



ORGANISATION
DES
NATIONS
UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

FOOD
AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF
THE
UNITED
NATIONS

ORGANIZACIÓN
DE LAS
NACIONES
UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACIÓN

DIVISION DU DEVELOPPEMENT RURAL
RURAL DEVELOPMENT DIVISION
DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL

PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET POUVOIRS TRADITIONNELS: TYPOLOGIE DES POLITIQUES RENCONTREES

par Nassirou Bako-Arifari

DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT RURAL
DECENTRALIZATION AND RURAL DEVELOPMENT
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

15

Table des matières

INTRODUCTION	2
APERÇU SUR LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DES POLITIQUES ACTUELLES DE DECENTRALISATION DANS LE TIERS MONDE	2
LE CAPITAL INSTITUTIONNEL DANS LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION	4
LES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES COMME SOURCES DE PREJUGES PRODUCTEURS DE CONVICTIONS ET DE DEMARCHES D'ACTION	6
1 - Les visions radico-pessimistes	7
1.1 - Du caractère répétitif supposé des institutions traditionnelles et de la dynamique la décentralisation	7
1.2 - Institutions traditionnelles, domination de classe et blocage de la mobilité sociale verticale	7
1.3 - Les institutions traditionnelles contre la promotion des libertés individuelles	8
1.4 - Les institutions traditionnelles sanctionnent en général un mode de gestion patrimonial	8
2 - Des institutions de recours éventuel	9
2.1 - Les institutions traditionnelles créent des réseaux de solidarité sociale	9
2.2 - Les institutions traditionnelles comme repères stables	9
LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES AUTOUR DES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES: ESSAI DE TYPOLOGIE	10
1 - Les politiques d'exclusion	12
2 - Les politiques d'intégration	13
3 - Les politiques d'adaptation ou de „modernisation“	15
4 - Les politiques d'association et de « dualisme contrôlé »	16
5 - Les stratégies de l'informel	19
L'INVESTISSEMENT DES INSTANCES DE POUVOIR LOCAL ET DE GESTION DE RESSOURCES PAR LES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES	20
1 - L'influence des institutions traditionnelles sur les politiques de réforme de pouvoir local	20
2 - Les institutions traditionnelles et la négociation du pouvoir dans les arènes politiques locales...	22
3 - ... et dans les projets de développement en milieu rural	24
CONCLUSION : POLYCENTRICITE, ARENES LOCALES DE POUVOIR ET POLITIQUES DE DECENTRALISATION	25
BIBLIOGRAPHIE	28

INTRODUCTION

La décentralisation est devenue un sujet brûlant d'actualité avec la crise du modèle du „*development state*“, supposé fortement centralisé et trop hégémonique pour laisser assez d'espaces de liberté, de marge de manoeuvre aux initiatives locales et assez d'opportunités de „localisation“ de la problématique du développement, notamment en milieu rural. Cette nouvelle donne politique mais aussi économique de restructuration de l'Etat et de réorientation des politiques de développement dans le Tiers monde a une dimension institutionnelle importante, à la fois en terme de création d'institutions que de réexamen de celles déjà existantes parmi lesquelles les institutions traditionnelles ou néo-traditionnelles et le capital social potentiel qu'elles recèlent. L'examen de leur place dans les politiques gouvernementales et dans les stratégies de développement rural en relation avec les politiques de décentralisation se fera ici à partir de quelques cas asiatiques et surtout africains.¹

Contrairement à certaines analyses en terme oppositionnel „tradition“ versus „modernité“, la question des politiques gouvernementales vis-à-vis des institutions traditionnelles doit être analysée sous un angle plus politique. Les attitudes des différents gouvernements sont fonction non seulement de leurs objectifs de légitimation en terme d'élargissement de la base sociale de leurs régimes et des impératifs de leur ancrage local en milieu rural, mais aussi des trajectoires historiques et politiques propres à chacun des pays. Dans les arènes locales de pouvoir, quelles que soient les politiques des gouvernements, la position réelle des institutions traditionnelles dépend des enjeux locaux du moment et des arrangements entre différents acteurs (individuels ou institutionnels) et entre groupes stratégiques.

De nombreux préjugés forment le soubassement des motivations des choix des politiques à l'égard des institutions traditionnelles. Quels sont ces préjugés et comment sont-ils à l'origine des différents choix politiques? Quels sont ces politiques gouvernementales? Comment s'exprime la présence des institutions traditionnelles dans les arènes locales de pouvoir et les dispositifs de développement rural ? Ces questions orienteront les analyses qui vont suivre.

APERÇU SUR LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DES POLITIQUES ACTUELLES DE DECENTRALISATION DANS LE TIERS MONDE

Les échecs répétés ou les résultats fort mitigés des politiques de développement et de mobilisation des populations par les administrations de développement dans le Tiers monde ont alimenté un foisonnement de littérature, le plus souvent critique, pour déterminer les causes des multiples mésaventures du développement (Tendler 1997). Au palmarès des maux diagnostiqués, trônent en bonne position : la trop grande centralisation des décisions au sommet de l'Etat, la corruption, la marginalisation de la société civile, l'exclusion de groupes sociaux vulnérables, la mauvaise gestion et le peu d'intérêt accordé aux institutions locales de pouvoir : « Many of the failiures of World Bank and IMF policy reform activities and national development programs can be directly attributed to the fact that they completely ignore local institutional and administrative prerequisites for effective implimentation. »

¹ L'ambition de ce texte est modeste. Il s'inscrit dans le cadre d'un travail bibliographique préalable, qui sert à baliser le terrain en vue de l'élaboration d'un programme de recherche sur la décentralisation. C'est un document de travail dans le cadre du *Technical Consultation on Decentralisation* (TCD/ FAO), du 16 au 18 décembre 1997 à Rome.

(Mayfield 1996 :48). Des remèdes préconisés, on peut retenir pêle-mêle le désengagement de l'Etat, la promotion de la société civile, la priorité à la régulation par le marché (ou le Washington consensus, cf. Williamson 1993) et la décentralisation pour parvenir à la bonne gouvernance (cf. Hyden and Bratton 1992). Bref, il s'agit de célébrer la fin du trop d'Etat et l'avènement du *small is beautiful* à la manière de Schumacher (1973). La décentralisation est alors apparue comme une nouvelle² démarche pédagogique et une problématique fédératrice des autres préoccupations, cristallisant ainsi autour d'elle plusieurs attentes et projets de société en fonction des intérêts des différents acteurs impliqués. C'est ce que traduisent ces différentes équations telles que décentralisation = démocratie locale et réforme de l'Etat ; décentralisation = cadre d'épanouissement de la société civile ; décentralisation = développement local ; décentralisation = régulation par le marché ; décentralisation = bonne « gouvernance » ; décentralisation = responsabilité et participation, décentralisation = moyen de lutte contre la pauvreté, etc³. Ainsi donc, de façon autonome ou sous la contrainte des bailleurs de fonds qui l'ont inscrite au tableau de leurs conditionnalités (cf. Crook & Manor 1995), nombre de pays se sont engagés dans des politiques de décentralisation⁴. Cependant, les politiques de décentralisation ne sont pas linéaires et ne recouvrent pas les mêmes représentations déjà pour ses promoteurs.

Julien Félix (1997), à propos de l'exemple du Mali, constate : alors qu'elle est un outil au service de la démocratie locale, de l'Etat de droit et de la création d'espaces de médiation prolongeant l'action de l'Etat central pour l'élite politique nationale malienne, elle apparaît,

² La nouveauté de la décentralisation ici vient du fait qu'elle suscite aujourd'hui un certain engouement aussi bien au sein des organisations internationales, des ONGs que des régimes politiques à l'heure de la démocratisation multipartite dans la plupart des pays en développement. Cependant, c'est une expérience politico-administrative connue par nombre de pays, notamment anglophones au sortir de la colonisation avec le système du « three-tiers local government » britannique. Au lendemain des indépendances, on peut évoquer en Afrique francophone, le Sénégal qui s'y était engagé depuis 1972 ; en Afrique anglophone, l'expérience nigériane à partir de 1976 avec ses hauts et ses bas (Adamolekun et al. 1988) et en Asie du Sud, particulièrement en Inde, le rapport de la Commission Balvantry Metha en 1957 avait déjà servi de base au lancement du programme de « democratic decentralisation » avec la (re-)création des Panchayat Raj Institutions (cf. Siddiqui 1994, Meenakshisundaram 1994).

³ Ces équations ainsi posées pour justifier les politiques de décentralisation par leurs promoteurs suscitent des critiques de la part de nombre de praticiens du monde du développement. Ainsi, pour certains la décentralisation est contre le développement local en ce sens qu'elle porte en elle la menace d'un transfert des ressources actuellement allouées aux initiatives de développement local aux nouvelles institutions décentralisées, mettant ainsi en péril des dynamiques de développement déjà prometteuses (cf. Gentil 1995). Pour Tendler (1997), la critique contre les échecs de l'Etat se fait sans discernement. On privilégie la valorisation des échecs pour légitimer les réformes de décentralisation alors même qu'il y a de nombreux cas de *good governance* sous la conduite des Etats.

⁴ La décentralisation serait une menace à l'unité nationale pour nombre de dirigeants du Tiers monde, dont les Etats sont pour la plupart encore en pleine construction. Le processus de construction de l'Etat n'étant pas un processus irréversible en soi (cf. von Trotha 1994), il peut avoir des situations de dégénérescence de l'Etat (dont la Somalie est le cas contemporain le plus extrême) ou de fragilisation (cas du Niger avec la rébellion touarègue ou encore du Sri Lanka avec la rébellion tamoule). La décentralisation pourrait alors renforcer les tendances séparatistes en offrant l'opportunité de valoriser les appartenances ethniques, tribales ou régionales centrifuges sur la citoyenneté étatique. Ces appréhensions amènent partout le législateur à mettre des garde-fous importants, notamment par l'érection de mécanismes de tutelle et de contrôle de l'Etat sur les instances décentralisées. Les textes de loi sur la décentralisation au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Nigeria, au Ghana, etc. ont des tendances marquées pour une forte tutelle de l'Etat sur les pouvoirs locaux. Dans certains pays, les compétitions pour la dévolution du pouvoir dans les instances décentralisées se font sans référence aux partis politiques (Ghana, Ouganda) considérés comme à base ethnique ou régionale.

pour les institutions de Bretton Woods, plutôt comme un outil au service du marché qui fait de l'Etat un simple incitateur; et enfin pour les instances de la coopération au développement elle serait ni plus ni moins un outil au service de la promotion du développement local où les organisations non gouvernementales et autres acteurs de la société civile occuperaient une place centrale.

La réalisation des objectifs de la décentralisation dépend de « the existence of, or ability to create, appropriate political, administrative, organizational and behavioral conditions » (Rondinelli et al. 1989). Ceci nous introduit à la problématique des institutions dans les politiques de décentralisation.

LE CAPITAL INSTITUTIONNEL DANS LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION

On peut affirmer que de façon générale, les politiques de décentralisation, perçues comme l'aboutissement ou le complément nécessaire aux démarches de développement participatif et de développement local, restent dominées par les approches descendantes (*top-down*) à la fois dans leur conception et leur mise en application, suivant des schémas uniformes applicables aux différentes sociétés⁵ à l'intérieur des différents pays. Elles privilégient le plus souvent les démarches du type *institution-building*, comme c'est souvent le cas encore dans le domaine du développement rural, sur celles du renforcement des institutions locales existantes. Dans une récente étude comparative sur les performances institutionnelles dans les processus de décentralisation dans quatre pays africains et asiatiques, menée par Crook et Manor (1995), parmi les critères d'évaluation de performance définis, il n'est même pas fait mention de la présence des institutions traditionnelles dans les pays concernés et des rôles qu'elles y jouent. Pourtant, depuis la fin des années 1980, nombre de chercheurs et de praticiens du développement ont commencé par mettre l'accent sur l'importance des institutions locales dans le succès des opérations de développement (cf. FAO 1991), qu'elles soient traditionnelles ou néo-traditionnelles (Bromley et Cernea 1989, Cramb and Wills 1990) pour réduire les „*institutional dissonances*“ dans les interventions en milieu rural entre les dispositifs bureaucratiques et les structures traditionnelles, à encourager le recours à ces institutions, quitte à les réorienter ou à les réinterpréter (Amiyot 1987) et à renforcer leur *managerial capacity* (Bromley et Cernea 1989). Par contre, sur le plan politique et en tenant compte de leurs capacités de régulation sociale dans un contexte qui ne répond plus totalement aux normes traditionnelles qui ont présidé à leur émergence, d'autres ne voient en

⁵ En parcourant rapidement la littérature socio-anthropologique, on peut constater que les différents pays dans lesquels les politiques de décentralisation sont engagées, sont des pays multi-ethniques, multi-culturels ou multi-tribaux. On y rencontre des sociétés ayant des traditions politiques plus centralisées (royaumes ou chefferies autour d'aristocraties locales); des sociétés lignagères et segmentaires qui apparaissent comme de micro-sociétés dé-centralisées, des sociétés tribales fortement hiérarchisées, des sociétés factionnelles où la richesse (redistribuée!) et la capacité de protection de la part de quelques *big men* à l'égard de leur clientèle leur assurent des positions d'influence, etc. Ces différentes sociétés dessinent des configurations locales différentes, des logiques et des modes d'action politiques différentes que les politiques de décentralisation traitent pourtant sans discernement. Or, chacune de ces configurations a ses implications spécifiques sur le jeu politique local et la participation aux actions de développement dans les contextes de décentralisation.

ces institutions traditionnelles aucune alternative crédible à la crise de l'Etat (Geschiere 1993) ; d'autres encore voient dans leur prise en considération un moyen de renforcement du pouvoir des élites traditionnelles (Venema 1994) et par conséquent d'accentuation des pratiques d'exclusion des groupes vulnérables (cf. FAO 1995) contre lesquelles avaient été conçues les démarches participatives, *d'institution-building* ou de *capacity-building* (Esman and Uphoff 1984, Honadle and Van Sant 1985) dans les stratégies de développement en milieu rural.

