



HAL
open science

L'Etat et la ville. Héritages historiques et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique

Laurent Fourchard

► **To cite this version:**

Laurent Fourchard. L'Etat et la ville. Héritages historiques et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique. Fourchard Laurent. Fourchard L. (ed.) Gouverner les villes en Afrique,, Karthala, pp.9-20, 2007, l'Afrique politique. hal-00629063

HAL Id: hal-00629063

<https://hal.science/hal-00629063>

Submitted on 17 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'État et la ville

Héritages historiques et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique

Laurent Fourchard

Cet ouvrage privilégie un objet – la ville et ses pratiques de gouvernement – en combinant les jeux d'échelles (globale, nationale et locale) et les jeux d'acteurs (publics/privés). Sont analysés ici les liens entre l'État et le gouvernement local autant que les relations des acteurs privés (individus, associations, syndicats, milices) avec les différents échelons de l'État (gouvernement local ou municipalité, l'État et ses services). Cette entreprise n'est pas entièrement nouvelle. En témoignent par exemple les travaux déjà anciens sur le rôle de l'État dans la planification urbaine¹ ou les recherches plus récentes sur les politiques de décentralisation des années 1990². De même, les relations entre acteurs localisés en ville, administration coloniale et pouvoir impérial ont en partie été analysées par l'histoire sociale et politique des quinze dernières années³. La prise en compte du jeu d'échelles apparaît de fait incontournable aussi bien dans la compréhension politique du « local » (Dahou & Foucher 2005) que dans l'analyse de la cité-État et plus généralement de la cité en Afrique (Holder & Peatrik 2004). Toutes ces interrogations sur les relations externes de la ville, de la cité ou du local (avec la campagne, avec l'arrière-pays, avec le pouvoir central, ou avec l'international) évitent ainsi de tomber dans un nouveau localisme (*new localism*) qui considère isolément les stratégies locales, la capacité des acteurs locaux, les régulations locales (Le Galès 2003 : 27). De fait, les stratégies

-
1. Sur cette question, voir la recension datée mais toujours utile de MABOGUNJE 1990.
 2. Pendant longtemps les études sur la décentralisation, notamment en Afrique, furent marquées par leur enthousiasme, leur optimisme et la faiblesse des études empiriques ; voir les recensions de STAMP 1986 et BORHAUG 1994. Ce n'est plus le cas aujourd'hui comme en témoignent les nombreux projets menés dans le cadre du PRUD (Programme de recherche urbaine pour le Développement, GOLBLUM, OSMONT & DIAZ 2004). JAGLIN & DUBRESSON (1993) ont proposé une des premières introductions en France à la décentralisation appliquée aux villes d'Afrique.
 3. Voir les recensions d'histoire urbaine ou les bilans historiographiques par région dans BURTON 2004, FOURCHARD 2004, HARRIES 2004.
-

d'acteurs ne peuvent se faire indépendamment des transformations plus larges comme la réorganisation de l'État et les restructurations de l'économie.

Si les études de cas présentés ici se limitent à la ville, cette dernière n'est pas considérée comme un acteur collectif unitaire mais comme un terrain d'expression des rapports de pouvoir entre des coalitions d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, locaux, nationaux et transnationaux dont rend bien compte la multiplicité des secteurs analysés (services urbains, gestion des marchés et des gares routières, gestion foncière, politiques de propriété, plans d'aménagement, réformes institutionnelles, sécurité, gestion des héritages de l'apartheid). De même, la diversité des terrains observés en Afrique de l'Ouest (Nigeria, Ghana, Guinée, Burkina Faso) et en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie, Mozambique) permet de montrer les limites relatives de certains « paradigmes globaux de gestion et de gouvernement des villes » mis en œuvre par les grandes institutions internationales : ce qui prime ici comme dans d'autres recherches empiriques menées ailleurs, « c'est la diversité des conceptions et formes historiques nationales et locales de mise en œuvre de ces paradigmes » (Dorier-Apprill & Jaglin 2002 : 6).

Diversité des acteurs, diversité des terrains mais aussi diversité des méthodes. Ces résultats sont effectivement l'aboutissement de plusieurs programmes de recherche menés entre 2000 et 2004 à partir de méthodologies propres à la discipline des chercheurs (histoire, géographie, sociologie, science politique) ou, par emprunt, aux méthodes des disciplines voisines. Au Nigeria, le croisement des méthodes historiques (dépouillement d'archives et presse) et des sciences sociales (analyse quantitative des questionnaires) a permis de mieux appréhender la nature des changements sur la moyenne durée (cinquante ans) ainsi que les perceptions des politiques des gouvernements locaux et nationaux. Ailleurs, ont souvent été combinés l'observation participante, les entretiens non directifs et la consultation de rapports et d'archives officiels et de la presse. Cet ouvrage participe ainsi d'un effort de confrontation des chercheurs en sciences sociales et sciences humaines afin de contribuer à une analyse pluridisciplinaire de la ville en Afrique. Par delà la diversité des approches, les auteurs évaluent le poids des héritages institutionnels, politiques, sociaux, et géographiques autant que la prégnance ou le reclassement des anciens acteurs individuels et collectifs dans la manière de gouverner les villes. Aussi la combinaison du temps court et du temps moyen tout comme la prise en compte de ces héritages permettent-elles d'évaluer l'impact réel de normes internationales et des politiques nationales dans le changement des pratiques des gouvernements locaux ainsi que l'émergence – ou non – de nouveaux acteurs à l'échelon local.

