

La circulation internationale des politiques de décentralisation en Afrique : entre idéalisme du dehors et réalisme du dedans

Pr Joseph KEUTCHEU

Agrégé de Science politique

Vice-Doyen chargé de la scolarité, de la statistique et du suivi des étudiants

Coordonnateur du Master « Gouvernance locale, décentralisation et développement », FSJP, Université de Dschang

Pour introduire... 1/5

- A la base de toute politique publique, des idées (problèmes, solutions)...
- A la base des politiques de décentralisation, des idées (problèmes, solutions)...
- Constat de la globalisation des idées de décentralisation



Décentralisation politique



Décentralisation du marché



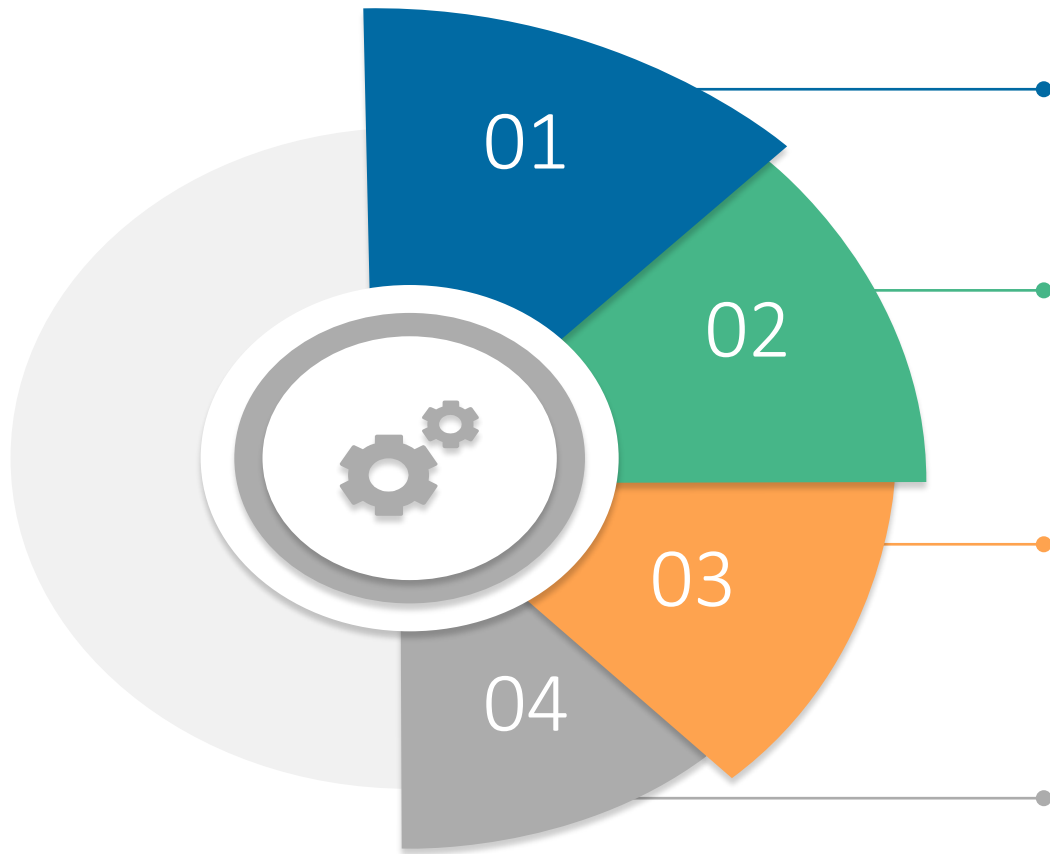
Décentralisation administrative



Décentralisation des finances

Pour introduire... 2/5

- Depuis les années 1990, essor de la décentralisation comme opérateur central dans la narration des pratiques politiques dans le monde



Certes, le parfum décentralisateur à l'occasion de la parenthèse coloniale en Afrique (historicité)

A l'orée des années 1990-2000, décompression autoritaire : développement des idées relatives à l'accroissement du pouvoir des localités et à la participation politique des populations locales

Depuis lors, vulgarisation du phénomène de décentralisation et de son corollaire attendu, la gouvernance locale

Émergence de discours internationaux de type normatif, prescriptif et promotionnel sur ce que le « design » institutionnel de l'Etat africain devrait être

Pour introduire... 3/5

1 QUESTION DE DÉPART

Comment rendre compte de la réalité de la montée à la mode de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique ?