Mais les constats empiriques montrent d'une part, la grande vivacité de ces institutions traditionnelles, d'autre part combien leurs logiques et les visions du monde, auxquelles elles sont liées, articulent les dispositifs de développement (cf. Olivier de Sardan 1995) et comment elles déterminent dans nombre de situations de pouvoir, les critères primordiaux de la légitimité (Bierschenk 1994, Jacob 1996) que viennent sanctionner le plus souvent les procédures démocratiques liées aux nouvelles institutions (Bako-Arifari 1997a). Ce capital institutionnel découle lui-même dans une certaine mesure d'un capital social⁶ qui recouvre plusieurs formes: relations lignagères, stratégies matrimoniales, intermédiation sociale, réseaux sociaux divers (appartenances identitaires, groupes d'âges, relations de dépendance personnelle, stratification sociale) mais aussi religieux (sociétés secrètes, congrégations autour de cultes locaux), etc., qui sont autant de dynamiques sociales toujours à l'oeuvre de diverses manières particulièrement dans les sociétés rurales. Ces formes de capital social/institutionnel traditionnel définissent aussi des champs de compétence variés avec lesquels interfèrent parfois les objectifs des politiques de décentralisation et de développement. Ainsi, les institutions traditionnelles et ceux qui en sont les représentants constituent autant d'acteurs ou de groupes stratégiques que les autres intervenants dans les processus de décentralisation. Dans cette perspective, toute intervention de développement ou de décentralisation doit être perçue comme un enjeu entre plusieurs acteurs disposant de capital social et symbolique différents et ayant des attentes différentes. De fait, il y a des stratégies divergentes d'appropriation de l'intervention/décentralisation et des enjeux qui lui sont liés. D'où la nécessité alors de voir à chaque fois les acteurs en présence, leur capital social réel ou potentiel, leurs objectifs et leurs stratégies face au nouvel enjeu.

En milieu rural, où se trouvent les principaux acteurs qui vont agir dans le cadre des communes rurales, on constate que pour les institutions arrimées au monde du développement, la décentralisation doit d'abord être l'affaire des groupements paysans déjà expérimentés en matière de gestion de projets et ensuite les espaces des nouvelles communes rurales à créer doivent correspondre aux espaces couverts par les actions de ces organisations locales de développement afin d'appuyer des dynamiques de développement local déjà enclenchées (cf. Laurent 1995 pour le cas du Burkina Faso). Pour nombre d'institutions traditionnelles ou néo-traditionnelles de pouvoir exclues de la gestion du pouvoir par les différentes réformes administratives et territoriales au lendemain des indépendances, c'est l'occasion de retrouver leurs pouvoirs perdus. Ainsi en milieu rural malien, la décentralisation est diversement traduite par le « retour du pouvoir à la maison » avec tous les quiproquos éventuels que cela comporte dans un contexte de domination des logiques de pouvoir

⁶ Selon Bourdieu, „le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance; ou en d'autres termes *l'appartenance à un groupe...* „ (cf. Accardo A. et Corcuff, P., 1986, La sociologie de Bourdieu, Bordeaux: Le Mascaret, p. 94).

traditionnelles dans les villages (cf. Bériédo 1997, Koné 1997). Au Bénin, c'est l'occasion pour les chefferies traditionnelles de revendiquer leur réinsertion dans les espaces officiels de pouvoir au niveau local en milieu rural en mettant en avant leur rôle potentiel dans le développement participatif et la conservation/manipulation des coutumes (cf. Bako-Arifari 1997a) alors qu'au Niger, les chefs de canton tiennent à contrôler d'une main de fer le projet de réforme allant jusqu'à imposer le principe de l'intangibilité des frontières administratives coloniales délimitant les cantons dans le cadre du découpage des nouvelles communes rurales (cf. Bako-Arifari 1997b).

On comprend donc que, dès sa conception et les représentations que se font les différents acteurs autour d'elle, la décentralisation apparaît comme un projet désarticulé, où du sommet à la base, chacun des acteurs engagés ou impliqués a son propre projet de décentralisation.

LES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES COMME SOURCES DE PREJUGES PRODUCTEURS DE CONVICTIONS ET DE DEMARCHES D'ACTION

Pour Meenakshisundaram (1994 :29), il y a deux manières de traiter les institutions traditionnelles. L'une est ce qu'il appelle „the anthropological approach“ qui consiste à considérer les institutions traditionnelles comme des objets de musée, sans existence active et représentant un passé qu'on voudrait révolu⁷. La deuxième approche consisterait selon lui plutôt à les considérer comme des institutions normales et d'essayer de les intégrer dans la société. Cette analyse en terme bipolaire des attitudes possibles à l'égard des institutions traditionnelles mise en relation avec les politiques de décentralisation (et les idéaux qu'elle véhicule) peut être illustrée par un certain nombre de préjugés favorables ou défavorables qui ont cours sur ces institutions et peut permettre aussi de voir en quels termes se pose la question dans les choix politiques et les démarches en matière de développement rural.

⁷ On peut penser que l'approche anthropologique a été celle de l'Inde à son accession à l'indépendance quand le gouvernement de Nehru a « exclu » les instances locales de pouvoir héritées de la colonisation britannique et qui reposaient sur des institutions traditionnelles. Mais dans la réalité du pouvoir local dans les Panchayat Raj, on constate toujours que les anciens détenteurs de pouvoir, les castes supérieures restent toujours prédominantes. Dans les pays de l'Asie du Sud qui ont connu pour la plupart des expériences stimulantes de décentralisation, comme en Inde ou au Bangladesh, malgré la rhétorique démocratique et les procédures démocratiques de dévolution du pouvoir dans les instances locales décentralisées, de nombreuses études ont montré que les origines sociales et les positions économiques des élus recourent les schémas traditionnels de la structure du pouvoir (cf. Siddiqui 1994, Meenaksishundaram 1994, Manor and Crook 1996). Ainsi en Inde: "a number of empirical studies point out that the PRI leadership represents essentially the traditional association of power with the institutional factors of family, caste, religion and property... Despite the differing political affiliation, contest in the PRI is restricted to the rich and the upper caste... Where the PRIs are dominated by the minority communities, they generally suffer from neglect and step-motherly treatment... and quite expectedly, women, scheduled castes and scheduled tribes are grossly under-represented in the PRIs" (Siddiqui 1994: 35-36). Ce n'est donc pas un hasard si la constitution indienne protège les groupes castés et que les lois sur les Panchayat Raj instituent un pourcentage de représentation jusqu'à hauteur de 30% de membres des Panchayat Raj au profit des femmes et des groupes exclus. Au Bangladesh "most of the rural local government are functionaries and large land owners..." (Siddiqui 1994:157)

1 - Les visions radico-pessimistes

1.1 - Du caractère répétitif supposé des institutions traditionnelles et de la dynamique la décentralisation

Les institutions traditionnelles sont considérées comme statiques et évolueraient dans une logique de reproduction à l'identique. Elles excluent a priori les facteurs de changement qui sont perçus comme des éléments porteurs de trouble potentiel à l'ordre établi. Des rites de rébellion sont même parfois organisés dans certaines sociétés afin de résorber les éléments conflictuels qui pourraient s'y manifester (cf. Gluckman 1963). Ainsi perçues, les institutions traditionnelles inscriraient les sociétés, dont elles déterminent le fonctionnement et la régulation dans une trajectoire qui les mettraient hors de l'histoire, qui est par excellence, la mémoire du changement. Or, la décentralisation et le développement sont des problématiques de changement, qui veulent substituer à un état de choses données une nouvelle orientation souvent volontariste. Pour cette raison, les institutions traditionnelles ne seraient que des vestiges d'un passé révolu, dont le village symboliserait l'image. Elles constitueraient des obstacles au progrès social et économique et un goulot d'étranglement qu'il faut sauter sur la voie du développement. Il est cependant aujourd'hui établi que, ce qui est souvent considéré comme traditionnel ne se présente sous ces caractérisations rigides et immuables. Bien au contraire, le traditionnel est aussi le lieu d'inventions multiples (cf. Hobsbawm and Ranger 1983), qui font que le „temps“ du traditionnel se situe au coeur même du changement social dans les sociétés rurales.

1.2 - Institutions traditionnelles, domination de classe et blocage de la mobilité sociale verticale

Selon Meillassoux (1975), dans les sociétés traditionnelles, la division de la société en corps institués suivant l'âge, biologique ou social, matérialisée par la division de la société en aînés (dominateurs) et cadets (jeunes et femmes dominés) est destinée à justifier la position de puissance des premiers sur les seconds. Ainsi, les institutions traditionnelles serviraient surtout à légitimer une certaine domination de classe dans nombre de sociétés traditionnelles. Dans ces conditions, les institutions traditionnelles pourraient constituer un obstacle aux idéaux à la fois de démocratie locale et de responsabilité des dirigeants devant les „dirigés“, que suppose la décentralisation : dévolution du pouvoir par le procédé de l'élection sur la base de l'égalité devant la loi et l'obligation de rendre compte de la gestion des biens de la collectivité à ses membres, par ceux qui ont été investis provisoirement de leur gestion. Les institutions traditionnelles sanctionnent une structure sociale fondée sur le statut social et les valeurs qui lui sont liées contre le mérite personnel et social. Elles privilégient les positions héritées (*ascribed*) aux positions acquises (*achieved*). Dans cette perspective, elles chercheraient à perpétuer la division sociale fondée sur l'appartenance et non sur l'adhésion. On est né noble et on le demeure éternellement. On est né dans une caste inférieure, on y demeure à vie. Les mécanismes de changement de statuts, là où cette opportunité existe sont soumis au contrôle des classes supérieures et imposent à ceux qui veulent faire la mutation de rester dans une relation de clientèle avec ceux qui peuvent leur assurer cette promotion. Les institutions traditionnelles perpétueraient alors les relations sociales inégalitaires comme une

sorte de normalité. La décentralisation, par son idéal démocratique, milite pour la participation de tous au débat politique local. Elle veut privilégier les mérites et les choix populaires sur les considérations d'origine sociale, de rang social et de hiérarchie traditionnelle.

1.3 - Les institutions traditionnelles contre la promotion des libertés individuelles

Les institutions traditionnelles sanctionnent des modes de prise de décision qui sont fondés sur l'exclusion. Ce sont les aînés qui ont droit à la parole en public. Jeunes, femmes et groupes d'origine sociale inférieure ainsi que les étrangers sont exclus, quoique vivant dans le milieu et concernés par le sujet en question. Elles servent à justifier l'exclusion de certains groupes sociaux et la monopolisation de la parole par les chefs de lignage ou de famille et parmi ceux-ci par ceux des lignages dominants : lignages fondateurs et lignages détenteurs du pouvoir politique, s'ils ne sont pas regroupés entre les mains d'un seul. Ainsi, on peut comprendre par exemple l'institution des votes par « chef de *tata* » sous la colonisation pour la désignation des chefs de village en Afrique Occidentale Française et qui se poursuit aujourd'hui encore dans certains pays comme au Niger ou au Mali. Seul le chef de famille sur la base du carnet de famille et ce, quel que soit le nombre d'adultes sous son autorité, vote d'une seule voix pour sa « dépendance sociale et économique ». Les jeunes et les femmes sont exclus du droit de vote au niveau local (cf. Bako-Arifari 1997b, Bérédogo 1997). Les institutions traditionnelles limiteraient alors le droit de vote et inhibent l'émergence de toute société civile pouvant exprimer ses opinions sur la gestion des affaires locales. Dans le cadre de la politique de décentralisation en cours au Mali, Bérédogo (1997) note que pour le choix des communes rurales „dans presque toutes les localités les jeunes disent n'avoir pas été consultés ni participé aux débats“ (1997:6).

