

**Décentralisation et démocratisation:
quelques exemples en Afrique et en Amérique latine**

Attac – Mons, le 08 mars 2006

Définition La décentralisation est le processus à travers lequel une autorité centrale transfère un ensemble de compétences et de ressources à un niveau territorial inférieur : province, département ou municipalité. La décentralisation est plus que la déconcentration car elle correspond à la création de nouvelles entités politiques, dirigées par des corps élus la population électorale, ayant un pouvoir de décision propre dans les matières qui les concernent.

La décentralisation est à la croisée de différents courants/évolutions qui correspondent à des agendas reposant sur des principes pourtant fort différents:

- la doctrine du développement des agences internationales: les réformes de "seconde génération" / les réformes institutionnelles
- les tenants d'un développement "populaire": théoriciens et acteurs dans la foulée des processus de démocratisation (Brésil, Afrique du Sud) et du "top –down" développement
- les représentants d'ethnies ou de groupes minoritaires (Bolivie, Guatemala, etc.), dont les revendications d'autonomie montent en puissance.

D'après les cadres de la coopération internationale, la décentralisation des structures politiques et administratives est une réforme indispensable pour stimuler le développement local et la bonne gestion des affaires publiques. Elle permet de rapprocher le pouvoir des citoyens et donc d'augmenter l'efficacité des différents services publics et de mieux répondre aux besoins en développement des citoyens.

Là où le bât blesse c'est que ces affirmations, reposant sur le consensus du "retrait de l'Etat" et la généralisation d'un nombre limité de cas heureux, vont avoir une prétention universelle. Dans les années 90, le processus de décentralisation devient une composante à part entière de la doctrine du développement des agences de coopération et de ce fait, il devient une formule qui doit être administrée sans exception à l'ensemble des pays dépendant de la coopération. Comme toute théorie du développement à prétention universelle, la thèse de la décentralisation "démocratique" fait fi de l'extrême diversité des situations sociopolitiques dans l'ensemble hétéroclite des "pays en développement". Malheureusement pour les cadres de la Banque mondiale, la réalité est plus complexe et diversifiée que leurs théories et les kits qui l'accompagnent ne le suggèrent.

Car les processus de décentralisation sont avant tout déterminés par les conditions politiques, sociales et culturelles concrètes dans lesquelles ils sont mis en place. Ils dépendent du contexte politique national, des réalités sociales locales, de l'histoire des relations entre les autorités centrales et les pouvoirs locaux, faite de négociation, d'affrontement ou de respect mutuel. Comme tout phénomène politique, les processus de décentralisation ne se jouent pas dans des vides sociaux, mais dans des territoires structurés par une histoire, des traditions, des rapports de dépendance ou de force entre groupes sociaux, des registres normatifs différents. Chaque processus de décentralisation a donc quelque part sa propre histoire et ses effets propres, au-delà des intentions et des stratégies de ses initiateurs, et des jugements que l'on peut porter sur ceux-ci.

Dans la réalité donc, la mise en oeuvre des processus de décentralisation va donner des résultats radicalement différents d'un pays à l'autre, voire d'une collectivité à l'autre dans un même pays. Dans certains pays elle va effectivement permettre une véritable

démocratisation du pouvoir local, en contribuant à la formation d'un espace public local, en donnant de nouvelles opportunités de participation politique aux différents groupes sociaux et en encadrant la réalisation d'infrastructure et de services publics d'intérêt général (exemple du budget participatif à Porto Alegre). Dans d'autres pays cependant, la décentralisation ne va pas dépasser le stade d'une initiative volontariste, formelle, superficielle, qui ne dépassera pas véritablement le stade du discours des dirigeants.

La principale explication de ces échecs réside dans le fait que dans ces pays, en général, la décentralisation n'est pas le résultat d'une dynamique interne, d'une maturation politique, d'un mouvement social, mais elle est la démonstration de l'incorporation des réformes dictées de l'extérieur. Il s'agit avant tout de montrer aux bailleurs de fond que la décentralisation fait partie des priorités du gouvernement.

Le processus tout entier est marqué par l'extranéité de l'impulsion et ne correspond pas à l'application d'un véritable projet politique, concerté avec les différentes composantes de la société. L'élaboration du cadre juridique et réglementaire, le découpage des nouvelles collectivités territoriales et l'établissement de leurs compétences est réalisé loin des populations, dans les bureaux des ministères, sous le contrôle des consultants et des experts internationaux. Bien souvent, les formules retenues empruntent largement aux modèles européens ou américains et sont en complet déphasage par rapport aux réalités sociopolitiques et culturelles nationales.