QUESTIONNER LA FABRIQUE DE L'ÉTAT EN AFRIQUE

Envisager la décentralisation dans un contexte de formation internationale et de réceptions nationales des grammaires institutionnelles.

2

Décentralisation en Afrique
Regard à partir du paradigme de la circulation

3 CONSTAT BIBLIOGRAPHIQUE

L'abondance de travaux relatifs à la décentralisation en Afrique inversement proportionnelle aux réflexions profondes sur la circulation internationale des savoirs, des techniques, des experts y relatifs (Mfo, 2018; Nack Mback , 2003; de Sardan, 1998)

4

ORIENTATION DE LA PRÉSENTE DISCUSSION

Analyse des échanges internationaux de « bonnes solutions » permettant de rapprocher les gouvernants des besoins des gouvernés.

Pour introduire... 4/5



Retour d'expérience : missions d'accompagnement d'organisations de la société civile (OSC) dans des projets de gouvernance locale (4 États africains)



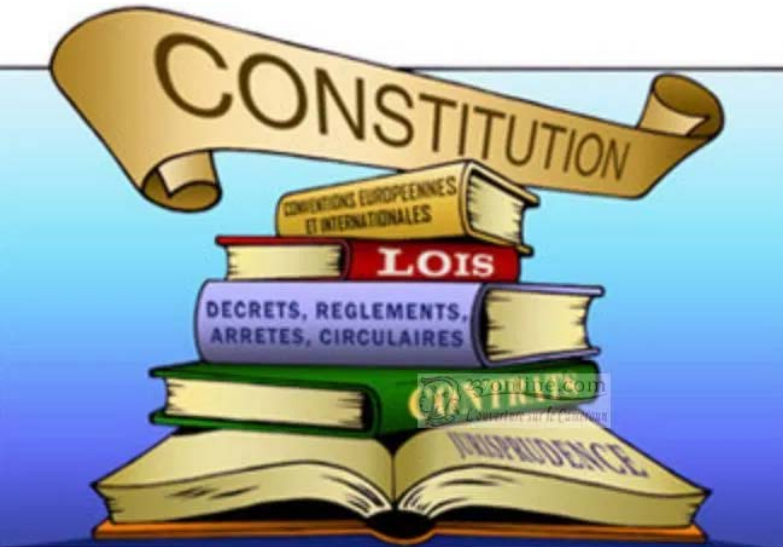
Perspective comparée. Sites d'observations : Cameroun, Mali, Sénégal et Tchad



Réflexion organisée autour des questions suivantes : quelles sont les modalités et les instruments de transfert des politiques de décentralisation vers l'Afrique ? Pourquoi les acteurs s'engagent-ils dans le transfert ou la réception de ces politiques ? Quels en sont les effets dans le pays d'accueil et sur les populations locales?



Transfert de politique = un processus par lequel les connaissances sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées dans un contexte politique sont utilisées dans l'élaboration de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées dans un autre cadre politique (Marsh & Dolowitz, 2000)



Pour introduire... 5/5



DONNÉES

Étude reposant sur une recherche qualitative:

- Observation participante dans les 4 pays
 - 15 entretiens individuels semi-directifs par pays
 - 6 FGD par pays
- Discours d'acteurs sur le processus de décentralisation



PARADIGME

Policy transfer studies (Marsh & Dolowitz, 1996, 2000) :

- Analyse des phénomènes contemporains de diffusion, et de convergence de politiques publiques
- Discussion des affirmations sur la dimension exogène de la fabrique de l'action publique



