

L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques

El Hadj Touré, Ph.D.

Université d'Ottawa

Résumé

Certes, la décentralisation des services publics en Afrique subsaharienne a fait l'objet de nombreuses études. Mais, son impact sur les sociétés locales reste à explorer en raison de la prédominance des approches normative et juridico-administrative dans la littérature. Ces approches d'« en haut » tiennent peu compte du point de vue des acteurs et de leurs pratiques. Aussi notre propos est-il de présenter une étude des effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans une communauté rurale sénégalaise, selon la perspective interactionniste. Celle-ci tente de cerner comment les acteurs s'approprient les dispositifs institutionnels mis en place, en révélant les enjeux et jeux de pouvoir qui en résultent. D'une part, élus locaux, agents étatiques, entrepreneurs privés et chefs traditionnels négocient souvent le contrôle des ressources foncières à travers des jeux d'influence, de conflits et d'alliances. D'autre part, ils entretiennent des relations avec des usagers qui tentent, dans bien des cas, de maximiser les profits fonciers et de minimiser les risques de pertes foncières. Outre l'entrée en scène d'enjeux cruciaux en termes de pouvoir et de ressources, de tels résultats participent à l'émergence de nouveaux modes de compréhension du phénomène de la décentralisation politique et d'intervention aux fins de renforcement de la gouvernance locale.

Mots clés

DÉCENTRALISATION, GOUVERNANCE LOCALE, ANALYSE INTERACTIONNISTE, PRATIQUES DES ACTEURS, COMMUNAUTÉ RURALE

Introduction : pour une problématique interactionnelle de la décentralisation

Depuis le début des années 1990, la décentralisation des services publics apparaît comme une question émergente en Afrique subsaharienne. Nonobstant les nombreuses études (Banque mondiale, 2000; Commission européenne, 2007; Dia, 1996; Leftwich, 1993; Prud'homme, 1995) dont cette réforme a fait l'objet, son impact sur les sociétés locales reste à explorer en raison de l'importance prégnante des approches normative et juridico-administrative

dans la littérature. Ces approches de nature holiste sont sous-tendues par une perspective résolument institutionnelle qui se focalise tantôt sur le discours des institutions financières internationales, tantôt sur les relations État/collectivités territoriales. Elles sous-estiment ainsi les processus à l'œuvre dans les collectivités territoriales. Toutefois, une attention spéciale a récemment été accordée au point de vue des acteurs locaux dans l'analyse de la décentralisation politique (Blundo, 2001; Olowu, 2003; Piveteau, 2005).

Un tel changement de posture paradigmatique est manifestement l'apanage de travaux empiriques qui mettent en évidence les effets vécus des réformes dans les sociétés locales où elles s'implantent. La plupart de ces travaux, à y voir de plus près, se fondent sur une perspective centrée sur les interactions entre les acteurs en jeu plutôt que sur les dispositifs institutionnels mis en place. On se trouve ainsi en présence d'une approche interactionniste dont l'intérêt réside en ce qu'elle considère la décentralisation comme un phénomène sociopolitique impliquant une pluralité d'acteurs locaux, aux légitimités multiples, qui mobilisent des ressources pour atteindre leurs objectifs. L'interactionnisme est un mouvement de pensée né à l'École de Chicago au début des années 1950 sous l'influence de courants issus de la sociologie, de la psychologie et de la communication, avant de s'étendre à d'autres disciplines des sciences sociales, dont l'anthropologie et les sciences de l'éducation. Il se décline en différentes variantes qui relèvent toutes du paradigme interprétatif¹, lequel considère le monde social comme un construit. Ce dernier tient d'acteurs qui ne se contentent pas de suivre scrupuleusement un ordre institutionnel, fut-il accepté, ou de reproduire des normes censées orienter leurs conduites puisque ces acteurs sont dotés de compétences. Aussi,

le concept de compétence de l'acteur chez Giddens ne renvoie pas au sens commun qui lui confère une connotation d'efficacité ou d'expertise. Il signifie plutôt que l'acteur jouirait d'une certaine marge de manœuvre, disposerait de ressources pour agir, réfléchirait sur cet agir et serait capable d'en parler lorsque sollicité à cet effet. Entendue ainsi, la compétence de l'acteur réfère non pas à une qualité, mais à une condition d'action : il agirait suivant la compréhension qu'il a des circonstances de son action – sa “définition de la situation” pourrait-on dire en termes interactionnistes (Morrissette, 2010, p. 55).

Dans un contexte caractérisé par le « retour » de l'acteur, comment aborder des phénomènes à forte teneur normative, juridique et administrative sans tomber dans une démarche purement holistique? Autrement dit, quelle

place peut-on ou doit-on accorder à la perspective interactionniste dans l'étude de l'objet que représentent les politiques publiques?

L'enjeu du présent article est de montrer que le recours à l'interactionnisme peut aider à comprendre des phénomènes aussi « institutionnalisant » et complexes que celui de la décentralisation². Ainsi, dans le cadre d'une thèse de doctorat en sociologie (Touré, 2009), cette perspective a révélé certains effets sociopolitiques induits par la réforme sur les systèmes de gestion des ressources foncières en milieu rural sénégalais. Parmi tous les domaines de compétences dévolues aux collectivités territoriales, le foncier apparaît en effet comme un révélateur pertinent des dynamiques locales, en raison de ses importants enjeux économique, politique et socioculturel³. La gestion foncière décentralisée suscite plusieurs interrogations : quels sont les acteurs qui y sont impliqués? Comment s'expriment les relations que les pouvoirs entretiennent à propos du contrôle des ressources? Comment les populations usagères exhortées à participer au nouveau processus réagissent-elles aux jeux de pouvoir? Quelles sont les logiques sous-jacentes aux pratiques des acteurs politiques et sociaux?

De telles interrogations posent la question fondamentale des modes d'appropriation par les acteurs des dispositifs juridiques et législatifs institués dans le cadre de la décentralisation ainsi que de leurs résultantes sur la gouvernance locale. Pour y répondre, nous avons émis l'hypothèse selon laquelle la réforme mettait en place un contexte d'opportunités et de contraintes favorables à l'émergence de pratiques aux logiques plurielles chez les acteurs politiques et les usagers qui s'y affairent. La perspective adoptée est éminemment interactionniste en ce sens qu'elle cherche à élucider les processus en cours, tout comme elle se fonde sur les acteurs et le sens qu'ils donnent à leurs pratiques. Elle nous a conduit à mener une enquête socio-politico-anthropologique dans une communauté rurale du Delta du Sénégal : Ross Béthio. Il s'agit d'une collectivité territoriale dynamique : plusieurs projets de développement sont en cours et de nombreux acteurs y interviennent; des enjeux fonciers cruciaux y sont accentués par la présence de l'*agrobusiness* et la cohabitation conflictuelle des activités agricoles et pastorales.

Concrètement, cet article est structuré en trois parties. Dans un premier temps, nous donnons un aperçu de la prédominance de la perspective institutionnelle dans l'étude des politiques de décentralisation tout en montrant ses limites. Par la suite, les cadres théoriques et méthodologiques aptes à révéler les aspects interactifs de la décentralisation sont examinés. Dans un troisième temps, nous présentons quelques résultats obtenus à l'aide de la

perspective interactionniste avant d'en dégager les enseignements heuristiques et pratiques en conclusion.

Prédominance de la perspective institutionnelle dans l'étude de la décentralisation

L'analyse institutionnelle se focalise souvent sur les institutions et la manière dont celles-ci déterminent les décisions des individus au sein d'une société donnée. Appliquée au contexte de la décentralisation, elle met au jour le discours des institutions internationales et nationales au sujet de la nouvelle forme de gouvernance locale. À cet égard, on distingue l'approche normative et l'approche juridico-administrative qui présentent toutes deux des limites.