* * *

Au cœur des relations entre ces jeux d'échelle se trouve la question de la décentralisation, entendue comme un transfert de responsabilités, de ressources humaines et financières et de compétences des États à des échelons inférieurs démocratiquement élus. De nombreux acteurs influents au sein des gouvernements en Asie, en Afrique et en Amérique latine, dans les agences de développement international et dans le milieu universitaire

sont désormais enthousiastes à l'idée de décentralisation dans les pays en développement (Crook & Manor 1998 : 1). L'initiative semble venir de la Banque mondiale qui a redécouvert le concept dans les années 1980 après avoir suggéré quelques années auparavant le rôle positif de l'urbanisation dans la croissance économique (Randal Smith 2001 : 167, Osmont 1995 : 255-258). Un certain consensus s'est effectivement dégagé sur les vertus du local : les économistes néo-libéraux le voient comme un moyen de limiter le pouvoir des États centralisés, les leaders de régimes autoritaires, comme un substitut de la démocratisation à l'échelle nationale, les régimes plus démocratiques, un moyen de gouvernement plus réactif aux besoins locaux (Crook & Manor 1998 : 1).

À l'échelle des continents, il semble que ce mouvement soit cependant fort inégalement avancé ; il serait faible en Afrique subsaharienne alors qu'il serait mieux enraciné en Amérique latine et aurait suscité des expériences très diverses en Asie (Rogerson & Nel 2005). Il est fort probable que cette faiblesse relative d'une autonomie politique des villes soit en partie liée à la trajectoire historique des États en Afrique. Sauf exception, les formations étatiques « précoloniales » ont rarement concédé une autonomie aux villes de leur territoire⁴. À la différence des villes de l'Occident médiéval, les grandes cités de la savane et du Sahel (Kano, Katsina, Tombouctou, Agadès) furent plutôt le centre administratif d'un pouvoir central, et n'ont pas revendiqué des institutions autonomes et différentes de celles des États et des princes qui les contrôlaient⁵. La période coloniale de la première moitié du 20^e siècle a surimposé la centralisation bureaucratique aux structures politiques préexistantes tout en leur autorisant une relative autonomie administrative⁶. À l'exception de quelques municipalités élues par un collège électoral restreint (Quatre communes du Sénégal, Lagos, Freetown) les villes d'Afrique étaient alors gérées par des administrateurs coloniaux ou des chefs nommés par le pouvoir central. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cet héritage centralisé fut en partie modifié par une libéralisation politique relative dans les empires français et britannique. C'est dans ce contexte que l'on peut replacer les quatre périodes clés du processus de décentralisation-recentralisation proposée par Olowu et Wunsch pour l'ensemble du continent (2004 : 29-46).

Dans les années 1950, les gouvernements locaux connaissent une période de développement autonome dans les domaines britanniques et français : des municipalités sont élues au suffrage universel parallèlement au développement de partis politiques de masse, à la promotion plus marquée

4. Les zones de développement urbain en Afrique tropicale se limitaient entre 1200 et 1800 à quelques régions : la côte orientale de l'Afrique, la moyenne vallée du Nil, le Soudan et les montagnes éthiopiennes, certaines régions sahéliennes et soudanaises de l'Afrique de l'Ouest et le Sud-Ouest du Nigeria actuel (CHANDLER & FOX 1974 : 50-56). Pour une synthèse en français voir COQUERY-VIDROVITCH 1993.

5. La question reste insuffisamment étudiée néanmoins. Voir les premières réflexions stimulantes engagées par HOLDER & PEATRIK 2004 sur les cités-Etats en Afrique bien que la question de l'autonomie politique des villes anciennes soit peu abordée. Max Weber considère que la naissance de communes urbaines corporatives, autonomes et en lutte contre leur seigneur fut un élément déterminant et distinctif de l'histoire des villes de l'Occident médiéval (WEBER 1982 : 82-84, 1^e éd. 1921).