PLAN

- Mécanismes et instruments de transferts des idées et pratiques de décentralisation vers l'Afrique
- La réception des modèles de « bonnes conduites » décentralisatrices en Afrique

I – Circulation internationale des normes de décentralisation et idéalisation de la gouvernance locale en Afrique



Comprendre l'expansion générale des idées et pratiques de décentralisation en Afrique (1)



Scruter les coalitions d'acteurs au cœur de la construction progressive d'une culture de la décentralisation sur le continent (2)

1/ Comprendre l'expansion générale des idées et pratiques de décentralisation en Afrique



Référentiel politique (démocratie locale)

- A partir des années 1990, le temps mondial de la démocratie
- Circulation rapide sur le continent d'idées relatives à l'amélioration du rapport entre gouvernements et populations
- La décentralisation contemplée comme « valeur ajoutée » des processus démocratiques en cours (les partenaires internationaux pour un nouveau « design institutionnel des États africains »)



Référentiel économique (néolibéral)

- Autolimitation pragmatique (« l'Etat ne peut pas tout faire ») vulgarisée par les bailleurs de fonds internationaux
- Regard des décideurs internationaux de plus en plus tourné vers les initiatives des populations de base sensées prendre le relais ou appuyer les institutions étatiques dans le combat pour le développement.
- Instillation de la décentralisation dans les mutations institutionnelles du Sénégal, du Mali, du Tchad et du Cameroun via les conditionnalités de l'aide économique.

Au cœur de la montée en mode de la décentralisation en Afrique se trouvent deux référentiels de l'action publique



Référentiel économique (néolibéral)

- Les bailleurs de fonds internationaux, « **entrepreneurs de transfert de décentralisation** » en Afrique
- Le financement et l'appui technique = « **instruments d'action publique** » internationale (Lascoumes & Le Galès, 2007 ; Christofer Hood, 1986)
- Prescription du délestage de l'Etat en ce qui concerne notamment les politiques d'éducation, de santé, d'eau au profit d' « acteurs locaux », de « dynamiques locales », d' « organisations de base » ou d' « initiatives populaires ».
- Financement le Programme national de développement participatif (PNDP) au Cameroun et le Programme urbain de développement et de décentralisation (PUDD) au Sénégal
 - appui financier au développement des communes et communautés rurales ;
 - renforcement des capacités des acteurs du développement local à
- Au Mali, financement du Projet d'assistance technique pour la gouvernance et la décentralisation budgétaire par le Banque mondiale.
- L'obtention de financements pour des programmes économiques conditionnée par la prise de mesures nationales de décentralisation et par leur mise en œuvre effective.



Référentiel économique (néolibéral)

- Relents idéalistes :
 - amener les détenteurs du pouvoir politique en Afrique à passer de la culture de l'information à celle de la co-décision
 - faire émerger le local comme sanctuaire naturel de la participation politique.
- Au Mali, au Sénégal, au Cameroun et au Tchad, relents idéalistes présents dans les actions des partenaires techniques et financiers tels que le Programme de Nations Unies pour le développement (PNUD), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), l'Agence française de Développement (AFD), et la Coopération Technique Belge (CTB).
- Entre 2001 et 2009, l'Etat malien et les partenaires techniques et financiers (PTF), ont injecté un peu plus de 128 milliards de FCFA (plus de 195 millions d'euros) dans le développement des collectivités territoriales
- Implication profonde du PNUD dans la conception et la mise en œuvre du Programme national de développement local (PNDL) au Sénégal, dans le Projet « Renforcement des capacités des collectivités territoriales et développement local dans les régions de Tombouctou et Mopti » au Mali et dans le projet « Promotion de la gouvernance locale et renforcement des capacités politiques des acteurs non étatiques dans les régions de l'Ouest et du littoral (PGL/OL) au Cameroun

2/ Scruter les coalitions d'acteurs au cœur de la construction progressive d'une culture de la décentralisation sur le continent



Interactions et transactions entre acteurs

- Interactions loin d'être lisses...
- Compétition permanente entre coalitions de cause, entre plusieurs systèmes de croyances sur ce qui fait problème dans la gouvernance locale en Afrique
- A chaque coalition une axiologie de l'Etat africain qui, telle un filtre cognitif, oriente son action.