L'approche normative

Des années 1960 jusqu'aux années 1980, la plupart des pays africains ont hérité des systèmes politiques centralisés provenant du totalitarisme colonial. Leur édification procède surtout de l'influence des structures socioculturelles, matérialisée à travers les pratiques néopatrimoniales : clientélisme, corruption et népotisme (Bayart, 1989; Médard, 1991). Dès l'instant où l'institutionnalisation de l'État connaît des déficiences, il est devenu nécessaire de le réformer au moyen de la démocratisation. C'est dans ce contexte caractérisé par une crise généralisée des systèmes étatiques centralisés⁴, aggravée par les effets sociaux néfastes des programmes d'ajustement structurel (PAS), qu'ont pris place les politiques de décentralisation au début des années 1990. Dans la littérature s'est posée la question de savoir comment se présentent les enjeux de la décentralisation dans les pays du tiers-monde. Plus précisément, quels sont les avantages que ces pays peuvent tirer de son application? N'y a-t-il pas des risques que ces réformes institutionnelles échouent comme les réformes économiques précédentes? Si tel est le cas, comment lever les obstacles pour qu'elles réussissent?

Ces questions relèvent d'une approche orientée vers les macrodécisions des institutions de coopération au développement. Ladite approche est centrée le plus souvent sur les gains dynamiques des réformes. Ainsi, la Banque mondiale (2000) en a identifié quatre : la stabilité politique, l'efficacité du fonctionnement du secteur public, l'équité sociale et la stabilité macroéconomique. En clair, les enjeux des réformes promues par les organismes internationaux sont à la fois politiques et technico-économiques (Hyden & Bratton, 1992; Leftwich, 1993; World Bank, 1989). D'une part, comme le soutiennent les théoriciens de la « bonne gouvernance », la décentralisation démocratise davantage l'action publique en rapprochant les décideurs des citoyens. Cette proximité, qui faisait défaut aux systèmes politiques centralisés, favorise la participation citoyenne et rend les

gouvernements locaux plus responsables, compétents et moins corrompus que les gouvernements centraux (Leftwich, 1993). D'autre part, conformément aux enseignements des théories de la « gestion de l'efficacité », les collectivités locales s'avèrent à même d'offrir aux citoyens des services publics performants, sachant qu'elles se font concurrence entre elles. Ce faisant, elles sont mises au service du développement local, c'est-à-dire de l'atténuation de la pauvreté (Crook, 2003; Manor, 1999) et des inégalités sociospatiales (Craig, 2001; Word Bank, 1989)⁵.

Nous sommes en présence d'une forme d'évaluation formelle qui occupe une position hégémonique dans les publications. Elle « s'adresse au contenant institutionnel » (Ricq, 1986, p. 52) de la décentralisation. Les auteurs qui en font l'usage appréhendent le tiers-monde comme une réalité homogène où il est facile de mettre en œuvre ces réformes. Toute la question est d'évaluer formellement la politique publique en tentant « de savoir si elle débouche sur une réussite ou un échec » (Banque mondiale, 2000, p. 113). Son succès dépend ainsi du respect scrupuleux des principes de « bonne gouvernance ». Ces principes à partir desquels s'agencent les discours politiques génèrent des effets avantageux, fussent-ils normatifs. Une telle approche souscrit à une démarche institutionnelle qui se contente de prescrire des choix devant guider les pays en processus de décentralisation. Elle conduit à des spéculations selon lesquelles ces programmes constituent la solution miracle aux problèmes de sous-développement et de gouvernabilité auxquels les États africains se heurtent.

L'approche juridico-administrative

Analyser la décentralisation, ce n'est pas seulement chercher à saisir le discours dominant qui légitime sa nécessité. C'est également tenter de cerner ce discours tel qu'il est approprié par les États chargés d'en assurer la concrétisation. Dans les années 1990, l'étude des relations entre les appareils étatiques et locaux est devenue un thème important, notamment dans l'appréciation de la performance des économies africaines, de l'efficacité administrative des institutions et de la nature des sociétés africaines (Diop & Diouf, 1992).

Pour certains auteurs, la décentralisation traduit une déliquescence étatique puisqu'elle consiste à transférer aux collectivités locales des compétences sans ressources conséquentes. *Primo*, les ressources financières se limitent souvent à quelques transferts de fonds. Or, les recettes de la fiscalité locale sont médiocres et insuffisantes pour supporter les coûts inhérents aux responsabilités dévolues aux collectivités locales (Observatoire de la décentralisation, 2003). *Secondo*, la décentralisation pose le problème de la faiblesse des ressources humaines. « La pyramide des postes dans les

collectivités locales africaines affiche un sommet pointu et une base extrêmement large », affirme humoristiquement Mback (2001, p. 107). Dès lors, les instances décentralisées font face à des charges de plus en plus importantes tandis qu'elles possèdent de moins en moins de ressources. Les charges ont trait à la gestion de services publics devant être produits et offerts à des citoyens très exigeants en termes de performance. Tout en octroyant des attributions aux collectivités locales, les institutions centrales leur transfèrent en même temps les coûts (Leclerc-Olive & Rochegude, 2001) et les déficits auxquels elles se heurtent (Jacob, 1998) sous les coups de boutoir de l'ajustement structurel.

D'autres auteurs montrent plutôt que la politique publique constitue une opportunité pour l'État de se reproduire sous de nouvelles formes sur le plan local. Analysant plusieurs expériences de décentralisation mises en place dans le tiers-monde, Ribot (2002) rapporte qu'elles sont accompagnées d'un transfert insuffisant de pouvoirs. Dans une autre étude menée en 2003 sur l'Afrique subsaharienne, l'auteur observe que les institutions locales n'ont pas assez de pouvoirs discrétionnaires pour offrir aux citoyens des services efficaces et efficients. Même si la tutelle *a priori* y a été supprimée au profit du contrôle de légalité, les pouvoirs étatiques demeurent omniprésents à l'échelle locale. Il en est ainsi au Congo où Ziavoula (1993) estime que la décentralisation s'avère une gageure, car les autorités locales n'exercent aucune influence décisive sur l'organisation administrative. Leur pouvoir d'initiative reste limité par un État qui, par sa présence permanente et son contrôle systématique, s'immisce profondément dans la gestion territoriale. De surcroît, les gouvernements centraux africains sont réticents à partager leurs prérogatives avec les gouvernements locaux et rechignent, dans bien des cas, à décentraliser certains secteurs (Jacob, 1998; Olowu, 2003).

L'approche juridico-administrative se focalise sur la façon dont les attributions transférées par l'État aux collectivités locales sont partagées. On se trouve ainsi devant une forme particulière d'évaluation de la décentralisation : l'évaluation matérielle. Celle-ci « se penche sur les résultats positifs et négatifs » (Ricq, 1986, p. 52) des instances étatiques dans leurs rapports avec les instances locales. Contrairement à l'évaluation formelle, l'évaluation matérielle va au-delà des déclarations des politiques et révèle leurs pratiques effectives.

Limites de la perspective institutionnelle

La perspective des institutions internationales a certes l'avantage de dévoiler les enjeux de la décentralisation dans le tiers-monde. Au fond, il n'est pas aisé d'évaluer les réformes en référence à ce que les institutions chargées de la

gouvernance mondiale voudraient qu'elles soient. L'analyse normative tend à les considérer comme une panacée. Or, plusieurs années d'application de la décentralisation n'ont pas suffi à mettre les collectivités locales sur les rails de la démocratisation et du développement. La perspective généralisatrice est également mise en cause. La décentralisation constitue en effet une politique censée donner un nouveau souffle à des régions en mal de développement, non sans présenter des caractéristiques particulières d'un pays à l'autre, d'une collectivité locale à une autre.

La perspective ciblant spécifiquement les manifestations concrètes de l'État en voie de décentralisation demeure une sphère d'analyse pertinente pour mettre au grand jour les déficiences institutionnelles. Toutefois, elle se focalise trop sur la nature du pouvoir central et de ses rapports avec le pouvoir local. Or, ces rapports sont un indicateur insuffisant de l'efficacité ou non de la gestion locale. Aussi une telle perspective d'analyse reste-t-elle muette sur les traits caractéristiques du système sociopolitique local. Ici, ce système local ne se conçoit qu'en référence à l'appareil étatique. Dans la mesure où ils se concentrent sur les relations entre ces deux échelons, les auteurs perdent de vue le local et ses interactions avec l'environnement sociétal. Du coup, l'interaction effective des acteurs et la diversité des situations vécues sont sous-estimées, alors qu'elles constituent un vecteur fondamental de structuration du système sociopolitique local.