Elles fonctionnent aussi comme dans un univers carcéral. Le non respect des hiérarchies sociales et des institutions traditionnelles locales entraînent des représailles souvent occultes. De fait, la menace de la sorcellerie, du „gris-gris“ et autres charmes participent de cet arsenal de répression contre lesquels, il n'y a que très peu de recours hors des institutions sociales traditionnelles, qui les sanctionnent. De telles logiques sociales pourraient constituer des obstacles au processus de décentralisation qui risque de se voir domestiquer et „traditionnaliser“ par ces institutions au lieu de contribuer à une émancipation et à une participation politiques réelles au niveau local.

1.4 - Les institutions traditionnelles sanctionnent en général un mode de gestion patrimonial

Il n'y a pas de contrôle de la gestion des ressources une fois que celles-ci sont entre les mains des autorités traditionnelles locales reconnues. Même si l'on remarque par la suite que les ressources sont détournées et utilisées à d'autres fins par ceux qui sont chargés de leur gestion, les réactions dépassent rarement le niveau de la rumeur. Cette situation est parfois plus accentuée dans des contextes où le chef de lignage, de village ou de tribu joue par ailleurs des fonctions religieuses importantes dans son groupe. Par ailleurs, les élites traditionnelles développent parfois des tendances totalitaires visant à contrôler tout nouvel espace de pouvoir et d'opportunité de ressources au niveau local, comme les coopératives, les groupements de producteurs, les comités de gestion des projets et autres associations

paysannes (cf. contributions in Lavigne Delville et Jacob 1994). Or, la décentralisation suppose une certaine séparation des pouvoirs de décision et d'exécution, une certaine laïcité (des élus de l'ordre séculier plutôt que religieux) et la soumission à un contrôle obligatoire de la gestion des ressources locales par des instances démocratiquement constituées.

2 - Des institutions de recours éventuel

2.1 - Les institutions traditionnelles créent des réseaux de solidarité sociale

Dans les sociétés rurales, les considérations de parenté, de relations matrimoniales et d'interconnaissance créent des conditions d'une certaine solidarité locale entre les membres de la « communauté » villageoise ou locale. Celle-ci devient alors une unité de base potentielle aussi bien pour l'administration, les actions de développement, l'apprentissage de la démocratie que pour la gestion des ressources naturelles locales (gestion de terroir). Pour les uns le recours à la tradition symbolisée par le village et ses institutions serait le meilleur chemin vers la réhabilitation des sociétés rurales et leur intégration aux processus de développement⁸. Là où les politiques de décentralisation comportent un volet « découpage territorial », outre l'objectif d'avoir des unités territoriales et démographiques viables, les critères de proximité du voisinage, des relations historiques, des appartenances sociales et traditionnelles partagées entraînent parfois une prise en considération même indirecte des institutions traditionnelles pour augmenter les chances de succès des réformes comme c'est le cas au Mali (cf. Koné 1997). Même quand certains soulignent le facteur du « conflit » comme intrinsèque à toutes les sociétés, et notamment les sociétés villageoises et rurales (Turner 1957, Olivier de Sardan 1995), ils ne peuvent s'empêcher de se mettre à l'évidence de la nécessité du choix de niveau maîtrisable de gestion par les acteurs locaux aussi bien d'action de développement que d'institutions décentralisées. La souscription aux mêmes institutions traditionnelles, aux mêmes formes de pouvoir et de relation de pouvoir, aux mêmes critères de légitimité politique pour l'exercice du pouvoir local constitue un facteur a priori favorable à la création d'institutions décentralisées. On voit comment le „*asabiya*“ (solidarité clanique ou tribale) dans le monde arabe prime sur toute autre considération politique même dans les sphères de pouvoir étatique (cf. Bocco 1995).

2.2 - Les institutions traditionnelles comme repères stables

Les changements successifs de régimes et les multiples déboires des expériences démocratiques ou de régimes civils dans les pays du Tiers monde ont poussé certains défenseurs des institutions traditionnelles à vanter leur mérite quant à leur rôle de repère institutionnel stable. Ainsi, les institutions de pouvoir local décentralisé (dont les dirigeants tantôt liés au régime en place tantôt à des partis politiques) sont le plus souvent dissoutes après chaque changement de régime. Dans un tel contexte, la continuité politique locale et la continuation d'action de développement local initiées par des élus locaux restent toujours menacées (cf. Arhin 1985: 136). C'est en ce sens que les institutions traditionnelles, malgré leurs relations ambiguës avec les régimes politiques en place restent toujours des „institutions

⁸ On peut ranger dans cette perspective les idéaux de Gandhi en Inde (cf. Meenaksushindaram 1994, Siddiqui 1994), dans les sciences sociales les préjugés qui ont présidé aux „villages studies“ (cf. von Oppen 1994) et dans l'action politique, les discours de l'authenticité dans les années 1970 au Zaïre, au Togo ou encore au Tchad.

de garantie“ d’une certaine continuité dans la gestion des affaires locales, et elles sont les seules à se prévaloir d’une expérience déjà centenaire en la matière (depuis au moins la période coloniale dans nombre de cas). Les mandats des instances locales décentralisées sont le plus souvent de courte durée: de deux à cinq ans, rarement au-delà. Les dirigeants traditionnels auraient par ailleurs une meilleure connaissance des conditions locales et des besoins de leurs populations pour être de véritables interlocuteurs de tous les instants aussi bien pour l’Etat que pour les intervenants dans le domaine du développement. Les chefs traditionnels jouent encore des fonctions sociales importantes de médiation et d’intégration (en s’occupant de questions comme le foncier et la religion, ce qui fait dire à Egwurugbe que „the alternatives to traditional rulers are said to be themselves and not above board“ (1988: 167). Ainsi, les institutions traditionnelles peuvent contribuer à remplir certains „organizational gaps“ inévitables qui apparaissent dans tout système politico-administratif (cf. Grémion 1976) ou dans toute „organisation“ (bureaucratique ou de développement).

Bref, on peut multiplier les analyses en tableau de ce genre qui opposent institutions traditionnelles à décentralisation ou au développement dans une sorte de dichotomie du genre tradition/modernité ou qui énumèrent leurs avantages. Il ne s’agit ici que d’une perspective normative, mais qui est à l’origine d’attitudes diverses vis-à-vis des institutions traditionnelles. Les choix des stratégies de développement communautaire « community development », l’action coopérative, l’animation rurale ou encore la justification des systèmes politiques (partis uniques) partent des différentes interprétations le plus souvent culturalistes de ces institutions traditionnelles.

Que l’on se mette du point de vue des pourfendeurs des institutions traditionnelles ou de leurs défenseurs, il y a une constante : celles-ci servent de point de départ à la légitimation d’orientations politiques (pour les hommes politiques), de thèses scientifiques (pour les chercheurs) ou de préalables à l’action pour les praticiens du développement. Autour de la décentralisation se cristallisent aujourd’hui toutes ces perspectives.

LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES AUTOUR DES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES: ESSAI DE TYPOLOGIE⁹

Au lendemain des indépendances en Afrique, Lombard traitant des solutions apportées par les jeunes Etats à la question de la chefferie traditionnelle, note trois types de politique: les solutions de liquidation (cas de la Guinée et dans une certaine mesure du Sénégal); le maintien du statu quo et les situations instables (Niger, Ghana, Dahomey) et enfin l’intégration politique des forces traditionnelles (1967:255-61).

Trois décennies après, Manfred Hinz (1996), traitant lui aussi des politiques gouvernementales vis-à-vis de l’institution de la chefferie traditionnelle en Afrique australe, constate qu’il y a trois modèles de traitement de cette institution: l’intégration, l’exclusion et le dualisme contrôlé, qui selon lui explique mieux la situation particulière de la Namibie, qui le concernait dans son étude. Dans les modèles de l’intégration et de l’exclusion (liquidation) de la sphère exécutive, on peut cependant noter des différences de degrés entre l’intégration complète aux appareils administratifs officiels et l’exclusion radicale parfois sans même un

⁹ Il faut d’entrée de jeu préciser ici que l’analyse sera plus globalisante en incluant à la fois des contextes de décentralisation administrative (déconcentration) et de décentralisation politique, des années 1950 à nos jours.

statut consultatif. En prenant en compte les phénomènes de dissociation des fonctions de représentation locale de la puissance publique de celle des populations locales (cf. Bako-Arifari 1996) qui consistent à exclure les institutions traditionnelles de pouvoir de la sphère exécutive pour les confiner dans des rôles beaucoup plus localisés et limités au domaine coutumier et consultatif sinon informel, et du fait que les institutions traditionnelles ne se limitent pas seulement à la chefferie, on peut tenter une typologie en cinq points pour analyser les politiques gouvernementales vis-à-vis desdites institutions dans des contextes actuels de décentralisation ou de pré-décentralisation. Il s'agit :

- 1 - de la stratégie de l'exclusion, qui consiste à l'élaboration d'une politique suivie et conduite dans la perspective d'une éradication complète des institutions traditionnelles de pouvoir le plus souvent sous le couvert de motivations idéologiques socialisantes ou modernisantes;
- 2 - de la politique d'intégration systématique des institutions traditionnelles, qui consiste à leur conférer une position officielle dans les appareils administratifs de gestion du pouvoir local des pays qui l'ont adoptée;
- 3 - de la politique d'association, qui consiste à ménager une position de pouvoir officielle (généralement consultative) aux institutions politiques traditionnelles auprès d'exécutifs élus ou nommés;
- 4 - des politiques d'adaptation ou de réorientation, qui procèdent de la réinterprétation des fonctions des institutions traditionnelles en leur définissant un nouveau contenu (les appellations traditionnelles sont valorisées pour tenter de mobiliser les populations autour d'idéaux précis dans une stratégie souvent populiste);
- 5 - les stratégies de l'informel et du laisser-faire consistant à refuser de définir un quelconque statut officiel aux institutions politiques traditionnelles mais aussi à ne rien faire pour entraver leurs manifestations dans les limites des libertés individuelles garanties par les lois du pays. Les institutions traditionnelles sont alors perçues comme des phénomènes à la marge.

On peut enfin entrevoir des situations intermédiaires entre les différentes formes de politiques gouvernementales ou en fonction de contextes politiques particuliers, telle que la réunification d'un pays ayant vécu par le passé sous des régimes politiques à orientations idéologiques différentes (cas du Yémen par exemple à partir de 1990)¹⁰. La réunification ou la transition d'un système à un autre crée alors des situations politiques inédites par la rencontre de politiques gouvernementales différentes ou successives. On peut parler à ce propos de type mixte ou transitoire en se référant aux thèses des tenants des « transitions research » qui estiment que dans toute situation de changement d'un ordre ancien à un autre, il y a toujours un moment de compromis (cf. Schmidt 1996).

¹⁰ D'un côté, il y a le Yémen du Nord qui connaissait un modèle d'intégration des institutions traditionnelles de pouvoir au système politico-administratif national et le Yémen du Sud, qui a connu plutôt un régime de type socialiste et d'exclusion des institutions traditionnelles de pouvoir. La réunification du pays pose la question du choix de politique à adopter vis-à-vis de ces institutions traditionnelles, qui connaissent une grande résurgence au Sud et qui semblent être privilégiées par l'élite politique nationale en majorité du Nord, surtout depuis leur victoire après la guerre civile de 1994. Cependant, ce modèle ne sera pas développé ici, en l'absence d'études empiriques qui lui ont été consacrées.

Le Cameroun après sa réunification en 1961 et le changement de la forme fédérale de l'Etat en république unitaire en 1972 a connu une situation analogue (deux systèmes coloniaux, français et britannique de pouvoir local et de chefferie traditionnelle).

Tous ces modèles doivent être affectés d'un petit coefficient d'artificiel en ce sens que comme les types idéaux weberiens, ils ne correspondent toujours pas à la réalité des faits mais permet tout de même de penser cette réalité, et dans le cas qui nous concerne ici, de catégoriser les politiques gouvernementales vis-à-vis des institutions traditionnelles.

1 - Les politiques d'exclusion

L'attitude d'exclusion vis-à-vis des institutions traditionnelles en général, et particulièrement les institutions politiques, a été le plus marquée dans les pays ayant connu des régimes du type socialiste ou communiste. Pour des raisons idéologiques et de légitimation de leur pouvoir, notamment en milieu rural, ces régimes ont prôné ça et là, la lutte contre les pratiques dites traditionnelles indexées comme des institutions rétrogrades : culte des génies, pratiques de sorcellerie, cultes des ancêtres ou des esprits protecteurs de certaines localités ; la lutte contre la féodalité et contre les propriétaires fonciers par la mise en oeuvre de réformes foncières et l'exclusion des détenteurs du pouvoir traditionnel des nouvelles instances de pouvoir, fondées sur la démocratie populaire. Par ailleurs, mises en relation avec l'histoire coloniale, les institutions traditionnelles de pouvoir sont considérées comme des structures de collaboration avec l'occupant étranger pour l'exploitation en commun de leurs propres populations. La lutte contre les institutions politiques traditionnelles, dont les tenants sont considérés comme des „valets locaux de l'impérialisme“ se confondait dès lors avec la lutte générale pour l'émancipation des peuples de la domination extérieure. C'est le cas au Viêt-nam, avec la victoire du parti communiste (le *Viet Minh*) à partir de 1945 qui a procédé progressivement la dissolution des conseils de notables dans les villages vietnamiens et leur remplacement par des comités populaires locaux et à la destruction ou la transformation des maisons communales traditionnelles (*dinh*).