Aller au-delà des mécanismes et des instruments mis en branle, observer les « entrepreneurs de transferts » de décentralisation

Les coalitions de cause dans le transfert des politiques de décentralisation en Afrique

1 Octroi de droits aux collectivités territoriales

- Diffusion d'idées néolibérales sur le délestage de l'Etat et sur le transfert de certaines compétences de l'Etat au profit des CT
- Forte jusqu'à la fin des années 1990
- Acteurs principaux : Banque mondiale et structures apparentées

2 Développement local (capacitation des OSC et acteurs locaux)

- Insistance sur l'évaluation des processus de décentralisation jusque-là en vigueur
- Déploration de la faiblesse ou le caractère inachevé du processus
- Aller au-delà de l'énonciation des textes juridiques
- Acteurs clés: PNUD, le FAO, l'Union africaine

3 Approche culturelle (émergence/préservation des spécificités culturelles locales)

- Valorisation des ressources culturelles et patrimoniales à l'intention des collectivités locales africaines
- Acteurs-clés: UA, Institut africain de la gouvernance (IAG) UNESCO, Centre de recherche pour le développement international (CRDI),

Effets des coalitions de cause dans le transfert des politiques de décentralisation

1 Octroi de droits aux collectivités territoriales

Création de CT


- Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun: « *La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé* » ;
- Loi cadre de la décentralisation au Mali (loi n° 93-008/PM-RM du 11 février 1993)
- Réforme dite de « régionalisation » au Sénégal en 1996

2 Développement local (capacitation des OSC et acteurs locaux)

- Mobilisation et valorisation productive des ressources et des énergies locales au sein des Etats africains des États concernés (notamment les actions du PNDP au Cameroun, du Programme urbain de développement et de décentralisation (PUDD) au Sénégal)

3 Approche culturelle (émergence/préservation des spécificités culturelles locales)

Valorisation des ressources culturelles et patrimoniales à l'intention des collectivités locales africaines (Exemple: le projet « Route des chefferies » au Cameroun, production d'activités autour de Île de Gorée et du Musée d'Art africain à Dakar au Sénégal)



Mais, si les idées et pratiques transférées emportent avec elles le champ (occidental) de production dont ils sont le produit,

il ne reste pas moins que les récepteurs, étant eux-mêmes insérés dans un champ différent, les réinterprètent en fonction de la structure dudit champ.

II – La « réception » à l'épreuve des grammaires décentralisatric es autochtones en Afrique



—●
**La réception comme
adaptation conservatrice
de bureaucraties centrales**



—●
**L'émergence d'un
répertoire populaire de
réception des valeurs de
décentralisation**



1/ La réception comme adaptation conservatrice de bureaucraties centrales



« Traduction nationale » des modèles internationaux de décentralisation

L'idéalisme décentralisateur du « dehors » rattrapé par le réalisme du « dedans »

- Des solutions de décentralisation s'écartant peu du statu quo ante car piégées par la fiction de l'unité nationale qu'incarne le pouvoir central (« *path dependency* »)
- Le pouvoir central enclin à gommer les velléités d'émergence de pôles de pouvoir concurrents sur son territoire
- la simulation comme mode opératoire des pouvoirs publics en matière de décentralisation : volontarisme législatif et réglementaire drapé d'une enveloppe décentralisatrice, mais travaillé en filigrane par un tropisme centralisateur fort (incrémentalisme dans les politiques de décentralisation)