6. Mahmood Mamdani (1996) a qualifié l'ensemble de « despotisme décentralisé », expression qui minimise la légitimité des chefferies et leur marge de manœuvre face au pouvoir colonial (SPEAR 2003 : 3). Son analyse repose sur la pratique dite de l'*Indirect Rule* de l'entre-deux-guerres et néglige donc la période de l'après-guerre marquée par une forte demande de citoyenneté dans les empires britannique et français (COOPER 2005 : 52).

« d'élites » lettrées aux dépens des anciennes hiérarchies politiques, et à la volonté de rapprocher l'administration de la population. La période fait ainsi figure « d'âge d'or du gouvernement local » pour Olowu & Wunsch, expression certainement abusive si l'on considère que cette période d'autonomie municipale fut souvent tardive (1956 en général pour l'empire français) et vite entravée par les nouveaux gouvernements des indépendances.

De fait, dans les années 1960 et 1970, les partis uniques soit transforment purement et simplement les gouvernements locaux en annexes de l'État central (Guinée, Burkina), soit rognent l'autonomie fiscale et politique des villes par l'intermédiaire d'inspections et de commissions d'enquêtes qui concluent à la mauvaise gestion de ces villes en remplaçant les élus par des fonctionnaires nommés (Nigeria dès le milieu des années 1950, Sénégal en 1964, Kenya entre 1964 et 1974).

Les années 1970 et 1980 sont davantage marquées par une période de « décentralisation formelle », en réalité des mesures de déconcentration adoptées sous la pression des politiques d'ajustements structurels. C'est l'époque où les États adoptent une rhétorique du « gouvernement local démocratique » qui vise essentiellement à les dédouaner de leur autoritarisme (Nigeria de Babangida, Ghana de Rawlings, Kenya de Arap Moi, Guinée de Condé).

Depuis les années 1990, une nouvelle période de décentralisation, plus ou moins marquée selon les États accompagne la dite « transition démocratique » du continent : un processus de libéralisation politique autorisant simultanément le multipartisme, les médias indépendants et le reclassement de l'ancien personnel politique aux vertus de la démocratie représentative⁷. C'est à cette dernière période que renvoient les quatre premiers chapitres de cet ouvrage qui interrogent les politiques de décentralisation, de démocratisation et du nouveau management public généralement promues par les bailleurs de fonds et de nombreuses institutions internationales (notamment la Banque mondiale) depuis les années 1990.

Sylvy Jaglin propose en premier lieu une analyse comparée des effets des politiques de décentralisation sur les services urbains dans cinq pays anglophones : Nigeria, Afrique du Sud, Zambie, Namibie et Tanzanie. Elle signale que la marchandisation des services prime sur leur libéralisation ou leur privatisation *stricto sensu*. Les trajectoires des pouvoirs locaux sont dissemblables d'un pays à l'autre et ne sont pas congruentes avec les nouveaux dispositifs institutionnels promus par la « convention libérale ». La singularité de l'Afrique du Sud est par ailleurs à relever (relative efficacité des services, politiques de redistribution et promotion de la démocratie « locale »). L'auteure suggère de recourir aux diverses modalités de l'ingénierie spatiale des services pour mieux rendre compte de la diversité des situations. Il existe ainsi toute une gamme de possibles de la spatialisation (segmentation socio-spatiale de l'offre d'un service globalement régulé) à la territorialisation (autonomisation gestionnaire et financière de segments de desserte livrés à leurs propres arrangements).

Le texte de Yvan Crouzel complète cette approche sur les transformations de la gouvernance urbaine à partir d'une étude des dispositifs

7. Les limites de la transition démocratique ont largement été analysées par la science politique. Dans une abondante littérature voir par exemple QUANTIN 2000, BANEGAS 2003 et GAZIBO 2005.

démocratiques et des nouvelles formes de régulation en Afrique du Sud. Les normes internationales (lutte contre la pauvreté, justice sociale, développement durable, partenariat public/privé, participation) ont largement été réappropriées par le personnel politique et administratif post-apartheid. En témoigne la mise en place des structures municipales de participation que sont les comités de circonscription (*ward committees*) et les *community development forums* dont le fonctionnement demeure extrêmement différencié selon les municipalités. La fin de l'apartheid a par ailleurs redistribué les rôles : les conseillers municipaux incarnent une nouvelle légitimité politique qui tend à se substituer à celle des *civics* alors que les maires et les *city managers* ont singulièrement renforcé leurs pouvoirs. Les municipalités sont sauf exception aux mains de l'ANC mais sont contestées par les mouvements sociaux notamment dans les quartiers les plus pauvres.