En Afrique, cette modalité de l'exclusion a été aussi celle adoptée par le Bénin à partir de 1974 (cf. Le Meur 1994) et le Burkina à partir de 1983. Les chefs traditionnels ont été destitués de leurs fonctions de représentation locale de l'Etat et des populations rurales au profit de conseils révolutionnaires élus, dont ils sont officiellement exclus de la compétition¹¹.

Au Proche-Orient, la Syrie offre l'exemple d'une politique du genre. Après la victoire du parti Ba'ath dans les années 1960/70, une réforme du pouvoir local en milieu rural suivie d'une réforme foncière d'expropriation des grands propriétaires a été mise en oeuvre. Les Cheikhs tribaux et villageois qui détenaient le pouvoir local sur la base de l'hérédité et de la propriété foncière ont été destitués de leurs fonctions au profit de pouvoirs locaux élus. (cf. Khalaf 1993).

En Libye, l'avènement au pouvoir des militaires engagés dans une politique socialiste de type particulier a entraîné là aussi l'exclusion des Cheikhs, tribaux dès 1970. Ils ont été déclarés d'abord incompetents à gérer le pays et à le conduire vers la modernisation. Le régime a exclu

¹¹ Cependant, il faut noter que malgré cette politique de l'exclusion, lorsque certaines calamités naturelles surviennent et qui menacent la vie des communautés locales, certains régimes révolutionnaires se sont souvent inclinés pour laisser les institutions traditionnelles user de leurs pouvoirs « bénéfiques ». Ainsi, lorsque en 1977, une longue sécheresse a compromis les récoltes de céréales causant une grande pénurie alimentaire et des poches de famine, le régime au pouvoir a autorisé officiellement, les responsables des cultes traditionnels à faire des cérémonies et des sacrifices pour implorer la pluie. Depuis, la pratique s'est institutionnalisée à chaque fois qu'il y a risque d'insuffisance pluviométrique, les responsables administratifs demandaient aux chefs traditionnels et aux responsables religieux d'user de leurs forces.

le principe de la succession héréditaire dans l'exercice des fonctions politiques locales et a créé partout des comités populaires pour remplacer les anciennes institutions de pouvoir. Même le découpage territorial effectué après 1969 visait l'élimination des institutions traditionnelles de pouvoir. Les nouvelles entités administratives territoriales ne coïncidaient plus avec les entités tribales sur lesquelles s'exerçaient les pouvoirs des anciennes familles de pouvoir traditionnel (cf. Harloff 1986 : 27, Davis 1987).

2 - Les politiques d'intégration

L'autre extrême des politiques gouvernementales par rapport aux institutions traditionnelles a été celle de leur intégration dans les systèmes administratifs et politiques des pays concernés en leur réservant les échelons de base des pouvoirs locaux. Les politiques d'intégration totale sont celles par exemple du Niger, du Togo, de la Sierra Leone, et du Yémen du Nord (avant la réunification intervenue en mai 1990).

Au Togo (cf. van Rouveroy van Nieuwaal 1987) et au Niger, les chefs de canton et les chefs de village nommés ou désignés suivant des modalités variables proviennent toujours des familles locales reconnues comme détentrices du droit ou du privilège de diriger. Au Niger, l'article 2 l'ordonnance n°93-28 du 30 Mars 1993, qui définit le statut de la chefferie traditionnelle, stipule que : „Les communautés coutumières et traditionnelles sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (arrondissement ou commune), telles qu'elles ont été définies et fixées par la législation en vigueur“. Les associations nationales de chefs traditionnels du Niger et du Togo sont des institutions politiques importantes à l'échelle nationale et elles sont impliquées dans les décisions de choix politiques des gouvernements, qui en font des instruments de leur légitimation au niveau local. Les chefs traditionnels ont également des compétences officielles assez étendues en matière de gestion des ressources naturelles. Aux termes de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural de la République du Niger, toute procédure judiciaire concernant des conflits liés aux ressources naturelles locales „doit être obligatoirement précédée d'une tentative de conciliation ... par les autorités coutumières“ (art. 149). Les chefs traditionnels jouent aussi un rôle de police rurale comme le stipule l'article 115 en son alinéa 2 : „Après consultation obligatoire des autorités administratives, les responsables coutumiers [...] peuvent être habilités à prendre des mesures individuelles que nécessite la cohabitation pacifique des différents opérateurs ruraux“.

Cette politique d'extension des pouvoirs des institutions traditionnelles est aussi celle de la Sierra Leone, où depuis la suppression des districts en 1973 (qui servaient de structures administratives intermédiaires entre les autorités traditionnelles et les provinces) les chefs traditionnels sont pratiquement les seuls responsables politiques représentant le pouvoir d'Etat et les populations locales en milieu rural avec des pouvoirs encore plus étendus que ceux qu'ils avaient sous la colonisation britannique. Dele Olowu note que „Sierra-Leonian Local Government appears to have provided a structure that successfully combines development responsibilities with the necessary sensitivity to traditional institutions on a two-tier basis, and this is what is often advocated in conciliatory approaches to local government modernisation“ (1988 :300-1). Mais il constate que cette approche conciliante tient beaucoup à la spécificité historique et politique du pays où l'institution de la chefferie a

toujours joué un rôle important.¹² Au Yémen, depuis la guerre civile entre républicains et imamistes après la révolution de 1962, les tribus ont gagné davantage en pouvoir en jouant un rôle important dans l'issue favorable de la guerre au pouvoir en place. De fait, le régime au pouvoir apparaît comme le résultat d'un compromis entre plusieurs tribus pour un partage du pouvoir aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Ainsi, les structures administratives souvent héritées de la colonisation ottomane ont été maintenues et même renforcées. L'Etat verse même des contributions financières aux principaux cheikhs des tribus pour s'assurer leur fidélité (El-Azzazi 1978). Dans la structure administrative et de pouvoir local, ce sont les cheikhs à différents niveaux (village et *sub-district*) qui détiennent le pouvoir de représentation aussi bien des populations locales que de l'Etat.¹³ L'administration officielle est représentée seulement par le chef de district, deux échelons plus haut (Mundy 1995). On peut classer aussi la politique de la Tunisie dans cette dynamique de l'intégration avec les Cheikhats (Unités administratives rurales) qui, „are based on tribal units which are united by blood or friendship. Each is headed by a sheikh who is named by the Minister of Interior... The sheikh serves as the liaison between the central government and the local population“ (Harloff 1986 : 51). Les choix d'intégration des institutions traditionnelles aux appareils administratifs, notamment celle de la chefferie traditionnelle créent des situations d'ambivalence pour les responsables politiques „traditionnels“ et qui ont fait l'objet de nombreuses analyses qui méritent d'être rappelées ici. La position des chefs traditionnels dans leur rôle d'intermédiation entre deux mondes, durant la période coloniale et post-coloniale, a suscité de nombreuses investigations socio-anthropologiques ayant mis l'accent sur leur rôle de médiateur ou de courtier (*broker*) entre deux logiques politiques, sociales et culturelles différentes. Pour certains, la position du chef traditionnel dans un système politique et administratif centralisé comme sous la colonisation fait de celui un homme en situation de dilemme (cf. Gluckman et al. 1949, Fallers 1955 ou encore van Rouveroy van Nieuwaal 1987). C'est aussi ce que traduit le concept de „synaptic leaders“ développé par Moerman (1979) à propos des chefs de village et des maires de communes en Thaïlande. Il est vrai qu'on ne saurait considérer la position du chef comme un dilemme permanent puisque, elle offre aussi des ressources évidentes sur lesquelles il peut jouer pour renforcer sa position de pouvoir ou pour accumuler des ressources. Certains auteurs lui reconnaissent une certaine marge de manoeuvre ou un « *Manipulationsspielraum* » même si elle est assez limitée (cf. Kuper 1970, Spittler 1981). Le dilemme apparent ou réel de la position de ces intermédiaires administratifs vient du fait que, dans les contextes d'intégration, la légitimité des institutions politiques traditionnelles est une légitimité dépendante des appareils d'Etat et des impératifs politiques des régimes au pouvoir, qui laissent relativement peu d'autonomie aux chefs. Par ailleurs, cette situation qui semble les rendre vulnérables, les met aussi dans une situation, où ils échappent au contrôle des populations locales, en invoquant les impératifs étatiques. Autrement dit, dans un système plus décentralisé, on peut penser que les chefs libérés de la

¹² „The importance of Chiefs in Sierra Leonian Local Government is inevitable, however given the crucial importance attached to them in the society at large both before and during colonial rule and at present by all the national institutions : the constitution, the political parties, the legislatures and even the militaries“ (Olowu 1988 :301).

¹³ Le gouvernement exerce cependant son autorité par la confirmation ou le rejet du choix opéré au niveau local suivant les règles coutumières: „Shaikhs, on the other hand, are figures of legal authority whose selection lies ultimately in the hand of rural political associations. This said, the government is not indifferent to the character of such men, and in the case of a local shaikh, may be able to refuse to recognize the man selected by the community“ (Mundy 1995: 51)

contrainte administrative, donc de la pression de la logique extérieure, pourrait jouer un rôle local plus positif et plus lucide en faveur de ceux qui lui reconnaissent une certaine légitimité.

3 - Les politiques d'adaptation ou de "modernisation"

Il s'agit des politiques visant à la réinterprétation d'institutions traditionnelles de pouvoir ou de mobilisation et à leur réorientation à des fins politiques ou de développement. C'est le cas des Fokolona au Madagascar sous le régime révolutionnaire jusqu'en 1991 et qui ne sont pas fondamentalement changés en attendant l'application de la réforme de décentralisation. On peut ranger également les institutions de *Panchayet Raj*¹⁴ en Inde dans cette perspective (cf. Siddiqui 1992 :24, Meenaksushindaram 1994 : 62). Dans cette optique les institutions traditionnelles sont l'objet d'une intervention intense de la part des gouvernements qui leur impriment un nouveau contenu. Aux Philippines, le recours à partir de 1973 à l'appellation de Barangay pour désigner les communautés décentralisées à la base en lieu et place des Barrios (terme par lequel le colonisateur espagnol les désignait) procède de cette réinterprétation.¹⁵ On peut classer la politique de systématisation des Samarya¹⁶ au Niger comme association d'animation et de mobilisation en milieu rural dans l'ensemble du pays après 1974, dans cette perspective (cf. Alpha Gado 1994 :55). Ces institutions quoique en situations de délaissement avec le processus de démocratisation à partir de 1991, constituent encore en milieu rural des acteurs importants de la gestion des affaires locales.

¹⁴ Les institutions du Panchayet Raj (conseil) sont dérivées des institutions politiques de l'Inde ancienne. Il y avait des Panchayet de caste chargés de faire respecter les règles liées à chaque caste, les Panchayet de village chargé du règlement des conflits et du maintien de l'ordre dans les villages, particulièrement dans la Vallée de l'Indus, des Panchayet chargés de la réglementation des rapports entre castes et même des Panchayet pour régler des conflits entre les paysans-serfs et leurs maîtres (cf. Siddiqui 1994:14-15). Il s'agit donc d'une institution à multiples facettes que la Commission Balvantray de 1957 a tenté d'harmoniser et de proposer comme réforme du pouvoir local en Inde.

¹⁵ « The barangays was the political units existing in the Philippines before the arrival of the Spaniards and that it was through the barangays that our forebears consulted on matters of community interests » précise le décret présidentiel n°557, 1974 (de Guzman 198 ? :214).

¹⁶ Il s'agit d'institutions traditionnelles de jeunesse en pays haussa dirigées par des leaders de jeunes appelés les *mai samari* (de *mai ou serki* qui veut chef et *samari* qui veut dire jeunes) . A partir de 1975, l'Etat nigérien a généralisé cette expérience à l'ensemble du pays et en a fait une structure locale de pouvoir sous le contrôle des chefs traditionnels avec des sections villageoises, cantonales, d'arrondissement et de département, le tout coiffé au sommet par le conseil national des Samarya.