Parce qu'elles partent d'une analyse d'« en haut » et se bornent à l'examen des institutions formelles, les études qui privilégient les sphères internationale (macro) et nationale (més) sont incapables de capter les pratiques des acteurs. À l'inverse, l'approche « micro » permet de découvrir des effets insoupçonnés que ces perspectives ne sont pas en mesure de déceler. Ainsi, certains auteurs révèlent la pluralité des pouvoirs mis en scène dans la gestion locale et le dynamisme des relations qu'ils entretiennent (Blundo, 2001; Goerg, 2006; Jaglin & Dubresson, 1993). D'autres montrent comment les instances décentralisées intègrent les structures locales préexistantes selon des modes d'appropriation variés (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998; Rakodi, 1990). Une analyse axée sur l'échelle locale, par conséquent, est à même de documenter empiriquement les résultats des décentralisations en Afrique. Une question essentielle reste de savoir comment une logique étatique s'articule avec des logiques propres aux acteurs locaux et quelles significations revêtent les modes d'articulation.

Les approches normative et juridico-administrative, somme toute, ont dominé pendant longtemps l'étude des politiques de décentralisation adoptées dans le tiers monde. L'on constate dans la littérature l'absence de prise en

compte de la perspective interactionniste. Pourtant, récemment des travaux empiriques ont mis l'accent sur la dynamique des structures politiques, sociales et économiques locales en s'appuyant sur l'angle d'approche qui privilégie les aspects interactifs de la décentralisation au détriment des aspects institutionnels.

Aspects interactifs de la décentralisation : cadres théoriques et méthodologiques

La décentralisation demeure un phénomène complexe en ce sens qu'elle n'est pas l'apanage des pouvoirs étatiques, mais implique une myriade d'acteurs aux légitimités multiples en interaction à l'échelle locale. Mais, sur quelles bases conceptuelles et analytiques s'appuie la perspective interactionniste dans l'étude de la politique publique? Comment se met-elle en place pour aboutir à des résultats originaux? La réponse à ces questions nécessite d'examiner les cadres théoriques et principes méthodologiques subjacents à cette approche.

Cadres théoriques de référence

Au moins trois cadres théoriques pertinents à l'analyse des effets sociopolitiques de la décentralisation s'inscrivent dans une perspective interactionniste : l'approche socio-anthropologique du développement, l'approche relationnelle du pouvoir et l'approche structuro-constructiviste.

L'approche socio-anthropologique du développement se fonde sur l'interactionnisme symbolique et l'analyse stratégique (Chauveau, 1998). L'interactionnisme symbolique postule que les acteurs agissent en fonction du sens qu'ils donnent à leurs actions, tout en interagissant autour d'enjeux sur une scène donnée. Ce postulat est repris par la socio-anthropologie du développement qui considère chaque société locale comme une arène sociopolitique dans laquelle s'affrontent différents « groupes stratégiques » en interaction permanente autour d'enjeux communs (Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998). Ces groupes instrumentalisent les dispositifs participatifs en adoptant des stratégies afin d'atteindre leurs divers objectifs. L'objet de la socio-anthropologie, à juste titre, est de saisir « au plus près les expressions pratiques et idéelles des populations et des groupes humains étudiés » (Bouvier, 2000, p. 53). L'enjeu, poursuit l'auteur, est de faire apparaître une lecture possible et significative de la nature des pratiques observées et des significations qu'elles revêtent.

Qu'elles soient des politiques publiques ou des projets, les interventions occasionnent, aux yeux d'Olivier de Sardan, des effets non intentionnels dans les sociétés locales. La socio-anthropologie, à juste titre, a pour tâche de repérer, de décrire, puis d'interpréter de tels effets :

Nous supposons [...] que les discours publics, les politiques proclamées, les structures administratives ou juridiques ne coïncident pas toujours, tant s'en faut, avec les pratiques effectives dans le développement comme dans les autres aspects de la vie sociale (Olivier de Sardan, 1995, p. 10).

Cette hypothèse théorique se révèle féconde pour analyser concrètement la décentralisation sous l'angle des pratiques des acteurs. Une telle approche s'intéresse à l'impact concret de la réforme qui, selon Mabileau (1983), « est rarement conforme à celui qui était attendu et escompté » (p. 11). Ces effets imprévus entraînent des jeux de pouvoir.

L'approche relationnelle du pouvoir relève des théories de l'autonomie. Elle conçoit le pouvoir, non comme un attribut, mais comme une relation entre des acteurs dotés de ressources et qui s'affrontent pour modifier cette relation chacun en sa faveur. Une telle vision est topique du renouvellement de l'analyse politique, notamment avec Foucault (1976). Pour ce théoricien, le pouvoir ne se localise plus seulement au sein de l'État; il provient également de la résistance d'en bas. Il apparaît comme le résultat d'interactions entre des acteurs qui entrent en conflit ou coopèrent au gré des intérêts et circonstances du moment. Le pouvoir se meut d'un acteur à l'autre et se déploie au regard des enjeux sociaux traversant les relations entre gouvernants et gouvernés. Ces relations ne sont ni transversales, ni linéaires; elles sont horizontales et circulaires : si X a un pouvoir sur Y, Y peut aussi en avoir sur X. Leur configuration varie en fonction des ressources mobilisées. À ce titre, le pouvoir consiste, suggère Lemieux (2001), « dans le contrôle par un acteur d'une opération qui porte sur ses ressources ou sur celles d'autres acteurs » (p. 15). Ces ressources, souvent inégales, sont des enjeux de pouvoir (Crozier & Friedberg, 1977). Leur contrôle demeure l'objet du pouvoir⁶.

À la suite de Foucault, de Crozier et de Lemieux, nous considérons le pouvoir comme une relation complexe entre des acteurs (relations de pouvoir) qui, en fonction des moyens dont ils disposent, tentent de contrôler les opérations portant sur des ressources à caractère public (enjeux de pouvoir), en cherchant à occuper les positions les plus avantageuses dans le jeu politique (positions de pouvoir). Notre étude se réfère à ce postulat central sous-jacent à l'approche relationnelle du pouvoir : la décentralisation, à l'instar de toute politique publique, fait intervenir l'interaction entre des acteurs politiques dotés de légitimités et en quête de nouvelles légitimités. Cette approche interactionnelle des pouvoirs locaux, éprouvée par Mabileau (1983), est susceptible de révéler comment ceux-ci négocient le contrôle des ressources transférées et comment leurs relations se structurent. Si la réforme semble

favoriser les nouvelles élites politiques locales, elle peut désavantager les autorités préexistantes à sa mise en œuvre. À en croire Siddiquee (1997), nombre d'auteurs considèrent le pouvoir local comme inégalement réparti entre les acteurs en présence⁷.

Devant cette redistribution inégale du pouvoir, il est fort à parier que les élus locaux (conseillers ruraux) chercheront, par exemple, à gérer les missions confiées par l'instance centrale, tandis que des contre-pouvoirs (représentants étatiques dans les collectivités territoriales, chefs traditionnels) essaieront de modifier le processus en leur faveur. Tous ces acteurs puissants, peu ou prou, seront obligés de négocier le contrôle des ressources « statutaires, normatives, actionneuses, relationnelles, matérielles, humaines et informationnelles » (Lemieux, 2001, p. 24-25). De surcroît, le pouvoir local ne se manifeste pas uniquement dans les rapports entre élus locaux et représentants étatiques, contrairement à ce que prétendent les théoriciens du système politico-administratif local. Le pouvoir local s'enchevêtre également dans des enjeux socioéconomiques cruciaux. En raison de leur capital financier énorme, les entrepreneurs agricoles privés occuperont une position centrale dans le processus de décentralisation rurale, quoiqu'ils s'opposeront aux organisations paysannes (OP) qui, elles, sont mues par le souci de préserver leurs ressources foncières.

