part, l'observation montre, au contraire, que la décentralisation est le plus souvent impulsée d'en haut et c'est en haut qu'elle est pensée en politique publique et traduite en objectifs. Telle est en tout cas l'une des conclusions à laquelle arrivent R.C. Crook et J. Manor à l'issue de l'analyse comparée de quatre expériences décentralisatrices en Afrique et en Asie⁴⁹. Une des rares exceptions à ce schéma général, hormis le cas sud-africain évoqué plus haut, est le Nigeria où la création de *local governments* par « scissiparité » s'inscrit clairement dans des stratégies totalement assumées par les élites locales et s'explique au regard des logiques de redistribution de la rente pétrolière inhérente au système fédéral en vigueur⁵⁰. D'autre part, même s'il n'émane pas des populations un appel clair à l'Etat et même si elles se mobilisent volontiers autour de projets d'intérêt collectif, c'est sans doute moins par esprit de revanche contre l'Etat que parce que, confrontées à sa démission, elles n'ont d'autre choix que de s'auto-organiser pour pallier son désengagement. Enfin, cet argument est contestable car il ressortit à une vision mythifiée de la société civile dont il

⁴⁵ A la suite de J. Linz, M. Camau et V. Geisser (*op. cit.*, p. 39) identifient le régime autoritaire par deux caractéristiques : « la limitation du pluralisme et la dépolitisation des citoyens ».

⁴⁶ Cf. notamment R. Otayek, *op. cit.*, p. 121-129 et, du même auteur (ed.), « La société civile. Une vue du Sud », *op. cit.*

⁴⁷ A cet égard, on ne peut qu'être surpris des critiques de P. Chabal et J.-P. Daloz qui nous reprochent de sacrifier à une vision idéologique et normative de la société civile, confondant ainsi les « bons sentiments militants » qu'ils nous prêtent avec le souci d'appréhender la place que tient le discours sur la société civile dans les stratégies d'acteurs et l'action collective. Cf. P. Chabal et J.-P. Daloz, « How Does *Africa Works Work* ? Retour sur une lecture hétérodoxe du politique en Afrique noire », dans A. Triulzi et M. Cristina Ercolussi (ed.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milano, Feltrinelli Editore, 2002, p. 113-129. Ces critiques sont d'autant plus incompréhensibles que notre contribution dans le même ouvrage ci-dessus cité est consacrée justement en partie à la déconstruction des conceptions idéologiques et normatives de la société civile. Cf. R. Otayek, « Civil society and democracy : A critical and comparative view from an African perspective », p. 129-152.

⁴⁸ R. Balme, « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », dans A. Mabileau et C. Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, p. 85.

⁴⁹ *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation. Accountability and Performance*, Cambridge, CUP, 1998.

⁵⁰ Sur les dynamiques scissipares du fédéralisme nigérian, cf. notamment les travaux de D. Bach.

postule là aussi l'homogénéité, la capacité à être le dépositaire du bien public et la faculté de se dispenser de l'action organisatrice de l'Etat. On peut, au contraire, faire l'hypothèse que le volontarisme, sinon le spontanéisme inhérents au développement participatif expriment peut-être davantage « un désarroi qu'une vision sociale renouvelée »⁵¹, surtout dans un contexte où à la faiblesse structurelle de la fiscalité locale se greffe le refus ou l'incapacité du pouvoir central de transférer les ressources budgétaires censées accompagner le transfert de compétences aux collectivités locales dont il entretient ainsi la dépendance à son égard.

Conclusion

Loin d'être ce mécanisme neutre porteur de partage du pouvoir, la décentralisation apparaît plutôt comme l'ultime ruse des régimes post-transitionnels africains pour se redéployer sans remise en cause radicale de leur nature au sujet de laquelle les concepteurs internationaux des réformes ne s'interrogent que marginalement. Dans cette optique, la reconfiguration des modes d'articulation des périphéries au centre, comme la réduction du rôle de l'Etat aux plans politique et économique, ressortissent bien souvent à des stratégies de survie où la simple rationalité politique commande de lâcher du lest à la périphérie pour ne rien concéder de fondamental au centre. Mais même dans cette hypothèse, l'automutilation à laquelle consent le pouvoir central est largement compensée par sa capacité à reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre, soit en vidant la décentralisation de son potentiel « démocratisant » en ne l'appliquant que partiellement (c'est-à-dire dans les domaines qui ne menacent pas son hégémonie), soit en réorganisant, par divers moyens, la dépendance à son égard des périphéries, soit encore en faisant de la mise en œuvre de la décentralisation une affaire technique et bureaucratique dans le cadre de laquelle les acteurs sociaux, réduits au rang d'exécutants, sont de simples sujets. Il y a là, peut-être, une piste qui explique l'étonnante récurrence des transitions sans alternance en Afrique.

⁵¹ A. Dubresson et al., « Qui dirige la ville ? Pouvoirs locaux et gestion urbaine en Afrique australe (Botswana, Malawi, Namibie, Zambie, Zimbabwe) », *Chroniques du SUD*, 13, juillet 1994, p. 74.