Dans deux autres pays du Sahel, de telles expériences de „modernisation“ d’institutions traditionnelles ont été initiées, notamment au Burkina Faso avec les groupements „*naam*“ et au Mali avec les „*ton* villageois“¹⁷. Dans les deux cas, il s’agit d’institutions traditionnelles de mobilisation des jeunes en milieu rural, l’un en pays mossi, l’autre en pays bambara, qui ont été récupérées pour en faire des structures coopératives de base et des instruments locaux de promotion du développement, à l’instar de la Samarya au Niger. Au Burkina Faso, c’est l’échec des Groupements de jeunes agriculteurs (G.J.A.), créés par les services techniques officiels, qui a servi d’argument pour le recours aux „*naam*“ et à leur réinterprétation par des praticiens locaux du développement. Mais au Niger et au Mali, les objectifs politiques de légitimation des régimes en place ont fini par transformer ces institutions en structures informelles de leur pouvoir, faisant de leur modernisation plus un alibi pour élargir la base sociale des pouvoirs nationaux (cf. Jonkers 1994; Alpha Gado 1994 :54). Elles constituent aujourd’hui des acteurs majeurs du débat sur la décentralisation au Mali et au Burkina Faso, mais dont les rôles ne sont pas toujours clairement définies (cf. Laurent 1995).¹⁸

4 - Les politiques d’association et de « dualisme contrôlé »

Elle a été le fait de pays dans lesquels les institutions traditionnelles de pouvoir sont assez importantes, mais où aussi les régimes en place veulent s’engager dans des processus de démocratisation ou de modernisation sans procéder directement à leur éradication. De telles politiques sont celles du Ghana et du Nigeria. Dans ces pays, malgré quelques particularités propres à chacun d’eux (épisode révolutionnaire au Ghana sous N’krumah entre 1957 et 1966), la chefferie traditionnelle est restée constamment associée à la gestion du pouvoir local. Dans ces deux pays, on peut relier la présence constante de la chefferie, aux expériences coloniales de *local government* sous l’administration britannique, qui a initié une pratique de combinaison de gestion de pouvoir local à la fois démocratique et impliquant les chefs traditionnels (cf. Mawhood 1983). Ainsi dans les nouvelles politiques de décentralisation, au Ghana comme au Nigeria, les chefs traditionnels sont associés, dans une sorte de continuité. Au Nigeria, ils ont un statut consultatif institutionnalisé auprès des organes décentralisés au terme de la constitution de 1989, comme le note Meenakshisundaram : „The Nigerian rulers... wanted to retain the traditional rulers as a useful link with the local people not only in religious matters but also in other field of government activity....Part II of the fourth Schedle of the 1989 Constitution envisages an adversory role to the traditional council... The Emirs receive automatically copies of all agenda, supporting documents, notes and minutes of all local government councils within their area and can give general advice to the local government councils concerned, though such advice need not always be binding“ (1994 : 29-30). Ainsi la constitution nigériane de 1989 reconduit les

¹⁷ Au Mali, les „*ton*“ ont été reconnus comme structures d’animation rurale depuis les années 1960 et en 1982 un décret présidentiel leur a assigné des missions importantes dans le cadre du développement rural comme étant les interlocuteurs privilégiés des autorités gouvernementales et des projets de développement qui interviennent en milieu rural. Ce rôle n’a pas été remis en cause par le régime actuel qui tente d’appliquer une politique de décentralisation.

¹⁸ Dans certains cas, la politique d’adaptation a consisté simplement à transformer la nature du mandat des autorités traditionnelles, comme en République Centrafricaine, où le mandat du chef de village autrefois à vie a été ramené à 10 ans renouvelable.

dispositions essentielles de la réforme de décentralisation de 1976, en ce qui concerne les institutions traditionnelles.¹⁹

Au Ghana, dans l'instance décentralisée la plus importante qu'est le „*District Assembly*“, en dehors des élus locaux, les conseils traditionnels sont non seulement représentés mais aussi leur avis est requis pour la désignation de près du tiers des membres de ces assemblées : „D'autres membres pas plus de 30% de tout l'effectif du Conseil général, [sont] nommés par le président en consultation avec les conseils traditionnels et des groupes d'intérêt bien connus dans le département“²⁰

En Afrique australe, la Zambie et la Namibie nouvellement indépendante ont autorisé partout dans leur pays l'existence des chefferies traditionnelles pour s'occuper de matières locales importantes comme la gestion des coutumes et la conciliation dans les affaires foncières ou autres pour lesquelles leur autorité est reconnue par les populations locales. La Constitution²¹ de la République de Zambie de 1991 amendée en 1996 reconnaît l'institution de la chefferie traditionnelle comme une institution d'Etat. L'article 127 stipule que „Subject to the provisions of this Constitution, the Institution of Chief shall exist in any area of Zambia in accordance with the culture, customs and traditions or wishes and aspirations of the people to who it applies.“. L'article 130 a même institué une chambre des chefs traditionnels à l'échelle nationale comme un organe de consultation auprès du gouvernement : „There shall be a house of Chiefs for the Republic which be an adversory body to the government on traditional, customary and any other matters referred to it by the President“. La prise en compte de leur avis est aussi garantie par la constitution en son article 131 alinea 4 „The House of Chiefs may submit resolutions on any Bill or other matter referred to it to the president, and the President shall cause such resolutions to be laid before the National Assembly“. Ainsi de l'échelon local à l'échelon national les institutions traditionnelles de pouvoir sont associées à la gestion du pays.

En Namibie, un organe national de représentation des chefs traditionnels est prévu et installé depuis 1996. Les chefs traditionnels sont particulièrement impliqués dans les affaires relevant du foncier et de la coutume et sont impliqués directement dans certains projets de développement. L'article 102 de la Constitution de 1992 la création d'un conseil des chefs traditionnels (*Council of Traditional Leaders*) alors que l'article 66 reconnaît la validité des lois coutumières en vigueur dans les différentes communautés du pays avant l'accession à l'indépendance. et notamment celles relatives au terres communales.²² A propos de l'attitude du gouvernement namibien par rapport à l'institution de la chefferie, Manfred Hinz parle de

¹⁹ Egwurube évoquant la réforme du pouvoir local du gouvernement militaire contenue dans *The Guidelines for Local Government Reform* „, note que : “Traditionnal rulers can, and should only exist as extensions of established institutions of local government which can however delegate a number of functions revolving round support for arts and culture, chieftaincy matters, determination of customary law and determination of religious matters to them for execution. This means the executive powers od traditional rulers should be those delegated to them by local government institutions“ (Egwurube 1988 :159). La Constitution de 1989 confirme cette exclusion définitive des institutions traditionnelles de tout pouvoir exécutif: Parth II Section 4: „nothing in the schedle shall be constructed as to conferring any executive, legislative or judicial powers on a traditional council“.

²⁰ Quarshie, James, 1994, Analyse de la situation de la décentralisation au Ghana, Communication au Séminaire régional sur la décentralisation et l'autonomie de la Commune, Cotonou, du25-26 mai 1994. (p.4).

²¹ Zamtoday-Zana 1996, The Constitution of the Republic of Zambia, Zambian News Agency.

²² La Loi sur le statut des chefs traditionnels a déjà été votée (Traditional Authorities Act, Loi N°17 1995).

„dualisme contrôlé“ (*kontrollierter Dualismus*) en ce sens que les chefs traditionnels pour conserver leurs fonctions doivent renoncer à faire de la politique et qu'ils ne doivent en aucun cas mener des actions ou poser des actes pouvant porter atteinte aux conseils régionaux et locaux composés d'élus qui sont des structures parallèles à celles de la chefferie, et dont les décisions s'imposent à eux : „the powers of central government, regional council and local authority councils, as the case may be shall prevail“ (1996 : 5 & 8). Le gouvernement a donc opté pour une solution à mi-chemin entre l'intégration et l'association en octroyant des pouvoirs exécutifs officiels aux chefs traditionnels dans tout ce qui relève de la coutume et des domaines fonciers communaux dans les limites de la loi et des prérogatives des instances décentralisées de pouvoir local.

Ce dualisme contrôlé existe aussi au Ghana comme au Nigeria, où en dessous de l'échelon des émirs et des chefs traditionnels (niveau canton), dans les villages ce sont toujours des chefs traditionnels qui exercent le pouvoir, appliquent les coutumes et font la conciliation. Ces chefs de village sont intégrés en fait dans les structures administratives des pays tout en dépendant pour le cas du Nigeria de chefs traditionnels supérieurs n'ayant plus de fonctions exécutives.

En Asie du Sud-est, on peut ranger la nouvelle politique de décentralisation en Thaïlande, à l'échelle des „Tambons“ ou districts (The Tambon Administrative Unit Bill of 1994) dans cette catégorie depuis 1995. En dehors des chefs de village élus et membres ex-officio des conseils de Tambon, la loi permet à chaque localité de choisir un notable local reconnu influent et sage pour représenter le village au sein du Tambon : „Each village also elects a knowledgeable person or elder/wise person to serve as its representative on the council“ (Putasen 1996 :75). Sans qu'il ne soit fait explicitement référence aux notables traditionnels, il est possible que le choix mette en selle dans les faits les registres traditionnels de définition de la sagesse et de la notabilité pour déterminer les choix des représentants des villages.

Quelques présupposés guident les politiques d'association. En déchargeant les autorités traditionnelles des fonctions exécutives, celles-ci sont mises dans une large mesure à l'abri du dilemme ou de la position synaptique qui caractérisent celles qui s'inscrivent dans le modèle de l'intégration. En conservant des positions officielles d'instance consultative, elles peuvent mettre leur influence au service d'action de mobilisation locale sans compromettre leur légitimité traditionnelle. Par ailleurs, cela permet de jouer à la conciliation entre les pressions intérieures et extérieures à plus de démocratie et de transparence dans la gestion des ressources locales que soutiennent les nouvelles élites politiques d'un côté et de l'autre les impératifs de la transition sociale et politique dans les différents pays.

La conservation de cette position consultative implique une certaine neutralité dans le jeu intérieur des rapports de forces politiques et pour éviter que des chefs traditionnels ne se trouvent en porte à faux avec des choix politiques de leurs populations. Ainsi, les chefs traditionnels à leur demande (comme au Niger) ou sur décision du législateur (Nigeria, Zambie, Namibie) et ce, aussi bien dans les cas d'intégration que d'association, sont le plus souvent interdits d'activités politiques partisans, afin de leur ménager une position d'arbitrage et de neutralité au niveau local. L'approche par l'association ou la conciliation valorise la fonction du chef traditionnel, le met aussi au-dessus de la mêlée et lui confère

une position beaucoup plus stable, pour représenter un repère dont le capital social et symbolique peut être exploité dans le cadre d'action de développement.²³

5 - Les stratégies de l'informel

Il s'agit ici des politiques de non intervention par rapport aux institutions traditionnelles adoptées par certains gouvernements. Il s'agit aussi parfois d'effets induits de changements politiques récents dans les pays.

Au Bénin, le processus de démocratisation et de libéralisation de la vie politique a permis la résurgence des institutions traditionnelles de pouvoir. Les chefs traditionnels ont créé une organisation nationale de défense de leurs intérêts et revendiquent leur intégration dans l'appareil de gestion locale du pouvoir à la faveur de la politique de décentralisation en cours. Malgré des études spécialement commandées par la cellule chargée de la conception de la politique de décentralisation au Bénin, ces institutions n'ont pas été prises en considération dans les instances décentralisées de pouvoir prévues par les lois votées par le parlement en août 1997. Par contre, la stratégie de l'informel définie par le régime révolutionnaire après celle de l'exclusion-répression par rapport à la chefferie traditionnelle dans les localités où cette institution était assez forte a été reconduite. L'Etat n'interdit pas les intronisations de chefs traditionnels tant qu'elles ne constituent pas des troubles à l'ordre public mais ne leur reconnaît aucun statut dans l'appareil administratif et de pouvoir local. Il est laissé la liberté à chaque sous-préfet et à chaque maire de traiter les institutions traditionnelles de pouvoir en fonction des circonstances locales et au cas par cas. Toutefois, on assiste à la prolifération des conseils de notables comme des organes consultatifs sur certaines matières locales aussi bien au niveau des sous-préfectures que des communes rurales. Mais leur statut reste plus informel. La situation au Burkina Faso est analogue à celle du Bénin en la matière²⁴.

On note de telles dynamiques de résurgence d'institutions traditionnelles aussi au Viet-nam comme des effets induits de la politique de rénovation, *doi moi*, engagée depuis 1986 et notamment avec la loi de réforme foncière et de décollectivisation de 1988 suivie d'une certaine décentralisation économique (cf. Rondinelli, 1983 in Meenaksushindaram 1994 pour le cas de la Chine sous Deng Xiao Ping). Là également, l'Etat n'intervient aussi que lorsque les manifestations des institutions traditionnelles débouchent sur des actes de violence (cf. Grossheim 1997, Tria Kerkvliet & Porter 1996) mais sans interdire celles-ci.

On peut aussi caractériser l'attitude du gouvernement royal de Jordanie de stratégie de l'informel par rapport aux institutions traditionnelles de pouvoir. Bien que caractérisé comme le modèle même d'Etat tribal au Moyen-Orient (Tell 1993), la Jordanie ne reconnaît pas

²³ Dans un village du Nord-Ghana, pour assurer la mobilisation des populations villageoises pour les actions de développement et faire rentrer les cotisations pour l'association de développement du village, le chef traditionnel a été sollicité pour faire usage de son autorité en relation avec la terre. En effet, c'est lui qui ordonne d'enterrer les morts. Toute personne décédée non en règle avec l'association ne peut être enterrée que si ses parents et alliés s'acquittent de cette dette. De fait, chacun essaie de s'acquitter de ses cotisations de son vivant ou ses parents s'en chargent après lui, pour éviter le déshonneur. (cf. Schmid-Hergeth und Tsey 1996).