La ville de Maputo présentée par Isabel Raposo est également un exemple significatif d'une transition récente d'une municipalité gérée et contrôlée par un gouvernement autoritaire à une ville supposément ouverte à une pluralité d'acteurs locaux, nationaux et internationaux au milieu des années 1990. Ici comme ailleurs néanmoins, la résilience des institutions comme des pratiques se combine avec des éléments plus nouveaux. Ainsi, le projet de réforme des organismes locaux initié par la Banque mondiale a promu l'autonomie politique et financière (premières élections municipales de 1998) mais les pratiques politiques et administratives antérieures continuent de marquer le paysage local et national (le parti majoritaire, le Frelimo, a renforcé son emprise à Maputo) comme le fonctionnement routinier municipal (politiques autoritaires et centralisées, faiblesse de l'encadrement technique et administratif). Les plans d'aménagement des quartiers périphériques de la ville combinent ainsi pratiques urbanistiques classiques (plans de lotissement, plans de requalification urbaine dans les zones à risque) et préoccupations plus récentes (réhabilitation de certains *slums* suivant les récentes directives d'UN-Habitat).

Les réformes soutenues par la Banque mondiale depuis le milieu des années 1990 vont également dans le sens d'une rationalisation et d'une privatisation des services de ramassage dans les villes d'Accra au Ghana et de Ouagadougou au Burkina Faso comme l'indique Hélène Quénot. L'exemple de Ouagadougou est particulièrement significatif. L'allocation récente de zones de ramassage à des associations et entreprises a eu trois conséquences majeures : le service est territorialisé par ces nouveaux acteurs qui ont désormais le monopole du ramassage dans leur zone de compétence ; les associations et entreprises sélectionnées font payer à prix fort les services rendus à leurs résidents ; les acteurs associatifs les plus modestes et les quartiers les plus pauvres ont été marginalisés dans le processus.

De nombreux auteurs ont fait remarquer que les principaux paradigmes qui ont accompagné le processus de décentralisation des années 1990 (« participation », « capital social », « société civile ») ont volontairement dépolitisé et déhistoricisé la scène politique locale. Dans cette optique, la ville est considérée comme un agent technique plus que politique (Le Bris 2004) alors que la capacité des solidarités locales à s'imposer au détriment de rapport de pouvoirs étatiques est largement surestimée (Dahou 2003). Or la décentralisation ne s'accompagne pas nécessairement d'un développement de la participation qui dépend avant tout des héritages historiques et

sociologiques nationaux et locaux comme en témoignent les fortes variations des mêmes mesures de décentralisation en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Bangladesh ou en Inde (Crook & Manor 1998). D'après Emile Le Bris, la décentralisation en Afrique a suscité « une démarche qui sublime le jeune, la femme, le pauvre, dénonce le fonctionnaire » et « une réalité rêvée dans laquelle les communautés de bases sont sommées de se constituer en société civile » (Le Bris 2005 : 65). Même en Afrique du Sud, où la participation est activement soutenue par les municipalités, les résultats obtenus sont très inégaux⁸. L'utilisation abusive du concept de capital social a de manière identique sous-estimé les jeux de pouvoir à l'échelon local comme dans les relations entre le local et le national (Harriss 2001).

Or, la scène locale n'est pas moins soumise que la scène nationale à des enjeux de pouvoir et à des conflits politiques. C'est ce qu'indiquent les quatre chapitres suivants qui analysent dans une perspective historique et sociologique les relations ambivalentes nouées entre quelques acteurs individuels (chefs de quartier ou de village) ou des groupes d'intérêt collectif (associations, syndicats, milices) et les fonctionnaires et élus du gouvernement local ou national. Dans des domaines aussi variés que la gestion foncière (Conakry dans les années 1950), la gestion des marchés et des gares routières (Lagos et Ibadan depuis les années 1950) et la prise en charge de la sécurité par les citoyens (aujourd'hui dans les villes du Sud-Ouest nigérian), les auteurs montrent la relative faiblesse des normes internationales, la prégnance d'arrangements locaux labiles et la politisation forte et conjoncturelle des acteurs impliqués dans ces arrangements.

Odile Goerg interroge ainsi les relations entre l'administration coloniale et quelques chefs de « collectivité » de la banlieue de Conakry dans les années 1950. Les conflits fonciers sont autant liés au flou des différentes réglementations qu'à la capacité de certains chefs locaux de jouer de ces imprécisions. De fait, les affaires impliquent la plupart du temps des notables en positions d'autorité (chefs de village, chefs de « collectivité », chefs se réclamant simultanément de la coutume et de la mise en valeur) qui jouent les intermédiaires entre les résidents de leur village ou de leur quartier dont ils prétendent représenter les intérêts, l'administration municipale ou coloniale dont ils connaissent les réglementations foncières et un pôle de la tradition ou de la coutume qu'ils estiment incarner. Ces exemples témoignent d'une convocation ancienne du registre de la coutume dans les pratiques foncières contemporaines et de la capacité d'acteurs en position de connaissance ou d'autorité de jouer des différentes réglementations foncières en vigueur⁹.

