

# UNIVERSITE PARIS 13

CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ACTION LOCALE (CERAL)

Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en

**SOCIOLOGIE**

## **Les dynamiques de la décentralisation et leurs effets sur le développement territorial**

*Analyse croisée des réalités du Congo et du Sénégal*

**Présentée et soutenue publiquement par**

**Julio NGANONGO OSSERE**

**Le 05 février 2015**

**Sous la direction du Professeur Pierre TEISSERENC**

**Membre du jury :**

- |                    |   |
|--------------------|---|
| Bernard Dolez,     | Professeur de droit public, Paris I Panthéon-Sorbonne                           |
| Emmanuel OKAMBA,   | Maître de conférences HDR de Gestion, Université de Marne la Vallée, Rapporteur |
| Philippe PLAS,     | Maître de conférences de sociologie, Université de Paris 13                     |
| Pierre TEISSERENC, | Professeur émérite de sociologie, Universités de Paris 13 et de Belém (Brésil)  |

# UNIVERSITE PARIS 13

CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ACTION LOCALE (CERAL)

Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en

**SOCIOLOGIE**

## **Les dynamiques de la décentralisation et leurs effets sur le développement territorial**

*Analyse croisée des réalités du Congo et du Sénégal*

**Présentée et soutenue publiquement par**

**Julio NGANONGO OSSERE**

**Le 05 février 2015**

**Sous la direction du Professeur Pierre TEISSERENC**

**Membre du jury :**

Bernard Dolez,	Professeur de droit public, Paris I Panthéon-Sorbonne
Emmanuel OKAMBA,	Maître de conférences HDR de Gestion, Université de Marne la Vallée, Rapporteur
Philippe PLAS,	Maître de conférences de sociologie, Université de Paris 13
Pierre TEISSERENC,	Professeur émérite de sociologie, Universités de Paris 13 et de Belém (Brésil)

## Dédicaces

A vous, Honorine et Gaston, qui m'avez donné la vie et inculqué la culture de l'effort et du sacrifice, cette œuvre, quoique imparfaite, vous est dédiée. A travers elle j'ai essayé de réaliser vos rêves.

A mon oncle Gaston NGOULOU-MOUTIMA, tu as ouvert le bal des entretiens mais tu n'auras pas apprécié le résultat final. Ce travail est aussi la conséquence de ton éducation.

A Irène, ma sœur, tes sacrifices n'auront pas été vains. Je te serai à jamais reconnaissant. Ce travail t'est également dédié.

## Remerciements

Mes remerciements vont avant tout à Monsieur Pierre TEISSERENC qui, malgré ses multiples activités, a accepté de diriger cette thèse. Je garde de lui un souvenir très positif. Il a été d'un grand soutien à chaque étape de ce travail. Sa rigueur, sa disponibilité, ses conseils et ses orientations m'ont permis de tenir le cap, même dans des moments particulièrement difficiles.

Mes remerciements vont également à Madame Kamala MARIUS pour sa disponibilité, à Messieurs Mathias NDINGA et Emmanuel OKAMBA qui ont accepté d'évaluer ce travail comme rapporteurs, à Charles Nach MBACK pour son soutien, sa disponibilité et ses encouragements, à Philippe PLAS et Bernard DOLEZ qui, de façon spontanée, ont accepté d'évaluer ce travail. J'en suis fortement reconnaissant.

Je tiens également à remercier mon ami Julien BOKILO qui m'a motivé du début à la fin. Cher ami, ton soutien a été très précieux. Je n'aurais jamais imaginé, lorsque nous nous rencontrions à l'âge de sept ans, sur les bancs de l'école, que tu apporterais autant dans ma vie.

Je ne saurais oublier Gwladys qui m'a apporté leur soutien et qui a été présente du début à la fin de ce travail. Tu as dû me supporter dans des sollicitations de toute sorte durant tout ce temps consacré à ce travail. Mes sincères remerciements.

Mes remerciements à tous ces acteurs qui ont consenti à me consacrer du temps pour des entretiens dans des communautés rurales et urbaines et ceux qui ont accepté de m'ouvrir les portes de leurs bureaux aussi bien à Brazzaville, à Pointe-Noire, à Sibiti, à Dakar qu'à Thiès.

Enfin, j'adresse mes remerciements à tous mes frères et sœurs, mes amis et proches qui d'un moment ou l'autre m'ont apporté un soutien qui m'a permis d'avancer.

## Tables des matières

<u>Introduction</u> .....	8
<u>Délimitation de l'objet de la recherche</u> .....	15
<u>Références théoriques</u> .....	24
<u>Le cadre de comparaison</u> .....	29
<u>Démarche et plan</u> .....	31
<u>Première partie : les décentralisations au Congo et au Sénégal</u> .....	33
<b>Chapitre 1 : Brefs historiques de la décentralisation au Congo et au Sénégal</b> .....	33
1. <u>La décentralisation au Congo et ses particularités</u> .....	33
2. <u>La décentralisation au Sénégal et ses particularités</u> .....	46
<b>Chapitre II : Les systèmes institutionnels de la décentralisation dans les deux Etats</b> .....	56
3. <u>L'organisation territoriale au Congo</u> .....	56
4. <u>L'organisation territoriale au Sénégal</u> .....	58
<b>Chapitre III : caractéristiques des territoires et les principaux acteurs en présence</b> .....	66
5. <u>Caractéristiques des territoires étudiés</u> .....	66
5.1. <u>La Lékoumou et Pointe-Noire</u> .....	68
5.1.1. <u>Le département de la Lékoumou</u> .....	69
5.1.2. <u>Pointe-Noire</u> .....	73
6. <u>Thiès et Dakar</u> .....	76
6.1. <u>La région de Thiès</u> .....	77
6.2. <u>La région de Dakar</u> .....	80
7. <b>Profil des acteurs et dynamiques locales</b> .....	82
7.1. <u>Acteurs et dynamiques locales au Sénégal</u> .....	82
7.2. <u>L'enracinement sur le territoire comme un atout pour l'acteur politique</u> .....	85
7.3. <u>Le soutien des leaders religieux comme atout pour l'acteur politique</u> .....	95
7.4. <u>De la question du leadership territorial entre l'Etat et la collectivité territoriale</u> .....	112
8. <u>Acteurs et dynamiques locales au Congo</u> .....	115
8.1. <u>La mobilisation des acteurs pour l'occupation du territoire</u> .....	124
8.2. <u>La tradition et le roi comme sources de légitimité</u> .....	127
<b>Deuxième partie : Poids et rôle de la tradition dans les dynamiques territoriales</b> .....	133
<b>Chapitre 1 : Les rapports entre chefs traditionnels ou notables, élus et Etat dans les décentralisation au Congo et au Sénégal</b> .....	133
9. <u>Rapports entre pouvoirs traditionnels (villageois) et élus</u> .....	134
9.1. <u>L'obtention d'un statut juridique comme enjeu de la mobilisation des chefs coutumiers</u> .....	139
9.2. <u>Pouvoirs traditionnels et pouvoirs politiques dans la Lékoumou</u> .....	143
10. <u>Les effets de la mobilisation sur les transformations sociales</u> .....	148
11. <u>Volonté politique, par la loi, de favoriser les rapports entre acteurs</u> .....	153
11.1. <u>Le chef traditionnel comme élément clé de la mobilisation</u> .....	161

11.2. Le poids de la tradition, des castes, et son impact sur le développement territorial.....	172
<b>Chapitre II : Stratégies d'acteurs de la décentralisation au Congo et au Sénégal.....</b>	<b>182</b>
12. Les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Sénégal.....	182
12.1. Des actions locales à visées nationales.....	183
12.2. Personnalisation de l'action publique locale.....	187
12.3. Recomposition des échiquiers locaux par l'infiltration des partis politiques.....	191
12.4. Le contrôle du territoire comme rempart contre l'opposition.....	194
<a href="#"><u>13. Les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Congo.....</u></a>	<a href="#"><u>201</u></a>
13.1. Les acteurs de la décentralisation, leurs logiques et leurs stratégies.....	205
13.2. Les actions collectives individualisées.....	206
13.3. De la recomposition des échiquiers politiques par la décentralisation.....	212
13.4. Le territoire comme prolongement de l'emprise de l'Etat.....	218
<b>Troisième partie : Les mécanismes de mobilisation pour le développement territorial</b>	
227	
<b>Chapitre 1 : Les mobilisations stratégiques et institutionnelles.....</b>	<b>.....</b>
<b>au Sénégal et au Congo.....</b>	<b>229</b>
14. Les structures de mobilisation au Congo et au Sénégal.....	230
14.1. Les structures de mobilisation bi ou multilatérale.....	230
14.2. Les structures de mobilisation intermédiaires.....	233
14.3. Les structures de mobilisation infra communautaire et/ou locale.....	235
14.4. Réalités des territoires étudiés.....	237
14.5. Région de Thiès.....	237
14.6. Le département de la Lékoumou.....	239
14.7. Les structures de mobilisation bi ou multilatérale dans les deux contextes.....	242
14.8. Les structures de mobilisation intermédiaires dans les deux contextes.....	247
14.9. Les structures de mobilisation infra communautaire et/ou locale dans les deux contextes.....	252
<b>Chapitre II : Les formes de mobilisation et leur impact sur le territoire.....</b>	<b>255</b>
15. La mobilisation par la société civile.....	255
15.1. <b>Le nouveau mouvement social hybride.....</b>	<b>261</b>
15.2. La mobilisation virtuelle.....	268
15.3. Les mobilisations ethniques.....	272
<b>Quatrième partie : Autonomie et ressources financières locales au Sénégal et au Congo.....</b>	<b>.....</b>
.....	287
<b>Chapitre 1 : La mobilisation des ressources.....</b>	<b>288</b>
16. Les mobilisations associatives et le lobbying local.....	290
16.1. La mise à contribution du secteur informel.....	294
16.2. Le lobbysme local.....	300
<b>Chapitre II : La question fiscale et le développement territorial.....</b>	<b>303</b>
17. Fiscalité et développement territorial.....	303

17.1. Des élus locaux entre exigence d'action locale et positionnement partisan.....	309
18. Le foncier dans la décentralisation à Pointe-Noire et Dakar.....	318
18.1. Foncier et décentralisation à Pointe-Noire.....	319
18.2. Foncier et décentralisation à Dakar.....	324
19. La gestion des transports urbains : un enjeu dans la décentralisation à Dakar.....	330
<b>Conclusion</b> .....	340
<b>Bibliographie</b> .....	346
<b>Listes des figures et tableaux</b> .....	359

## Introduction

Il y a quatre ans, soit en 2010, la majorité des Etats africains, anciennes colonies françaises d'Afrique, ont célébré leurs cinquante ans d'indépendance. De 1960 à aujourd'hui les Etats africains ont, peut-on dire, eu le temps nécessaire pour structurer leurs administrations, initier des grands projets de développement, vitaliser les territoires et surtout édifier des véritables nations.

Le Congo et le Sénégal, deux anciens pôles de la présence française en Afrique devraient être les deux Etats les plus observés quant à leurs évolutions respectives vers l'édification d'Etats modernes en phase avec les nouveaux enjeux socioéconomiques. Ces deux anciennes colonies françaises, contrairement aux autres, semblaient être les plus favorisées par leur statut de l'époque.

En effet, le Congo (capitale de l'Afrique équatoriale française) et le Sénégal (Capitale de l'Afrique occidentale française) par leur statut de centres administratif et politique, ont pu bénéficier de la construction de certaines infrastructures et de l'édification d'une certaine organisation administrative. Lors des indépendances, ces jeunes Etats partaient avec des atouts dont ne disposaient pas forcément les autres.

Après tant d'années d'indépendance, il est aisé de s'imaginer que ces deux Etats ont su mettre à profit leurs avantages de départ et s'adapter aux évolutions du monde. En d'autres termes, on peut prétendre qu'au Congo et au Sénégal l'Etat est bien structuré, que l'administration s'est adaptée aux mutations, sociales, économiques et politiques internationales.

Cette prétention est d'autant plus légitime que depuis quelques années l'on assiste à un grand mouvement d'initiatives publiques visant à démocratiser l'intervention publique, les administrations locales et à renforcer la participation des populations aux projets de territoire. En Afrique, ce mouvement s'est déclenché depuis bientôt trois décennies avec l'engagement de la majorité des gouvernements dans la voie de la démocratie et les réformes de la décentralisation dans le but, suivant la définition même de la décentralisation, de « *donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation*

*rapproche [ainsi] le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie et proximité<sup>1</sup>. »*

En fait, lors de leur accession à l'indépendance, la majorité d'anciennes colonies françaises d'Afrique avaient opté pour des Etats forts et centralisés avec un contrôle de tous les secteurs du pouvoir et des territoires. Certains de ces nouveaux Etats avaient décidé de quadriller les territoires, ne laissant aux acteurs locaux la moindre possibilité d'agir ou d'interagir et décidant de l'avenir des territoires à partir du centre.

Ces dernières années, les exigences<sup>2</sup> de bonne gouvernance des institutions financières internationales et la conjoncture économique mondiale, conjuguées au désir d'autodétermination des populations, ont accéléré la tendance à la décentralisation. C'est ainsi que des Etats comme le Congo et le Sénégal ont décidé eux aussi d'engager des réformes dans ce sens ou de les approfondir afin de permettre des mutations socioéconomiques à travers les territoires.

Cependant, ces réformes arrivent dans les deux cas, au Congo et au Sénégal, dans un double contexte de la toute-puissance de l'Etat central qui, pendant longtemps, a permis à certaines notabilités politiques de s'ancrer territorialement et d'établir entre le centre et la périphérie des liens qui leur servent de moyens de contrôle des territoires, même dans le cadre de la décentralisation.

De surcroît, la prégnance de la tradition à travers les territoires et les réalités sociologiques sont telles que le processus de décentralisation se traduit aussi par la réactivation des pesanteurs socioculturelles, les castes et les ethnies en l'occurrence, l'intervention du religieux dans le champ politique et l'évocation de la personnalité du roi<sup>3</sup> dans le cas congolais.

En effet, dans cette dynamique, pour être élus, les acteurs politiques s'appuient sur des considérations tribales ethniques, le cas du Congo, ou sur la proximité avec un guide religieux, l'appartenance à une confrérie religieuse ou sur l'avantage d'être issu d'une caste favorisée, le cas du Sénégal.

---

<sup>1</sup> <http://www.asssemblee-nationale.fr>

<sup>2</sup> Fiset, J., Salmi, M., « *Le désengagement de l'État en Afrique et les initiatives locales : la naissance de nouvelles formes de partenariat* », Cahiers de géographie du Québec, Volume 35, numéro 95, 1991, p. 349-368

<sup>3</sup> Au Congo les rois (Descendants des rois Ma Loango et Makoko) jouent encore un rôle politique important dans les échiquiers politiques locaux.

Toutefois, pour d'autres, surtout pour le cas du Sénégal, la décentralisation est l'opportunité de s'affranchir de ces pesanteurs. Certains acteurs politiques, handicapés par leur origine sociale ou l'appartenance à une caste inférieure, perçoivent la décentralisation comme une opportunité d'affranchissement, en faisant valoriser *in situ* la notoriété et l'expérience acquises via les fonctions non électives. Ce faisant, Ils se légitiment par une élection, en tant qu' élu local, et se construisent un leadership local indispensable pour un positionnement national dans l'optique de la conquête des institutions nationales et font oublier leurs origines sociales d'origine.

Par ailleurs, les politiques de la décentralisation ont favorisé le sentiment de repli sur soi, surtout dans le cas du Congo où, à travers les territoires, les populations saisissent là l'opportunité de contrôler leurs territoires par l'élection non seulement des natifs ou originaires de territoires, excluant de fait tous les candidats issus d'autres territoires, mais aussi par le fait d'opter prioritairement pour le ressortissant de son ethnie.

Dans la même optique, au Sénégal, l'ancrage territorial, l'appartenance à une caste supérieure et la notoriété d'un fils du pays ayant politiquement et professionnellement réussi sont autant d'éléments qui participent à la légitimation d'un acteur et à son élection. Ce choix se fait généralement dans un climat de mobilisations occultes de castes, de leaders religieux et de chefs traditionnels qui préfèrent avoir pour interlocuteurs un des leurs, digne de répercuter leurs doléances et de porter leurs messages dans certaines sphères. Dans ce contexte, les candidats de confession chrétienne sont quasiment exclus des arènes politiques ou, du moins, n'ont aucune chance de remporter une élection locale car issus d'une religion minoritaire.

Aussi, alors que certaines responsabilités et des compétences sont transférées des gouvernements vers les départements, les régions ou les communes, le territoire acquiert aujourd'hui une nouvelle importance qu'elle n'avait pas jusque-là. Il n'est plus qu'un réceptacle de suffrages entretenus par un délégué du gouvernement. Son importance s'accroît dans la mesure où il parvient à mobiliser ou à mettre en mouvement des groupes de personnes aux intérêts tantôt convergents, tantôt divergents. Ces mobilisations de groupes ethniques organisés formellement ou non – au Congo –, de la puissance religieuse et la réactivation des ressorts et pesanteurs socioculturelles – au Sénégal - ont pour fond le contrôle des institutions locales et donc du territoire et de ses ressources.

C'est dans cette même dynamique que les chefs traditionnels et chefs de villages sénégalais réclament aussi un statut particulier dans l'organisation territoriale car se considérant comme une courroie de transmission entre l'administration et les populations rurales.

Cela étant, contrairement au Congo, le Sénégal, avait très tôt choisi d'alléger le poids du pouvoir central sur la périphérie en permettant aux territoires de s'organiser et en impliquant les acteurs locaux, au sens large, dans la définition des politiques publiques locales, permettant, *de facto*, l'émergence d'un leadership local traditionnel et moderne et une certaine connaissance des enjeux du développement territorial.

En tout état de cause, la décentralisation a permis de libérer les tendances à travers les territoires. Nombre d'acteurs longtemps réduits au rôle de faire-valoir revendiquent une parcelle de pouvoir, dans des domaines divers, et cherchent chacun à jouer leur partition dans l'action publique territoriale. Action publique entendue ici comme mouvement de professionnalisation des interventions publiques, directement impulsé par les collectivités locales, qui suggère que ces mesures et programmes possèdent un supplément d'âme dès lors que les individus sont au plus près de la décision publique<sup>4</sup>.

Au Sénégal, les dynamiques territoriales étaient déjà rendues possibles par une décentralisation très régulée au départ, mais qui était en cours depuis quelques années. Avec les réformes de la décentralisation engagées en 1996 et la première alternance politique survenue en 2000<sup>5</sup>, le territoire a pris une autre dimension en politique. Il est manifestement passé de réceptacle de suffrages et soutiens au parti au pouvoir à un espace de légitimation d'acteurs politiques dans leur parcours vers des rôles politiques plus importants dans l'échiquier politique national.

Au Congo, les hésitations à décentraliser sont telles que l'Etat central, par certaines stratégies, continuent à maintenir la mainmise sur les territoires par la nomination de certains maires par décret présidentiel. C'est autant dire que le territoire, dans les deux cas, comme nous le soulignons tantôt, reste pour les acteurs une préoccupation hautement politique et stratégique.