Comme manifestation concrète des effets non intentionnels de la décentralisation, les jeux de pouvoir traduisent la nécessité d'étudier les pratiques des acteurs, comme le suggère aux sociologues l'*approche structuro-constructiviste*. Cette dernière se réfère aux travaux de Giddens (1987) qui s'est employé à dépasser les oppositions classiques société/individu. Ainsi est née la théorie de la structuration, laquelle met en présence deux matrices : d'un côté, le système avec ses contraintes et opportunités et, de l'autre, les acteurs avec leurs compétences. Le système désigne un ensemble structuré de règles et de ressources organisées de façon reproductible. Il est constitué de structures institutionnalisées, constamment activées et actualisées par des acteurs capables d'exercer un contrôle rationnel et intentionnel sur leurs actions. Selon Giddens, les compétences des acteurs sont toutefois limitées en regard des conditions objectives et des effets pervers de l'action sociale. Concernant la rationalité, le sociologue britannique estime que les agents n'arrivent pas toujours à rendre compte des motivations qui les poussent à agir⁸. Du point de vue de l'intention, leurs conduites sont suivies par des résultantes qu'ils ne prévoient pas à tout instant.

Structurées et structurantes, comme dirait Bourdieu, les conduites stratégiques, d'après la théorie de la structuration, sont amorcées par des

acteurs qui, en déployant leurs compétences à travers des activités, influent sur la configuration du système. Dans cette perspective, la décentralisation concerne des acteurs, et des pratiques en tant que modes d'expression de leurs interactions. C'est un système institutionnel dont les propriétés structurelles peuvent être instrumentalisées. Bien qu'elle ne soit pas une structure, la réforme n'en demeure pas moins régie par des lois et règlements auxquels tous les acteurs se réfèrent, en principe tout au moins, dans leurs conduites. En tant que cadre d'interaction, cet ordre est contraignant pour certains et habilitant pour d'autres. Si les élus cherchent à l'imposer, les chefs traditionnels et les agents étatiques tentent plutôt de reproduire leur pouvoir d'antan. Le système de décentralisation n'est alors qu'un ordre institutionnel virtuel. Dans les faits, il entraîne des pratiques de la part d'acteurs qui tentent de s'affranchir de ses contraintes (normes de conduites) et de profiter de ses opportunités (ressources transférées). Il serait intéressant, en raison de ce qui précède, de considérer la décentralisation comme une réalité socialement construite. Autant elle est appropriée par les acteurs auxquels elle s'adresse, autant elle ne peut se soustraire du contexte social dans lequel elle prend place. Elle est le lieu où des acteurs en coprésence font face à des institutions spatio-temporellement structurantes.

Les cadres théoriques ci-haut mentionnés, en fin de compte, trouvent une application pertinente dans l'analyse interactionnelle de la décentralisation. Celle-ci est plus qu'un arrangement institutionnel dans la mesure où ses dispositifs s'avèrent constamment appropriés par les acteurs à l'échelle locale. Aussi, étudier la réforme du point de vue de la gouvernance locale, et donc de ses aspects interactifs, requiert une méthodologie particulière.

Orientations méthodologiques

Le choix de théories à dimension interactionniste n'implique pas uniquement une prise de position paradigmatique; il oriente en même temps l'analyse empirique. Centrée sur les acteurs et leurs pratiques, l'analyse empirique repose sur l'enquête de terrain comme stratégie de recherche et sur plusieurs techniques de collecte et de traitement des données.

Compte tenu de la nature de l'objet d'étude, de la rareté des analyses antérieures et des données disponibles sur les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée, nous estimons que l'*enquête de terrain* demeure la stratégie la mieux indiquée pour articuler empiriquement la perspective interactionnelle à la décentralisation⁹. L'objet de l'étude, en effet, est particulier puisqu'il concerne les modes d'appropriation, à partir de l'échelle locale, de la réforme par les acteurs qui y participent. Or, seule une enquête minutieuse et approfondie se révèle apte à fournir des données pertinentes à

l'élucidation de ces processus. Elle l'est d'autant plus que, pour restituer l'impact effectif de la décentralisation, l'évaluation doit se faire concrètement sur le terrain. Pourtant, les recherches empiriques sont relativement récentes puisque la plupart des travaux se concentrent sur les aspects normatifs et juridico-administratifs plutôt que sur les pratiques et résultats (Oxhorn, 2004; Ribot, 2001).

L'enquête de terrain s'est déroulée en 2006 dans l'une des communautés rurales les plus dynamiques du Sénégal, à savoir la collectivité territoriale de Ross Béthio. Étant donné qu'elle est constituée d'une centaine de villages officiels, il a été nécessaire de procéder à un échantillonnage territorial. Ainsi, grâce à des lectures et entretiens exploratoires, trois sous-zones géographiques ont été sélectionnées : Ross Béthio, Mboundoum et Ngnith. Ce choix s'explique par l'importance de la population, l'exacerbation des enjeux de pouvoir et des enjeux fonciers ainsi que l'intensité des interactions entre une pluralité d'acteurs internes et externes. Ces critères raisonnés et amalgamés ont présidé au choix des sites d'investigation.

L'enquête porte sur les pratiques de deux catégories d'acteurs : les pouvoirs et les usagers. Les pouvoirs représentent des acteurs souvent investis de prérogatives et ayant plus ou moins une influence sur la gestion décentralisée. Étant donné l'importance de leur nombre, le chercheur s'est contenté, à la suite d'entretiens exploratoires et de missions de terrain, d'en retenir les plus déterminants en matière foncière : les conseillers ruraux, en tant qu'élus compétents dans la gestion des terres; le sous-préfet comme représentant de l'État dans la communauté rurale; les chefs traditionnels pour leur implication dans le processus; les OP en tant que mouvement pour la défense des intérêts fonciers paysans; et les entrepreneurs privés agricoles pour leurs capacités en matière de mise en valeur des terres¹⁰. Par ailleurs, nous croyons que les informations ont plus de crédibilité si elles sont révélées par plusieurs acteurs politiques. Ici, elles portent sur les pratiques « politicofoncieres ». Première entrée analytique de l'étude, celles-ci sont vues à travers les jeux de pouvoir.

Les usagers, quant à eux, réfèrent aux populations bénéficiaires des services publics dont la gestion est dévolue à leurs représentants élus. Seuls les paysans qui mettent en valeur la terre ont été retenus : agriculteurs et éleveurs. Ces catégories socioéconomiques sont pertinentes pour permettre la saisie des enjeux de la gestion foncière en milieu rural. Les informations recherchées renvoient aux pratiques qu'elles mettent en œuvre en vue d'accéder à la terre et de l'exploiter. Ces pratiques dites « sociofoncières » constituent la deuxième entrée de l'étude.

La description et la caractérisation des pratiques des acteurs constituent, méthodologiquement, une porte d'entrée idéale pour mettre au jour les aspects interactifs de la décentralisation. À cet effet, même si elle est en grande partie qualitative, l'enquête menée repose sur la *triangulation* de plusieurs techniques de collecte de données pour rendre compte de la complexité des processus en cours. Grâce à un choix d'échantillonnage raisonné, trente-deux (32) entretiens ont été réalisés auprès de divers pouvoirs ruraux : 15 élus locaux, le sous-préfet, trois chefs de village, un entrepreneur agricole et 12 responsables associatifs. Nous avons voulu collecter des informations intensives quant aux jeux relationnels de ces leaders (conflits, alliances, jeux d'influence et logiques), l'enjeu n'étant pas le nombre d'entretiens réalisés, mais la prise en considération de la variété des interviewés et des sujets (Deslauriers, 1991). À ces entretiens individuelles s'ajoutent trois *focus groups* auxquels ont participé au total 14 usagers et sept pouvoirs¹¹. Des discussions semi-dirigées avec des groupes « naturels » ont été menées afin de mettre en évidence des plages de convergence et de divergence à propos de la gestion locale des ressources foncières. Les participants étaient invités, d'abord à parler de leur vécu de la période « avant-décentralisation », ensuite à signaler les changements intervenus à la suite de la réforme, enfin à comparer les deux situations pour en déduire des perspectives d'avenir¹².

Les entretiens ont été transcrits et les *verbatim* ainsi obtenus ont fait l'objet d'une analyse à l'aide du logiciel NVivo. Concrètement, nous avons codifié tout le corpus qualitatif, catégorisé les codes induits, mis en relation les catégories selon une structure arborescente empiriquement ancrée. L'analyse est menée en fonction de cinq supercatégories : contexte de la décentralisation, pratiques des pouvoirs, pratiques des usagers, perceptions vis-à-vis de la gouvernance locale, attentes eu égard à la décentralisation. Elle consistait à la fois à croiser des catégories entre elles et à exploiter le contenu des catégories. Nous pouvions ainsi établir des similarités et des différences entre les acteurs interviewés quant à leurs caractéristiques (dont le statut socioprofessionnel) et rapporter leurs témoignages. Ces procédures s'inscrivent dans la démarche de la théorisation ancrée telle que systématisée par Paillé (1994).