À partir des exemples d'Ibadan et de Lagos, Laurent Fourchard et Ayodeji Olukoju analysent le fonctionnement du gouvernement local légalement responsable de la gestion des marchés mais qui sur le terrain a laissé progressivement place depuis les années 1930 à une multitude d'acteurs privés, associatifs, communautaires ou professionnels qui

8. Voir le chapitre de Ivan Crouzel et le bilan critique de Luzuko Mdunyelwa, fonctionnaire de la municipalité du Cap qui signale que la participation populaire, malgré la vaste campagne de publicité lancée par la municipalité en 2000 n'a pas amélioré les services ni modifié le budget dont les décisions demeurent entre les mains du parti majoritaire et de leurs conseillers. Cf. MDUNYELWA, *Public Participation and Service Delivery*, <www.gdrif-africancities.org/uploads/docs/Mdunyelwa%20gdri%20stell%2006.pdf>.

9. Sur ces questions voir les articles et ouvrage récents de DURAND LASSERVE 2004, FOURCHARD 2003 et GOERG 2006.

interviennent pour une multitude d'opérations segmentées. Il s'est ainsi progressivement produit un effondrement en chaîne des services municipaux, étatiques et fédéraux, processus qui s'est accéléré dans les années 1980. La démission des pouvoirs locaux et nationaux s'est néanmoins accompagnée d'une pression fiscale municipale importante au cours des trente dernières années. La combinaison des deux processus (déréliction publique et tour de vis fiscal) a largement contribué à renforcer l'impopularité des gouvernements locaux pourtant élus depuis 1999 alors que les rares marchés relevant des autorités « traditionnelles », ou directement de l'État jouissent d'une plus grande popularité.

Comme les marchés, les gares routières au Nigeria relèvent théoriquement de la compétence des gouvernements locaux depuis un demi-siècle. Dans les années 1950, ceux-ci étaient réticents à équiper les gares et rencontraient déjà des difficultés à percevoir des taxes considérées comme injustes (Orewa 1963 : 67-71). Isaac Olawale Albert montre clairement qu'à Ibadan comme à Lagos la gestion de ces gares est passée au début des années 1980, aux mains du NURTW (Syndicat national des travailleurs du transport routier). Comme dans le cas des marchés, ce transfert n'obéit nullement à une logique imposée de l'extérieur mais renvoie, d'une part, à une lutte pour le contrôle du monde des transporteurs entre les principaux partis politiques nigériens et, d'autre part, au partage entre leaders syndicaux et conseillers des gouvernements locaux des revenus des gares routières. Leur contrôle représente donc aujourd'hui prioritairement une manne financière pour une coalition d'acteurs (syndicat, gouvernement local, police), secondairement un enjeu politique surtout pendant les campagnes électorales (les patrons de gares disposant de larges clientèles de dépendants rapidement mobilisables pour leurs intérêts politiques), et en dernier lieu une difficulté supplémentaire pour les divers services de l'État et du gouvernement local (illégalité et congestion routière aux abords des gares, impunité des infractions des conducteurs de minibus au code de la route).

Enfin, Rufus Akinyele propose une analyse détaillée des fonctions et de l'image d'une milice du Sud-Ouest du Nigeria, l'OPC (*Oodua People's Congress*), créée en 1994 pour défendre la cause yoruba. L'auteur insiste sur ses fonctions policières – peu étudiées jusqu'à présent – mais qui se sont singulièrement développées depuis l'installation d'un régime civil sous la présidence d'Olusegun Obasanjo (1999-2007). L'organisation – formellement interdite par le pouvoir fédéral depuis janvier 2000 – assure quotidiennement des patrouilles nocturnes surtout dans les quartiers les plus pauvres (mais pas seulement), organise des traques policières (y compris dans les pays voisins comme au Bénin), dispose de prisons et de tribunaux clandestins, et jouit sauf exception d'une large popularité en dépit des abus commis par ses membres (exécution sommaire de suspects, recours à la torture, traques xénophobes contre les minorités haoussas).

L'héritage cumulé dans le temps d'arrangements locaux et nationaux, publics et privés paraît avoir un poids considérable par rapport à l'influence des normes et discours sur la « bonne gouvernance ». C'est aussi ce qui apparaît dans le chapitre de Simon Bekker et Anne Leildé qui analysent les effets des politiques de déségrégation raciale sur la construction des identités urbaines au Cap et à Johannesburg. Les politiques visant à corriger les inégalités héritées de l'apartheid et la mixité résidentielle ont été non

seulement acceptées mais intériorisées par une grande partie de la classe moyenne sud-africaine autour d'un « mode de vie » et des intérêts communs comme la sécurité, le maintien des valeurs foncières et l'apparence générale du quartier. En revanche, pour les exclus ou les pauvres qui n'ont pas de choix résidentiel, si l'espace continue à être ressenti comme un espace imposé, il n'a finalement qu'un impact limité sur leur construction identitaire, celle-ci trouvant son origine avant tout dans l'exclusion sociale et politique.