<sup>4</sup> Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, SciencesPO Les Presses, 2011, p. 27-33

<sup>5</sup> Dans la mesure où cela ne s'est pas fait sur la base d'une élection, nous pouvons considérer l'accession au Pouvoir d'Abdou Diouf en 1981 comme un passage de témoin entre le président de la République (Senghor) et son premier ministre et non comme une alternance. Surtout que les deux étaient issus du même parti, le parti socialiste.

Il est à la fois un espace comportant des délimitations visibles et invisibles, où cohabitent plusieurs groupes ou catégories de populations aux intérêts à la fois divergents et convergents, mais partageant globalement une histoire et une même identité, mais aussi, comme le veut Di Méo, une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes humains qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité.<sup>6</sup> Ou encore, comme l'appréhende Pierre Teisserenc, un système social<sup>7</sup> et un espace caractérisé par un double mouvement de reconnaissance sociale et de démarcation économique dans la mesure où les occupants ou les représentants de cet espace s'activent pour y drainer les activités économiques qui permettront à ce territoire de se distinguer des autres.

Ce sont ces considérations qui expliquent les mobilisations et les mouvements sociaux constatés çà et là, dans les deux cas, au niveau stratégique national, au niveau intermédiaire et au niveau local, aussi bien à travers les structures de mobilisations – associations, lobbies, groupements, plateformes... - les mouvements organisés, les réseaux sociaux ou les mouvements sociaux spontanés. La mobilisation est ici considérée comme ce processus dans lequel les acteurs sont amenés à s'organiser et à engager des actions visant à améliorer leurs conditions de vie. Ce dans la même optique que Deutsch qui définit la mobilisation comme « *tout processus de changement impliquant l'abandon d'un genre de vie traditionnel au profit de conduites, d'expériences et d'aspirations modernes*<sup>8</sup>. »

Ces mouvements, contenus à l'époque de la toute-puissance affirmée de l'Etat, surtout pour le cas du Congo, traduisent le désir d'appropriation du territoire dans une logique de développement territorial, entendu comme la capacité des acteurs situés sur un territoire à en maîtriser les évolutions à venir (Deffontaines *et al.*, 2001)<sup>9</sup> et à agir pour dynamiser économiquement et socialement cet espace dans lequel ils vivent dans un souci de le rendre plus attractif et le distinguer des autres territoires.

C'est aussi dans la même logique que le foncier, la question de la maîtrise du transport urbain et le secteur informel sont devenus des enjeux qui mobilisent et opposent les

<sup>6</sup> Di Méo, G., « *Les territoires du quotidien* », L'Harmattan, 1996, p.40

<sup>7</sup> Teisserenc, P., *Les politiques de développement social - Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994

<sup>8</sup> Deutsch, K., "Social Mobilization and Political Development" *American Political Science Review* LV (1961), p. 493

<sup>9</sup> Angeon, V., Caron, P., et Lardon, S., « *Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ?* », *Développement durable et territoires*, Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 17 juillet 2006

acteurs et les parties prenantes de la décentralisation avec, pour ce qui est du foncier, l'implication des marabouts, au Sénégal, et des rois, au Congo. Ces derniers, pour le cas du Congo exigent qu'une taxe foncière leur soit versée dans la mesure où la terre est avant tout leur bien.

**Les mobilisations dans la décentralisation, dans le contexte africain, profitent-elles au territoire ?** Tel est le principal questionnement de cette thèse.

La préoccupation de base de cette thèse a été suscitée par le souci de réfléchir, d'analyser, de comprendre et de traduire autant que faire se peut, à travers une approche comparative mais statocentrée (à chaque État son débat sur la décentralisation<sup>10</sup>), l'impact sur les territoires des mobilisations dans la décentralisation. Mobilisation des groupes ethniques, des composantes sociologiques locales, des partis politiques, de la société civile, des individualités ou d'autres groupes organisés virtuellement, lobbying institutionnel pour des ressources substantielles et réactivation des pesanteurs socioculturelles. Impact à travers une lecture plus horizontale et non seulement en termes de réalisations, d'aménagement de territoires ou d'infrastructures, mais aussi en termes de stratégies d'acteurs, favorisées par les enjeux de la décentralisation, la démocratie locale et les luttes pour le contrôle des territoires ; impact sur les rapports entre groupes de populations, entre acteurs, et même dans l'engagement des parties prenantes et des électeurs dans le développement territorial, en l'occurrence le fait que leurs actions influencent les politiques publiques et le fait de placer le territoire au cœur de leur action.

Dans les deux cas, le lien entre décentralisation et mobilisation est d'autant plus mécanique que des élections locales à la désignation ou au choix des dirigeants des instances locales il y a d'intenses tractations, des arbitrages et du mouvement au sein des arènes politiques locales et même au niveau central. Ces interactions intracommunautaires, ces accords et/ou ces désaccords entre différents groupes configurent *de facto*, horizontalement et verticalement, les rapports au sein des échiquiers politiques durant toute la mandature voire après. Le développement territorial dépendra *in fine* de l'intensité, de la nature des mobilisations entre différents groupes ou des pressions exercées sur les instances locales ou le leader local par les structures de mobilisation et les leaders traditionnels.

---

<sup>10</sup> Faure, A., *Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ?* La gouvernance et le management des villes, Télescope, printemps 2007

En tout état de cause, la pertinence de cette interrogation tient dans le fait qu'en Afrique la décentralisation ne mobilise pas les mêmes éléments sociologiques qu'en Occident.

En effet, traiter la question du territoire sur le continent noir renvoie forcément aux pouvoirs ou aux chefferies traditionnelles, aux ethnies, aux tribus, à la religion, etc. Ces éléments doivent composer avec le pouvoir institutionnel dans un contexte où il est parfois difficile d'établir la frontière entre pouvoirs traditionnels et pouvoirs institutionnels. Il conviendrait d'ailleurs de se demander si le mouvement de décentralisation en Afrique ne favorise-t-il pas trop de démocratie, du moins à l'échelle territoriale, dans des sociétés longtemps dominées par des Etats forts et par le poids de la tradition. Ne constituerait-il pas un risque pour la démocratie elle-même ?

De la même manière on peut se demander si le mouvement de décentralisation n'interfère pas sur les fondations démocratiques de l'action publique, surtout si l'on considère comme Tocqueville que *« la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective.<sup>11</sup> »*

Aussi, le processus de décentralisation se fait dans un tel mélange de mobilisations ethniques, religieuses, politiques (via les partis politiques), stratégiques, avec le lobbying au niveau central, et dans des cadres échappant parfois aux règles classiques de mise sur agenda, de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, de territorialité et d'affrontements sur fond de leadership territorial. Autant d'éléments justifiant la légitimité de s'interroger sur les effets de ces dynamiques sur le développement territorial. C'est ce à quoi cette thèse a tenté de décrypter et d'explicitier.

### **Délimitation de l'objet de cette recherche**

Le trait commun dans l'organisation du pouvoir en Afrique demeure la puissance et l'omniprésence de l'Etat.

En effet, l'organisation étatique africaine se caractérise par le fait que le dynamisme économique des départements et des régions dépend de l'efficacité de ses services ; toute

---

<sup>11</sup> Tocqueville, A., *« De la démocratie en Amérique »*, Garnier-Flammarion, éd. Flammarion, 1993 et 1999, 2 tomes, 569 p. et 414 p.

la société et l'organisation sociale sont tributaires des décisions prises au sommet de l'Etat.

Or, la réalité est que trente-trois des cinquante pays les plus pauvres du monde, classés selon l'indicateur de développement humain (IDH) du Programme des nations unies pour le développement (Pnud), sont situés sur le sol africain. Difficile donc de ne pas, d'emblée, penser à une autre organisation de l'Etat et à d'autres schémas de prise de décisions quand on pense aux stratégies de développement de ce continent<sup>12</sup>.

En effet, avec la sous-alimentation, la pauvreté, l'illettrisme et une situation sanitaire désastreuse, nombreux sont les dirigeants africains qui songent à une nouvelle organisation de l'Etat, laquelle rapprocherait le service public des populations et serait à même de répondre efficacement aux problèmes socioéconomiques qui se posent avec acuité dans ces pays<sup>13</sup>.

Pour remédier à la crise et à cette situation de défaillance permanente de la puissance publique, nombre de gouvernements mettent en œuvre des politiques de décentralisation afin non seulement de dynamiser les économies locales, mais aussi d'ôter le soupçon de prévarication qui plane généralement sur eux.

Toutefois, on note un peu partout en Afrique une nouvelle tendance à décentraliser. De nouvelles institutions se créent dans certains Etats et se dynamisent ou se consolident dans d'autres. Si l'existence des institutions comme le conseil régional, la préfecture ou la fonction de gouverneur datent des années soixante-dix au Sénégal, dans un pays comme le Congo-Brazzaville la création des départements comme territoire jouissant d'un statut inhérent à ses fonctions ne remonte qu'aux années 2000. La décentralisation amorcée en 1992 a vite été stoppée par les guerres socio-militaro-politiques qui frappèrent de plein fouet cet Etat entre 1997 et 2000.

Cela étant, force est de constater qu'une nouvelle dynamique s'observe au Congo avec l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et les institutions décentralisées qui fonctionnent, après une dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'Etat.

---

<sup>12</sup> Kuengienda, M., « *Crise de l'Etat en Afrique et modernité politique en question* ». L'Harmattan, 2008

<sup>13</sup> Fisette, J., Salmi, M, op cit, page 9

Cependant, après cinquante-quatre ans d'indépendance, soit un demi-siècle d'un Etat omniprésent et d'un quasi statu quo socioéconomique dans ces deux Etats, il semble intéressant de s'interroger aussi bien sur le processus de mise en œuvre de la nouvelle organisation qu'implique la décentralisation, des capacités des acteurs nationaux et locaux à se mobiliser, à mobiliser les ressources et à se l'approprier que sur les résultats de l'action publique émanant de toute cette activité sur le développement territorial.

Mais avant tout, il convient de préciser que dans les deux cas, l'option de la décentralisation ne répond pas aux mêmes motivations et n'a pas été impulsée par les mêmes acteurs. Au Sénégal, le processus de décentralisation a été enclenché depuis l'époque coloniale. Poursuivi de façon superficielle après les indépendances, il a été consolidé en 1996, année à laquelle le gouvernement décida de faire jouer à la décentralisation tout son rôle<sup>14</sup>.

En ce qui concerne le Congo, comme bon nombre d'anciennes colonies françaises d'Afrique, il opta très tôt pour le système parti-Etat dominé par l'idéologie marxiste-léniniste. Ce choix se justifiait par une volonté de « *s'élever au dessus de l'individualisme, du régionalisme, de l'ethnocentrisme et des intérêts de classes, tendances qui auraient miné l'unité territoriale de 1945 à 1955 et bloqué la croissance économique en faveur des classes populaires* »<sup>15</sup>. Cependant, au lieu du résultat escompté, après trois décennies d'Etat centralisateur, le Congo s'est retrouvé dans une situation socioéconomique difficile. C'est dans ce contexte que le recours à la décentralisation comme alternative s'est imposé comme nécessité.

En tout état de cause, que ce soit au Congo ou au Sénégal, dans le système de l'Etat omniprésent le circuit de décision était tel que les mesures étaient prises au sommet sans parfois la prise en compte des spécificités de chaque région ou département. L'économie était généralement planifiée. Les mêmes politiques, les mêmes programmes étaient valables pour tous les territoires. Le représentant de l'Etat dans la région n'était qu'un simple exécutant des stratégies élaborées au sommet de l'Etat<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Diop, D., « *Décentralisation Et Gouvernance Locale Au Sénégal - Quelle Pertinence Pour Le Développement Local ?* ». L'Harmattan, 2006

<sup>15</sup> Wunsch, J.S., et Olowu, 1988. "The Failure of the centralized state", Westview Special Studies on Africa, 1988

<sup>16</sup> M'paka, A., « *Démocratie et administration au Congo-Brazzaville* », L'Harmattan, 2005

Or, avec l'avènement de la décentralisation, par le truchement des représentants locaux élus, et non plus désignés, les préoccupations des populations sont prises en compte. Les collectivités territoriales élaborent des stratégies en fonction des réalités propres à leur territoire. La nouvelle organisation née avec la décentralisation est celle dans laquelle sont mises en place des assemblées locales, celles dans lesquelles les collectivités locales souveraines, au-delà des dotations budgétaires de l'Etat central, peuvent mobiliser d'autres ressources auprès de leurs partenaires étrangers.

Une telle organisation implique de nouveaux enjeux, de nouvelles interactions entre acteurs et de nouveaux modes d'action. Cette organisation est susceptible de favoriser aussi, au moins dans le cas du Congo, la résurgence des tensions entre ethnies longtemps étouffées par l'Etat central.

En effet, à l'époque de l'Etat omniprésent, pour le cas du Congo, les tensions ethniques étaient régulées par la puissance publique qui étouffait parfois par la force toute velléité d'exacerbation d'appartenance à une ethnie<sup>17</sup>. Avec la décentralisation le fait ethnique est de plus en plus exacerbé. On assiste à une course au leadership ethnique ou tribal à travers les territoires.

En ce qui concerne le Sénégal, de l'indépendance à nos jours, l'Etat s'est appuyé sur les leaders d'opinion pour maintenir la cohésion sociale. Les responsables associatifs et surtout les responsables religieux (les marabouts) de confrérie *Mouride* et *Tidjiane* jouent un rôle prépondérant dans le maintien d'une certaine cohésion sociale<sup>18</sup>.

Pour autant, dans le cadre de la décentralisation, il existe des enjeux tels que le fait que les acteurs de la société civile s'infiltrèrent et s'inscrivent sur les listes des partis politiques pour s'en démarquer une fois élus. En effet, en 1996 le Sénégal, qui comme le Congo a hérité d'un Etat omniprésent lors de la décolonisation, entame une stratégie d'aménagement du territoire mettant en place une politique de décentralisation dans laquelle les régions sont transformées en collectivités territoriales. Dans la foulée, il est aussi créé des communautés rurales dont l'organe délibérant est le conseil rural. Il convient cependant de noter la particularité de la décentralisation sénégalaise dont la loi

---

<sup>17</sup> Bernault, F., « *Démocraties ambiguës en Afrique centrale. Congo-Brazzaville, Gabon : 1940-1965* », Karthala, 1996

<sup>18</sup> Diop, M-C., « *Les affaires mourides à Dakar* ». Politique africaine, 1981

ne laisse aucune place aux candidatures indépendantes. Cela met, *a fortiori*, hors de course la société civile.

Forte de ses cinquante deux ans d'expérience d'appui au développement, l'Union pour la solidarité et l'entraide (USE), association professionnelle, décida de contourner les dispositions de la loi régissant les modes de représentation des conseils ruraux. Cette association développa des stratégies afin de faire évoluer la législation en vigueur de manière à ce que soient autorisées les candidatures indépendantes. C'est donc ainsi que plusieurs membres de la société civile (groupements villageois, associations) adhérèrent aux différents partis pour pouvoir être élu. Des membres d'une même association (ou d'associations différentes mais porteuses d'intérêts identiques) se sont répartis entre les différents partis sénégalais. L'objectif était d'être élu dans les conseils ruraux en se présentant sur la liste d'un parti politique mais, une fois élu, de ne pas y représenter ces partis, mais plutôt de composer des alliances entre les membres du secteur associatif afin de faire éclater des frontières politiques.

La tentation de réfléchir sur les dynamiques de décentralisation dans ces deux Etats est de plus en plus pressante quand on constate que dans des Etats aux ressources (financières et intellectuelles) abondantes comme la France, la décentralisation est sans cesse approfondie, recadrée et adaptée aux évolutions sociétales, aux enjeux socioéconomiques, aux contraintes administratives et économiques. Dans un souci d'efficacité de l'action publique territoriale, il existe encore aujourd'hui un débat autour de la réforme des collectivités territoriales, notamment sur la simplification des structures (département et région), la clarification des compétences, la maîtrise des dépenses des collectivités et la réforme de la fiscalité locale.

Il est donc tout à fait utile, au début du processus, de se poser certaines questions comme celle des dynamiques de la décentralisation et de leurs effets sur le développement territorial.

L'enjeu sous-jacent à cette question dont je souhaite approfondir l'étude dans ma thèse est le suivant : le mal développement semble devenu chronique à ces deux Etats, malgré de multiples initiatives publiques. La crise financière qui s'y est ajoutée aura certainement des conséquences inquiétantes pour le Congo et le Sénégal. L'Etat omniprésent, semble aujourd'hui impuissant et défaillant. La décentralisation y trouve

aujourd'hui sa légitimité. Aussi, les groupes d'intérêts s'y créent et les acteurs se mobilisent et mobilisent force ressources (humaines, financières et stratégies correspondantes) autour des actions locales.

Comme pour toutes politiques publiques, la mise en œuvre de la décentralisation répond sans conteste à des enjeux. Aussi, les comportements et les pratiques dans cette dynamique ne sont pas les mêmes qu'au temps où l'Etat était omniprésent. En effet, si au temps de l'Etat omniprésent le débat autour des actions à mettre en œuvre était quasi inexistant, avec la décentralisation les actions locales résultent des pourparlers, des échanges, donc des interactions entre différents acteurs<sup>19</sup>.

A cette étape du processus, il apparaît donc intéressant de s'interroger sur les enjeux de la mise en œuvre de cette réforme, les pratiques, les interactions entre différents acteurs, les spécificités de la démarche de la décentralisation dans ces deux Etats.

Il convient de rappeler qu'au Congo le contexte est encore à la mise en place et à la consolidation des dispositifs. Pour l'heure, la mobilisation se fait essentiellement autour du contrôle des institutions et des instances de décision et du positionnement stratégique des acteurs sur l'échiquier politique local. Les acteurs se regroupent par groupes ethniques afin de faire pencher la balance de leur côté. C'est ce qui s'est passé en 2008 et en 2014 lors de l'élection du bureau du conseil départemental de la Lékoumou, au sud-ouest du Congo.

Pour ce qui est du Sénégal, Etat déjà avancé dans le processus de décentralisation, la mobilisation met en jeu des corporations qui se mobilisent chacune à leur manière et selon les intérêts de chaque groupe. Dans cette dynamique l'on a assisté à un affrontement larvé entre différents groupes d'intérêts. C'est ainsi qu'on peut remarquer des tractations entre le représentant de l'Etat (le sous-préfet), qui veut toujours jouer le rôle qu'il jouait avant la décentralisation, le conseil rural, les organisations paysannes, le groupement de promotion de femmes, le groupement d'intérêt économique (GIE), etc.<sup>20</sup>

Afin de réfléchir sur la problématique des dynamiques de la décentralisation et du développement territorial dans ces deux Etats africains, il est apparu utile de réfléchir

---

<sup>19</sup> Mback C.-N., « *La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives* », *Afrique contemporaine*, Numéro spécial, 3<sup>e</sup> trimestre, 2001

<sup>20</sup> Fao, « *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation : le modèle RED-IFO et son utilisation* », 2006.

aussi bien sur les pratiques que sur l'engagement dans le processus des acteurs des politiques publiques nationaux et locaux. Cette thèse s'emploiera aussi à analyser l'intégration de la décentralisation dans un système longtemps dominé par l'Etat et la tradition, toujours active dans certaines régions.