Un questionnaire a été administré à 130 usagers de la terre selon un mode d'échantillonnage mixte : accidentel, par quotas (agriculteurs et éleveurs) et à différents niveaux géographiques (trois sites ciblés). L'objectif était de collecter des informations extensives sur la façon dont ils vivaient la décentralisation en général, sur l'ampleur des pratiques auxquelles ils se livraient en particulier (accès et exploitation de la terre, logiques d'action). Les données collectées ont fait l'objet d'une analyse statistique à l'aide du logiciel SPSS.

La perspective interactionnelle amène à appréhender la décentralisation sous l'angle des acteurs, de leurs pratiques et des logiques subjacentes. Grâce à ses orientations théoriques et méthodologiques ainsi qu'à leur articulation, elle est suffisamment féconde pour produire des résultats de nature différente à ceux de la perspective institutionnelle.

Quelques résultats obtenus à l'aide de la perspective interactionniste

Les résultats présentent d'emblée les caractéristiques des acteurs en scène dans la gestion foncière décentralisée avant d'analyser les pratiques des pouvoirs et des usagers. À ce titre, quatre critères sont retenus : le *contexte d'émergence*, les *jeux concrets* proposés en réponse, les *objectifs* poursuivis par les acteurs et les *ressources* mobilisées à cet effet. L'analyse tente, en dernière instance, de caractériser les pratiques ainsi expliquées et décrites.

Les acteurs ruraux en jeu

La gestion foncière décentralisée constitue un enjeu autour duquel s'affaire une pléiade d'acteurs dont la nature, les sources et la légitimité du pouvoir sont hétérogènes (Figure 1).

Au nombre de 32, les *conseillers ruraux* composent l'administration locale. Ils détiennent des compétences en matière d'affectation et de désaffectation des terres, de gestion des conflits et d'héritages fonciers, d'aménagement pastoral et de planification spatiale. L'octroi et l'exercice de ces compétences leur confèrent de droit l'autorité la plus importante dans le cadre de la décentralisation. Les acteurs interviewés les désignent par des mots du genre : « députés locaux », « avocats des populations », « mandataires ». Les élus locaux présentent des caractéristiques sociologiques particulières : prédominance d'hommes sur les femmes (87,5 %), âge relativement avancé (50 ans d'âge moyen), domination du parti au pouvoir au sommet de l'État (85 %) et faible niveau d'instruction (9 % seulement ont le niveau secondaire et plus).

Ceci étant dit, les actes de ces élus en termes de gouvernance ne prennent effet qu'avec l'approbation de l'administration territoriale. Celle-ci est représentée par un *sous-préfet* qui dispose d'un poste d'autorité en matière de contrôle budgétaire, tout comme elle peut intervenir pour affecter ou désaffecter les terres pour des raisons d'« intérêt public ». En tant que « délégataire de pouvoir », le sous-préfet est censé superviser au quotidien le processus de décentralisation. Interviewé lui-même, il étale sa double mission : « veiller au respect scrupuleux des lois et décrets et aider les élus à prendre des décisions en conformité avec les politiques nationales ». Si la majorité des 130 usagers questionnés (72 %) savent pertinemment que le sous-préfet représente l'État dans leur localité, très peu d'entre eux par contre (26 %) connaissent la nature exacte de ses rapports avec les conseillers ruraux.



Figure 1. Les principaux acteurs ruraux en jeu dans la gestion foncière décentralisée

Quelle que soit leur nature, les formes traditionnelles du pouvoir local interagissent avec les nouvelles formes collectives de décision. Ainsi, les *chefs de village* accomplissent des fonctions comme membres de la commission chargée de l'attribution des terres. Ils donnent leurs avis sur les questions foncières et du fait de leur statut administratif, sont chargés d'exécuter toute décision prise par les élus. Tirant leur source de légitimité de la tradition à l'instar des chefs de village, les *chefs coutumiers* participent également aux enquêtes foncières. Ils ont une parfaite connaissance du milieu local en vertu de leur statut d'anciens « maîtres de la terre » ou de premiers occupants de la terre.

En tant qu'affectataires, les *organisations paysannes* (OP) redistribuent les terres affectées aux adhérents ou encore les exploitent elles-mêmes. Dans la communauté rurale étudiée, elles sont principalement instituées par les *agriculteurs* et les *éleveurs*. Ces derniers constituent à la fois des citoyens-électeurs et des usagers de la terre. Ils représentent, de ce fait, les principaux bénéficiaires de la réforme décentralisatrice. Certes, celle-ci a conféré aux paysans et à leurs organisations le droit d'accéder aux ressources foncières pour mener adéquatement leurs activités. Mais, elle leur imprime, en retour, l'obligation d'exploiter réellement et suffisamment les terres affectées sous peine de les perdre, conformément aux textes régissant la gestion foncière décentralisée. De plus, les paysans doivent affronter des acteurs puissants issus de l'extérieur de la localité : les *agrobusiness*, lesquels possèdent d'énormes possibilités en matière de mise en valeur. La capacité de ces opérateurs privés à mobiliser la main-d'œuvre agricole et les moyens financiers importants dont ils disposent leur procurent d'excellents atouts pour accéder à la terre et l'exploiter. Aussi la tentation est grande chez les élus de leur concéder les meilleures et les plus grandes surfaces. D'ailleurs, ces entrepreneurs agricoles constitués d'industriels et de chefs religieux sont craints par 81 % des usagers interrogés au moyen du questionnaire.

Dans la mesure où elle implique toutes ces légitimités et interactions d'acteurs, la gestion foncière locale ne manque pas de générer au quotidien des effets sociopolitiques.

Les pratiques des pouvoirs et des usagers

Étant donné qu'elle est un système de contraintes et d'opportunités, la décentralisation a fourni un terreau favorable à l'émergence de pratiques plurielles chez les pouvoirs et les usagers qui y participent. Le Tableau 1 résume les composantes de ces pratiques.

D'une part, une pluralité de pouvoirs s'inter-influencent, s'allient ou s'opposent selon des modalités multiples et des stratégies commandées par des enjeux ponctuels. L'analyse montre que les jeux concrets d'influence sont principalement exercés sur le Conseil rural (CR) par le sous-préfet, les chefs traditionnels et les entrepreneurs privés. Comme représentant de l'État dans la communauté rurale, le sous-préfet influe de façon significative sur la délibération en termes d'affectation et de désaffectation. Son aptitude à imposer aux élus locaux des décisions émanant du pouvoir hiérarchique est indéniable. Il en résulte des abus de pouvoir qui le conduisent, parfois, à toutes sortes de malversations. Quoique son pouvoir soit remis en cause par le nouvel ordre politico-institutionnel, la chefferie traditionnelle garde aussi le pouvoir de noyauter l'instance décentralisée. Concrètement, les chefs de village et chefs coutumiers opposent de fortes résistances au changement. Leur statut lié à la tradition et le haut degré de légitimité conféré par leur appartenance à de « grandes familles » permettent à ces autorités traditionnelles d'influer sur les nouvelles formes de décision. De même, les agro-industriels en raison de leur capital économique-financier énorme et les chefs religieux du fait de leur capital symbolique considérable occupent des positions d'influence importantes. Ces entrepreneurs agricoles parviennent en effet à amener les élus à leur affecter de larges étendues de terres.