* * *

Les vertus du local popularisées par les bailleurs internationaux ont accompagné un ensemble de critiques bien connues à l'encontre de « l'État centralisateur et corrompu ». Accorder plus de pouvoir à l'échelon local devait favoriser une plus grande transparence, une meilleure probité et efficacité des gouvernements. La décentralisation était ainsi censée instaurer la démocratie au niveau local et impulser le développement économique depuis la base par un recours à la participation des populations et des communautés (Crook & Manor 1998). Le local pourrait même être à l'extrême perçu comme le moyen de régénérer l'État en Afrique (Wunsch 2000). Or, à bien des égards, il n'est pas évident que le gouvernement local combatte la corruption, permette l'émergence d'une démocratie locale ou favorise le développement.

De fait, le côté vertueux du local est pour le moins hypothétique comme l'ont souligné les recherches anthropologiques sur la corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest (Olivier de Sardan & Blundo 2001, Blundo 2001). Les quelques études historiques montrent que la corruption qui touche les gouvernements locaux, les municipalités et les conseillers municipaux s'enracine dans une histoire plus longue dans laquelle l'indépendance ne constitue pas nécessairement une rupture (Anderson 2002, Diop & Diouf 1993, Baker 1974). Odile Goerg montre ainsi la prégnance de ces questions à l'échelon micro à travers les accusations lancées contre certains chefs de Conakry dans les années 1950. Ola estimait en 1968 que c'était l'un des principaux problèmes des gouvernements locaux d'Afrique de l'Ouest (Ola 1968 : 42). Il est plus difficile de savoir si les réformes plus récentes ont accentué ou modifié les pratiques antérieures. Des recherches précises sont nécessaires mais les quelques exemples relevés à Maputo, à Lagos ou à Ibadan semblent indiquer que la décentralisation aurait plutôt exacerbé la corruption locale.

De même, il n'est pas certain que les réformes de décentralisation aient favorisé une pluralité démocratique conforme aux espoirs initiaux. Autrement dit la multiplication du nombre d'élus ne s'est pas nécessairement accompagnée d'un développement du multipartisme. Elle n'aurait pas non plus permis le renouvellement du personnel politique local. Crook et Manor constatent que la décentralisation au Ghana et en Côte d'Ivoire a essentiellement promu des notabilités urbaines anciennes : « les institutions locales si elles étaient dominées par des personnalités peu influentes seraient considérées comme des institutions sans poids » (1998 : 280). Au Nigeria, la compétition croissante pour les postes de président de conseil de gouvernement local ou de gouverneur d'État s'est accompagnée d'un essor des parrains politiques (*godfatherism*), qui mettent tous les moyens en œuvre

pour faire élire leurs protégés (Bach 2006 : 77). Ainsi la démocratie locale dépend-elle surtout des conditions politiques à l'échelon national. Dans ces conditions, l'espoir d'une démocratisation par le local paraît souvent illusoire dans de nombreux pays. Au Ghana si les partis politiques avaient été officiellement interdits dans les Assemblées de district en 1989, dans la pratique les chefs de ces Assemblées étaient les obligés du président Rawlings et ils facilitèrent l'implantation du parti au pouvoir (*National Democratic Congress*) dans les campagnes les plus reculées (Crook 2000). Au Mozambique, les municipalités élues depuis 1998 sont restées aux mains du Frelimo ce qui a permis au parti de s'implanter durablement à l'échelon local alors qu'au Burkina, les élections locales d'avril 2006 ont été remportées à une écrasante majorité par le parti au pouvoir (le Congrès pour la Démocratie et le Progrès : 17 000 élus sur 17 900). Dans ces pays, la décentralisation au lieu de promouvoir la démocratie locale a surtout permis ce que n'avait pas réussi à réaliser l'ancien parti unique à savoir une territorialisation plus affirmée de sa domination¹⁰.