Ce qu'il faudrait relever c'est que dans un Etat comme le Congo, et le Sénégal dans une certaine mesure, où les tensions ethniques sont latentes, l'on pourrait s'attendre à deux situations paradoxales. Soit la décentralisation parvient à favoriser un sentiment de « vouloir-vivre ensemble », grâce au consensus et aux échanges autour des stratégies communes de développement du territoire, soit encore cristalliser ce sentiment de rejet de l'autre.<sup>21</sup> Cette dernière hypothèse pourrait faire échouer tout le processus, dans la mesure où le manque de cohésion peut être un frein aussi bien au diagnostic des problèmes et qu'à la mobilisation et l'implication de tous les acteurs locaux.

Pour le cas précis du Sénégal, la tradition est toujours présente dans les rapports entre différentes couches de la population. La stratification de la société par souches inférieure et supérieure peut dans certaines régions poser des problèmes de légitimité de certains élus. Un descendant de rois accepterait mal d'être gouverné par un descendant de griots, démocratiquement élu soit-il.

De même au Congo, dans le département du Kouilou, auquel faisait partie récemment Pointe-Noire, où la tradition du royaume Loango a été préservée, on peut supposer que le descendant du roi Loango accepterait difficilement d'être gouverné par le descendant d'un de ses courtisans.

Dans ces deux cas, la tradition est aussi un problème dès lors qu'elle peut être un obstacle à la mise en œuvre de certaines politiques publiques au niveau local. En effet, l'élection d'une ou de plusieurs personnes de souche inférieure peut susciter des tensions sociales. Car les populations issues de souches supérieures peuvent rejeter une institution dirigée par des inférieurs<sup>22</sup>. Dans ce cas, la décentralisation pourra donc raviver ou réactiver les conflits ethniques.

Ces réalités n'existent pas dans le contexte français, mais en Afrique elles peuvent peser sur certaines actions locales. D'où l'intérêt de s'attarder sur cette question, afin

---

<sup>21</sup> Dramé, H., «Décentralisation et Enjeux Politiques. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal)», *Le bulletin de l'APAD*, n° 16, *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, 2006

<sup>22</sup> Perrot, C-H., « *Le Retour des rois : Les Autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine* » Karthala, 2003

d'entrevoir comment les acteurs locaux parviennent à contourner ce qui pourrait se présenter comme un frein et à s'adapter à la sociologie locale.

Cette analyse permettra donc de mettre en tension les approches et les points de vue des acteurs des territoires concernés par cette étude, d'analyser les conditions dans lesquelles la décentralisation est mise en œuvre dans ces deux Etats et d'examiner les éventuels résultats de la dynamique suscitée par cette nouvelle organisation.

Pour cela, il est proposé à travers une analyse croisée d'étudier cette problématique à partir des exemples du Sénégal et de la république du Congo, deux Etats aux ressources et aux potentialités différentes.

Cela étant, la mise en œuvre de la décentralisation peut être difficile à cause de la densité des paysages politiques et sociologiques de ces deux Etats.

Le Sénégal qui a su réguler le fait ethnique pourrait être confronté à la pléthore de partis politiques et au tissu associatif foisonnant. En effet, le multipartisme sénégalais peut être un atout et un inconvénient pour la décentralisation. Le risque avec le multipartisme sénégalais demeure dans l'instabilité des leaders politiques qui changent de partis au gré de leurs intérêts et qui concluent parfois des alliances opportunistes et contre-natures. Cette instabilité dans les échiquiers politiques peut être un frein à la mise en œuvre de la décentralisation quand elle se répercute au niveau local<sup>23</sup>.

Pour le cas du Congo, au multipartisme il faut ajouter le multi ethnisme. En effet, le Congo compte plus de deux-cents partis et associations politiques (souvent à caractère ethnique) pour cinquante-deux ethnies et 12 départements. Ce morcellement du paysage politique et cette pluralité d'ethnies se répercutent sur le plan local où les enjeux de territoire et de leadership dans les arènes politiques sont presque uniquement fondés sur des considérations tribalo-ethniques. Pour l'élection des exécutifs locaux par exemple, ce ne sont pas des partis majoritaires qui l'emportent mais plutôt des ethnies majoritaires. Le positionnement des acteurs sur l'échiquier politique dépend généralement de leur appartenance ethnique.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Tine, A., « *De l'un et du multiple, vice-versa: partis politiques et démocratisation au Sénégal : de Senghor à Diouf : contribution à une critique de l'imaginaire de la pluralisation politique* », Atelier national de reproduction des thèses, 2004

<sup>24</sup> Ngoie-Ngalla, D., « *Congo-Brazzaville. Le retour des ethnies, la violence identitaire* », Abidjan Multi Print, 1999

L'intérêt de cette recherche sera donc d'analyser comment fonctionne la décentralisation dans ces conditions et quel est l'impact de toutes ces tensions entre acteurs sur le débat, la mobilisation, les stratégies mises en œuvre et sur le développement territorial.

L'on peut d'ailleurs se demander si la perte d'influence directe de l'Etat régulateur des tensions sociales, corollaire de l'organisation émanant de la décentralisation, n'exacerbe-t-elle pas le repliement sur soi et ne risque-t-elle pas de raviver le poids des institutions traditionnelles et de remettre en cause les formes d'organisation antérieures ?

En somme, la problématique de recherche proposée peut se poser ainsi :

- Dans un univers de gestion où l'Etat a été longtemps omniprésent (Congo) et où les ressources semblent limitées par rapport aux enjeux et aux défis à relever (Sénégal), comment la décentralisation fonctionne-t-elle et dans quelle mesure est-elle vecteur du développement territorial ?
- Dans ces deux Etats la décentralisation nécessite une nouvelle organisation et une perte d'influence de certains cadres et fonctionnaires locaux. Elle ravive aussi les tensions entre différents groupes ethniques (Congo) et différentes classes sociales (Sénégal). Quels sont les moyens que se donne l'Etat pour favoriser la transition de l'Etat central à l'Etat décentralisé, comment introduire la décentralisation dans ces deux Etats, avec leurs réalités sociétales, sans faire échouer le processus ?
- La décentralisation implique une mobilisation d'acteurs. Dans les contextes congolais et sénégalais elle ravive des tensions entre différents groupes sur le territoire. Cette situation a pour conséquence de faire cohabiter deux formes de pouvoirs correspondant à deux formes de système traditionnel et légal. Quelles sont les stratégies mises en œuvre pour dépasser cette dualité et faire réussir le processus ?

Cette interrogation en trois temps est l'occasion de réfléchir sur les dynamiques de la décentralisation au Congo et au Sénégal, ses spécificités, les freins à sa mise en place, les pratiques qu'elle permet de dégager dans les contextes propres à ces deux Etats. Mais aussi sur les exigences pour que ce système puisse non seulement être adopté par les acteurs mais aussi dialoguer avec le reste de la structure de gestion de l'Etat et répondre de façon efficace aux préoccupations des populations.

Pour que nous puissions aller au bout de cette démarche, nous nous sommes proposé de confronter cette problématique par la formulation des deux hypothèses suivantes :

- Hypothèse 1 : la décentralisation au Congo et au Sénégal a tendance à prendre en compte la spécificité de la sociologie des territoires où le poids de la tradition influe sur les rapports entre différentes classes sociales et/ou entre différentes ethnies ou groupes sociaux. Aussi, elle ne peut aboutir que si les divergences liées à l'existence de deux systèmes politiques (moderne et traditionnel) sur le plan local sont régulées aussi bien au niveau national que local ?
- Hypothèse 2 : au Congo et au Sénégal le développement territorial n'est possible que si les blocages culturels et techniques sont levés. Aussi, la décentralisation dans ces deux Etats ne pourrait-elle se faire que dans une dynamique au sein de laquelle existent certains mécanismes de mobilisation engageant différents acteurs territoriaux.

La première hypothèse, si elle est validée, permettra de confirmer l'intérêt et l'actualité de la problématique posée. La deuxième permettra d'analyser les spécificités de la mobilisation autour de la décentralisation dans chaque Etat étudié et de répondre aux questions posées dans la problématique.

### **Références théoriques**

Ce sujet, de par sa nature et de par les thématiques auxquelles il touche, fait intervenir différentes théories aussi bien du domaine de l'anthropologie politique, des sciences politiques, de l'histoire des institutions, de l'ethnologie, de la géographie et, bien sûr, de la sociologie.

Les apports de ces autres disciplines nous auront permis, après une analyse historico-institutionnelle, d'avoir des réponses à nos interrogations de départ en ajoutant à notre lecture, au demeurant sociologique, une autre analyse des dynamiques de la décentralisation dans les différents territoires étudiés dans ce travail. C'est à l'aune de cette première analyse que nous avons situé cette recherche dans un cadre purement sociologique, à travers le prisme des mobilisations, en prenant l'option d'articuler ce travail autour des références théoriques suivantes :

- Dans un premier temps, dans la perspective de la sociologie des organisations, je me suis tenu à aller dans le sens du travail réalisé par Michel Crozier dans l'analyse des organisations et l'étude des systèmes d'action qui sous-tendent l'action collective, en dehors du cadre formel des organisations. La particularité de mon travail est de conduire cette analyse à partir de la réalité des organisations, des institutions et des sociétés africaines avec tout ce qu'elles représentent comme pesanteurs socioculturelles, hiérarchies sociales et relations de pouvoirs entre les différents acteurs en présence et, surtout, dans un contexte où la décentralisation, dans les Etats africains, se met en œuvre après des dizaines d'années de la toute-puissance de l'Etat central qui a régné sans partage et qui est obligé de partager peu ou prou son pouvoir avec de nouveaux acteurs à travers les territoires. Des acteurs qui émergent parfois dans un système ou des organisations quasiment verrouillées par l'ancien système et qui doivent s'y imposer par différentes stratégies.

C'est dans ce sens que se justifie le choix de Michel Crozier qui a produit un important travail dans l'étude des organisations, des actions et des stratégies développées par les acteurs dans un cadre collectif.

- En deuxième lieu, j'ai voulu analyser les dynamiques, en termes de mobilisations et de mouvements sociaux, que fait émerger la décentralisation dans le contexte africain des territoires où se conjuguent désir d'affirmation de l'identité ou de l'ethnicité, nécessité de sortir des difficultés socioéconomiques et du poids des institutions traditionnelles. Pour ce faire, j'ai opté d'aborder cette problématique à partir des travaux d'Alain Touraine<sup>25</sup> sur les Nouveaux Mouvements Sociaux. En effet, ce dernier s'inscrit contre le courant d'analyse américain, celle d'Olson<sup>26</sup> en l'occurrence, qui propose d'analyser les conflits sociaux à partir d'une rationalité instrumentale de type économique. Il estime que ramener les mouvements sociaux aux motivations économiques ou à la mobilisation des ressources réduit les mouvements sociaux à des simples groupes de pression et occulte, de ce fait, le contenu idéologique, les motivations identitaires ainsi que le sentiment de solidarité ou d'hostilité qu'expriment ces mouvements.

Cette analyse correspond aux réalités observées dans les territoires étudiés dans ce travail. Ainsi, le choix d'Alain Touraine comme référence permet de confronter les cas

---

<sup>25</sup> Touraine, A., Dubet, F., Wieviorka, M., *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984

<sup>26</sup> Olson, M., *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.

étudiés dans ces recherches à ceux analysés dans notre recherche, de dégager les différences et d'apporter de nouvelles spécificités.

- Ensuite, dans la logique d'Albert Mabileau<sup>27</sup>, j'ai cherché à analyser les implications de la refonte juridique des territoires en termes de nouveaux modes d'actions, de nouveaux comportements et des nouvelles stratégies qu'a fait émerger la décentralisation au-delà de la simple architecture juridique et de l'avènement de nouveaux acteurs locaux. En l'occurrence, il s'agit de réfléchir sur la prégnance des pouvoirs locaux dans le nouvel espace politique local, la place et l'assurance qu'ont pris ces derniers dans ce nouveau dispositif, obligeant, d'une part, les délégués du pouvoir central et les hyperpuissants commis de l'Etat à négocier avec les acteurs traditionnels locaux ou villageois et, d'autre part, les élus locaux ou nationaux à repenser leur rapport au territoire, dans une perspective d'ancrage territorial et de leadership.

Ses travaux nous permettent de partir des cas étudiés en Occident, en France en l'occurrence, et d'analyser les implications de la fonte administrative et juridique des territoires sur le comportement politique des acteurs engagés dans la décentralisation.

- Sur la base des travaux d'Alain Piveteau<sup>28</sup>, je me suis également interrogé sur le lien décentralisation et développement territorial. Piveteau estime que, dans le contexte africain, il ya une certaine incompatibilité entre la décentralisation et le renforcement des synergies et coopérations entre acteurs locaux à cause de la fragilité des collectivités territoriales, de l'insuffisance de leur expérience et du déficit des ressources propres à ces institutions. Ces lacunes, poursuit-il, auraient tendance à renforcer « *le pouvoir d'opérateurs externes divers, aux objectifs parfois contradictoires et producteurs de discontinuités - en affaiblissant du même coup la maîtrise locale, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques (notamment en termes d'investissements)* »<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Mabileau, A., *Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation*. In: Revue française de science politique, 47e année, n°3-4, 1997. pp. 340-376.

<sup>28</sup> Piveteau, A., *Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique*. In: Tiers-Monde. 2005, tome 46 n°181. pp. 71-93.

<sup>29</sup> Piveteau, page 25

Cependant, je me suis proposé de dépasser la lecture des dynamiques de la décentralisation à travers le seul prisme des synergies et coopérations entre acteurs locaux et d'y adjoindre une lecture sous l'angle de l'ensemble des stratégies et modes d'actions d'acteurs, du positionnement et de l'intervention des leaders traditionnels et religieux dans le champ de l'action publique locale, des différentes stratégies de mobilisation via les structures de mobilisation, les réseaux sociaux ou les mobilisations ethniques.

L'importance des travaux de Piveteau se justifie par le fait qu'il a réalisé un premier travail sur la décentralisation au Sénégal. Notre analyse se propose ici d'aborder la même thématique sous un angle différent, de compléter les recherches de Piveteau et de chercher leurs correspondances dans la réalité congolaise.

- La réflexion sur le territoire a mobilisé les travaux de Di Méo. Ce dernier voit dans le territoire une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes humains qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité.<sup>30</sup> Il s'agit d'entrevoir la correspondance de ces travaux à la réalité des territoires africains où les pesanteurs socioculturelles demeurent vivaces, où le fait ethnique tend à renforcer des sortes d'*entre-soi*<sup>31</sup> et de voir dans quelle mesure la décentration pourrait renforcer ou éluder cette tendance dans le contexte d'un territoire pluriethnique.
- Dans la même optique que Di Méo, nous nous sommes intéressés aux travaux de Pierre Teisserenc qui aborde sur un autre angle la question du territoire. En effet, ce dernier appréhende le territoire du développement comme un système social<sup>32</sup> dans lequel se développe un sentiment d'appartenance à un monde commun et le partage de représentations collectives par une population. Aussi, il se caractérise par un double mouvement de reconnaissance sociale et de démarcation économique dans la mesure où

---

<sup>30</sup> Di Méo, G., *op. cit.*, page 12

<sup>31</sup> Donzelot, J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Points, coll. « Points Essais », 2008

<sup>32</sup> Di Méo, *op. cit.*, page 12

les occupants ou les représentants de cet espace s'activent pour y drainer les activités économiques qui permettront à ce territoire de se distinguer des autres.

L'intérêt de ces travaux se trouvent dans le fait qu'ils nous permettent de nous placer à cheval entre eux et ceux développées par Di Méo et de trouver la meilleure correspondance à nos terrains de recherche.

Ces différentes références théoriques, bien que d'inspirations différentes, traitent chacune la thématique de l'action collective ou du développement territorial sous un angle particulier et trouvent, dans le cadre de ce travail, un lien étroit dans la mesure où pour Crozier, par exemple, l'organisation ressemble à un « *royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul*<sup>33</sup> » ou à un « *un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres*<sup>34</sup> ».

D'une part, cela renvoie au fait qu'au Sénégal, de l'indépendance à nos jours, l'Etat s'est appuyé sur les leaders d'opinion pour maintenir la cohésion sociale. Les responsables associatifs et surtout les responsables religieux (les marabouts) de confrérie *Mouride* et *Tidjiane* jouent un rôle prépondérant dans le maintien d'une certaine cohésion sociale<sup>35</sup>.

D'autre part, l'on peut se référer au fait que dans un Etat comme le Congo, et le Sénégal dans une certaine mesure, où les tensions ethniques sont latentes, on peut s'attendre à deux situations paradoxales. Soit la décentralisation parvient à créer un sentiment de « vouloir-vivre ensemble », grâce au consensus et aux échanges autour des stratégies communes de développement du territoire, soit encore cristalliser le sentiment de rejet de l'autre<sup>36</sup>. Cette situation est à même de créer un blocage des collectivités territoriales et d'aboutir à l'échec du processus de décentralisation.

Par ailleurs, il est à constater que le processus de décentralisation en Afrique, en l'occurrence dans les Etats comme le Sénégal et le Congo, s'accompagne de mouvements et de revendications motivés soit par des enjeux économiques, soit encore par la revendication de statuts en fonction d'un territoire, mieux de l'importance de ce dernier ou encore par les deux. Dans ce sens, il est parfois difficile de catégoriser ce type de mouvements sociaux qui, au final, n'aboutissent pas à la prise en compte par l'adversaire

---

<sup>33</sup> Crozier, M., Friedberg, E., *L'Acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Seuil, 1977

<sup>34</sup> Idem

<sup>35</sup> Diop M. C., « *Fonctions et activités des dahira mourides urbains (Sénégal)* », Cahiers d'études africaines, 1981.

<sup>36</sup> Dramé, H., op. cit, page 20

(l'Etat ou la collectivité territoriale), de préoccupations sous forme de politiques publiques mises sur agenda, dans la mesure où les revendications ne sont pas clairement formulées et le caractère *patchwork* de ces mouvements finissent non seulement par brouiller la principale revendication, mais aussi conduisent à une déconsidération par l'adversaire auquel profite l'immaturation<sup>37</sup> des acteurs engagés dans le mouvement social.

Il convient aussi de relever la transformation des espaces politiques locaux qui sont passés du caractère unipolaire au caractère bipolaire voire multipolaire, avec l'émergence et/ou le retour en force des pouvoirs locaux longtemps muselés par l'hyper puissance de l'Etat central, du moins pour le cas du Congo où, d'ailleurs, le débat actuel, favorisé par l'influence sans cesse grandissante des pouvoirs traditionnels, est à l'introduction des pouvoirs locaux, notamment les sages et autres notables villageois ou communautaires au Sénat comme élus à vie.

Au Sénégal, les pouvoirs traditionnels, précisément religieux, jouissaient déjà d'une influence non négligeable sur les sphères politiques. La décentralisation a renforcé ce pouvoir avec la création des communautés rurales, développant, de fait, dans l'espace local, plusieurs pôles d'influence où les pesanteurs socioculturelles, la religion et les castes en l'occurrence, pèsent dans les rapports entre acteurs locaux et influent dans une certaine mesure sur les décisions d'intérêt local.

Ainsi, ce travail part de ces considérations et les confronte à la réalité des territoires aussi bien urbains et que ruraux, dans le contexte de la décentralisation dans des Etats africains, afin d'en dégager de nouveaux développements.