Il s'agit d'un mouvement qui va du haut vers le bas, initié au sommet et imposé aux populations. Cette tendance est renforcée par la nature autoritaire ou semi-autoritaire de la majorité des régimes post-coloniaux, s'agissant de l'Afrique. Comme toute réforme décidée dans un contexte politique fermé, on ne sait pas vraiment d'où elle vient, il n'y a aucun débat public et elle n'est même pas expliquée aux populations. Les gens vont donc subir cette réforme passivement, comme beaucoup d'autres, et ne vont pas se sentir impliqués par la création des nouvelles collectivités territoriales. En vérité la majorité des gens n'en ont tout simplement pas entendu parler.

Ces régimes semi-démocratiques, où un parti, une famille ou un clan contrôlent l'ensemble des rouages de la vie politique, considèrent la décentralisation uniquement du point de vue de leur propre pouvoir. L'objectif premier de ces régimes est de renforcer ce pouvoir et d'empêcher la naissance de forces politiques qui échapperaient à leur contrôle et pourraient à terme menacer leur hégémonie, souvent chèrement conquise. C'est dans ce jeu politique que s'inscrit la décentralisation. Le transfert de compétences et de ressources à l'échelon local doit donc contribuer à renforcer le parti au pouvoir, à ramifier le réseau de clientèle du régime et à augmenter son contrôle sur les différents territoires du pays. Il s'effectue donc dans les régions où les élites locales sont membres du parti unique, mais rencontre mille et un blocages, rétention de ressources ou d'informations de la part des autorités centrales, dans les communes ou des candidats des partis de l'opposition ou des candidats indépendants sont élus.

Il faut également tenir compte du fait que le pouvoir local reste largement détenu par les autorités traditionnelles, en particulier dans les zones rurales. Les différents aspects de la vie collective - allocation des terres, la justice, etc. - sont régies par des règles coutumières ancestrales. Ces autorités traditionnelles ont d'autant mieux survécu à la période coloniale que bien souvent, elles ont été instrumentalisées par les autorités coloniales pour asseoir leur pouvoir sur de vastes étendues et mieux contrôler les populations (*indirect rule*). Les nouvelles institutions et autorités publiques coexistent donc avec ces institutions traditionnelles, dont la légitimité populaire est solidement ancrée. Ces institutions vont soit rentrer en concurrence soit composer avec les chefferies traditionnelles, qui ont le pouvoir de miner leur autorités et d'orienter leurs décisions, quand ce ne sont pas les chefs traditionnels qui vont eux-mêmes s'emparer de ce pouvoir politique.

Il faut donc avoir à l'esprit que la scène politique locale n'est pas nécessairement plus démocratique qu'au niveau national. Ce n'est pas seulement vrai pour l'Afrique, c'est également le cas en Asie et en Amérique latine (voire même en Europe), où beaucoup de régions restent inféodées au pouvoir politique, économique ou social des élites traditionnelles. Qu'on les appelle caciques, patrons, parrains ou big men, leur ascendant sur la population locale leur permet d'instrumentaliser la décentralisation en vue d'augmenter leur ressources économiques et politiques. C'est pourquoi, comme le disent certains habitants lucides: "la décentralisation n'est en réalité qu'une décentralisation de la corruption", ou "une décentralisation de la centralisation", car les mêmes pratiques autoritaires et prédatrices qui règnent au sommet d'Etat se reproduisent à l'échelle des municipalités et des communes.

Conclusions

Les réformes de décentralisation n'équivalent pas automatiquement à un progrès en termes de démocratisation, la décentralisation ne "produit" pas de la démocratisation par sa simple existence. Nous pensons que les résultats de la décentralisation, et son degré d'appropriation par les populations, dépendent avant tout des forces sociales et politiques qui la portent. L'existence d'une vie démocratique réelle à l'échelle nationale - d'un véritable espace public où une pluralité d'opinions peuvent s'exprimer et les intérêts des différents secteurs sociaux sont représentés – est sans doute la première condition. La capacité des secteurs populaires traditionnellement marginalisés – travailleurs, femmes, paysans, indigènes, chômeurs – à s'organiser et à construire de véritables contre-pouvoirs à l'échelle nationale et à l'échelle locale est une seconde condition. Elle permet le contrôle public nécessaire pour que les ressources ne soient pas privatisées mais investies dans des projets socialement utiles. Enfin il faut veiller à ce que ces processus n'aient pas une simple fonction de compensation du retrait d'un Etat sous ajustement structurel. Auquel cas elle ne serait rien de plus qu'un pis-aller.