Concernant les alliances de pouvoir, elles se mettent en place à travers les pratiques de clientélisme, de corruption et de népotisme. Dans le contexte de la décentralisation, les élus construisent et entretiennent des réseaux de clientèles appelés « clans » au Sénégal. Ils peuvent former des réseaux entre eux ou avec des acteurs potentiellement politiques (clientélisme politique) ou avec des agents étatiques (clientélisme administratif) ou encore avec divers groupes sociaux (clientélisme social). Fréquemment, ces compromis glissent vers des compromissions, c'est-à-dire des pratiques corruptives où s'unissent deux parties, l'une octroyant des faveurs ou monnayant des services rendus par l'autre. Bien plus, on observe l'existence du népotisme qui consiste, chez les

Tableau 1
Les composantes des pratiques des acteurs

Acteurs	Pratiques	Actes concrets	Objectifs	Moyens
<i>Pouvoirs</i>	Jeux d'influence sur le Conseil rural	Influence du sous-préfet Influence des chefs traditionnels Influence des <i>agrobusiness</i>	Occuper des positions d'influence	Élection, tradition, argent
	Jeux d'alliances autour du Conseil	Clientélisme Corruption Népotisme	Accaparer le contrôle des ressources et conserver le pouvoir	Argent, terres, réseau social
	Jeux de conflits autour du Conseil	Conflits de légalité Conflits de compétence Conflits d'intérêts Conflits factionnels	Changer les règles du jeu pour occuper des positions de pouvoir	Lois, décrets
<i>Usagers</i>	Pratiques de maximisation des profits fonciers	Noyautage du Conseil rural Création de groupements Conversion des éleveurs en agriculteurs	Accès à la terre pour éviter qu'elle tombe entre les mains des entrepreneurs	Information, affectation
	Pratiques de minimisation des risques fonciers	Transactions foncières Contrats d'association Réalisation d'aménagements sommaires	Mettre en valeur la terre pour éviter qu'elle soit désaffectée	Information, relations,

élus, à accorder des privilèges à des paysans avec qui ils partagent la même identité ethnique, familiale, etc.

Les jeux de conflits, quant à eux, renvoient à des rapports de force entre des pouvoirs qui cherchent à changer les règles du jeu. Il en est ainsi des conflits de légalité entre élus et sous-préfet, des conflits de compétence entre élus et chefs traditionnels, des conflits d'intérêts entre élus et organisations paysannes (OP) et des conflits factionnels entre différentes factions politiques.

Ces jeux conflictuels constituent une forme de contestation qui exprime une frustration de la part d'acteurs à la conscience collective très marquée. Par exemple, intercédant auprès de l'organe délibérant en faveur des intérêts fonciers de leurs adhérents, les OP s'opposent aux dépossessions arbitraires, contestent le monopole des *agrobusiness* sur la terre et s'offusquent de la non-satisfaction de leurs demandes. Les chefs traditionnels, pour leur part, s'érigent contre la volonté des élus de les écarter de la prise de décision.

D'autre part, les usagers mettent en place des pratiques autant pour accéder à la terre que pour la mettre en valeur. À dominante offensive, les pratiques d'accès à la terre constituent une réponse à la « ruée vers la terre » enclenchée par la décentralisation. Parmi les 130 paysans questionnés, 18 % se disent mécontents et impuissants vis-à-vis de ce phénomène. D'autres se contentent de contester et de dénoncer le phénomène (19 %) ou le considèrent comme inévitable (22 %). D'autres encore (41 %) affirment avoir réagi en adoptant des pratiques systématiques à des fins d'appropriation de la terre. C'est dans cette perspective que s'inscrivent l'investissement des lieux de décision, la création de groupements d'intérêt économique, la conversion des éleveurs en agriculteurs. Ces pratiques permettent aux paysans d'aller à la conquête de nouvelles terres et de contrer les velléités des entrepreneurs agricoles.

Une fois appropriées, les terres doivent cependant être réellement exploitées, d'où une autre contrainte – de la décentralisation – à laquelle ils font face. Les usagers sont contraints de limiter les risques de désaffectation relatifs à l'absence ou à l'insuffisance de mise en valeur. Pour y parvenir, ils passent à la défensive en recourant aux transactions foncières, en scellant des contrats d'association et de prêts ainsi qu'en réalisant des aménagements sommaires. La vente et la location de terres, en particulier, se caractérisent par des arrangements adoptés par certains paysans dans le dessein d'en tirer des revenus, et surtout de contourner les risques liés à l'obligation de mise en valeur. De même, les prêts de terres ont évolué à la faveur de la réforme puisqu'ils sont devenus des contrats d'association ponctuels dont la durée et la fréquence sont considérablement réduites pour éviter toute appropriation foncière.

Les résultats ci-haut mentionnés décrivent brièvement les pratiques des acteurs les plus courantes dans le contexte systémique de la décentralisation. Qu'en est-il de leur caractérisation ?

Des pratiques aux logiques plurielles

Les pratiques adoptées par les acteurs revêtent une signification particulière pour eux, repérable dans les logiques d'action sous-jacentes. Les résultats de

l'analyse montrent qu'elles demeurent avant tout multiformes. En effet, les acteurs réagissent différemment compte tenu des opportunités qui leur sont offertes par la décentralisation et des contraintes qui pèsent sur eux. Si les pouvoirs s'engagent dans divers jeux de conflits, d'alliances et d'influences pour occuper des positions dominantes dans le jeu politique, les usagers inventent ou réactualisent des stratégies afin d'accéder à la terre et de la mettre en valeur. Il est fréquent d'observer un enchevêtrement des statuts, des acteurs étant à la fois politiques et sociaux. Évidemment, cette multiplication des statuts confère à leurs auteurs des atouts supplémentaires.

D'un côté, les acteurs puissants se mettent à la conquête de positions de pouvoir dans la perspective de contrôler les ressources foncières transférées. Celles-ci constituent des enjeux de pouvoir qu'ils manipulent en leur faveur, c'est-à-dire à des fins personnelles ou corporatistes, et non à des fins d'intérêt public ou communautaire. En agissant de cette manière, non seulement les pouvoirs instrumentalisent les dispositifs de la décentralisation, mais ils reproduisent, en même temps, les anciens mécanismes de domination à l'œuvre dans la société locale rurale. C'est ainsi qu'il faut comprendre la résurgence relative de la chefferie traditionnelle, l'omniprésence de l'administration territoriale et le dynamisme du mouvement associatif paysan. Théâtre d'enjeux multiples, la décentralisation fait émerger des légitimités paradoxales. Si le sous-préfet revendique la légalité de son pouvoir, les chefs traditionnels revendiquent leur compétence en matière foncière et les OP, leur légitimité en termes de défense des droits des usagers; le pôle politico-institutionnel constitué des élus revendique ainsi à lui seul toutes ces formes de légitimité. Cette pluralité crée un processus d'hybridation où s'entremêlent légalité et légitimité, loi et tradition, aspects formels et informels. Dans leurs conduites quotidiennes, les anciens cadres locaux empruntent des éléments de modernité alors que les nouveaux cadres s'ajustent davantage à la tradition. Les pratiques effectives de pouvoir, à juste titre, sont largement décalées par rapport aux règles juridico-institutionnelles. Ce décalage réside en ce que les élus négocient le contrôle du pouvoir foncier souvent au mépris des dispositifs légitimant leurs postes d'autorité.

De l'autre côté, les pratiques d'accès à la terre (dominante offensive) sont surtout adoptées par les leaders ruraux, les entrepreneurs agricoles et les paysans privilégiés, en vue de s'approprier la ressource. Quant aux pratiques liées à la minimisation des risques de désaffectation (dominante défensive), elles sont le fait de « petits » paysans soucieux de conserver leurs droits sur la terre. À travers l'analyse de ces pratiques sociofoncières, il ressort clairement que la décentralisation est synonyme d'accaparement des ressources par des usagers mus par des intérêts divergents. Les agriculteurs désirent accéder à la

terre en guise de réponse à la « course à la terre » lancée et menée par les entrepreneurs agricoles étrangers. Par contre, les éleveurs sont surtout guidés par le souci de limiter la pression agricole sur l'espace pastoral. Dans tous les cas, les usagers sont à la recherche permanente de gains fonciers. Leurs pratiques demeurent, à bien des égards, métissées, syncrétiques. Elles laissent apparaître la coexistence de la tradition et de la loi, du mode traditionnel de tenure foncière et du mode de gestion foncière décentralisée. Ainsi, les pratiques traditionnelles d'accès à la terre persistent malgré la mise en place de modalités et procédures de délibération démocratiques. La voie officielle est royalement ignorée par des usagers qui s'inscrivent surtout dans une logique de survie. Autrement dit, les pratiques demeurent parfois informelles, car elles évoluent à l'ombre des lois et règlements qui encadrent la décentralisation. Encore plus, à cause de leur caractère opaque, elles s'avèrent difficilement contrôlables par des élus locaux qui, en tant qu'usagers, participent également à ces processus. Cette opacité, ou herméticité, témoigne du fait que les discours des acteurs ne cadrent pas en général avec leurs pratiques effectives¹³.