### **Le cadre de comparaison**

L'idée de départ a été de comparer point par point les dynamiques de la décentralisation dans les deux Etats, c'est-à-dire rechercher les similitudes et identifier les différences<sup>38</sup> dans les processus de décentralisation au Congo et au Sénégal, particulièrement la réactivation des pouvoirs traditionnels à travers les territoires, les nouvelles stratégies, les nouveaux modes d'action qu'a fait émerger la décentralisation et les formes de mobilisation suscitées par le désir d'action et de participation au sein des territoires longtemps écartés de la décision. C'est cette approche que nous avons choisie au début de ce travail. Cependant, très tôt il s'est posé quelques problèmes :

<sup>37</sup> Touraine, A., *La prophétie anti-nucléaire*, Seuil, 1980

<sup>38</sup> Vigour, C., *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris : La Découverte, 2005

- Premièrement, malgré le fait que le Congo et le Sénégal aient accédé à l'indépendance la même année, chacun avait opté pour une forme d'Etat différente. L'un a très tôt choisi le régime communiste avec un Etat fortement centralisé et quadrillant tous les territoires à la tête desquels il avait placé les représentants du parti-Etat ; l'autre pour un Etat certes centralisé, mais avec une forme permettant la participation de la population à un certain niveau.
- Deuxièmement, l'un s'est ouvert très tôt au multipartisme, certes limité, et s'est engagé dans le processus de décentralisation une décennie après son accession à l'indépendance ; l'autre, après l'avoir interdit trois ans après son indépendance, s'est encore ouvert au multipartisme trois décennies plus tard. C'est alors qu'il s'est aussi engagé dans le processus de décentralisation.

Cela va sans dire qu'étant engagé dans le processus de décentralisation depuis plusieurs années, le Sénégal a réussi à développer un certain maillage territorial permettant aux acteurs d'agir, d'interagir, de s'impliquer, de participer, peu ou prou, et de s'appropriier, dans une certaine mesure, ce processus. Or, au Congo, après une décennie de processus de décentralisation, les acteurs sont en cours d'apprentissage. Alors que certains renforcent leur ancrage territorial et tentent de s'assurer le contrôle des institutions, d'autres apprennent le jeu politique à l'échelle locale.

Nous avons estimé que les différences sont trop importantes pour permettre une comparaison équitable. En effet, pour que la comparaison tienne, il faut mettre les institutions des deux Etats à un même niveau afin d'en dégager les différences et les similitudes. Or, dans le cas qui est le nôtre, la crainte est de prendre d'un côté un système plus ou moins éprouvé et le comparer à un autre qui est quasiment au début du processus.

Une fois ces paramètres pris en compte, il ne reste de commun à ces deux Etats que le fait qu'ils aient été les deux principaux pôles de la présence française en Afrique subsaharienne durant la période coloniale. Le Sénégal constituant la capitale de l'Afrique occidentale française (Aof) et le Congo capitale de l'Afrique équatoriale française (Aef).

C'est pour cette raison qu'au lieu d'une comparaison *stricto sensu*, nous avons choisi l'approche d'une analyse croisée des évolutions dans les deux Etats avec une comparaison des dynamiques, notamment les mobilisations, les stratégies d'acteurs, le poids de la tradition, le contrôle des territoires. Il s'agit de procéder aussi bien à l'analyse

des évolutions et de comparer la manière dont se mènent et se traduisent les mobilisations à travers les territoires, le degré d'implication des acteurs et/ou leur intérêt pour la décentralisation, la manière dont les acteurs interagissent, se positionnent et s'organisent afin de peser dans les échiquiers politiques locaux.

Cette approche permet de rendre compte de la différence de comportements<sup>39</sup> politiques et des stratégies que peut susciter la mise en œuvre d'une politique, telle que la décentralisation, selon que ce soit un territoire urbain ou rural, et en fonction de l'Etat et de l'histoire politique de ce dernier.

C'est dans cette optique que cette étude a choisi de s'appuyer, dans chacun des deux Etats, sur deux terrains différents. Il s'agit de deux territoires urbain et rural ou semi rural aux caractéristiques similaires. En effet, dans les deux cas, nous avons d'un côté une importante agglomération incarnant en même temps le statut de capitale économique, même si Dakar est à la fois capitale politique et que Pointe-Noire ne remplit que la fonction de capitale politique, et de l'autre deux territoires à caractère rural ou semi rural, en l'occurrence le département de la Lékoumou, au Congo, et la région de Thiès au Sénégal. Ces deux territoires ont aussi la particularité d'avoir conservé une forte influence de la tradition voire de la religion, pour ce qui est de Thiès, dans les espaces publics.

Ainsi, ces similitudes sur le plan de la forme constituent la base qui nous permet d'analyser, dans une démarche comparative, les évolutions dans les deux contextes de mise en œuvre de la décentralisation.

### **Démarche et plan**

Analyser les dynamiques de la décentralisation en mettant un accent sur les formes de mobilisation, les stratégies et les interactions des acteurs dans un contexte où les pouvoirs constitutionnels et traditionnels se côtoient impose un retour sur le passé institutionnel des Etats concernés par cette recherche. Cette rétrospective est à même de retracer leur cheminement vers la décentralisation et de permettre l'explication des dynamiques locales actuelles. Ainsi, dans le cadre d'une analyse comparative, d'un point de vue

---

<sup>39</sup> Mback, C.N., *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Khartala-PDM, 2003

historique et actuel, quatre principales parties structurent cette recherche et se repartissent de la manière suivante :

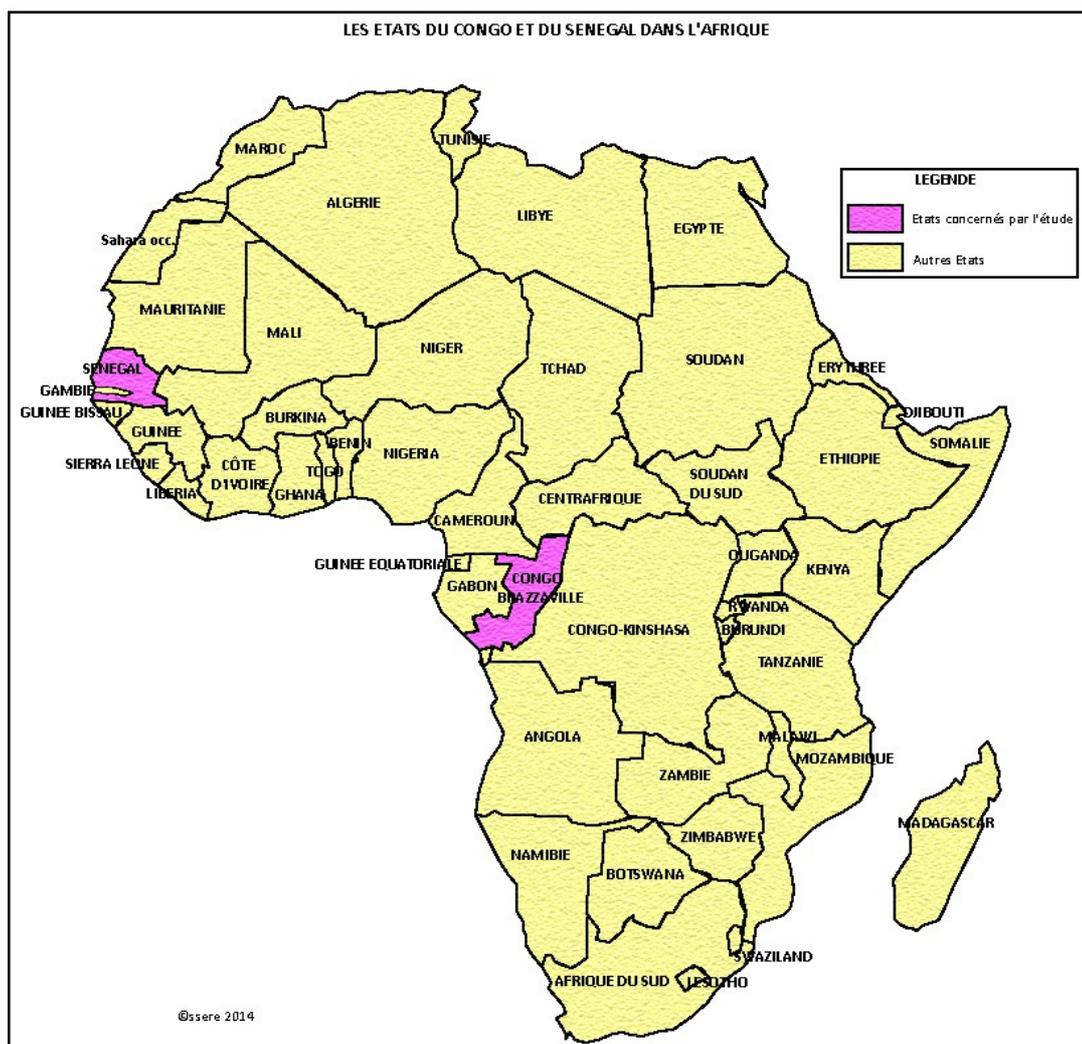
- La première partie, ***les décentralisations au Congo et au Sénégal***  
Dans cette partie je m'efforce à la fois de retracer l'historique des décentralisations dans les deux Etats et de montrer leurs particularités. Cette partie tente aussi de mettre en relief les spécificités des systèmes institutionnels ou des formes de décentralisation au Congo et au Sénégal, c'est-à-dire l'organisation territoriale dans chacun des cas, pour enfin achopper sur le profil des acteurs et les dynamiques locales dans ces deux Etats.
  
- La deuxième partie, ***Poids et rôle de la tradition dans les dynamiques territoriales***  
Cette partie prolonge en quelque sorte la première tout en mettant un accent sur les rapports entre chefs traditionnels ou notables, élus et Etat dans les décentralisations dans les espaces publics locaux. Elle cherche notamment à analyser les rapports entre pouvoirs traditionnels (villageois) et pouvoirs officiels en insistant sur la place que prennent les pouvoirs villageois ou traditionnels dans les espaces politiques locales. C'est aussi dans cette partie que sont analysées, toujours dans une perspective comparative, les logiques d'acteurs de la décentralisation dans les deux Etats.
  
- Troisième partie : ***Les mécanismes de mobilisation pour le développement territorial***  
Cette partie traite des mobilisations à travers les territoires. En plus des mobilisations au niveau central, dans le but d'impulser la décentralisation, dans une logique stratégique et dans des cadres institutionnels ou institutionnalisés, elle traite aussi des formes de mobilisation qui ont émergé avec l'avènement de la décentralisation. Le principe dans cette partie c'est d'analyser, de façon comparative, les différentes formes de mobilisation dans les deux contextes et d'en dégager les implications sur les politiques publiques locales ou simplement sur le développement territorial.
  
- La Quatrième partie intitulée ***Autonomie et ressources financières locales au Sénégal et au Congo*** s'attache à traiter les enjeux de la mobilisation des ressources par les collectivités territoriales. Elle tente d'analyser à la fois les méthodes dont usent les acteurs pour s'émanciper de la tutelle de l'Etat en matière de finances et le positionnement à cheval entre le centre et la périphérie, d'autres acteurs, afin de drainer les ressources financières dans leurs territoires. Aussi, toujours dans la logique

mobilisatrice, cette partie analyse aussi les stratégies de mobilisation des acteurs tels que les associations et le lobbying autour des questions financières ; la mise à contribution du secteur informel ; la question fiscale et le développement territorial.

## **Première partie : les décentralisations au Congo et au Sénégal**

### **Chapitre I : Brefs historiques de la décentralisation au Congo et au Sénégal**

**Figure 1 : Le Congo et le Sénégal dans l’Afrique**



## 1. La décentralisation au Congo et ses particularités :

La configuration actuelle de l'Etat, au Congo, est le reflet de ce qu'a été la colonisation de ce territoire par la France. L'impression qui se dégage quand on fait une rétrospective de l'évolution de cet état c'est que la puissance coloniale s'est plus intéressée à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources naturelles qu'à l'édification d'un véritable territoire prolongeant la métropole hexagonale.

Le territoire n'y a presque jamais été aménagé et les infrastructures construites par la puissance coloniale illustrent encore à ce jour l'extraversion de l'économie, de cet Etat, fondée sur l'exportation des ressources naturelles (le pétrole et le bois). Le chemin de fer Congo-Océan, voie ferrée reliant l'intérieur du pays à l'océan atlantique, est l'une des illustrations probantes de cette économie extravertie. « *Stanley prétendait ne pas donner*

*un penny du Congo sans railway*<sup>40</sup>». Cette citation résume les motivations mercantilistes qui animèrent le colonisateur sur l'occupation du territoire congolais.

En effet, ce chemin de fer, principale construction de la colonisation, avait pour objectif d'acheminer vers la métropole les ressources naturelles de cette colonie ou simplement de « *desservir les gisements cuprifères*<sup>41</sup> » comme l'a écrit Gilles Sautter. Toute l'activité économique s'articulait autour de cette voie ferrée. L'Administrateur colonial se soucia moins de désenclaver une bonne partie du territoire, notamment tout le nord et une bonne partie du sud (les départements de la Lékoumou et du Niari) qui à cette époque étaient moins peuplés et difficilement exploitables. Ce qui importait c'était de mettre l'accent sur tout ce qui pouvait rapporter à la métropole. C'est ce que Jean Fremigacci<sup>42</sup> a voulu exprimer quand il a écrit : « *il s'agit d'imposer outre-mer un ordre politique et juridique qui garantit la prééminence des intérêts de la métropole souverain. Ainsi, sur le plan douanier, "une colonie assimilée" est une colonie soumise au pacte colonial.* »

C'est ainsi que le Congo indépendant se retrouva avec un territoire très peu aménagé, une administration peu structurée et un Etat aux jalons à peine posés. Car l'aménagement du territoire et la structuration de l'administration semblaient être loin des motivations de la métropole.

Contrairement au Sénégal, le cas du Congo est d'autant plus paradoxal qu'on peut noter d'un côté un Etat insuffisamment structuré, et de l'autre des acteurs politiques très actifs bien que peu formés aux exigences du jeu politique. Dès 1946 l'administration coloniale commençait à les impliquer, au moins au niveau local, dans la gestion des affaires publiques. Des élections locales étaient déjà organisées et des partis politiques comme le MSA (Mouvement socialiste africain), le PPC (Parti progressiste congolais) et l'UDDIA (l'Union démocratique de défense des intérêts africains) s'affrontaient déjà pour le contrôle des territoires. [Boutet, R., 1990<sup>43</sup>].

Cependant l'indépendance arriva tellement vite que les dirigeants du nouvel Etat indépendant héritèrent soudainement la mission de donner à ce territoire toute la stature

---

<sup>40</sup> Sautter, G., Notes sur la construction du chemin de fer Congo-Océan (1921-1934), Cahiers d'études africaines, pp. 219-299, 1967

<sup>41</sup> Idem

<sup>42</sup> Historien de la colonisation, Jean Fremigacci est Maître de conférences retraité. Il a enseigné à Paris I (Panthéon-Sorbonne) in « L'Etat colonial français, du discours mythique aux réalités (1880-1940)

<sup>43</sup> Boutet, R., *Les trois glorieuses ou la chute de Fulbert Youlou*, Éditions Chaka, Collection Afrique contemporaine, 1990

d'un Etat avec toutes les institutions indispensables à son fonctionnement. Or, l'expérience de cette élite étant limitée au niveau local, une fois désignée au sommet de l'Etat l'on a pu constater leurs limites dans l'impulsion de l'Etat et la préservation de la cohésion nationale. L'instabilité politique et les conflits politico-ethniques qui suivirent l'indépendance du Congo en sont une illustration probante.

Cette incapacité de ces leaders à incarner l'Etat peut s'expliquer à la fois par l'inexpérience dans la conduite des affaires publiques et par une formation insuffisante pour ce type de fonctions. En effet, longtemps relégués aux tâches subalternes, ces leaders locaux ont été propulsés du jour au lendemain au sommet de l'Etat. Cela explique sans aucun doute les balbutiements constatés dans l'exercice de leurs fonctions par ces nouveaux dirigeants. C'est d'ailleurs à ce propos qu'E. Le Roy a écrit : « *en dépit d'une politique culturelle assimilationniste, la France n'a pu former, en une décennie, de 1946 à 1956, qu'une infime minorité de ses sujets aux exigences du jeu politique étatique. Il est donc normal que la majorité des Africains francophones n'aient qu'une connaissance superficielle du modèle de l'Etat et du jeu démocratique*<sup>44</sup>. »

Or, grâce à des personnalités comme Blaise Diagne, premier député Africain élu à la Chambre des députés française en 1914, premier Africain sous-secrétaire d'Etat aux Colonies en 1931 et Assimilationniste partisan de la pleine participation des Africains à la politique française aussi bien lors de la mise en place des structures coloniales que dans leur gestion, le Sénégal disposait déjà d'une certaine avance dans l'action politique et dans la connaissance du fonctionnement de l'Etat. Certes au Congo des personnalités comme Jean Félix-Tchicaya, premier parlementaire du Moyen-Congo et du Gabon à l'Assemblée Nationale Constituante Française entre 1945 et 1959 ont existé mais leurs fonctions et leur poids politique n'ont pas profité au Congo indépendant dans le sens de l'édification d'un Etat structuré.

Cela étant, même si l'on estime que la France n'a jamais considéré que la mission civilisatrice incluait l'exportation de son modèle d'organisation politique [Fremigacci, J., 1986<sup>45</sup>], les leaders de l'indépendance du Congo optèrent tout de même pour la

---

<sup>44</sup> Le Roy, E., « Le modèle européen de l'Etat en Afrique francophone », in C. Coquery-Vidrovitch, *Décolonisations et nouvelles dépendances*. Lille 1986

<sup>45</sup> Fremigacci, J., *Travail et main d'œuvre dans le pays betsileo: les prestations (1916-1922)*, Revue des Etudes historiques, 1986

conservation de l'héritage colonial basé sur une « *conception centralisée du développement et de la gestion politique et institutionnelle*<sup>46</sup> ».

Ainsi, l'abbé Fulbert Youlou, l'ancien maire de Brazzaville devenu président en 1960, modifia très vite la constitution et mit fin au système démocratique grâce auquel il a été élu. [Boutet, 1990]. Trois ans plus tard, à la suite d'un bras de fer avec les syndicalistes et ayant perdu le soutien du Général de Gaulle, il perdit le pouvoir au profit de son ancien premier ministre, Alphonse Massamba Débat.

L'accession du président Massamba Débat au pouvoir représente un tournant dans la mesure où ce dernier modifia les bases de l'Etat congolais en rompant toutes relations avec les Etats-Unis d'Amérique et en s'éloignant de la France. Avec ce nouveau dirigeant, le Congo entra dans son ère communiste et une succession de coups d'Etat. Cela s'est traduit par un renforcement des relations avec la Chine et le durcissement de l'Etat contrôlant tout l'appareil étatique à l'image de la Chine de Mao Tsé-toung.