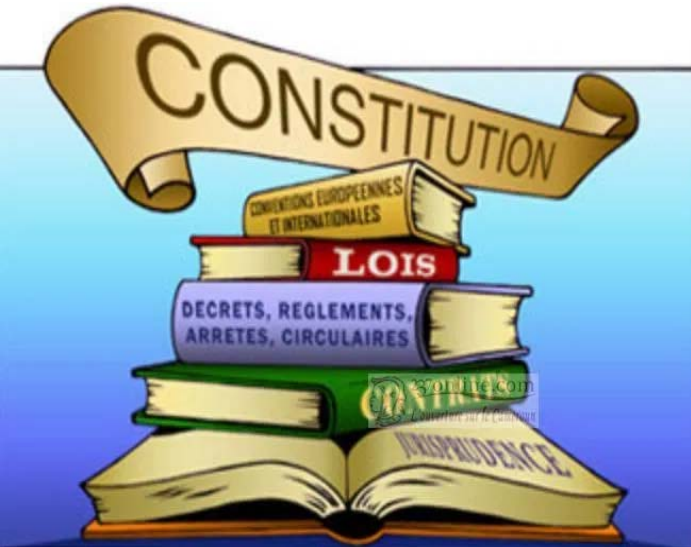
Au Cameroun, forte volonté du « centre » de monopoliser l'impulsion et l'orientation politique du territoire. L'exercice des compétences locales dépendante des interventions de l'Etat (appui financier, subventions pour la construction des infrastructures); tutelle solide du « centre » sur les CTD



Au Mali, fortes considérations d'unité nationale dans la « traduction nationale » des modèles internationaux de décentralisation. Centralisme administratif vigoureux les tentatives de décentralisation du nord Mali, notamment de l'Azawad



Le Sénégal (rébellion de Casamance) et le Tchad (guerre civile avec de forts relents de guerre interethnique), hantise permanente du péril centrifuge : « centralisation » de pouvoirs sectoriels (éducation, santé, entretien routier, etc.) que l'on déclare pourtant vouloir décentraliser.



2/ L'émergence d'un répertoire populaire de réception des valeurs de décentralisation



Participation mitigée des populations locales dans la gestion de leurs propres affaires

- Capacité de participation au processus semble très inégalement distribuée au sein de la population (sentiment d'incompétence politique chez une large frange de la population)
- Capture du pouvoir par l'élite locale au détriment des populations vulnérables comme les femmes ou des groupes marginaux (centralisation de la décentralisation?). Exple: Au Sénégal, les femmes peu nombreuses dans les conseils ruraux ou municipaux; Au Tchad, la ville de Kelo était encore récemment la seule à compter une femme comme maire.
-

Prendre au sérieux le « métissage » qui caractérise la « réception » de la décentralisation en Afrique par les populations locales



Existence de soupapes d'émancipation des acteurs locaux subordonnés

- Possibilités pour ces acteurs de s'insinuer, selon leurs temporalités et leurs micro-procédures, dans la gouvernance locale
- Levier de la participation de plus en plus activé à travers des mécanismes d'apprentissages sociaux et organisationnels (foisonnement d'associations ou de comités de développement local, leur participation à de multiples séminaires de renforcement des capacités relativement à la décentralisation, l'appropriation progressive par ces groupes d'instruments d'action publique locale tels que les budgets participatifs)
- Existence de registres cognitifs et normatifs différents de ceux des entrepreneurs internationaux de décentralisation: au Sénégal notamment, dynamiques maraboutiques prenant en charge l'ensemble de la vie sociale et économique au niveau des collectivités locales (Touba, foyer religieux de la confrérie des mourides ; à Tivaouane, foyer des Tidjanes; dans les régions de Thiès, Kolda, Tambacounda et Fatick); Au Sénégal, au Cameroun, au Mali et au Tchad, dialectique de fait entre allégeance des populations aux autorités municipales et allégeance à l'autorité des confréries religieuses

Pour ne pas conclure...

- Le vent de « localisme » souffle aujourd'hui sur les Etats africains, du fait de la diffusion des idées de décentralisation
- Ce vent décentralisateur a un fort potentiel de redéfinition en profondeur des agendas et des instruments de l'action publique.
- Ce vent résulte d'un bricolage constitué d'apports externes et internes.
- Nécessité scruter et d'orienter au mieux (via les mécanismes continue d'apprentissage sociaux) ces bricolages pour faire concorder les intérêts du centre et de la périphérie



**THANK
YOU**