²⁴ A propos des institutions traditionnelles, Lucien Kambiré, secrétaire permanent de la Commission nationale de décentralisation, dit qu'„il s'agit d'organisations de jeunes, de femmes ou d'anciens qui fonctionnent sur la base du consensus. Elles constituent un cadre de mobilisation des communautés villageoises. Avec beaucoup de doigté, les autorités locales [décentralisées] peuvent les amener à jouer un rôle important dans la sensibilisation pour des actions de développement“ (1995 :88)

officiellement dans son organisation administrative en dehors de l'échelle villageoise, les Cheikhs tribaux comme des représentants locaux de l'Etat et des populations. Par contre, le gouvernement leur reconnaît de façon informelle une position d'interlocuteur privilégié dans les affaires tribales. Les Cheikhs tribaux jouissent d'une plus grande légitimité auprès des populations rurales et jouent des rôles importants de médiation dans les conflits locaux en tant que principaux recours des populations avant même les *mukhtar* (ou maires de village ou de commune).

Cette attitude de l'informel ne valorise pas toujours le rôle des institutions traditionnelles et les met dans une position précaire. Mais au même moment, elle laisse plus d'autonomie relative à ces institutions qui négocient localement leurs propres fonctions dans les arènes locales de pouvoir. Elle permet aux institutions traditionnelles de se comporter en institution de la société civile locale en utilisant les instruments de leur légitimité traditionnelle pour exercer un certain contrôle sur l'action des fonctionnaires d'Etat ou des élus locaux, même si de telles actions de contrôle dégénèrent parfois en intrigues politiques au niveau local.

L'INVESTISSEMENT DES INSTANCES DE POUVOIR LOCAL ET DE GESTION DE RESSOURCES PAR LES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES

1 - L'influence des institutions traditionnelles sur les politiques de réforme de pouvoir local

L'expérience coloniale française dans la réforme des institutions locales de pouvoir au Viet-Nam, bien que s'inscrivant dans le passé, est assez proche et instructive pour montrer combien la dimension des institutions traditionnelles est importante dans la conduite des politiques de décentralisation en milieu rural. En 1921, l'administration coloniale française a décidé d'exclure les conseils des anciens de la gestion des communes/ villages au Viet Nam pour les remplacer par des conseils de famille élus, dirigés par des maires *ly truong* (cf. Großheim 1997). Mais constatant que la réalité du pouvoir au village est fonction de la position des acteurs locaux dans les maisons communales (*dinh*)²⁵ et que de par leur position de préséance, les anciens supposés exclus continuent en fait de représenter le véritable pouvoir local, l'administration coloniale leur accorde en 1927 à travers une nouvelle réforme, une position consultative forte, presque proche du veto, par rapport aux exécutifs locaux que sont les conseils de famille. Les rôles de ces deux institutions ont fini par s'inverser dans la réalité quotidienne, amenant le pouvoir colonial à supprimer purement et simplement les conseils élus en 1941 et à remettre le pouvoir local aux conseils des anciens dont la légitimité n'est pas seulement politique mais aussi religieuse (rôle dans les cérémonies rituelles locales) et symbolique (la position de mandarin dans un certain ordre confucéen qui structure les relations sociales quotidiennes).²⁶ La vitalité de ces institutions traditionnelles semblent

²⁵ La hiérarchie sociale et les rapports de pouvoir sont manifestés dans les différentes positions occupées par les uns et les autres dans les maisons communales *dinh*. Il est clair qu'il y a une différence de taille entre ceux qui occupent les premières nattes et ceux qui sont sur les 4^e ou 6^e nattes. Le pouvoir est fonction de ces positions.

²⁶ Bien que ces institutions traditionnelles aient été progressivement exclues par le régime communiste à partir de 1945, on note depuis l'initiation de la politique d'ouverture „doi moi“ en 1986 et particulièrement depuis 1988 avec la décollectivisation (considérée comme une sorte de décentralisation économique depuis l'exemple de la Chine, cf. Rondinelli 1983 in Meenakshisundaram 1994), on note une resurgence des cultes des ancêtres, une revalorisation des „*dinh*“ et des revendications sur le foncier, qui partent d'itinéraires culturels, ou de la volonté de reconstituer les anciens terroirs villageois.

n'avoir pas été profondément atteinte par les réformes communistes à en croire Tran Thi van Anh et Nguyen Manh Huan: „Another consequence [of the decollectivisation of 1988] is that local people's self governance, which in the past was obstructed, now may develop. Many villages have rehabilitated their rules, conditions in villages are more orderly and cultural life has improved. Many rural political institutions have not yet changed. There are tensions between the re-vitalised village and hamlet institutions and the political apparatus carried over from the pre-1988 system“ (1995: 210-11). Cet exemple historique de recours formel et informel à des institutions traditionnelles reste pourtant toujours d'actualité en milieu rural vietnamien: la résurgence d'identités locales villageoises tendant à une plus grande autonomie de l'institution villageoise autour de pratiques surtout religieuses (cultes de génies protecteurs ou des ancêtres, revalorisation des maisons communales traditionnelles (*dinh*), qui symbolisent les rapports hiérarchiques locaux et l'influence des notables fait partie aujourd'hui du paysage des arènes politiques locales. La revalorisation de ces institutions articule parfois les conflits autour du foncier au sein des coopératives en décomposition (cf. Grossheim 1997, Tria Kerkvliet & Porter 1996).

Au Zimbabwe après avoir appliqué une politique radicale d'exclusion à l'égard de la chefferie traditionnelle, le gouvernement a fini par prendre en considération cette institution de pouvoir en lui conférant une place officielle dans les instances locales de pouvoir (cf. Hinz 1996). Même dans les cas où les gouvernements refusent de reconnaître un rôle officiel aux institutions traditionnelles, leurs logiques imposent certaines orientations aux pouvoirs publics comme c'est le cas au Mali, où l'adoption du critère du respect des solidarités communautaires et des liens historiques entre communautés villageoises dans le cadre du regroupement communal a conduit à une inflation du nombre de communes rurales. Les logiques dominantes dans les choix de regroupement ont été les appartenances culturelle et lignagère, la mémoire des conflits précoloniaux et coloniaux, la volonté de respect d'espaces territoriaux traditionnels relevant d'autorités traditionnelles locales, les considérations de préséance locale entre lignages fondateurs (détenteurs de la chefferie ou maîtrise de la terre) et autres lignages détenteurs de la chefferie de village ou de canton dans des villages voisins ont présidé aux choix dans les regroupements. Ainsi par exemple dans le cercle de Sikasso, au lieu des 10 communes initialement prévues, la Mission de décentralisation s'est vue contraindre d'entériner la création de 42 communes rurales (cf. Koné 1997 : 3). On peut donc penser que les structures traditionnelles de pouvoir, les relations de dépendance vont continuer à marquer les modes de dévolution du pouvoir dans les structures décentralisées, même si le gouvernement malien n'a prévu aucun rôle officiel aux dites institutions traditionnelles dans les structures décentralisées en milieu rural.²⁷

Joseph Laurent (1995) parlant de l'importance de „l'intersubjectivité villageoise“²⁸, rapporte les propos de quelques paysans au sujet des institutions traditionnelles dans le cadre de la politique de décentralisation au Burkina Faso: „Les chefs de village pensent que les autorités ont mis à leur place les délégués. Il ne faut pas procéder de cette manière car aujourd'hui encore, cela a créé de grandes batailles dans les villages...“ (p.80) Un autre paysan, président

²⁷ Il faut noter cependant que le Mali connaît une certaine politique d'intégration des institutions traditionnelles aussi à l'échelon villageois. Ce sont encore les chefs de villages, les conseils de lignages qui représentent les instances villageoises de pouvoir officiel.

²⁸ Il faut entendre par là, une sorte de volonté « d'entente même dans le conflit » et de recherche d'implication de tout ce qui compte dans la pluralité de centres de pouvoir au niveau local

de comité villageois de développement avance même une proposition d'association: « Il ne faut pas écarter les chefs coutumiers. Ils peuvent nous aider à la construction de la commune. Comme c'est pour le développement du village, les chefs seront d'accord d'avoir une place de conseillers [consultatifs] » (p.81). Que les lois sur la décentralisation actuellement en discussion dans l'instance législative de ce pays vont prendre en compte ces constats est difficile à dire, puisque les projets de loi ne leur font pas expressément référence.

2 - Les institutions traditionnelles et la négociation du pouvoir dans les arènes politiques locales...

On constate dans la plupart des milieux ruraux, où des politiques de décentralisation ou tout au moins de démocratisation des modes de dévolution du pouvoir, qu'il y a un phénomène de réinvestissement des nouvelles instances de pouvoir par les élites traditionnelles et leurs logiques locales de pouvoir, qui déterminent en première instance la légitimité des prétendants à l'exercice du pouvoir. Ainsi, en Syrie, quelques années après la réforme foncière et du pouvoir local en milieu rural, dans nombre de cas, les anciennes élites traditionnelles écartées auparavant, ont repris le contrôle du pouvoir local et des structures coopératives en faisant valoir en plus de leur position traditionnelle, d'autres types de capital social accumulés dans le champ de l'éducation ou du militantisme partisan (cf. Khalaf 1993 pour la Syrie du Nord).

Au Bénin, lorsque en 1974, les chefs traditionnels ont été démis de leurs fonctions et exclus de la sphère exécutive de l'administration locale, dans la plupart des cas, les nouveaux élus appartenaient aux « aristocraties locales » soit en ligne directe (un fils de chef qui se fait élire délégué de village pour en fait succéder à son père, comme si celui-ci avait simplement abdiqué en sa faveur); soit de façon indirecte, un lignage de pouvoir autrefois exclu, profite de la situation pour se « repositionner » et prendre le contrôle de la gestion locale du pouvoir. On assiste parfois à des stratégies de mise en avant d'éléments issus de groupes dépendants de la chefferie traditionnelle, qui ne jouissent pas d'une légitimité propre sinon celle du chef traditionnel qui l'a proposé ou choisi comme candidat unique ou préférentiel à l'élection locale avant même le jour du scrutin. Celui-ci une fois élu, ne porte que le titre mais pas l'autorité qui est exercé par l'aristocratie locale qui en fait son paravent pour remplir les exigences des normes édictées par l'Etat. Des griots de chef se retrouvent être élus chefs de village sans pouvoir organiser des assemblées villageoises à leur domicile mais plutôt à la même place publique de la devanture de la maison du chef traditionnel (Bako-Arifari 1997a). Par ailleurs, dans les représentations locales relatives au pouvoir, les institutions traditionnelles sont créditées en milieu rural d'une plus grande „reconnaissance“. Ainsi, un maire peut-il démissionner de son poste d'élus local pour briguer un poste de chef traditionnel et défier dans certaines circonstances le pouvoir central avec le soutien de sa population.²⁹

²⁹ En 1986, le maire de la commune rurale de Gomparou (Bénin) démissionne de ses fonctions pour se faire introniser chef traditionnel contre son aîné que la population ne soutenait pas. Ce dernier s'est fait introniser suivant la coutume par son suzerain traditionnel, mais les partisans majoritaires de son cadet lui refusèrent de régner. L'administration local a été obligée de suspendre les deux chefs. Mais celui qui jouissait du soutien populaire a fini par être intronisé. En 1990, c'est son neveu, fils d'un ancien chef de canton qui a été élu maire de la commune. De fait, il est toujours consulté sur les affaires locales, quand elles ne pas traitées chez lui directement. Il est toujours invité aux réunions du groupement villageois des producteurs de coton, où ses avis sont toujours attendus pour faire la décision. En 1995 un conflit éclata entre le village de Gomparou et celui de

Dans les collectivités décentralisées comme les communautés rurales au Sénégal, on note également des dynamiques de présence d'institutions traditionnelles de pouvoir (chefferies villageoises et notabilités religieuses) dans le mode de positionnement des différents acteurs. Dans les conseils ruraux, la facilité de prise de décision sur un certain nombre de matières pour lesquelles les conseils ruraux sont compétents, dépend de la proportion de chefs de village ou autres responsables (ou leurs représentants) dans ces conseils. Lorsqu'ils ne sont pas assez représentés, les dossiers à discuter au conseil, notamment les questions foncières leur sont, dans la plupart des cas, soumises au préalable pour requérir de façon informelle leur avis afin d'éviter éventuellement la prise de décision contraire à leurs intérêts, et qui pourrait entraîner un désaveu du conseil ou l'impossibilité de l'application de sa décision (cf. Venema 1996, Blundo 1995). L'intervention des institutions traditionnelles peut conduire par exemple au « détournement » de certaines attributions des collectivités décentralisées. Ainsi, au Sénégal, où les communautés rurales sont chargées officiellement des questions foncières depuis la réforme de 1972, on constate 25 ans après que dans plusieurs zones rurales, les instances décentralisées n'ont toujours pas le monopole de ces dossiers.