Ce n'est qu'en 1973, cinq ans après la chute du président Alphonse Massamba Débat, déposé par une insurrection militaire en juillet 1968, que l'Etat congolais commença à s'intéresser à la décentralisation. En effet, en 1973, président aux destinées du Congo, devenue république populaire, Marien Ngouabi fit adopter une nouvelle Constitution le 24 juin 1973. Dans cette dernière, le gouvernement de l'époque jetait déjà les bases de la décentralisation des organes de décision et des finances publiques. Cependant, dans les faits il n'y eut aucune avancée. Cette volonté décentralisatrice fut entravée à la fois par le système communiste et par le désintérêt des principaux acteurs politiques désireux de conserver leurs privilèges.

Très vite enterrée avec la mort du président Marien Ngouabi, assassiné en 1977, la décentralisation a été encore exhumée en juillet 1979 à travers la nouvelle Constitution qui, « *selon les préoccupations du gouvernement du Président Denis Sassou Nguesso [devenu président le 5 février 1979], poursuit une décentralisation en faveur des régions et des communes*<sup>47</sup> ». Une fois de plus, ces bonnes intentions n'ont jamais été traduites par des actions concrètes. L'Etat conserva la mainmise sur les régions et les communes grâce au système de parti-Etat. Aucune élection locale digne de ce nom ne fut organisée ; les maires étaient toujours nommés par le pouvoir central.

---

<sup>46</sup> Mback C.-N., op. cit, page 19

<sup>47</sup> Source : Site du Cean, Bordeaux 4

La véritable première étape de la décentralisation ne survint que grâce à la Conférence nationale souveraine (en 1991) au cours de laquelle des partis politiques et syndicats exigèrent une loi sur la décentralisation considérée comme une solution à la crise économique et sociopolitique qui traverse la majorité des Etats africains durant la décennie 1990 [Nach Mback, C., 2001<sup>48</sup>].

C'est dans cette foulée que les lois de 1994 (acte I) et de 1997 (acte II) ont été adoptées. Elles organisent encore à ce jour un transfert de certaines compétences du gouvernement aux collectivités locales qui sont constituées par les départements et les communes. Chaque collectivité disposant d'un organe de décision et d'exécution. Mais seule la commune exerçait ses fonctions sous lesdites lois parce que l'Etat n'avait pas pu organiser les élections régionales, ni accompagner ces mesures par des dotations financières appropriées. [De La Kimel, 2007]

Il convient de préciser qu'en 1992 les élections locales furent organisées et remportées par l'Upads<sup>49</sup> du Président Pascal Lissouba. Cette décentralisation partielle (puisque seule l'échelon communal était fonctionnel) a été interrompue en 1997 à cause de la guerre de juin à octobre de cette année et le retour au pouvoir du Président D. Sassou Nguesso. Ce dernier supprima la constitution de 1992, avec toute l'architecture étatique qu'elle avait instituée, et adopta un acte fondamental entre 1997 et 2002. La démocratie locale interrompue, et à travers l'acte fondamental adopté, le Congo renoua avec les anciennes pratiques où les dirigeants locaux étaient désignés par l'Etat central.

Charles Nach Mback<sup>50</sup> explique mieux le cas congolais quand il écrit : « *Jusqu'au début des années 1990, les collectivités locales, ou ce qui en tenait lieu, dans nombre de pays africains, étaient dirigées par des délégations spéciales dont les membres étaient désignées par le gouvernement [...] ce système a été remis à l'ordre du jour au Congo-Brazzaville en 1997 avec le retour au pouvoir du président Denis Sassou Nguesso et la liquidation des acquis de la Conférence nationale souveraine*<sup>51</sup>. »

On peut considérer cette période comme l'acte II de la décentralisation. En effet, c'est au cours de cette période, de transition dite « flexible », que les lois régissant la

<sup>48</sup> Mback C.-N., op. cit, page 30

<sup>49</sup> Union panafricaine pour la démocratie sociale

<sup>50</sup> Enseignant à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'université de Douala (Cameroun), rapporteur de l'Observatoire régional de la décentralisation/Programme de développement municipal, Module Afrique de l'Ouest et du Centre, Cotonou, Bénin.

<sup>51</sup> Mback C.-N., op. Cit, page 30

décentralisation actuelle ont été adoptées. Ces dernières « *ont substitué le département à la région tandis qu'une loi de janvier 2002 modifie la division administrative en augmentant le nombre de départements. L'Etat compte aujourd'hui douze (12) départements*<sup>52</sup>. »

Eu égard à ce qui est ci-dessus évoqué, on peut noter que l'histoire de la décentralisation au Congo est consubstantielle à l'instabilité de l'Etat congolais et surtout à ses orientations politiques. De 1960 à 1990 sept régimes et six chefs d'Etats se sont succédé par des coups d'Etat. Ces derniers se sont surtout préoccupés du renforcement de leur pouvoir personnel et du contrôle de tout l'appareil de l'Etat. Même quand ils étaient animés par des bonnes intentions, ces dernières se limitaient à une simple inscription dans la Constitution. Dans la pratique, l'Etat est resté centralisé. Peut-être craignaient-ils que, dans un Etat où la tribu et le clan sont souvent exacerbés, la décentralisation fasse le lit du régionalisme ou du tribalisme.

Par ailleurs, le régime communiste et du parti-Etat adopté par cet Etat, ayant survécu durant trois décennies, ne permit aucune avancée dans le sens de la décentralisation. C'est nul doute pour cette raison que l'Etat congolais vit sa première décennie de décentralisation.

En somme, les événements survenus avant et après les indépendances ont conditionné et structuré la mobilisation autour de la décentralisation aujourd'hui. Ces événements ont aussi configuré le positionnement des acteurs au sein des territoires. Ces conflits politiques qui opposèrent en 1959 les deux principaux acteurs politiques de la période des indépendances, Youlou de l'UDDIA et Opanghault du MSA, développèrent des formes d'appartenance basées sur l'ethnie. C'est ainsi que jusqu'aux années 1990 l'adhésion aux partis politiques se faisait non sur la ligne politique mais sur l'origine ethnique du leader du parti. Cet affrontement entre l'UDDIA et le MSA avait quitté le champ politique pour se transformer en une véritable opposition nord-sud qui a, par la suite, configuré l'échiquier politique congolais. [Boutet, 1990].

La Conférence nationale de 1991 avait permis la redistribution des cartes et la reconfiguration de l'échiquier politique. En effet, l'avènement de l'ère politique a permis

---

<sup>52</sup> De La Kimel, A., « *La souveraineté de l'état au début du XXIème siècle: L'exemple du Congo-Brazzaville* », Poitiers, 2007

la naissance de nouveaux partis et donc de nouveaux leaders politiques. Des partis comme l'Upads (Union panafricaine pour la démocratie sociale) de Pascal Lissouba, le Mccddi (Mouvement Congolais pour la Démocratie et le Développement Intégral) de Bernard Kolélas et le Rdps (Rassemblement pour la démocratie et le progrès social) de Jean-Pierre Thystère Tchicaya sont les principaux bénéficiaires de cette redistribution.

Pour autant, au lieu de rompre avec cette opposition nord-sud, ces différents partis, dirigés par les leaders du sud, ont renforcé ce clivage à partir des territoires du sud même. C'est autant dire qu'à partir de là, au sein même des territoires, les mobilisations autour et pour la décentralisation se font autour des partis politiques et donc de l'ethnie, d'autant plus que ces groupements politiques sont essentiellement à caractère ethnique.

En somme, dès 1956 il y a eu une tentative de décentralisation au Congo avec le processus de communalisation amorcé en 1956. Au terme de ce processus, les communes ont été confiées, au lendemain de la révolution de 1963, à des maires nommés par le gouvernement.

En effet, l'ordonnance n°7 du 3 octobre 1963 instituait les conseils de préfectures et de sous-préfectures, mais ces derniers n'avaient qu'un rôle consultatif auprès des autorités nommées par le gouvernement.

En 1963, après la chute du premier président du Congo indépendant, l'administration territoriale congolaise, auparavant tenue par des fonctionnaires du corps des services administratifs et financiers, est de plus en plus politisée d'autant plus que des fonctionnaires du corps des services administratifs et financiers, véritables techniciens, ont été vite remplacés par des membres de partis politiques ne disposant pas d'une réelle formation pour assurer des missions territoriales.

Ce choix de placer à la tête de l'administration territoriale les professionnels de la politique, plutôt que les techniciens, a marqué un coup d'arrêt dans le développement des territoires congolais. En effet, au lieu des techniciens ayant pour mission de réfléchir sur la manière dont les territoires pouvaient être mis à contribution dans le développement national ou comment les forces et composantes locales pouvaient être mobilisées dans une logique de dynamisation des territoires, le choix des autorités nationales a été de confier la gestion de ces institutions aux membres de partis avec pour mission de contrôler les territoires, de contenir et/ou de juguler les mouvements sociaux. Ce faisant,

toutes les composantes locales se sont retrouvées sclérosées et se sont mises dans une situation telle qu'elles ne peuvent participer activement au développement territorial. Elles se sont désappropriées leurs territoires et confiant leur destin aux politiques. C'est tout le contraire du Sénégal où, malgré l'emprise du pouvoir central, les composantes locales organisées en coopératives, dans le cadres des politiques agricoles, ont toujours participé aux projets de territoires et aux transformations sociales y afférentes. Les réformes de la décentralisation de 1996 sont venues renforcées cette tendance.

Pour autant, après la longue expérience de gestion déconcentrée du territoire, le Congo a amorcé la première expérience post coloniale et endogène de la décentralisation en 1973. Depuis lors, la République du Congo est à sa quatrième expérience de la décentralisation.

### **La première expérience de décentralisation 1973 à 1977**

La particularité de cette première expérience reste la mise en place des Conseils Populaires. Ces derniers étaient en réalité institués par la Constitution de la République Populaire du Congo qui, dans son Article 3, disposait : *« En dehors du parti, les masses populaires exercent le pouvoir au moyen des organes représentatifs de l'Etat constitués par les Conseils Populaires. Ces organes sont élus librement par le peuple, depuis les Conseils Populaires des Communes, les Conseils Populaires des Districts, jusqu'aux Conseils Populaires des Régions. »*

A en croire Charles Ngafouomo, Préfet, Directeur Général des Collectivités Locales, *« si les conseils populaires ont offert aux populations un cadre approprié du développement des initiatives locales, force est de reconnaître que cela n'obéissait pas à une programmation cohérente. Ainsi, ces initiatives locales ont donné lieu à la perturbation des cartes scolaires et sanitaires, au point où l'Etat n'était plus en mesure de les pourvoir en personnel. »*

En fait, la dualité entre les organes du pouvoir populaire et ceux du parti unique avait engendré un certain nombre de difficultés. Les membres du parti qui pouvaient exhiber une carte du parti avait le pouvoir de surseoir une action publique au mépris des procédures administratives élémentaires.

Cette expérience de décentralisation, amorcée en 1973, a connu une parenthèse avec la publication de l'acte fondamental du 5 avril 1977 suite à l'assassinat du président de la république Marien Ngouabi. Les Conseils Populaires de région, de district et de commune ont été remplacés par les délégations spéciales dont les membres étaient les agents déconcentrés de l'Etat.

### **La deuxième expérience (1979 à 1991)**

Si la première expérience, considérée comme celle de l'apprentissage, a été jalonnée d'imperfections, la deuxième expérience a été encore moins bonne. En effet, les acquis de la première expérience n'ont pas été capitalisés. Au contraire, l'on a dénoté plusieurs faiblesses qui pourraient être considérées comme un recul.

Il est apparu que, lors de cette deuxième ère, les gouvernants de l'époque ont été très laxistes dans le choix des cadres. Ainsi, parmi les griefs à l'encontre de cette deuxième phase, on note : le mauvais choix des cadres ; l'analphabétisme des conseillers ; l'insuffisance des ressources ; le manque de motivation des cadres à cause des bas salaires ; le cumul de fonctions par le Commissaire politique, à la fois président de la cellule locale du parti, représentant de l'Etat, président du conseil, député, etc. ; la mauvaise gestion des unités économiques des collectivités locales ; le déficit de démocratie inhérent au système du parti unique dans le choix des candidats au conseil (unicité de listes de candidatures) ; la mauvaise assimilation du rôle de conseiller.

Cela explique le fait que cette expérience ait vécu sans laisser d'impact positif. C'est d'ailleurs pour cela que lors de la Conférence nationale souveraine de 1991, presque de façon unanime, les délégués en avaient appelé à une décentralisation effective et plus efficace avec des acteurs à même de jouer un véritable rôle sur le plan local. Cette décentralisation tant réclamée a vu le jour avec la nouvelle Constitution 15 mars 1992.

### **La troisième expérience (1992 à 1997)**

La Conférence nationale souveraine de 1991 avait permis, entre autres, au Congo de se doter d'une nouvelle constitution, celle du 15 mars 1992. Cette Constitution qui entérina aussi le multipartisme a permis l'édification d'une nouvelle armature juridique énonçant

le principe de la libre administration des collectivités locales. Elle a apporté des innovations par rapport aux deux expériences antérieures, notamment:

- Le contexte général : celui de la démocratie pluraliste par opposition au régime monopartite fondée sur la démocratie de type populaire ;
- La pluralité de candidatures aux élections locales : représentation à la proportionnelle, alors que le système monopartite était fondé sur une liste unique par circonscription, l'élection locale devenant ainsi un simple plébiscite ;
- La distinction entre l'administration déconcentrée et l'administration décentralisée ;
- L'exercice de la tutelle sur les collectivités locales transféré au représentant de l'Etat dans le département (le préfet), alors qu'antérieurement elle était exercée par le ministre en charge du pouvoir populaire ;
- Le transfert de compétences aux collectivités locales dans des domaines précis;
- Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales qui doit s'accompagner du transfert des ressources et des charges correspondantes ainsi que des services, des biens meubles et immeubles et, le cas échéant, du personnel correspondant.
- La suppression du cumul des fonctions des préfets, anciennement appelés commissaires politiques, et qui étaient à la fois autorité de l'Etat, président du comité régional du parti, président du conseil, député à l'assemblée nationale...;

Cette Constitution prévoyait quatre niveaux de collectivités locales : la région ; le district ; la commune et l'arrondissement. Cependant, le dispositif législatif établi, en exécution des principes constitutionnels, seules deux catégories de collectivités locales ont été retenues :

1. Les collectivités locales de plein exercice : la région et la commune de plein exercice ;
2. Les collectivités locales de moyen exercice : le district, l'arrondissement et la commune de moyen exercice.

A la suite d'un recours, certaines dispositions législatives ont été déclarées contraires à la constitution par la cour constitutionnelle en janvier 1996.

En somme, la troisième expérience de la décentralisation a été très brève. En effet, élus en 1992, les conseils locaux n'ont été installés qu'en 1995, soit trois ans après. Les événements sociopolitiques qui ont secoué le Congo entre 1992 et 1993, et l'instabilité politique qui s'en est suivie, n'ont pas favorisé l'entrée rapide en fonction des conseils élus.

Deux ans après leur entrée en fonction, les conseils sont dissouts à l'issue de la guerre politico-militaire de 1997, avec la promulgation de l'acte fondamental du 24 octobre 1997. Ce dernier acte fondamental ouvrit la porte à une autre expérience de décentralisation.

### **La quatrième expérience de décentralisation (de 2003 à ce jour)**

A l'issue de la guerre civile de 1997, et au terme d'une période transitoire de cinq ans, le Congo adopte une nouvelle Constitution prévoyant en bonne place l'existence des collectivités locales.

Cette nouvelle ère se veut une amélioration des expériences du temps du parti-Etat et une poursuite de l'expérience de 1992-1997.

On peut retenir qu'au Congo, tout le processus de décentralisation est émaillé d'instabilité politique et institutionnelle. Cette instabilité n'a pas permis le maillage territorial en termes d'apprentissage et d'appropriation du principe même de la décentralisation. Aussi, le « *yo-yo constitutionnel* » n'a pas permis l'émergence à travers les territoires des forces locales aguerries, les structures de mobilisation en l'occurrence, à même d'accompagner le processus par leur implication et leur participation. Pendant la conférence nationale, ces organisations ont été remises en cause et écartées dans la nouvelle organisation. Les leaders de ces organisations ont dû se recycler. C'est ainsi qu'à l'avènement de la décentralisation, le processus démarre quasiment dans un contexte de nihilisme en termes de forces locales, affutées, aguerries et intéressées par la décentralisation, et d'organisations communautaires de base à même de s'approprier le processus.

A l'époque du monopartisme il existait sur les territoires des organisations de base qui faisaient office de structures de mobilisations. Ces dernières, bien que dépendantes du

parti-Etat, s'étaient forgée une expérience dans la mobilisation et dans la participation, à un niveau moindre certes, mais ont été effacées des nouveaux échiquiers.

La phase actuelle a été amorcée en 2002 avec les élections locales du 30 juin 2002 tant aussi bien au niveau des conseils départementaux que municipaux.

Sur le modèle de la trajectoire historique<sup>53</sup> élaborée par Bonnal et Rossi<sup>54</sup>, nous avons conçu un graphique montrant le cheminement de la décentralisation dans l'Etat congolais. Le principe consiste à attribuer une note, de 1 à 10, aux initiatives en faveur ou contre la décentralisation. En considérant la mise en œuvre d'une politique de décentralisation comme un choix vertueux ou *comme « un choix politique fondamental car elle permet d'instaurer une certaine démocratie par la participation des populations à la gestion de leurs propres affaires »*<sup>55</sup>, les notes partant de 5 à 10 sont considérées comme des avancées, celles allant de 1 à 5 sont estimées comme des reculs.

Ainsi, pour le cas du Congo, l'évolution de la décentralisation, de l'indépendance à nos jours, ressort le graphique suivant.