Enfin, les liens supposés entre décentralisation et développement local sont loin d'être pertinents et avérés (Dubresson & Fauré 2005). Sous la pression des politiques d'ajustement structurel, la décentralisation a pu être un moyen pour l'État, de déléguer au local des services publics qui n'offraient pas de rentabilité financière, tout en lui permettant de conserver le pouvoir nécessaire à ses intérêts politiques et au maintien de son autoritarisme¹¹. Ainsi l'autonomie politique et financière des communes d'Afrique demeure aujourd'hui singulièrement problématique. Le rapport d'évaluation du PRUD signale que les communes sont les otages des grands projets nationaux, régionaux et transfrontaliers entre gouvernement central et bailleurs de fonds¹². Les municipalités sont le plus souvent marginalisées dans les processus de décisions de grands projets les concernant. La municipalité de Maputo ne joue qu'un rôle marginal dans la gestion des investissements pour le développement économique du couloir de Maputo alors que le projet de rénovation du centre commercial de Ouagadougou est plus le fait du chef de l'État que de la municipalité (Biehler 2006, Isabel Raposo et Hélène Quénot dans cet ouvrage). L'autonomie financière est également difficile à mettre en œuvre. L'assiette fiscale est très étroite (moins faible néanmoins que les campagnes qui à cet égard ont pâti bien davantage que les villes de ces réformes¹³). Le financement international de gros projets est encore mal assuré. Les ressources des municipalités continuent donc de dépendre de l'allocation régulière de ressources étatiques, ce qui est loin d'être garanti dans de nombreux pays. Dans ces conditions, il semble évident que pour faire face à leurs nouvelles attributions, les municipalités aient accru leur pression fiscale soit directement (par la mise en place d'outils cartographiques et statistiques comme « l'adressage » qui permet une meilleure identification et localisation des contribuables à Maputo) soit indirectement en déléguant à des

10. Je remercie Michel Cahen et René Otayek d'avoir attiré mon attention sur ce point.

11. C'est le cas symptomatique du Zimbabwe (MAKUMBE 1998) mais ce constat peut être étendu à de nombreux autres pays.

12. Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement, Evaluation finale du PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement), <<http://cooperation.epfl.ch/webdav/site/cooperation/shared/publications/Evaluation%20PRUD%20-%20BM+JCB.pdf>>.

13. C'est un constat fait au Sénégal par Vincent Foucher que je remercie ici.

associations ou des communautés le soin de recouvrir par elles-mêmes le coût des services rendus¹⁴.

Quelles que soient les arrière-pensées idéologiques de ces politiques, il n'en reste pas moins que l'idée de décentralisation a fait son chemin en Afrique comme ailleurs auprès des élus et des municipalités. Le succès croissant de la conférence des gouvernements locaux d'Afrique traduit à l'évidence une montée en puissance de la construction municipale à travers un réseau désormais transnational d'élus africains¹⁵. La capacité des élus locaux à s'investir simultanément sur plusieurs scènes politiques (locales, nationales, internationales), est un objet de recherche à creuser davantage mais il paraît clair que leur dynamisme, leur capacité de solliciter directement bailleurs internationaux et ONG ainsi que leur légitimité « démocratiques » sera pour les gouvernements nationaux un facteur central à considérer pour gouverner les villes d'Afrique demain.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, D. 2002, « Corruption at City Hall: African Housing and Urban Development in Colonial Nairobi », in A. BURTON, ed., *The Urban Experience in Eastern Africa c.1750-2000*, Nairobi, British Institute of Eastern Africa : 138-154.
- BACH, D.C. 2006, « Inching towards a Country without a State: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria », in C. CLAPHAM, J. HERBST & G. MILLS, eds, *Big African States*, Johannesburg, Wits University Press : 63-96.
- BAKER, P.J. 1974, *Urbanisation and Political Change: the Politics of Lagos, 1917-1967*, Berkeley, University of California Press.
- BANEGAS, R. 2003, *La démocratie « à pas de caméléon ». Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala.
- BIEHLER, A. 2006, « Renouveau urbain et marginalisation. Le cas du centre-ville de Ouagadougou », *Revue Tiers Monde*, 185 : 57-78.
- BLUNDO, G. 2001, « La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal », *Afrique contemporaine*, 199 : 106-118.
- BLUNDO, G. & OLIVIER DE SARDAN, J.P. 2001, « La corruption au quotidien », *Politique africaine*, 83 : 8-37
- BORHAUG, K. 1994, « Local Government and Decentralisation in Sub-Saharan Africa. An Annotated Bibliography », Bergen, Chr. Michelsen Institute (« CMI Working paper », 5).
- BURTON, A. 2004, *The Urban Experience in Eastern Africa c. 1750-2000*, Nairobi, British Institute in Eastern Africa.
- CHANDLER, T. & FOX, G. 1974, *3000 Years of Urban Growth*, New York-Londres, Academic Press.
- COOPER, F. 2005, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge and History*, Londres, University of California Press.
- COQUERY-VIDROVITCH, C. 1993, *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation*, Paris, Albin Michel.

14. Voir par exemple les travaux de Sylvy Jaglin (2005) sur la délégation des services de l'eau par de nombreuses municipalités à des organisations néo communautaires dans les villes d'Afrique subsaharienne.

15. Le 4^e sommet d'Africités organisé à Nairobi en septembre 2006 confirme la construction du mouvement municipal africain initié à Abidjan en 1998 lors du premier sommet d'Africités. Le nombre de participants est ainsi passé de 600 en 1998 à 10 000 en 2006 et le nombre d'élus de 450 en 2 000 à 5 000 en 2006.