Modiodio Niasse (1997) note à propos d'un cas de gestion d'un terroir intervillageois que celui-ci relève d'un triumvirat de chefs traditionnels ayant des compétences particulières sur le même terroir: le chef *elimane* de Doumga Rindiaw contrôle l'essentiel des terres de culture, le chef *ardo* de Kaawel les zones de pâturage et le couloir de passage des animaux et le chef de Mbakhna détient un droit exclusif sur toutes les zones de pêche. Cette organisation locale du pouvoir et de la gestion des ressources est souvent en concurrence avec le conseil rural. Lorsqu'un jour des jeunes du village de Doumga Rindiaw ont voulu aménager un jardin de maraîcher, sans voir le chef de village, ils ont introduit une requête au conseil rural de Bokidiawé qui leur accorda une parcelle d'un hectare et demi. Le chef de Doumga Rindiaw avisé, dira plus tard que la parcelle qui leur a été attribuée relève de l'autorité du *ardo* de Kaawel, parce que c'est sur le couloir de passage traditionnel des éleveurs. Sans son autorisation, la parcelle ne peut être aménagée. Il a fallu requérir l'avis du *ardo* de Kaawel, qui donnera son accord après avoir imposé le déplacement du jardin vers un autre site de son choix, sans que le conseil rural ne puisse contester son autorité en la matière.

Dans la réalité quotidienne de la gestion des collectivités locales en milieu rural, on constate donc que les institutions traditionnelles influencent de diverses manières les processus de prise de décision dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ce n'est donc pas surprenant de constater que dans des pays qui s'apprêtent à mettre en oeuvre des politiques de décentralisation, les acteurs locaux en milieu rural, comme au Burkina Faso, souhaitent que les lois à voter prennent en considération la dimension des institutions traditionnelles.

Sompérékou à propos de la gestion d'un groupement villageois de producteurs de coton et surtout autour de la question des ristournes de coton. Le sous-préfet et la gendarmerie n'ont pu mettre fin aux affrontements et l'un des élus locaux, un chef de quartier a même été blessé. Seule l'intervention, sollicitée par le sous-préfet, des chefs traditionnels des deux villages a permis de mettre fin aux combats, lorsque le chef de Sompérékou a rappelé à sa population les liens de dépendance qui existent entre lui et celui de Gomparou en se prosternant devant lui. Et pourtant officiellement, la fonction de chef traditionnel relève purement de l'informel. Par contre dans des contextes, où la chefferie traditionnelle est intégrée à l'exercice du pouvoir, on constate parfois une faible capacité de mobilisation locale de la part des chefs de canton comme au Niger, où après la chute du régime militaire, les chefs de canton n'ont pas été dans la plupart des cas en mesure de maintenir les Samariya pour les actions collectives de développement (cf. Olivier de Sardan 1997).

3 - ... et dans les projets de développement en milieu rural

Dans nombre d'interventions de développement, suivant le modèle coopératif des années 1960 et 1970 et participatif des années 80 et 90, force est de constater qu'il y a une grande interférence entre les structures de participation et les structures locales de pouvoir. Généralement, la composition des organisations paysannes et autres comités de gestion ou de développement reflète les rapports de pouvoir au niveau local et aussi les rapports de forces entre différentes factions locales. Ainsi, si ce n'est pas le chef de village ou de canton qui se fait « élire » directement président de la coopérative ou du groupement de producteurs, c'est son frère, un parent proche ou quelqu'un de sa dépendance traditionnelle. Les considérations de pouvoir priment le plus souvent sur les objectifs des projets. On est donc dans des situations, où des projets participatifs ciblés sur des groupes vulnérables se retrouvent être appropriés par ceux qui n'étaient pas prévus au départ, qui par ce biais renforcent leurs positions de pouvoir et accentuent les conditions de la dépendance des groupes déjà exclus. L'exemple du projet Moyen Atlas marocain étudié par Venema (1994) est édifiant à cet égard.

Il s'agit d'un projet de lutte contre l'érosion dans des zones pastorales par la limitation de la taille du cheptel ovin, l'instauration de règles de gestion de pâturages communs en impliquant les instances décentralisées de pouvoir et les institutions traditionnelles, notamment les conseils de lignage (elders lineage councils). Des associations d'éleveurs ont été créées pour prendre la responsabilité de la gestion des ranches. En 1989, des sociologues éminents de la Banque mondiale, (notamment Bromley et Cernea, cf. World Bank 1989 in Venema 1994), citaient ce projet en disant qu'il a permis d'introduire des règles communautaires de gestion du pâturage à partir de conseils de lignage avec implication de tous les groupes concernés. A l'aide d'une étude empirique plus fine de la structure du pouvoir chez les Beni Mguild (la tribu concernée) et des modes de prise de décision au sein des associations des éleveurs chargées de la gestion des ranches ainsi que de la composition des conseils ruraux (structures décentralisées de pouvoir), Venema constate que „the involvement of local groups in the management of common rangeland means little more than that the local power constellations are reinforced“ (1994:70). Les éleveurs pauvres n'avaient pas accès aux associations de même que les immigrants. Seuls les membres des familles (recrutement sur la base de l'appartenance au sous-lignage) des responsables des associations étaient acceptés comme membres: „The president of the association of Ain Leuh is a very large herd owner who only accepts family-members to enter the association... Small herdsmen explained to me they not even dared to ask to become a member if there was no family-relationship.“ (p.74). Il note par ailleurs que la pratique du noyautage du conseil rural permet aux dirigeants des associations d'éleveurs d'étendre leur réseau de pouvoir depuis le niveau lignager jusqu'à la structure de pouvoir local décentralisé: „If we take the 45 members of the three rural councils... then 35 own more than 200 heads of sheep. Members of the rural council are in the board of the pastoral association too. So, the president of the council of Timahdite is the president of the herder's association too, while the president of the association of Ain Leuh is even member of the Provincial council. So from the council-members little initiative in destocking can be expected“ (74-75).

Le refus de prendre en considération les institutions traditionnelles peut aussi compromettre des actions de développement. Au Maroc toujours, Mohammed Fakih (1995) déplore la

négligence officielle de l'institution de la *jemaâ* de douar, qui est le niveau de décision le plus pertinent en milieu rural au profit du conseil communal. Dans une enquête menée en 1991, il constate que 59,6 des personnes interrogées accordent plus d'importance à la *jemaâ* plus qu'au conseil communal et que 90,3% se soumettraient aisément aux décisions d'un arbitrage sous l'égide de cette institution coutumière. Il rapporte que le projet dit « opération boisement de grande envergure » de 1981 a échoué simplement parce que les *jemaâ* des douars concernés n'avaient pas été associées et celles-ci ont considéré le projet comme une limitation arbitraire de leurs terrains de parcours (1995 :217).

Ainsi donc, le capital social que constituent les relations lignagères, de parenté, les relations matrimoniales constituent la référence principale de recrutement dans les institutions de gestion des ranches. Les associations d'éleveurs créées par le projet sont apparues finalement, comme un simple nouveau maillon du système local de pouvoir des Beni Mguild. Dans le second cas, c'est le refus d'associer l'institution traditionnelle qui est à l'origine de l'échec, en montrant que l'appui sur l'instance décentralisée, n'a pas encore une légitimité bien établie, n'est pas suffisant en soit pour faire aboutir des projets de développement. Mais, dans les deux cas, on est en présence de situations de méconnaissance des dynamiques du pouvoir au niveau local.

CONCLUSION : POLYCENTRICITE, ARENES LOCALES DE POUVOIR ET POLITIQUES DE DECENTRALISATION

- Des différents développements qui précèdent, il résulte qu'il y a des domaines privilégiés, où l'intervention des institutions traditionnelles est incontestable, qu'elles soient intégrées, associées ou laissées à la marge des structures de pouvoir local. Il s'agit de la gestion du foncier (accès à la terre et arbitrage des conflits s'y rapportant), des ressources naturelles comme les forêts, les pâturages et les plans d'eau, sans compter les affaires coutumières et civiles locales (conciliation formelle ou informelle). Les normes étatiques de gestion de ces ressources naturelles et d'arbitrage des conflits ne sont pas bien établies et ne constituent pas les références primordiales pour les acteurs locaux en milieu rural.

- Il apparaît cependant, que les politiques d'intégration des institutions traditionnelles dans les appareils administratifs officiels perpétuent la situation de dualité institutionnelle non contrôlée héritée souvent de la colonisation.

- Les politiques d'exclusion par contre apparaissent trop radicales au début mais aboutissent finalement à des stratégies de l'informel pour dégénérer en fait en politique de l'autruche à l'égard de ces institutions. Dans ces deux cas, la condamnation des institutions traditionnelles à être des phénomènes à la marge du „système“ de pouvoir local officiel, crée des situations de non définition des attributions et d'incapacité de contrôle et de coordination des différentes institutions réelles qui sont les acteurs du pouvoir et du développement local.

- Les politiques d'association avec statut consultatif officiel permettent à la fois de consacrer la dualité/pluralité institutionnelle et d'inscrire dans un cadre légal l'action des institutions traditionnelles avec la possibilité d'avoir un minimum de contrôle sur elles, de les libérer leur position synaptique (en les écartant des fonctions exécutives des instances de pouvoir local) et aussi d'user de leur légitimité dans des actions de mobilisation diverses pour le

développement. Cette option pourrait être la mieux recommandable dans le cadre des politiques de décentralisation.

- Le refus de prendre en considération les institutions traditionnelles peut conduire à des échecs (toujours relatifs) d'actions de développement, de même que la prise en considération sans connaissance préalable du jeu politique et du système local de pouvoir. La méconnaissance des arènes locales de pouvoir se révèle donc comme étant l'un des principaux maux dont souffrent nombre d'interventions de développement en milieu rural.

- Par ailleurs, le lien entre institutions traditionnelles, capital social et développement n'est pas toujours évident, du fait de l'hétérogénéité des institutions traditionnelles elles-mêmes et du capital social qui leur est associé. On peut dire simplement qu'elles offrent des opportunités exploitables à des fins de développement : réseaux sociaux déjà existants, légitimité minimale déjà établie, connaissance des normes sociales et juridiques locales, une maîtrise de certains savoirs techniques locaux sur les ressources naturelles et leur gestion, une certaine capacité de mobilisation sociale, etc. L'exploitation de ce capital social dépend, cependant, des contextes et des enjeux en question.

De nombreux travaux récents ont montré le caractère plural, multicentrique et hétérogène des sociétés rurales aussi bien au plan des logiques d'action, des normes sociales et politiques que des visions du monde. Il y a presque partout en milieu rural coexistence simultanée de plusieurs centres de décision, d'instances d'arbitrage de conflits. Toutes ces institutions coexistent dans les mêmes espaces et agissent sur les mêmes groupes sans qu'il n'y est le plus souvent de relations hiérarchiques clairement définies et elles recourent aussi à des démarches différentes, à des modes de légitimation différents et enfin relèvent d'époques historiques différentes quant à leur création (cf. Bierschenk 1994, Bierschenk & Olivier de Sardan 1994, Olivier de Sardan 1995, Jacob 1996). Ainsi la multiplicité des instances locales de pouvoir est inscrite dans les dynamiques des arènes locales de pouvoir et chacune de ces institutions ainsi évoquées négocient sa place, afin de se ménager une certaine marge de manoeuvre. Leurs relations se manifestent soit sous le mode du conflit et de la confrontation autour des enjeux locaux par le positionnement en groupes stratégiques instables (d'ailleurs en fonction des circonstances et de la nature de des enjeux), soit sous le mode de la négociation. Dans cette constellation et cet „empilement d'institutions locales“ intervenant sur des matières à la fois différentes et communes, la position hégémonique n'est pas toujours détenue par l'instance officielle de pouvoir, aussi décentralisée soit-elle avec des membres démocratiquement élus, et l'Etat lui-même se fait plus partenaire qu'hégémonique pour négocier l'ancrage local de son pouvoir.

Pour nombre d'auteurs, il ne s'agit pas de supprimer cette situation d'hétérogénéité par la création d'une instance fédératrice décentralisée mais de laisser plutôt celle-ci persister, puisqu'elle semble être fonctionnelle, en ce sens qu'elle permet mieux les arrangements institutionnels à travers lesquels les intérêts particuliers des différents groupes peuvent s'exprimer (Ostrom et al. 1993 in Jacob 1996) et favorise les pratiques de *shopping* institutionnel chez les acteurs locaux en fonction de leurs intérêts.

Dans cette hétérogénéité, les institutions traditionnelles négocient également leurs positions et ce, indépendamment des politiques officielles affichées par les différents gouvernements en ce qui les concernent. On peut affirmer donc que les divergences des politiques gouvernementales par rapport aux institutions traditionnelles de pouvoir restent dans nombre

de cas purement formelles et ne peuvent servir de baromètre pour jauger le degré d'implication réelle ou non des institutions traditionnelles dans les arènes locales de pouvoir et de développement en milieu rural. Tout ceci appelle donc à des investigations empiriques plus approfondies, afin de comprendre les dynamiques politiques réelles à l'échelle locale et la dimension des institutions traditionnelles dans les nouvelles politiques de décentralisation.