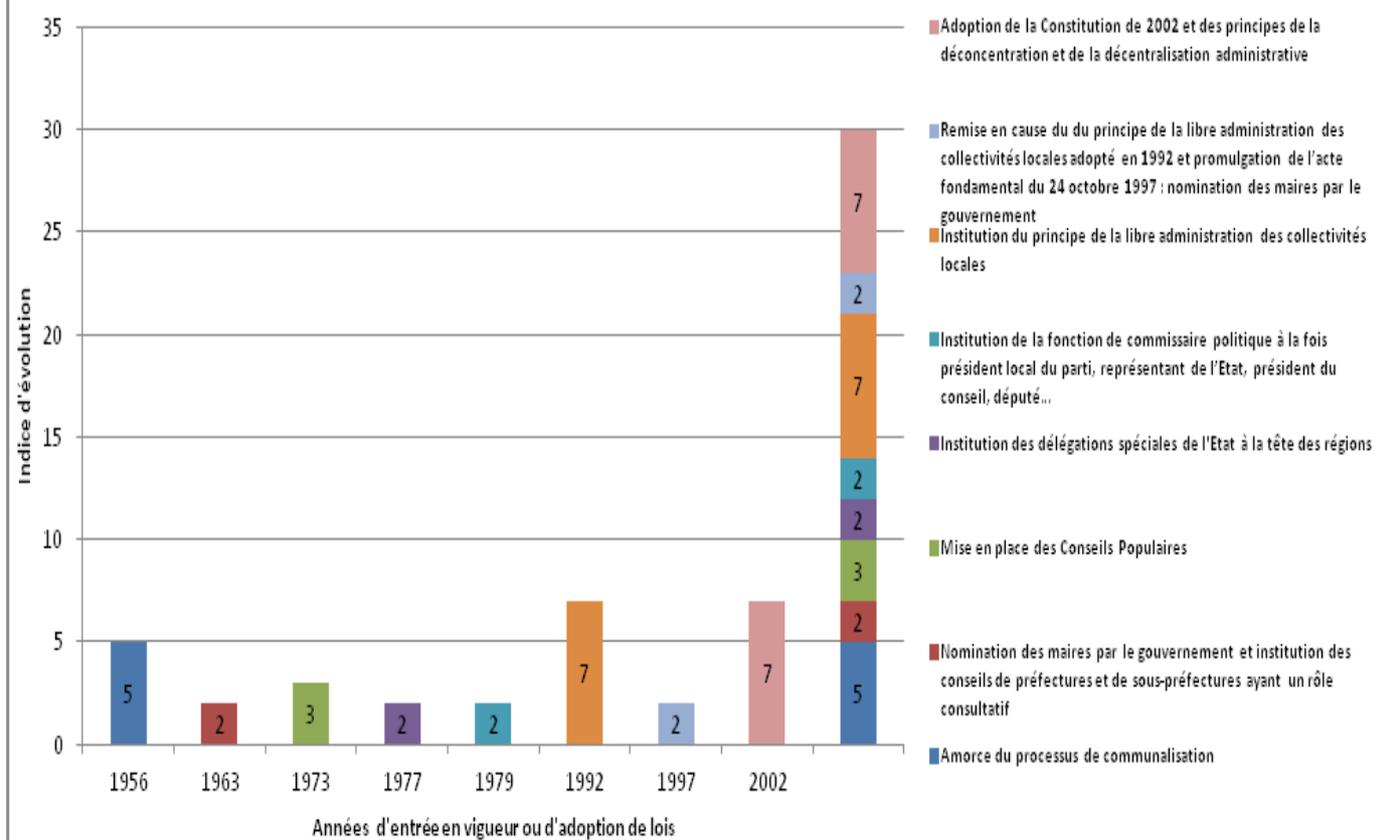
---

<sup>53</sup> La trajectoire historique consiste à inscrire sur une ligne temporelle les étapes principales qui ont concouru à l'émergence et la gestion d'un processus de décentralisation.

<sup>54</sup> Bonnal, J. et Rossi M., « *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation : le modèle RED-IFO et son utilisation* », Institutions pour le développement rural, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2006

<sup>55</sup> Idem

**Graphique 1 : Evolution de la décentralisation au Congo**



De la lecture de ce graphique on peut constater que le premier acte en faveur de la décentralisation, sous l'Etat congolais indépendant, date de 1992. L'amorce de la communalisation en 1956 était une initiative du pouvoir colonial. Trois ans après les indépendances, les nouveaux dirigeants du Congo avaient vite remis en cause le processus lancé par le colonisateur.

Le premier acte correspond, curieusement, avec la période de l'éclatement du bloc soviétique et du sommet de La Baule, soit en 1990. Ce moment fort a vite été estompé en 1997 avec le conflit politico-militaire, puis relancé en 2002. Cela expliquerait, comme nous le verrons plus tard, les balbutiements au sein des dispositifs nationaux et locaux des acteurs de la décentralisation.

Quid du Sénégal ?

## 2. La décentralisation au Sénégal et ses particularités :

Il convient, d'emblée, de reconnaître que la nature de la structure administrative du Sénégal et les hommes qui l'animaient ont certainement permis à cet Etat d'être en avance par rapport au Congo sur les questions de la décentralisation.

En effet, dès 1840 une ordonnance détermine les pouvoirs du gouverneur colonial qui est assisté d'un conseil d'administration, à voix consultative, composé de fonctionnaires et de quelques commerçants. Ce cas de figure est surtout valable à l'AEF, au Congo en l'occurrence. Pour le cas du Sénégal, le gouverneur était assisté d'un conseil « privé » [Fremigacci, 1986<sup>56</sup>]. L'influence de ce conseil a été déterminante dans certains choix comme la décision de décentraliser le territoire sénégalais.

Par ailleurs, le Sénégal jouissait d'une certaine autonomie dont le Congo ne disposait pas. Cela conférait aux différents gouverneurs une certaine liberté et une large marge de manœuvre dans l'administration du territoire. Dans son ouvrage historique intitulé *"La société sénégalaise après la première guerre mondiale : Première journée à Rufisque"*, Jean-Richard Bloch fait le constat suivant : « *Le Sénégal est le siège de la fédération, Dakar en étant la capitale à partir de 1902. Le Sénégal jouit alors d'une place particulière dans l'empire colonial français, plus autonome que les autres colonies, ce qui permet l'émergence d'une élite noire...* »<sup>57</sup>. On pourrait même ajouter que ce statut privilégié a permis, très tôt, aux administrateurs de cette colonie de jeter les bases d'un Etat moderne, d'un territoire structuré lancé sur la voie de la décentralisation. Aussi, convient-il de mentionner le fait que certains leaders sénégalais aient été très tôt impliqués dans la gestion des affaires publiques.

Alors qu'au Congo les autochtones ont été tardivement associés à l'administration du territoire, grâce à la Loi-cadre Defferre du 23 juin 1956<sup>58</sup>, au Sénégal émergeaient déjà quelques leaders évoluant dans les cercles du pouvoir français. C'est le cas de Blaise Diagne qui, dès 1914, siégeait déjà au parlement français. Il a été le premier député noir à

---

<sup>56</sup> Fremigacci, J., *Travail et main d'œuvre dans le pays betsileo: les prestations (1916-1922)*, Revue d'études historiques, 1986

<sup>57</sup> Bloch, J-R., *La société sénégalaise après la première guerre mondiale : « Première journée à Rufisque »*, 1926

<sup>58</sup> Elle crée dans les territoires d'outre-mer des Conseils de gouvernement élus au suffrage universel, ce qui permet au pouvoir exécutif local d'être plus autonome vis-à-vis de la métropole (toutefois le mode de scrutin reste défavorable aux habitants locaux). Elle crée aussi le collège unique alors que jusque là les habitants étaient répartis en deux collèges selon leur statut civil (de droit commun ou de droit local).

y siéger. On peut également citer Mamadou Dia, Grand Conseiller de l'[AOF](#) en [1948](#) et sénateur du Sénégal (1949-1955) puis député à l'Assemblée nationale française en [1956](#). Le premier président du Sénégal indépendant, Léopold Sédar Senghor faisait aussi partie de ces leaders. Premier Africain agrégé de grammaire, il a aussi été député à l'Assemblée nationale française.

Cette présence des leaders sénégalais dans les institutions de la métropole était un avantage qui les prédisposait à gouverner avec moins de peine que les congolais. En comparant avec le Congo, on pourrait croire que le niveau de formation politique des leaders sénégalais et leur accoutumance au jeu politique leur ont permis d'éviter de plonger le jeune Etat sénégalais dans l'instabilité. Pourtant, deux ans après l'indépendance, les alliés Léopold Sédar Senghor devenu président de la république et Mamadou Dia, son premier ministre, s'étaient brouillés. Leur affrontement se solda par l'emprisonnement à perpétuité du second, sans plonger l'Etat sénégalais dans l'instabilité politique similaire à celle du Congo.

De fait, la stabilité politique du Sénégal a permis à cet Etat de se consacrer à l'essentiel, notamment l'édification d'un Etat moderne, la poursuite de la structuration du territoire et la décentralisation amorcée pendant la période coloniale.

Concernant la décentralisation par exemple, la littérature montre clairement qu'alors que le Congo découvre et fait ses vrais premiers pas dans la décentralisation, le Sénégal s'essaye à ce système depuis le XIXème siècle. Ainsi, la marche du Sénégal vers la décentralisation peut être présentée de la manière suivante :

### **Première étape, à partir de 1854**

Déjà en 1854, une loi (la Loi du 5 avril) instituant les Communes de plein exercice fut adoptée dans la colonie du Sénégal. C'est ainsi que de 1872 à 1887 Gorée et Saint-Louis étaient érigées en Communes, suivies de Rufisque (1880) et Dakar (1887). [Syll, O., 2005<sup>59</sup>]. Cette démarche posait déjà les bases de la décentralisation. Ainsi, les acteurs nationaux et locaux commencèrent dès cette époque à s'initier à ce que sera plus tard la décentralisation.

---

<sup>59</sup> Syll, O., « *La décentralisation en Afrique subsaharienne : Cameroun* », Mémoire de master, Université de Franche-Comté, 2005

## **Deuxième étape, de 1903 aux indépendances (1960)**

De 1903 aux indépendances (1960) vingt autres Communes furent créées. Mais contrairement aux autres, elles étaient dirigées par un maire non pas élu, mais nommé par le pouvoir central.

## **Troisième étape, sous l'impulsion du jeune Etat sénégalais, dès 1960**

Dès 1960, avec son accession à l'indépendance, dans le souci d'impulser la décentralisation, les nouveaux dirigeants décidèrent d'élargir le statut de Commune de plein exercice à toutes les communes. Six ans plus tard (1966), un code d'administration communale a été promulgué.

## **Quatrième étape, extension du processus**

Création des communes rurales en 1972 et réforme de l'administration territoriale. Cette dernière institua des Communes à régime spécial, à exécutif nommé, dans les chefs lieux de régions et les communautés rurales amorçant la municipalisation des zones rurales (la Communauté rurale) [Syll, O., 2005].

Avec les différentes réformes, de 1960 à 1972, le Sénégal comptait 37 Communes. Avec la création des communautés rurales, on pouvait dénombrer 368 collectivités locales dans cet Etat en 1986, soit dix ans avant les réformes élargissant les compétences de collectivités locales.

Il faille constater que, contrairement au Congo, le Sénégal a de tout temps fait preuve de volonté de décentraliser. Mais jeune Etat, ses autorités hésitèrent longtemps à s'engager résolument dans la décentralisation. C'est pour cette raison qu'elles ont toujours été partagées entre la démocratisation et la mainmise sur tous les territoires. C'est d'ailleurs pour cette raison que jusqu'aux dernières lois sur la décentralisation, les responsables étaient toujours nommés par le pouvoir central. Giorgio Blundo<sup>60</sup> a explicité cette situation dans des termes suivants : « ...la décentralisation a permis de renforcer le

---

<sup>60</sup> Anthropologue, Ecole des hautes études en sciences sociales, Marseille.

*quadrillage politico-administratif du milieu rural. Sous le couvert d'une idéologie participative, la réforme a privilégié, tout au moins jusqu'au début des années 1990, la déconcentration de son appareil administratif au détriment d'une véritable dévolution des pouvoirs aux assemblées élues, qui restent sous la lourde tutelle du sous-préfet et du préfet<sup>61</sup>. »*

On peut noter qu'au Sénégal la décentralisation a aussi été un moyen pour les pouvoirs publics d'avoir une connaissance des régions, de maîtriser les principaux acteurs locaux dans le but de garantir la pérennité du régime en place. Cette connaissance des territoires a permis au parti socialiste sénégalais de régner sans partage durant quarante années. C'est d'ailleurs pour cette même raison que dès son élection en 2000, le président Abdoulaye Wade avait débauché Alé Lô, ancien membre du parti socialiste sénégalais et leader local le plus influent du Sénégal. Ce dernier est aujourd'hui président de l'Union des associations d'élus locaux du Sénégal (Uael).

Ce débauchage d'un acteur important de l'ancien parti au pouvoir n'avait un autre but que de modifier les rapports de force à travers les territoires et de permettre la recomposition de l'échiquier politique local. En mettant dans son escarcelle ce leader, le président Wade assurait la mainmise de son régime sur les collectivités locales.

Au fond, comme pour le cas du Congo, l'état actuel de la décentralisation au Sénégal est à l'image de l'histoire de la politique sénégalaise. Le paysage local se compose et se recompose en fonction des régimes en place. Si au Congo le positionnement politique local se fait en fonction des ethnies, au Sénégal c'est le parti au pouvoir, grâce à sa puissance financière, qui capte les élus les plus influents. Les projets locaux dépendent de l'appartenance politique du maire. C'est ainsi qu'en 2004, fort de sa position de premier ministre et de maire de Thiès, Idrissa Seck a pu mettre en œuvre des projets d'envergure dans la ville de Thiès. A l'époque où le parti socialiste était au pouvoir, la ville de Zinguichor (en Casamance) a pu bénéficier des avantages similaires grâce à Robert Sagna qui était alors un baron du régime du moment.

Qu'à cela ne tienne, ce qu'on peut qualifier de marche vers la décentralisation avec parcimonie aura permis à cet Etat de mieux s'affûter. Contrairement au Congo, le

---

<sup>61</sup> Blundo, G., « *La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal* », in *L'Etat en Afrique : entre le global et le local, Afrique contemporaine*, N° spécial, 3<sup>e</sup> trimestre 2001

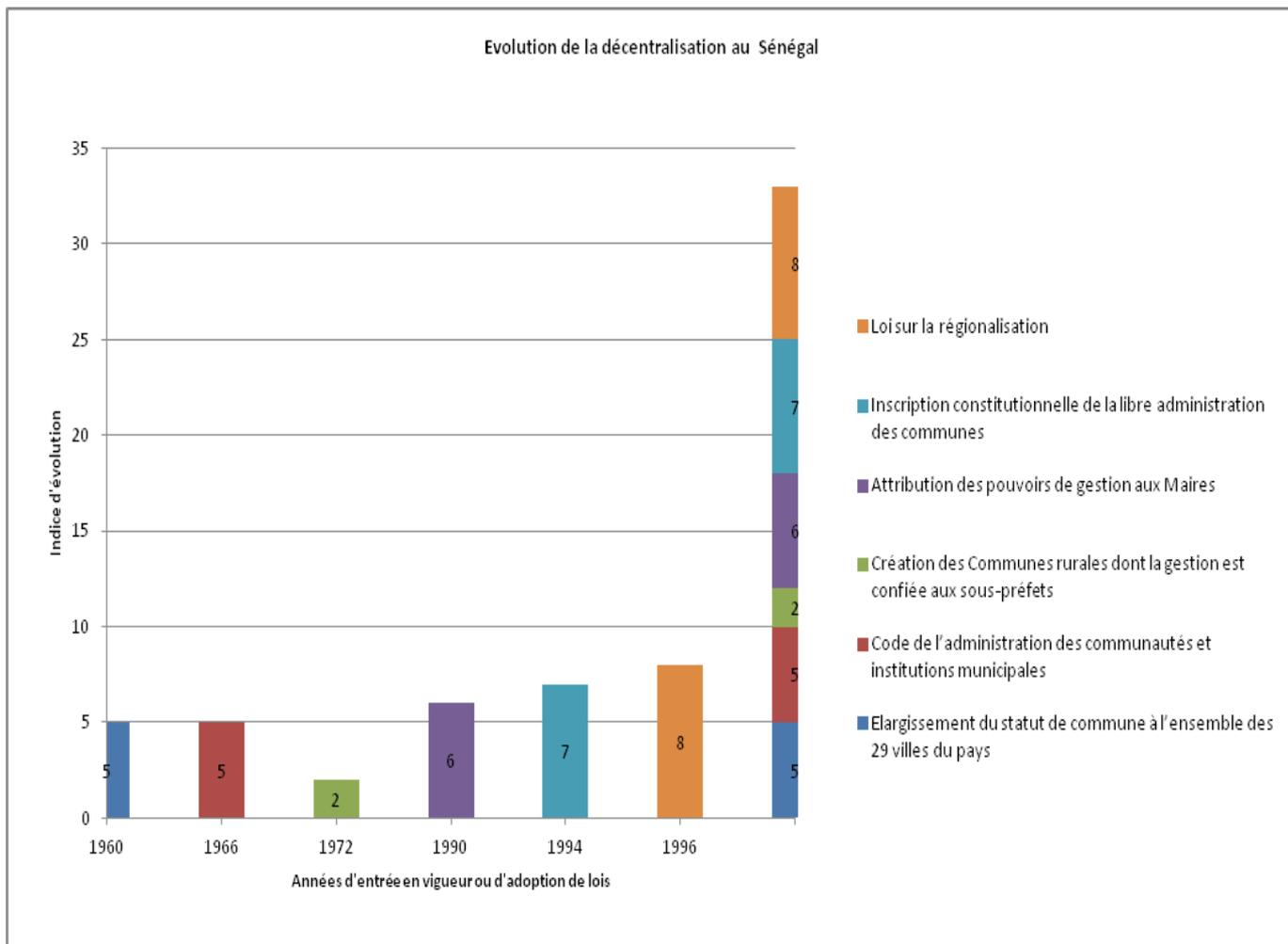
processus sénégalais de la décentralisation n'a pas connu de longs arrêts. En témoigne la chronologie suivante, après 1972, jusqu'en 1996 :

En 1983 : institution d'une Communauté urbaine à Dakar réunissant les trois Communes de Dakar, de Pikine-Guédiawaye et de Rufisque. Cette structure est à vocation intercommunale ;

- 1990 : adoption des Lois modifiant le Code de l'administration communale. Celles-ci dotent l'ensemble des Communes et des Communautés rurales d'être dotée d'une autonomie financière. La gestion des communautés rurales est retirée aux-sous-préfets et confiée présidents des conseils ruraux ;
- En 1994, il est procédé à une révision constitutionnelle consacrant la Région collectivité locale décentralisée ;

Enfin, l'année 1996 marque le véritable tournant dans la décentralisation au Sénégal. En effet, cette année sont votées les Lois sur le Code des collectivités territoriales reconnaissant la région, la commune et la communauté rurale, et portant sur la réorganisation territoriale. Il convient aussi de préciser que cette même année six Lois ont été adoptées et vingt deux décrets ont été signés en vue d'encadrer la réforme administrative et locale, corollaire de la décentralisation.

## **Carte 2 : Evolution de la décentralisation au Sénégal**



De la même manière que pour le cas congolais, nous avons conçu un graphique montrant le cheminement de la décentralisation au Sénégal.

On peut y remarquer que, tout comme au Congo, l'année 1990 a été capitale dans le processus de décentralisation. Sans doute, sous l'effet du sommet de La Baule<sup>62</sup>, le gouvernement sénégalais a décidé d'accélérer le processus déjà frileusement amorcé. C'est dans cette perspective qu'a été adoptée la loi 90-35 du 8 Octobre 1990 (ci-dessus évoquée) modifiant le code de l'administration communale et versant les communes à statut spécial dans le droit commun.

<sup>62</sup>Le sommet de La Baule consacrait la 16<sup>e</sup> conférence des chefs d'État d'Afrique et de France. Lors de cette rencontre organisée le 20 juin 1990 à La Baule-Escoublac, en Loire-Atlantique, le président François Mitterrand prononça un Discours considéré comme fondateur de la démocratie en Afrique. Pour nombreux, ce Discours représente un pas en avant vers la conditionnalité des échanges entre la France et l'Afrique. En effet, les Etats africains étaient invités à accélérer leur processus de démocratisation en vue d'une pérennisation des échanges avec le Nord

Au même moment, et dans la même logique, la loi 90-37 du 8 octobre 1990 a été adoptée. Cette dernière dessaisit les sous-préfets du pouvoir de gestion des communautés rurales et l'attribue aux Présidents de Conseil Rural. En même temps, elle supprime les fonctions d'administrateurs municipaux dépositaires des pouvoirs de gestion dans les communes à statut spécial au profit des Maires.