Bref, au-delà de leur polymorphisme, les pratiques locales se caractérisent par leur nature résolument opportuniste, hybride, opaque et informelle. Expression de l'interaction entre des acteurs aux multiples légitimités, ces logiques d'action informent la gouvernance locale.

Conclusion : contribution de l'interactionnisme au sujet de la gouvernance locale

En abordant la question de la décentralisation sous l'angle des pratiques des acteurs, on se rend aisément compte que la perspective interactionniste est d'un apport considérable dans l'étude des phénomènes complexes et de nature institutionnelle. Grâce à l'usage de cette perspective, à ses implications théoriques, méthodologiques et empiriques particulières, un éclairage nouveau s'amorce en ce qui concerne l'analyse des effets sociopolitiques induits par la gestion des ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales.

Tout d'abord, comme le prédisait l'approche relationnelle du pouvoir, les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs en jeu dans la gestion décentralisée même s'ils en détiennent l'autorité. D'autres acteurs insoupçonnés entrent également dans l'arène locale et s'y affrontent : agents déconcentrés étatiques, chefs traditionnels, entrepreneurs privés, organisations paysannes et groupes d'usagers. Aux sources de légitimation plurielles, ces acteurs déplacent les enjeux formels en termes de normes et d'instances vers de nouveaux enjeux en termes de pouvoir et de ressources. Ils instrumentalisent les dispositifs institués en cherchant à contrôler le pouvoir local et à accaparer les ressources transférées à des fins personnelles, parfois corporatistes. Changer les règles du

jeu à leur avantage et non en faveur de l'intérêt communautaire, tel est leur souci majeur. L'approche sous l'angle des acteurs, par conséquent, permet d'appréhender la décentralisation en termes de gouvernance locale. On sait, en effet, que la gouvernance locale déborde les institutions, transcende les frontières entre le public et le privé, les gouvernants et les gouvernés, pour inclure l'ensemble des interrelations qui se jouent dans une communauté donnée.

Les résultats obtenus à la faveur de la perspective interactionnelle, ensuite, participent de l'émergence de nouveaux modes de compréhension de la décentralisation. Celle-ci est plus qu'un appareillage institutionnel ou technique; elle demeure un phénomène politique et social qui s'ancre dans un processus interactif. Politique, puisqu'elle concerne diverses relations de pouvoir qui échappent à l'instance locale de décision. Social, en ce sens qu'elle est forcément influencée par les rapports de domination à l'œuvre dans la société locale. La décentralisation apparaît donc comme un « système politico-sociétal », selon l'expression de Lemieux (2001), qui ne s'implante jamais dans un milieu vierge. Autrement dit, lorsqu'on l'étudie, le pouvoir doit être considéré comme la question clé de l'analyse, car sa redistribution demeure l'enjeu central en termes de contrôle des ressources transférées autant dans le domaine du foncier que dans celui de la santé, de l'éducation, etc. De même, il est judicieux d'introduire l'analyse des rapports sociaux dans l'étude de la politique publique en ce sens que les instances locales intègrent les relations inégalitaires fondées sur le genre, la hiérarchie, l'ethnie, etc. Bien plus, la nature du pouvoir et des rapports sociaux amène à comprendre pourquoi les objectifs formels de la décentralisation s'écartent souvent des résultats obtenus dans les pays africains; ce qui confirme d'ailleurs la pertinence de l'approche socio-anthropologique. Cet écart traduit en effet les nombreux effets pervers résultant de l'instrumentalisation des dispositifs juridico-administratifs par des acteurs qui tentent de s'affranchir des contraintes imposées par la réforme et de profiter des opportunités que celle-ci leur offre. C'est que, d'après la théorie de structuration de Giddens, ces acteurs sont dotés de compétences.

Enfin, la perspective interactionniste apporte une contribution décisive à des fins d'intervention en matière de renforcement de la gouvernance locale. Une meilleure compréhension des dynamiques locales aide à déterminer la nature des appuis nécessaires à une meilleure gestion décentralisée des ressources publiques. Tout bien considéré, il est approprié que les décideurs mettent en place des mesures de soutien à la décentralisation en vue de modifier les conduites moins conformes à une gouvernance locale moderne et de soutenir les conduites novatrices. Il leur est suggéré que toute politique publique s'inscrivant dans une perspective de changement tienne compte des

caractéristiques transversales des acteurs et de leurs pratiques plurielles. Une telle intervention doit s'appuyer sur les changements attendus et espérés par ces acteurs. Par exemple, une attention spéciale doit être portée sur les conflits de pouvoir puisqu'ils expriment souvent des manquements de la décentralisation. De même, si certaines pratiques des usagers sont opportunistes et informelles, d'autres traduisent la nécessité d'une reconnaissance de droits réels sur les terres. Quoi qu'il en soit, la décentralisation ne deviendra un mécanisme de changement social que si les acteurs, plus que les institutions, sont animés par l'esprit même de la réforme, à savoir la participation responsable et citoyenne aux nouvelles formes collectives de décision.

Notes

¹ Parmi les variantes, on peut citer l'actionnalisme ou la sociologie de l'action (Touraine, 1965), la phénoménologie sociale (Schütz, 1966), l'ethnométhodologie (Garkinkel, 1967), l'interactionnisme symbolique (Blumer, 1969), la sociologie des cadres de l'expérience (Goffman, 1974), l'individualisme méthodologique (Boudon, 1977), l'analyse stratégique (Crozier, 1977). En dépit des différences notables qui les séparent, ces perspectives partagent plus ou moins les mêmes prémisses épistémologiques, à savoir la primauté de l'individu sur la société, des acteurs sur les institutions. Elles s'inscrivent donc en porte-à-faux avec le paradigme positiviste ou normatif.

² La décentralisation est un phénomène institutionnalisant en ce sens qu'elle crée ou active des institutions (les instances locales et instances étatiques) censées réguler et gérer les ressources transférées dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'environnement, etc. Elle demeure également complexe en raison de la pluralité des acteurs impliqués : chefs traditionnels, responsables associatifs, entrepreneurs privés, etc.

³ Économique, puisque les ressources foncières constituent des facteurs de production essentiels et déterminent une bonne part des revenus paysans. Politique, car ces ressources expriment des relations de pouvoir, à travers notamment le contrôle des droits détenus sur la terre. Socioculturel, en ce sens que leur accès et leur appropriation dépendent des identités individuelles et collectives ainsi que des rapports qui se nouent au sein d'une communauté. Pour toutes ces raisons, le foncier constitue le premier domaine de compétences décentralisé au Sénégal.

⁴ Pour aller plus loin sur la faillite de l'État africain, le lecteur intéressé consultera le remarquable ouvrage de Wunsch et Olowu (1990). Les deux auteurs y expliquent comment la centralisation excessive rendait nécessaire l'instauration d'une gouvernance démocratique en Afrique subsaharienne.

⁵ Par ailleurs, les inconvénients des réformes sont évoqués, comme pour émettre des recommandations de manière à les surmonter : critique de l'idéologie néolibérale sous-jacente (Piveteau, 2005; Prud'homme, 1995), caractère non opérationnel de la

transposition des modèles de « bonne gouvernance » (Dia, 1996; Le Bris, 2002), faiblesse de l'engagement et des capacités institutionnelles des États (Banque mondiale, 2000; Cheema & Rondinelli, 2007; Commission européenne, 2007).

⁶ À bien des égards, le contrôle d'un acteur achoppe sur celui d'un autre. À ce sujet, Lemieux (2001, p. 26) distingue le contrôle positif du contrôle négatif : « Il y a contrôle positif quand un participant prend l'initiative d'une opération ou appuie une opération qui correspond à ses préférences. Il y a contrôle négatif quand il s'oppose avec succès à une opération qui ne correspond pas à ses préférences ». Ainsi, à en croire l'auteur, dans une opération de contrôle, le pouvoir peut être conjoint, unilatéral, bilatéral, nul ou mitigé.

⁷ Sous ce rapport, la *théorie de la circulation des élites* s'avère difficilement applicable au phénomène politico-institutionnel, car le pouvoir local ne réalise pas forcément une mobilité sociale accrue.