Pour ces investigations, l'approche ECRIS³⁰ (Bierschenk & Olivier de Sardan 1994) pourrait servir d'outil assez intéressant du fait, d'un côté de sa focalisation sur les conflits comme moyen exploratoire pour identifier les acteurs et groupes stratégiques ainsi que leurs enjeux, les modes de négociation entre ces différents groupes et acteurs ; et de l'autre son analyse en terme d'arène politique locale qui privilégie une approche micro-politique locale sur plusieurs sites (choisis en fonction de critères rigoureux avec la volonté de prendre en compte les spécificités régionales à l'intérieur d'un même pays) à des fins comparatives.

³⁰ ECRIS : Enquête rapide d'identification des conflits, des groupes stratégiques et d'analyse des arènes locales de pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

- Alpha Gado, B. 1994, Développement à la base, stratégie d'intervention et participation paysanne au Sahel, in Alpha Gado B., Chalaré A. et Issa A., Développement à la base et participation populaire au Sahel. Discours et pratiques, Niamey:RESADEP,pp. 45-66
- Amiyot, J. 1987, Issues of Rural Development, Journal of Social Research 10 (1-2):28-40
- Arhin, K., 1985 Traditional Rule in Ghana. Past and present, Accra: Sedco Publishing Ld.
- Bako-Arifari, N. 1996, La négociation de la représentation locale de la puissance publique dans les espaces de marginalité de l'Etat. Etude de cas au Bénin et au Niger. Contribution au colloque „Lokale Repräsentanten und lokale Repräsentation von staatlicher Gewalt im Prozeß der Dezentralisation“, 22.-24.November, Freiburg i.B.
- Bako-Arifari, N. 1997a, La démocratie entre normes officielles et dynamiques locales. Dynamiques et formes de pouvoir à Founougo (Bénin), Working Papers on African Societies, n° 6, Berlin : Das Arabische Buch.
- Bako-Arifari, N. 1997b, Institutions et types de pouvoir en milieu rural: description d'un paysage politico-administratif au Niger (canton de Gaya), Working Papers on African Societies, n° 8, Berlin : Das Arabische Buch.
- Béridogo, B., 1997, Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées, Bulletin de l'APAD 14 (à paraître).
- Bierschenk, Th. 1994, La démocratie au village: Etat, démocratisation et „Politique par le bas“ dans la république du Bénin, in Bierschenk (ed.), Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin“, Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Bierschenk, Th. & Olivier de Sardan, J.P. 1994, ECRIS: Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes stratégiques..., Bulletin de l'APAD 7: 35-43
- Blundo, G. 1995, Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais, Cahiers d'Etudes Africaines, 137, 35(1): 73-99.
- Bocco, R. 1995, 'Asabiyat' tribales et Etats au Moyen-Orient: confrontations et connivences, Monde Arabe, Maghreb-Machrek 147: 3-12
- Bromley, D. W. 1982, Land and water problems: an institutional perspective, American Journal of Agricultural Economics, 64, pp. 834-44.
- Bromley, D.W., and Cernea, M.M. 1989, The management of common property natural resources: some conceptual and operational fallacies, World Bank Discussion Paper 57, Washington: The World Bank.
- Cramb, R. A., and Wills, I. R. 1990, The role of traditional Institutions in Rural Development: Community-Based land tenure and Government land Policy in Sarawak, Malaysia World Development, 18 (3): 347-60.
- Crook, R. C., and Manor J. 1995, Democratic Decentralisation and Institutional Performance: Four Asian and African Experiences Compared, Journal of Commonwealth & Coparative Politics, 33 (3): 309-334.
- Davis, J. 1987, Libyan Politics: Tribe and Revolution, London: Tauris&Co Ltd Publishers.
- Egwurugbe, J. O., 1988, Traditional Rulers and Modern Local Government in Nigeria, in Adamolekun, L., Olowu, D., and Laleye, M. (eds.) 1988, Local government in West Africa since Independence, Lagos: University of Lagos Press, pp. 154-73
- El-Azzazi, M. 1978, Die Entwicklung der Arabischen Republik Jemen. Sozio-politische Grundlagen der Administration, Tübingen und Basel: Horst Erdmann Verlag.
- Esman, M. J., and Uphoff, N. T., 1984, Local organizations: Intermediaries in Rural Development, Ithaca: Cornell University Press.
- Fakih, M. 1995, La commune rurale au Maroc: la décentralisation à l'épreuve. Etude de cas: la commune de Sabaâ Rouadi, Thèse de doctorat en droit, Université d'Aix-en-Provence.

- Fallers, L. A. 1955, The Predicament of the Modern African Chief: an Instance from Uganda. *American Anthropologist*, 57: 290-305.
- FAO /Dutch Ministry of Agriculture 1991, Livestock Production and Health for Sustainable Agriculture and Rural Development, Conference on Agriculture and the Environment, doc.3, Hertogenbosch.
- FAO/D.R.H.I.R.A.(sous la direction de Chauveau, J.P.), 1995, Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'Ouest, Rome, multi.
- Félix, J. 1996, L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali: des logiques plurielles, *Bulletin de l'APAD* 11: 148-63.
- Gentil, D. 1995, La décentralisation contre le développement local?, Communication aux Journées d'Etude IRAM
- Geschiere, P. 1993, Chiefs and Colonial Rule in Cameroon: Inventing Chieftaincy, French and British Style, *Africa* 63 (2): 151-175.
- Gluckman, M., Barnes, Mitchell, C.M. 1949, The village Headman in British Central Africa. *Africa*, XIX, 2, 1949.
- Gluckman, M., 1963, Order and Rebellion in Tribal Africa, London: Blackwells.
- Grémion, P. 1976, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris: Seuil
- Großheim, M., 1997, Nordvietnamische Dorfgemeinschaften: Kontinuität und Wandel. Vom Beginn der Kolonialzeit bis zum Ende der Vietnamkriege, Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, 282.
- Guzman, R. de , & Reforma, M. A. 1988, Government and Politics of The Philippines, Singapore: Oxford University Press.
- Harloff, E. M. 1986, The structure of local government in 20 Arab countries, The Hague: IULA.
- Hinz, M. 1996, Dezentralisierung im Schnittpunkt traditioneller und demokratischer Strukturen: das Beispiel Namibia. Beitrag für die Tagung „Lokale Repräsentanten und lokale Repräsentation von staatlicher Gewalt im Prozeß der Dezentralisation“, 22.-24.November, Freiburg I.B.
- Hobsbawm, E. 1983, Introduction in Hobsbawm, E., Ranger, T. (eds.), *The Invention of Tradition*: Cambridge: Cambridge University Press.
- Honadle, G., and Van Sant J. 1985, Implementation for sustainability: lessons from Integrated rural development, West Hartford: Kumarian Press.
- Hyden, G. and Bratton, M. (eds.) 1992, *Governance and Politics in Africa*, Boulder: Lynne Rienner Ed.
- Jacob J.P. et Lavigne Delville, P. 1994 (eds.), *Les associations paysannes en Afrique: Organisation et dynamiques*, Paris: APAD-Kathala, Introduction, pp. 7-21
- Jacob, J.P. 1996, Quelques considérations sur les politiques de mise en place de la décentralisation en Afrique rurale. Communication pour l'Atelier régional USAID/REDSO sur Décentralisation et capacités institutionnelles, Ouagadougou, 19-21 novembre.
- Jonkers, D. 1994, Le mythe d'une tradition communautaire villageoise dans le Mali-Sud, in Jacob et Lavigne Delville (eds.) *Les associations paysannes en Afrique*, Paris:APAD-Karthala, pp.121-134.
- Kambiré, L. S. 1995, L'Etat de la décentralisation au Burkina Faso, in Elong Mbassi, J.P. (ed.) *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Conduite du processus dans les pays francophones et lusophones*, Cotonou: PDM-Ceda, pp.79-95.
- Khalaf, S. 1993, Cheikhs, paysans et membres du parti Ba'ath: Changements politiques en Syrie du Nord, in Bocco, Jaubert et Métral (eds.)..., pp.78-194
- Koné, F.Y., 1997, Les micro-communes (Mali): expressions de logiques locales, *Bulletin de APAD*, 14 (à paraître).
- Kuper, A. 1970, Gluckman's Village Headman, *American Antropologist*, 72: 354-58
- Laurent, P.J. 1995, Les pouvoirs politiques locaux au Burkina Faso, Rapport de recherche, Ouagadougou: Commission nationale de la décentralisation.

- Le Meur, P.Y. 1997, Polycéphalie et multifonctionnalité. Dynamiques et formes du pouvoir dans la commune de Ahouannozoun (Bénin), Berlin: Das Arabische Buch.
- Lombard, J. 1967, Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, Paris: Presse de la fondation nationale de sciences politiques.
- Mawhood, P. (ed.) 1983, Local government in the Third World: The experience of Tropical Africa, Chichester-New York-Brisbane.Toronto.Singapore: John Wiley & Sons.
- Mayfield 1996, Local government in Egypt. Structure, process, and the challenges of reform, Cairo: The American University Press
- Meenakshisundaram, S. S. 1994, Decentralisation in Developing Countries, New Delhi: Concept Publishing Company.
- Meillassoux, C., 1975, Femmes, greniers et capitaux, Paris: Maspéro.
- Moerman, M. 1979, A Thai Village Headman as a synaptic leader, in Neher, D. C. (ed.), Modern Thai politics, from village to nation, Cambridge: Schenkman Publishing Company, pp. 229-50.
- Mundy, M. 1995, Domestic government: kinship, community and polity in North Yemen, London-New York: I. B. Tauris Publishers.
- Olivier de Sardan, J.P. 1995, Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social, Paris: APAD-Karthala.
- Olivier de Sardan, J.P. 1997, Chefs et projets au village (Niger), Etude socio-anthropologique pour le compte de la Coopération suisse au Niger, multi.
- Olowu, D. 1988, Development in 'Anglophone' West Africa, in Adamolekun et al..., pp.277-309
- Oppen, von, A.1996, Village Studies. Zur Geschichte eines Genres der Sozialforschung im südlichen und östlichen Afrika, Paideuma, 42:17-36.
- Putasen, A. 1997, The Tambon council and community forest management, in Hirsch, P. (ed.) Seeing forests for trees: Environment and Environmentalism in Thailand, Chiang Mai: Silkworm Books, pp.72-88.
- Rondinelli, D.A., McCullough, J. S. and Johnson, R. W. 1989, Analysing Decentralization Policies in Developing countries: a Political-Economy Framework, Development and Change 20: 57-87
- Rouveyro van Nieuwaal, E.A.B.van 1987, Chef coutumier: un métier difficile, Politique Africaine, 27:19-29.
- Schmid-Hergeth, A. und Tsey, K. 1996, Unabhängige Initiativen der städtischen Elite: Development Associations in Ghana: ein bisher kaum beachtetes Potential der Selbsthilfe, Entwicklungsethnologie, 5 (2): 3443.
- Schmidt, S. 1996, Zur Rolle von politischen Parteien in afrikanischen Demoratisierungsprozessen, Konrad Adenauer Stiftung Auslandsinformationen, 6
- Schumacher, E. 1973, Small is beautiful. A study of economics as if people really mattered, New York: Harper and Row.
- Siddiqui, K 1992 (ed.), Local Government in South Asia. A Comparative Study, Dhaka: University Press
- Spittler, G. 1981, Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika: 1919-1939. Wiesbaden: F. Steiner Verlags.
- Tell, T. 1993, Paysans, nomades et Etats en Jordanie orientale: les politiques de développement rural (1920-1989), in Bocco, R., Jaubert, R. et Métral, F., (eds), Steppes d'Arabies. Etats, pasteurs, agriculteurs et commerçants: le devenir des zones sèches, Paris-Genève: PUF/IUED, pp.87-97.
- Tendler, J. 1997, Good Government in the Tropics, Baltimore and London: The John Hopkins University Press
- Tran Thi van Anh and Nguyen Manh Huan, 1995 Changing rural institutions and social relations, in Tria Kerkvliet, B.J., and Porter, D.J. 1996 (1995), Vietnam's Rural transformation, Boulder/Oxford: Westview Press/Institute of Southeast Asian Studies, pp. 201-14.
- Tria Kerkvliet, B.J., and Porter, D.J. 1996 (1995), Vietnam's Rural transformation, Boulder/Oxford: Westview Press/Institute of Southeast Asian Studies.

- Trotha, T. von 1994, Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsetzungen am Beispiel des „Schutzgebietes Togo“, Tübingen: Mohr
- Turner, V. 1957, Schism and continuity in an African society A study of Ndembu village life, Manchester: Manchester University Press.
- Venema, B. 1994 Local management of common property. Theory and practice of the common pastures in Morocco, APAD Bulletin 8: 69-78
- Venema, B. 1996, The rural Councillor as Development Agent: an uneasy connection. A Report from Senegal, Bulletin de l'APAD 12:83101.
- Williamson, J. 1993, Democracy and the „Washington Consensus“, World Development, 21 (8): 1329-1336.