Au regard de quelques éléments mis en exergue dans cette comparaison, on peut dire que le Sénégal a su profiter d'une stabilité au sommet de l'Etat pour permettre la mise en œuvre progressive de la décentralisation. Contrairement au Congo qui a connu une valse de chefs d'Etat incarnant des régimes plus ou moins autocratiques et/ou communistes, le Sénégal n'avait connu que deux chefs d'Etats (issus du même parti) jusqu'en 2000. Il s'agit de Léopold Sédar Senghor et d'Abdou Diouf. Cette stabilité a permis à cet Etat de poser les bases de ce qu'est aujourd'hui la décentralisation sénégalaise.

De surcroît, à la lecture du graphique, on constate une certaine évolution positive, hormis l'inflexion en 1972 avec la création des communautés rurales dont la gestion a été confiée aux sous-préfets.

Toutefois, la réelle décentralisation n'y a été effective qu'avec l'entrée en vigueur des Lois de 1996. Avant ces Lois, la décentralisation tant évoquée du Sénégal n'était qu'une simple déconcentration et un transfert plus ou moins significatif des pouvoirs. [Leclerc-Olive, 2001<sup>63</sup>]. De la même manière, Bonnal et Rossi estiment que : « *La mise en œuvre de la régionalisation au Sénégal a érigé la région en personne morale de droit public, dotée d'une autonomie financière et a transféré aux collectivités locales de nouvelles compétences dans les domaines aussi importants que la gestion des ressources naturelles, la santé, l'éducation et la planification. Cela constitue une avancée très significative dans le processus de décentralisation et de responsabilisation des élus locaux*<sup>64</sup> ».

La situation socioéconomique et la rareté des ressources financières aidant, la décentralisation sénégalaise, pendant longtemps, a plus été un relâchement de l'emprise de l'Etat sur les régions. Cette stratégie a permis de faire bonne figure face aux bailleurs de fonds et de pouvoir bénéficier de l'aide extérieure.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Leclerc-Olive, M., *Décentralisations entre dynamiques locales et mondialisation* (avec A. Rohegude), Cahiers du GEMDEV, 2001

<sup>64</sup> Bonnal, Rossi, op. cit, page 44

A la lecture des historiques de la décentralisation dans ces deux Etats, il y a lieu de constater que quand on se penche sur l'histoire des anciennes colonies françaises d'Afrique, notamment la manière dont ces territoires ont été gérés, on se rend très vite compte que l'organisation de ces territoires dépendait des administrateurs qui y étaient affectés. La comparaison, dans ce domaine, entre le Congo et le Sénégal illustre parfaitement la disparité dans la mise en valeur des territoires.

En effet, lorsqu'on réfléchit sur la question de la mise en valeur par la métropole des territoires de l'AEF<sup>66</sup> et de l'AOF<sup>67</sup>, l'on est tenté d'emblée de croire que les administrateurs coloniaux n'avaient fait que transposer dans les colonies le jacobinisme français. C'est serait oublier la liberté qu'avait laissée le gouvernement métropolitain aux administrateurs coloniaux dans la gestion de ces territoires. A propos de ces colonies, Gallieni écrivait : « *l'organisation administrative d'un pays doit être en rapport avec la nature de ce pays, de ses habitants, et du but que l'on se propose.* »<sup>68</sup> En se fondant sur ce principe, on peut comprendre d'une part, pourquoi le Congo et le Sénégal ont été différemment gérés et mis en valeur, d'autre part pourquoi dans ces deux Etats la décentralisation n'a pas été au même moment une option.

A l'époque de la colonisation, l'Etat Français était déjà structuré avec une organisation telle qu'il y avait des communes et des départements. Cela n'était pas le cas des autres territoires coloniaux. Il y a lieu de se demander si l'architecture étatique outre-mer était la même qu'en métropole ?

Cela ne fut, semble-t-il, pas le cas. La transposition dans les colonies de la même organisation étatique en vigueur en métropole aurait pu être un obstacle à l'exploitation de ces territoires. En effet, l'Etat français d'après la Révolution imposait trop de Droits incompatibles avec les pratiques coloniales, d'où la nécessité de mettre en place une organisation plus adaptée aux besoins de la métropole. Fremigacci abonde dans le même sens quand il écrit : « *il n'en est pas moins vrai [...] que la France a bien, outre-mer, entrepris, à partir de matériaux anciens, l'édification d'un Etat nouveau tout différent de la République démocratique dont le triomphe s'affirmait en métropole* »<sup>69</sup>. » Il s'avère que

---

<sup>65</sup> Dubresson A., et Fauré Y-A., *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*, Revue Tiers Monde, Paris, 2005

<sup>66</sup> Afrique Equatoriale Française

<sup>67</sup> Afrique Occidentale Française

<sup>68</sup> Journal officiel de Madagascar (J.O.M) 24 septembre 1898

<sup>69</sup> Fremigacci, J., *L'Etat colonial français, du discours mythique aux réalités (1880-1940)*, (texte d'une communication présentée au colloque de Lisbonne (avril 1992) sur l'héritage de l'Etat en Occident, organisé par

cet Etat nouveau n'était autre que celui en vigueur sous l'Ancien régime. En effet, le même auteur, ci-dessus cité, poursuit en écrivant : « *Il était difficile à la démocratique IIIème République, à l'aube du XXème siècle, d'admettre qu'elle avait recréé outre-mer un Etat autoritaire présentant de très fortes analogies avec l'Ancien régime monarchique honni*<sup>70</sup>. »

Aussi, dans l'exercice de leurs fonctions, les administrateurs coloniaux avaient un certain pouvoir qui leur permettaient de gouverner librement et d'organiser comme bon leur semblait le territoire. Tant que cela n'allait pas à l'encontre des intérêts de la métropole, l'administrateur colonial pouvait tout se permettre. A propos de leur toute-puissance, Fremigacci explique que dans l'exercice de leur pouvoir, ces administrateurs confondaient ouvertement le politique et l'administratif, le judiciaire et l'exécutif. Le gouverneur pouvait prononcer la déportation d'un sujet contre lequel la justice ne trouvait aucun motif d'inculpation. En fait, estime l'auteur : « *la seule faiblesse de ces monarques est la précarité de leur situation, par laquelle ils rejoignent d'ailleurs de façon toute contingente un trait fréquent des monarchies africaines*<sup>71</sup>. »

Enfin, il convient de revenir sur l'engagement de ces deux Etats dans la décentralisation. L'examen des graphiques tantôt mentionnés fait ressortir une coïncidence dans la date d'accélération du processus, mieux dans la décision d'opter pour une décentralisation qui joue le rôle qui lui est dévolu.

En effet, il a beau se lancer dans ce processus dès les indépendances, c'est à partir de 1990 que le Sénégal a accéléré ce processus en engageant, comme nous l'avons souligné tantôt, des réformes capitales par l'adoption en 1990 des Lois modifiant le Code de l'administration communale, de la révision constitutionnelle consacrant la Région collectivité locale décentralisée en 1994 par l'adoption en 1996 des Lois sur le Code des collectivités territoriales reconnaissant la région, la commune et la communauté rurale, et portant sur la réorganisation territoriale.

C'est dans la même période que le Congo a décidé de s'engager dans la décentralisation en faisant voter d'importantes lois y relatives.

---

la Fondation européenne de la science.)

<sup>70</sup> Idem

<sup>71</sup> Ibid.

Ce qu'il faut relever c'est que ce choix pour la décentralisation survient après le sommet de La Beule qui correspond à un changement dans les relations franco-africaines. La France posant comme conditionnalité à l'aide, aux Etats africains, l'ouverture démocratique et la participation des populations à la décision. Ces Etats, ne pouvant se passer de l'aide financière extérieure et de leur principal partenaire qu'est l'Etat français, étaient obligés de s'ouvrir à la démocratie et d'accepter de faire participer la population à la décision, de choisir leur société et de maîtriser les évolutions de leur territoire. C'est ainsi que la décentralisation est devenue la nouvelle donne dans l'administration territoriale en Afrique, et en particulier au Congo et au Sénégal.

Pour autant, il serait important de préciser que certes la décentralisation dans ces Etats a connu une accélération à la suite des pressions extérieures mais elle répond aussi à des préoccupations intérieures, celles de la société civile, de certains partis d'opposition ou d'autres groupes organisés, de se prendre en charge et d'œuvrer pour des transformations sociales dans un contexte de précarité et de pauvreté des territoires. Ainsi, la conditionnalité extérieure est venue épouser la préoccupation intérieure issue de la société civile désireuse d'une administration proche des populations, qui prenne en compte leurs préoccupations, qui mobilise les forces locales, qui fasse participer et qui apporte des résultats concrets, ou reconnus comme tels, impactant positivement les conditions de vie des populations.

A la suite de cette analyse et avant l'approfondissement de la réflexion, il semble nécessaire d'apprécier les systèmes institutionnels de la décentralisation dans les deux Etats, notamment la manière dont ils ont été mis en musique et comment est-ce qu'ils fonctionnent.

## **Chapitre II : Les systèmes institutionnels de la décentralisation dans les deux Etats**

### **3. L'organisation territoriale au Congo**

L'organisation administrative territoriale du Congo combine les principes de la déconcentration et de la décentralisation administrative.

En effet, Il existe des circonscriptions administratives gérées par des autorités déconcentrées, nommées par le pouvoir central, et des collectivités locales gérées par des autorités élues.

- Le premier niveau infra étatique est constitué par le département et la commune. Ensuite, par ordre d'importance, viennent l'arrondissement, la communauté urbaine et la communauté rurale. Le quartier est la circonscription de base en milieu urbain tandis que le village l'est en milieu rural.
- En pratique, seuls le département et la commune ont le statut de collectivités territoriales.
- Deux villes, Brazzaville et Pointe-Noire jouissent d'un statut particulier : elles constituent chacune un département et une commune.

**Tableau 1 : Illustration de l'organisation territoriale au Congo<sup>72</sup>**

Circonscriptions administratives			Collectivités locales	
Département (préfet)			Département  (président du conseil départemental)	Commune  (président du conseil municipal, maire)
Commune (Maire)	District (Sous préfet)			
Arrondissement (Administrateur r maire)	Communauté urbaine (administrateur maire)	Communauté rurale (Administrateur délégué)		
Quartier (Chef de quartier)	Quartier  (Chef de quartier)	Village  (Chef de village)		

Au Congo, la décentralisation ne comporte que deux niveaux d'échelon : le département et la commune. La constitution de 2002 a été très ambitieuse en prévoyant quatre niveaux, mais très tôt les gouvernants se sont aperçus qu'il se poserait un problème de compétences. Les acteurs ne sont pas encore assez armés et outillés pour suivre et maîtriser le processus avec autant de niveaux.

Monsieur Ngafouomo (Préfet, Directeur Général des Collectivités Locales) fournit un exemple de cette lacune des acteurs. *« Au niveau du Ministère, nous avons organisé une rencontre avec l'Association internationale des maires francophones. Notre but était de permettre à nos collectivités de nouer des contacts avec les collectivités locales du Nord afin que ces dernières puissent développer des dispositifs de coopération décentralisée avec les nôtres. Curieusement, après cette rencontre aucune des collectivités locales congolaises n'a poursuivi les échanges avec un partenaire du Nord. Nous avons réalisé que, par manque d'expérience, les nôtres ne savaient pas comment s'y prendre. Il aurait donc fallu les accompagner du début à la fin. »*

<sup>72</sup> Cours sur la décentralisation au Congo, Par Charles NGANFOUOMO, Directeur général des collectivités locales, République du Congo

Cela explique, par ailleurs, le fait que seulement deux conseils départementaux, sur les dix que compte le Congo, aient à ce jour conclu des accords de coopération avec celles du Nord.

Lors de notre entretien avec Monsieur Ngafouomo, préoccupé par la question des ressources financières que pourraient disposer ou mobiliser les collectivités locales, nous lui avons posé la question suivante : « *Pensez-vous que les collectivités locales congolaises disposent de ressources nécessaires pour leurs politiques ou peuvent facilement les lever ?* »

La réponse qui nous a été fournie est la suivante : « *la fiscalité locale ne génère pas de revenus. Les centimes sur la valeur ajoutée prélevés ne suffisent pas pour permettre aux collectivités locales de mener des actions d'envergure. Les finances des collectivités locales dépendent presque totalement des dotations faites par l'Etat.* »

En fait, l'Etat n'a pas encore totalement confié aux collectivités locales les compétences qui sont les leurs, surtout celles relatives aux finances. Comme nous le verrons dans un autre chapitre, à ce jour, la chaîne des recettes est entièrement maîtrisée par l'Etat qui reverse quand il le veut aux collectivités locales.

Cela explique le fait qu'un département comme le Kouilou ne puisse pas profiter du potentiel économique de Pointe-Noire. Il connaît les mêmes difficultés financières que le Département de la Lékoumou qui est pourtant moins nanti.

#### **4. L'organisation territoriale au Sénégal**

Comme au Congo, l'organisation administrative territoriale du Sénégal combine les principes de la déconcentration et de la décentralisation administrative.

En effet, Il existe des circonscriptions administratives gérées par des autorités déconcentrées, nommées par le pouvoir central, et des collectivités locales gérées par des autorités élues.

Trois institutions sont issues de la déconcentration. Il s'agit des régions<sup>73</sup>, lesquelles sont dirigées par un gouverneur et un conseil régional ; des départements, administrés par un

---

<sup>73</sup> La loi portant code des collectivités locales du 22-03-1996 confère aux dix régions du Sénégal ont un statut de collectivités locales dotées d'assemblées élues au suffrage universel et l'autonomie financière.

préfet et un conseil départemental. Ensuite viennent les arrondissements qui sont placés sous l'autorité d'un sous-préfet et d'un conseil d'arrondissement. Tous les acteurs agissant dans ces institutions sont nommés sur décret par le Président de la République.

Pour ce qui est des institutions effectivement décentralisées, il existe deux principaux niveaux d'échelon : la commune et la communauté rurale.

Il y a des petites communes et des grandes, comme Dakar qui est divisée par décret en communes d'arrondissement. La ville de Dakar dispose de 19 communes d'arrondissement.

S'agissant de la communauté rurale, elle est composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir. Ce niveau est celui où les groupes de populations parviennent à s'exprimer et à formuler des revendications. Il est le lieu par excellence des mobilisations car les acteurs de cet échelon de la décentralisation attribuent une double fonction à leur territoire qui est ici apprécié à la fois en tant qu'espace vécu et espace politique<sup>74</sup> ou comme territoire vécu et territoire institutionnel comme le démontre Boudreau à partir de l'exemple de Los Angeles où elle a mis en exergue le fait que « *l'incommensurabilité entre le territoire vécu et le territoire institutionnel engendre des stratégies de mobilisation territorialisées (par exemple la sécession) qui à leur tour provoquent la (re)territorialisation des politiques sociales*<sup>75</sup>. »

En tout état de cause, la communauté rurale est l'échelon qui marque une véritable différence entre la décentralisation au Congo et la décentralisation au Sénégal. En effet, même si cet échelon est prévu par la Loi au Congo, dans les faits il n'existe pas encore. Or au Sénégal cet échelon existe et demeure l'espace dans lequel les composantes sociales locales se manifestent. Il est aussi le lieu où le politique (élu local ou acteur agissant au centre) se retrouve face aux populations pour défendre sa politique et pour rendre compte. Les populations, peu ou prou organisées au sein de structures de mobilisation, profitent de ce face à face pour territorialiser certaines politiques publiques. C'est le cas par exemple des politiques agricoles. Les organisations paysannes locales jouent un rôle important dans la décentralisation, notamment dans la détermination des

---

<sup>74</sup> Vulbeau, A., « *Contrepoint – Territoire : espace vécu, espace politique* », *Informations sociales* 5/ 2013 (n° 179), p. 69-69

<sup>75</sup> Boudreau, J-A., *Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles*, Lien social et Politiques, Numéro 52, automne 2004, p. 107-118

politiques publiques locales au sein des communautés rurales. Les leaders de ces organisations utilisent les communautés rurales comme leur espace de revendications.

La plus grande particularité dans la différence entre les deux organisations territoriales (Congo et Sénégal) c'est que le système sénégalais, avec le dynamisme des communautés rurales, a tendance à favoriser les castes supérieures, les leaders traditionnels, les leaders religieux, à pérenniser la chefferie traditionnelle au sein des institutions décentralisées et à permettre à ce que ces institutions puissent être le reflet de la dimension traditionnelle de la société. Alors qu'au Congo la décentralisation, par son architecture, accorde plus de place aux professionnels de la politique, ou ceux qui peuvent être considérés tels, d'autant plus que les chefs traditionnels n'y participent pas en tant qu'acteurs ou élus au sein d'une institution. Ainsi, la décentralisation y apparaît comme l'apanage de l'élite politique.

Pour le cas du Sénégal, l'influence des leaders religieux ou la stratification sociale par castes supérieures et inférieures, comme nous le verrons dans un prochain chapitre, peut être un frein à l'affranchissement et à la libération de parole pour les adeptes ou les acteurs issus de castes inférieures.

**Tableau 2 :** Illustration de l'organisation territoriale au Sénégal

Circonscriptions administratives		Collectivités locales		
Région (Gouverneur)		Région (Gouverneur)	Département (président du conseil départemental)	Commune (président du conseil municipal, maire)
Département (préfet)				
Commune (Maire)	Sous-préfecture (Sous préfet)			
Arrondissement (Administrateur maire)	Communauté rurale (Président du conseil rural)			
Quartier (Délégué de quartier)	Village (Chef de village)			

Pour ce qui est du Congo, telle qu'elle est conçue et mise en œuvre aujourd'hui, elle ne permet pas la participation et l'implication effective de la population dans le processus. La démarche est plutôt *top down* et que *bottom up*. En fait, les acteurs politiques et les maîtres d'ouvrage n'impliquent pas les populations dans la détermination et la définition des besoins. Cela induit parfois des conséquences inattendues. Aussi, l'absence de structuration des forces locales ne permettent pas toujours aux autorités étatiques et locales de formuler leurs projets en fonction des besoins des communautés. Les populations subissent les projets et ne parviennent pas à réagir même dans une logique *NIMBY*<sup>76</sup> en déclenchant par exemple un mouvement allant dans le sens d'un conflit (parfois nécessaire) de localisation<sup>77</sup>. La population est encore à un tel état de demande de services que tout projet, bon ou mauvais, est acceptable dès lors qu'il est implanté sur leur territoire. C'est une fierté que d'avoir un nouvel édifice sur son territoire. Aussi, l'absence de projet de territoire ne permet pas une convergence territoriale ou communautaire nécessaire à une mobilisation pour la défense ou la préservation de l'environnement social ou économique. Nous avons pu observer et analyser cet état de fait lors de nos travaux de terrain.

<sup>76</sup> NIMBY ou « *Not in my backyard !* », en français: « *Pas dans ma cour !* ». Cet acronyme est censé traduire l'attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible d'entraîner certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, du cadre de vie.