⁸ Deux types de conscience renvoient à la rationalité de l'action sociale chez Giddens : la « conscience discursive », qui désigne la capacité des acteurs à exprimer par le langage les conditions de leurs actions, et la « conscience pratique », qui signifie tout ce que les acteurs font sans pouvoir réflexivement l'exprimer.

⁹ Évidemment, il n'y a pas de lien exclusif entre la perspective interactionniste et la technique de l'enquête. Mais l'analyse des aspects interactifs de la décentralisation nous suggère de mener une enquête de terrain auprès des acteurs pour savoir comment ils vivent et perçoivent le phénomène sociopolitique.

¹⁰ Pour l'analyse, nous avons retenu ces pouvoirs, qui semblaient les plus déterminants. Pour autant, certains autres pouvoirs peuvent apparaître plus déterminants aux yeux des acteurs eux-mêmes. À titre d'exemple, pensons aux agents techniques et aux ressortissants émigrés. Nous aurions pu prendre en compte ces pouvoirs qui semblent plus minimes, et qui n'ont pas l'habitude d'être convoqués dans les études de la décentralisation.

¹¹ Le premier groupe de discussion comporte deux conseillers ruraux, un entrepreneur agricole, un responsable associatif et trois agriculteurs, le deuxième, un ex-conseiller rural, un éleveur et six agriculteurs, et le troisième deux responsables associatifs, un éleveur et trois agriculteurs.

¹² Des données secondaires ont été également utilisées, dont les procès-verbaux de délibération.

¹³ Dans un article intitulé « Réflexion épistémologique sur l'usage des *focus groups* : fondements épistémologiques et problèmes de scientificité » (Touré, 2010), nous avons mis en évidence cet écart révélé surtout par l'usage croisé des *focus groups* et des entrevues individuelles.

Références

- Banque mondiale (2000). *Le développement au seuil du XXI^e siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000* (21^e éd.). Paris : Eska.
- Bayart, J.- F. (1989). *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayard.

- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.- P. (Éds). (1998). *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism : perspective and method*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Blundo, G. (2001). La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal. Dans J. D. de Gaudusson, & J.- F. Médard (Éds), *L'État en Afrique : entre le global et le local* (pp. 106-118). Paris : La Documentation française.
- Boudon, R. (1977). *Effets pervers et ordre social*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bouvier, P. (2000). *La socio-anthropologie*. Paris : Armand Colin.
- Chauveau, J.- P. (1998). Quelle place donner aux pratiques des acteurs. Dans P. Lavigne Delville (Éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* (pp. 36-39). Paris : Karthala/Coopérative Française.
- Cheema, S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance : emerging concepts and practices*. Washington : Brookings Institution Press.
- Commission européenne (2007). *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*. Document de Référence n° 2, Coll. Outils et méthodes.
- Craig, J. (2001). Local democracy, democratic decentralisation and rural development : theories, challenges and options for policy. *Development Policy Review*, 19(4), 521-532.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa : the politics of local-central relations. *Public Administration and Development*, 23(1), 77-88.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- Deslauriers, J.- P. (1991). *Recherche qualitative. Guide pratique*. Montréal : McGraw-Hill.
- Dia, M. (1996). *Africa's management in the 1990's and beyond : reconciling indigenous and transplanted institutions*. Washington : The World Bank.
- Diop, M. C., & Diouf, M. (1992). Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale au Sénégal. *Revue canadienne des études africaines*, 26(1), 1-23.

- Garkinfel, H. (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Goerg, O. (2006). *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*. Paris : Karthala.
- Goffman, E. (1974). *Les cadres de l'expérience*. Paris : Édition Minuit.
- Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir*. Paris : Gallimard.
- Hyden, G., & Bratton, M. (1992). *Governance and politics in Africa*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Jacob, J.-P. (1998). La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain. *Politique africaine*, 71, 133-147.
- Jaglin, S., & Dubresson, A. (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*. Paris : Karthala.
- Le Bris, E. (2002, Avril). *La décentralisation : occultation du politique ou ouverture de nouveaux espaces publics*. Communication présentée au colloque international Aménagement-décentralisation et gouvernance locale, Dakar.
- Leclerc-Olive, M., & Rochegude, A. (Éds). (2001). *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation*. Paris : Cahier du GEMDEV.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the third world. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Mabileau, A. (Éd.). (1983). *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris : Pedone/CERVIL.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. Washington : The World Bank.
- Mback, C. N. (2001). La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives. Dans J. D. de Gaudusson, & J.-F. Médard (Éds), *L'État en Afrique : entre le global et le local* (pp. 95-114). Paris : La Documentation française.
- Médard, J.-F. (1991). L'État néo-patrimoniale en Afrique noire. Dans J.-F. Médard (Éd.), *États d'Afrique noire* (pp. 323-353). Paris : Karthala.

- Morrisette, J. (2010). *Manières de faire l'évaluation formative des apprentissages : analyse interactionniste du savoir-faire d'enseignantes du primaire*. Sarrebruck, CH : Les Éditions universitaires européennes.
- Observatoire de la décentralisation (2003). *État de la décentralisation en Afrique*. Paris : Karthala.
- Olivier de Sardan, J.- P. (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala/APAD.
- Olowu, D. (2003). Local institutional and political structures and processes : recent experience in Africa. *Public Administration and Development*, 23(1), 41-52.
- Oxhorn, P. (2004). Unraveling the puzzle of decentralization. Dans P. Oxhorn, J. S. Tulchin, & A. D. Selee (Éds), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective* (pp. 3-30). Washington : Woodrow Wilson Press.
- Paillé, P. (1994). L'analyse par théorisation ancrée. *Cahiers de recherche sociologique*, 23, 147-181.
- Piveteau, A. (2005). Décentralisation et développement local au Sénégal, chronique d'un couple hypothétique. *Revue Tiers-monde*, 185, 75-93.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-226.
- Rakodi, C. (1990). The local state and urban local government in Zambia. *Public Administration and Development*, 8(1), 277-288.
- Ribot, J. C. (2001). *Local actors, powers and accountability in African decentralization : a review of issues*. Washington : UNRISD. Repéré à http://www.odi.org.uk/speeches/envgov2002/ribot/Ribot_local_actors.pdf
- Ribot, J. C. (2002). *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*. Washington : Institut des ressources mondiales.
- Ribot, J. C. (2003). Democratic decentralisation of natural resources : institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development*, 3(1), 53-65.
- Ricq, C. (1986). La dialectique transfrontalière. Dans CRAAL. *La théorie de l'espace humain. Transformations globales et structures locales* (pp. 44-58). Genève : Université de Genève.
- Schütz, A. (1966). *Studies in phenomenological philosophy*. La Haye : Éditions Martinus Nijhoff.

- Siddiquee, N. A. (1997). Théories de la décentralisation de l'État. *Alternatives Sud*, 4(3), 23-40.
- Touraine, A. (1965). *Sociologie de l'action*. Paris : Seuil.
- Touré, E. H. (2009). *La gouvernance locale à l'épreuve de la décentralisation. Étude des effets sociopolitiques induits par la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio*. (Thèse de doctorat inédite). Université Laval, Québec.
- Touré, E. H. (2010). Réflexion épistémologique sur l'usage des *focus groups* : fondements scientifiques et problèmes de scientificité. *Recherches qualitatives*, 29(1), 5-27.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa : from crisis to sustainable growth*. Washington : The World Bank.
- Wunsch, J., & Olowu, D. (1990). *The failure of the centralized state. Institutions and self-governance*. Boulder : Westview Press.
- Ziavoula, R. E. (1993). L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais. Dans S. Jaglin, & A. Dubresson (Éds). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions* (pp. 35-46). Paris : Karthala.

El Hadj Touré est titulaire d'un doctorat en sociologie (Université Laval, Québec). Il est professeur à temps partiel au Département de sociologie et d'anthropologie à l'Université d'Ottawa, il est également professionnel de recherche à l'Université Laval, notamment au Département d'information et de communication. Ses domaines d'intérêt concernent la méthodologie générale de la recherche, l'analyse de données qualitatives et quantitatives assistée par ordinateur, les politiques publiques et la gouvernance locale et le développement international. La plupart de ses contrats de recherche portent sur l'analyse de données qualitatives.