- CROOK, R. 2000, « La politique de décentralisation : les Assemblées de district et la démocratie sans parti », in C. TOULABOR, ed., *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala : 101-126.
- CROOK, R. & MANOR, J. 1998, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DAHOU T., 2003, « Décentralisation, démocratie participative et espace public ? Le point de vue d'un socio-anthropologue », in M. TOTTE, T. DAHOU & R. BILLAZ, eds, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala-Enda.
- DAHOU, T. & FOUCHER, V., eds 2005, « Le retour du politique », *Cahiers d'études africaines*, 178.
- DIOP, M.C. & DIOUF, M. 1993, « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal », in S. JAGLIN & A. DUBRESSON, eds, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala : 101-126.
- DORRIER-APPRILL, E. & JAGLIN, S. 2002, « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, 21 : 5-15.
- DUBRESSON, A. & FAURE, Y.A. 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers Monde*, 181 : 7-20.
- DURAND-LASSERVE, A. 2004, « La gestion foncière néo-coutumière dans les pays d'Afrique subsaharienne », in C. GOLDBLUM, A. OSMONT & I. DIAZ eds, *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD, Paris, Ministère des Affaires étrangères : 208-212.
- FOURCHARD, L. 2004, « L'histoire urbaine en Afrique : une perspective ouest africaine », *Histoire Urbaine*, 9 : 129-144.
- 2003, « Propriétaires et commerçants à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, fin XIX^e siècle-1960 », *Journal of African History*, ILIV (3) : 433-461.
- GAZIBO, M. 2005, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Québec, Presses de l'Université de Montréal.
- GOERG, O. 2006, *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan.
- GOLDBLUM, C., OSMONT, A. & DIAZ, I., eds 2004, *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD, Paris, Ministère des Affaires étrangères.
- HARRIES, P. 2004, « Histoire urbaine de l'Afrique du Sud : nouveaux axes de réflexion », *Le mouvement social*, 204 : 17-46.
- HARRISS, J. 2001, « Public Action and the Dialectics of Decentralisation: against the Myth of Social Capital as the "Missing Link in Development" », *Social Scientist*, XXIX (11-12) : 25-40.
- HOLDER, G. & PEATRIK, A.M. eds, 2004, « Cité-État et statut politique de la ville », *Journal des Africanistes*, LXXIV (1-2)
- JAGLIN, S. 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Editions.
- JAGLIN, S. & DUBRESSON, A., eds 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala.
- LE BRIS, E. 2004, « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient », in C. GOLDBLUM, A. OSMONT & I. DIAZ eds, *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD, Paris, Ministère des Affaires étrangères : 223-226.
- 2005, « La décentralisation : émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique », in J.L. COLL & J.-J. GUIBERT, *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.
- LE GALES, P. 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po.
-

- MABOGUNJE, A. 1990, « Urban Planning and the Post-colonial State in Africa: a Research Overview », *African Studies Review*, XXXIII (2) : 121-203.
- MAKUMBE, J.M. 1998, *Democracy and Development in Zimbabwe: Constraints of Decentralisation*, Harare, SAPES Books.
- MAMDANI, M. 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- OLA, O. 1968, « The Study of West African Local Government », *The Journal of Modern African Studies*, VI (2) : 233-248.
- OLOWU, D. & WUNSCH, J.S. 2004, *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Londres, Lynne Rienner.
- OREWA, G.O. 1963, *Report on the Problems of Local Government Finance in Western Nigeria, May 1963*, Ibadan, Administrative Research Government, [rapport non publié].
- OSMONT, A. 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.
- QUANTIN, P. 2000, « La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990 » in C. JAFFRELOT, ed., *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisations hors d'Occident*, Paris, Karthala : 479-508.
- RANDAL SMITH, C.R. 2001, « The Duet of Decentralisation and Unfunded Mandates », *Journal of Southern African Studies*, XXVII (1) : 167-170.
- ROGERSON, C.M. & NEL, E., eds 2005, « Decentralisation and Local Initiatives for Development: African Perspectives », *Africa Insight*, XXXV (4).
- SPEAR, T. 2003, « Neo-traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa », *Journal of African History*, XLIV (1) : 29-50.
- STAMP, P. 1986, « Local Government in Kenya: Ideology and Political Practice, 1895-1974 », *African Studies Review*, XXIX (4) : 17-42.
- WEBER, M. 1982, *La ville*, Paris, Aubier Montaigne. [1^e éd. 1921]
- WUNSCH, J. 2000, « Refounding the African State and Local Self-governance: the Neglected Foundation », *The Journal of Modern African Studies*, XXXVIII (3) : 487-509.
-