<sup>77</sup> Marchetti, N., *Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Rapport bourgogne, mai 2005

En effet, dans nos recherches nous avons échangé avec le gérant d'une station d'essence à Louandjili, un des arrondissements de Pointe-Noire où a été construit un hôpital moderne. Une route bitumée a été construite devant cette station. Nous avons voulu savoir dans quelle mesure la construction de l'hôpital et la modernisation de la route étaient bénéfiques à son activité économique. Ce dernier nous a fait comprendre que la modernisation de cette route lui a apporté plus de soucis que le contraire. En substance, ce dernier explique : *« Avant que cette route ne soit modernisée avec deux chaussées, tout se passait bien. J'avais de bons chiffres d'affaire. Quand ils ont construit l'hôpital, je me suis dit que les jours meilleurs devaient arriver avec la fréquentation de l'hôpital. Le problème c'est qu'ils ont construit une route avec des chaussées bien cloisonnées. Pendant qu'ils construisaient la route, j'ai cherché à rencontrer les responsables aussi bien du chantier que les autorités pour leur dire de laisser un passage, entre la chaussée gauche et la chaussée droite, permettant aux automobilistes se rendant dans la direction de l'hôpital de pouvoir entrer dans la station pour s'approvisionner en carburant. Ils ont refusé. Cela explique qu'aujourd'hui seuls les automobilistes venant de l'hôpital peuvent s'arrêter pour acheter le carburant. Ceux partant dans la direction de l'hôpital ne peuvent entrer ici. Cela se ressent fortement sur mon activité qui a perdu plus de cinquante pourcents de son chiffre d'affaires. En fin de compte, au lieu de doper mon activité, cette route m'a ruiné. Je cherche en vain un repreneur. »*

Sur la question des implications de la décentralisation, Charles Ngafouomo, Directeur Générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, estime qu'à ce jour, il est difficile d'apprécier les implications sur le développement territorial des dynamiques de la décentralisation pour la simple et bonne raison que les domaines sociaux ne sont pas prioritaires au Congo. En plus, les financements sont croisés. Il y a d'un côté ceux de l'Etat, pour l'essentiel, et de l'autre ceux des collectivités locales. Pour autant, il estime que dans l'ensemble il y a du progrès dans les domaines de l'éducation et la santé. Il qualifie d'hybride le système congolais de la décentralisation. *« Il y a d'un côté l'Etat qui continue à intervenir dans les domaines aujourd'hui réservés à la collectivité locale et, de l'autre, la collectivité locale qui essaie tant mieux que mal de s'imposer comme acteur essentiel du développement territorial. »* Une manière sans doute pour les acteurs locaux d'acquérir une légitimité vis-à-vis de la population. C'est dans cette perspective qu'en août 2011, les conseillers départementaux de Pointe-Noire

ont entrepris des visites dans les arrondissements 2 Mvou-Mvou et 4 Loandjili pour rendre compte de leur travail à leurs mandants.

Lors de ces descentes, Roland Bouiti Viaudo, Maire de Pointe-Noire, a déclaré : « *beaucoup d'efforts sont consentis par le conseil municipal, notamment dans la réhabilitation des voies endommagées, le bitumage de nouvelles artères, la construction des dalots dans les quatre arrondissements de Pointe-Noire. Hormis le volet infrastructures routières, le conseil municipal fournit beaucoup d'efforts en luttant contre l'insalubrité urbaine par le dépôt de bacs à ordures dans les quartiers, le curage des caniveaux, l'assainissement... Le matériel de génie civil [remis](#) récemment par le gouvernement à la mairie ne fera qu'accentuer ces efforts déjà palpables*<sup>78</sup>. »

On constate dans cette opération une démarche du compte-rendu aux populations, un effort de proximité avec la population. Mais, en face, ces mandants ne se mobilisent pas pour autant pour jouer un rôle de contre-pouvoir ou de contre-proposition à certains projets.

L'autre problème c'est celui de la compréhension du rôle de chacun dans le dispositif administratif territorial. Des difficultés sont relevées au niveau de la formation de certains préfets, qui au lieu de procéder au contrôle de légalité, procèdent au contrôle d'opportunité. Cela aboutit aux entraves, mieux, au blocage total des programmes. C'est ainsi que des divergences naissent entre les préfets et les maires.

Au regard de ce qui a été évoqué, on peut dire que, contrairement au Sénégal, la décentralisation au Congo n'a pas été mise en œuvre de façon ininterrompue. Certes de tout temps les collectivités locales ont existé au Congo, mais la plupart du temps elles ont été régentées et ne jouaient pas le rôle dévolu à une collectivité locale dans une démocratie. Habités à ces décentralisations, qui n'étaient en fait que des déconcentrations, les acteurs ont aujourd'hui du mal à se retrouver dans le jeu de la démocratie locale. Aussi, l'organisation territoriale ne permet pas une véritable démocratie locale avec l'implication des acteurs locaux. L'Etat central (le gouvernement) et l'Etat départemental (les préfets) ne consentent pas encore leur perte d'influence sur les investissements (cas de la municipalisation accélérée) et sur les affaires locales. Ils

---

<sup>78</sup> In « *Les dépêches de Brazzaville* » du vendredi 2 Septembre 2011

profitent de la situation du maire nommé, et non pas élu, et du fait que le transfert des compétences ne soit pas encore effectif pour maintenir le territoire sous leur contrôle.

De leur côté, les populations sont restées spectatrices du processus car étant encore dans la dynamique de l'Etat-providence. Les territoires manquent de tout, il est inutile de faire le dos rond quand un investissement arrive sur le territoire. Cette réalité les place dans une situation d'usager passif qui attend tout des institutions mais qui ne participe au choix de services. Tout le contraire du Sénégal où l'état d'avancement du processus de décentralisation permet déjà une participation et une implication des acteurs locaux grâce à l'activisme des communautés rurales. Les organisations paysannes ont saisi dans les communautés rurales l'opportunité de positionner doublement (participation politique et développement) leurs combats au sein des institutions locales et face aux acteurs politiques centraux. Aussi, l'Etat a consenti, comme nous le verrons plus tard, le transfert de compétences dans un certain nombre de domaines. Cela permet aux élus locaux de valoriser leur action à travers les territoires et pouvoir en réclamer l'imputabilité.

Cela étant, après l'évocation de la difficulté, dans les deux Etats, de laisser la périphérie entre les mains des composantes locales, puisque dans les deux cas le choix a été de mixer la décentralisation et la déconcentration, il semble essentiel de s'arrêter ne serait-ce qu'un instant sur les débats qui accompagnent la mise en œuvre de la décentralisation.

Il convient de signaler d'entrée la volonté dans les deux Etats de maintenir le contrôle des territoires. C'est dans cette même optique que, à propos du Sénégal, Pivetau<sup>79</sup> parle des « *hésitations de la dynamique décentralisatrice et le maintien d'un contrôle de la décentralisation par la classe politique nationale* » depuis les indépendances jusqu'à nos jours.

En effet, au Sénégal, toutes les réformes de la décentralisation, des indépendances à la grande réforme de 1996 n'ont pas confié les clés de la décentralisation aux acteurs locaux. Le pouvoir central s'est de tout temps arrangé pour maintenir un contrôle des territoires via des administrateurs représentants de l'Etat. L'arrivée du régime libéral en 2000 n'a pas non plus fait avancer la situation car ce dernier s'attela aussitôt à défaire le quadrillage territorial mis en place par l'ancien système. C'est ainsi, comme nous le développerons plus tard, qu'il supprima le Sénat et remplaça les équipes municipales en

---

<sup>79</sup> Pivetau, op. cit., page 26

fin de mandat par des délégations spéciales de fonctionnaires avec pour mission de prendre en charge la gestion courante des communes et d'effectuer un audit financier.

Le Congo ne fait pas non plus exception dans ce domaine. Au contraire, la trame de l'histoire semble montrer une trajectoire commune, au moins sur ce point, à ces deux Etats. En effet, après le long règne de la toute puissance de l'Etat central, comme nous le soulignons tantôt, les élections locales ont été organisées en 1992 et les conseils locaux ont été installés en 1995, soit trois ans après. Deux ans après, ces conseils sont dissouts à l'issue de la guerre politico-militaire de 1997, avec la promulgation de l'acte fondamental du 24 octobre 1997.

En fait, le régime ayant remporté la guerre a vite fait de redessiner les géopolitiques locales qui lui étaient défavorables. Les prochaines élections locales, sous le nouveau régime ont été organisées en juin 2008 pour une mandature qui devait aller jusqu'au 30 juillet 2013. Or, comme nous le verrons plus tard, un an après la fin de leur mandat, les assemblées locales n'ont pas été renouvelées.

Il convient de mentionner la particularité du Congo où les maires sont non pas élus mais nommés par décret présidentiel. Cela en dit long sur la préoccupation de contrôle le territoire par le pouvoir central.

En tout état de cause, il est à constater que dans les deux cas le pouvoir central, malgré toute sa volonté ne parvient pas encore lâcher du lest sur la nécessité de contrôler les territoires dans la mesure où s'éloigner de son électorat peut se révéler suicidaire surtout quand ces espaces sont dorénavant contrôlés par l'opposition.

Cependant, là où il peut se poser un problème c'est au niveau des préoccupations à chaque échelle. Au niveau central, la stratégie peut être celle de continuer à contrôler les territoires, à les quadriller afin de savoir anticiper et de préparer les échéances électorales.

A l'échelle locale, la préoccupation pour les acteurs locaux et les usagers c'est d'impulser et de constater du mouvement, qu'il puisse avoir des transformations sociales, dans la mesure où la décentralisation a aussi du sens si elle permet des avancées, si le citoyen-usager parvient à distinguer l'avant-décentralisation, le pendant et peut-être l'après. Or, il est à constater que des considérations politiciennes ou stratégiques prennent souvent le dessus sur les préoccupations locales, économiques et sociales en l'occurrence. C'est ce que résume, en quelque sorte, Piveteau quand il écrit : « *Ce train de mesures traduit concrètement les velléités de contrôle de l'espace politique local par le pouvoir central. Les activités de régulation des collectivités territoriales continuent de*

*dépendre des décisions et orientations prises au niveau supérieur. L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle locale<sup>80</sup>. »*

Après l'analyse des systèmes institutionnels dans les deux Etats, afin de mieux approfondir notre réflexion, il a paru important de s'arrêter sur les caractéristiques des territoires et les principaux acteurs en présence.

### **Chapitre III : Caractéristiques des territoires et les principaux acteurs en présence**

#### **5. Caractéristiques des territoires étudiés**

Qu'entendons-nous par territoire dans cette recherche ?

Il nous a paru nécessaire de redéfinir le territoire, son utilité et son usage par les acteurs politiques afin de le replacer dans la perspective de notre travail.

Par son étymologie, il est difficile d'apporter une définition univoque au terme territoire. Kourtessi-Philippakis et Treuil pointent clairement cette difficulté quand ils écrivent : *« D'un point de vue étymologique, le terme territoire viendrait du latin territorium. Mais d'après le Digeste, recueil de jurisprudence civile, élaboré en 533 après J.-C. par Justinien, qui constitue l'un des fondements du droit moderne, le terme a un lien direct avec le jus terrendi, le droit de terrifier. Bien qu'il soit, en fait, beaucoup plus raisonnable de rattacher le terme territorium à celui de la terre (terra, -ae), il est aussi très probable que certains Latins pratiquaient un jeu de mots associant le contrôle d'une terre au pouvoir de la protéger par la menace (terrere). »<sup>81</sup>*

Aussi, chaque discipline scientifique qui a essayé de réfléchir sur le territoire en apporte sa propre définition. De Ruffié à Barel, en passant par Bonnemaïson et Di Meo nous avons autant de définitions que d'ouvrages sur le territoire.

---

<sup>80</sup> Piveteau, op. cit. Page 26

<sup>81</sup> Georgia Kourtessi-Philippakis, et René Treuil, « *Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara* », Publications de la Sorbonne, 7 juillet 2011

Quand Ruffié considère le territoire comme la résultante de l'interaction entre les phénomènes culturels et biologiques,<sup>82</sup> Barel estime qu'il est un produit de l'imaginaire humain.<sup>83</sup>

Bonnemaison, quant à lui, le définit comme une relation qui lie les hommes à leur terre et dans le même mouvement fonde leur identité culturelle<sup>84</sup>. Par contre, comme nous le citons tantôt, Di Méo, voit dans le territoire une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes humains qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité.<sup>85</sup>

Ces différentes définitions, issues de la géographie et de la sociologie, permettent de nous replacer dans le contexte des territoires objets de notre travail et de les définir comme des espaces, comportant des délimitations visibles et invisibles, où cohabitent plusieurs groupes ou catégories de populations aux intérêts à la fois divergents et convergents, mais partageant globalement une histoire et une même identité.

Dans certains territoires, on constate des phénomènes d'occupation d'espace par des ethnies ou par des religions (musulman ou chrétien) qui s'imposent de sortes « *d'entre-soi* », où les acteurs sont appréciés plutôt par leur origine sociale et par leur caste.

Cependant, dans ce travail nous optons plutôt pour une analyse du territoire dans la perspective de la territorialité, entendue, selon Georgia Kourtessi-Philippakis, et René Treuil, comme *la tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de contrôler d'autres personnes, phénomènes ou relations et d'imposer son contrôle sur une aire géographique, appelée territoire*<sup>86</sup>. Tout cela n'est possible qu'avec un réel leadership obtenu grâce à un ancrage territorial qui peut être la résultante de plusieurs éléments liés soit aux racines locales de l'acteur, à son engagement associatif sur le plan local, aux réseaux, qu'il aura développés localement, constitués, pour le cas d'espèce, soit de chefs traditionnels, de chefs religieux, de chefs de village, à ses relations, ses interactions et à son entregent au niveau central, etc.

Ainsi, comme nous le verrons par la suite, ce sont ces éléments qui permettent à l'acteur politique de se distinguer de ses adversaires et de consolider son ancrage territorial. Une

---

<sup>82</sup> Ruffié, J., *De la Biologie à la culture*. Paris, Flammarion, 1976, 596 p. (Nouvelle Bibliothèque scientifique)

<sup>83</sup> Barel, Y., *"Le social et ses territoires"*, in Auriac F. et Brunet, 1986

<sup>84</sup> Bonnemaison, J., *Voyage autour du territoire*. In: *Espace géographique*. Tome 10 n°4, 1981. pp. 249-262.

<sup>85</sup> Di Méo, op. cit, page 12

<sup>86</sup> Idem

fois l'ancrage local assuré, le territoire devient pour l'acteur un objet de construction de son parcours politique et d'édification d'une stature supra locale.

## 5.1. La Lékoumou et Pointe-Noire

Carte 2 : La Lékoumou et Pointe-Noire dans le Congo

Représentation des départements du Congo\*



\*Les territoires encadrés sont ceux concernés par l'étude

© Ossere

Pourquoi La Lékoumou et Pointe-Noire ?

Le choix de ces deux territoires s'est fait pour deux préoccupations simples : la première c'est que dans le cadre de cette recherche, il a semblé nécessaire de réfléchir sur les

dynamiques de la décentralisation dans un territoire rural ou semi-rural pour lequel la décentralisation suscite de l'espoir de le voir enfin se dynamiser socialement et économiquement et se doter d'infrastructures indispensables à son développement et à l'épanouissement de la population. Surtout qu'il s'agit d'un territoire disposant d'un certain potentiel minier et forestier. Ce choix pouvait être porté sur un autre territoire que la Lékoumou, mais pour l'intérêt de notre travail et de la nécessité de faire parler les éléments sociologiques correspondant à notre projet de thèse, ce territoire entrait dans l'esprit de notre travail par sa tradition, ses composantes ethniques, son niveau de développement et les formes de mobilisations présentes.

Pour ce qui est de Pointe-Noire, comme pour le cas de la Lékoumou et de Dakar, que nous verrons plus tard, il a fallu choisir un territoire urbain, avec une forte activité économique et comportant des enjeux sociologiques importants. Pointe-Noire, avec la présence du Royaume Loango, l'activité pétrolifère, le fait qu'il soit un territoire attractif pour les ressortissants d'autres départements et les enjeux politiques autour de son contrôle répondait parfaitement à notre protocole de recherche. Dans une perspective de comparaison, il est convenu pour un parallèle avec Dakar.

### **5.1.1. Le département de la Lékoumou**

Situé au sud-ouest du département du Niari et au nord-est du département des Plateaux, le département de la Lékoumou a une superficie de 20 950 km<sup>2</sup>, soit (6% de la superficie totale du pays). Il ressort des statistiques datant de 2005 que 78 344 habitants vivent sur ce territoire avec une densité de 3,74 habitants/km<sup>2</sup>. Cela en fait un des départements les moins peuplés du Congo et les moins aménagés. Il y manque encore, de façon criarde, les infrastructures sociales de base.

Situé en zone forestière, ce département qui compte cinq principales localités (Sibiti, Komono, Zanaga, Bambama et Mayéyé) est habité par une population très diverses répartie à travers tout le territoire, notamment les Batekés, les Mbambas, les Pygmées (ou autochtones) les Balalis, Bandassa et les Bayakas. Cette population, comme l'illustre une étude de P. Duboz<sup>87</sup>, « est concentrée le long des routes, de sorte que les zones situées entre les axes routiers sont pratiquement inhabitées. »

---

<sup>87</sup> Duboz, P., « Aspects démographiques de la région de la Lékoumou, République populaire du Congo », Orstom, Paris, 1975

Carte 3 : le département de la Lékoumou



En effet, dans le département de la Lékoumou, les populations se battent pour occuper un territoire le long des voies de communication. Seules les populations autochtones se retrouvent reléguées car repoussées par les autres ethnies dites Bantoues.

Vivant sur un territoire enclavé et ne disposant pas de matières premières facilement exploitables, hormis le bois exploité par des sociétés étrangères, les populations ont développé une activité autour de l'agriculture (cultures vivrières et commerciales). C'est ainsi que le café, l'arachide, le paddy et les fruits de palme sont devenus les principaux produits de ce département.

La propension qu'à cette population à vivre au bord des voies de communication tient de la nécessité d'écouler leur production vers les zones commerciales du Congo (Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie et Nkayi dans une certaine mesure). Dans tous les cas, le réseau routier de ce département a été construit dans l'optique de permettre l'acheminement du bois exploité dans ce département vers Pointe-Noire. C'est nul doute pour cette raison qu'à ce propos, P. Duboz a écrit : « *Le trait essentiel du réseau routier est sa fonction de liaison dans le sens Nord-Sud vers les gares du chemin de fer Congo-Océan (Brazzaville-Pointe-Noire).* »

Il convient toutefois de souligner le mouvement qu'on observe ces dernières années autour du fer, la principale ressource minière de ce département. En effet, depuis quelques années. Des consortiums étrangers s'emploient à décrocher des contrats d'exploitations de minerais de fer de Zanaga. On pourrait citer le cas de la société sud-africaine Zanaga Iron Ore qui compte investir au Congo dans la recherche et l' dans ce département, ou encore les activités du consortium britannique MPD Congo SA qui développe déjà le projet « fer de Zanaga » dans ce département et qui y a déjà investi 130 millions de dollars dans les études de pré-faisabilité<sup>88</sup>.

Dans un tel contexte de rareté de ressources immédiates, la décentralisation est en principe un moyen de développer ce département par la mise en œuvre des programmes de développement socio-économique via les dotations publiques ou les accords de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales du Nord. Or, cela passe, d'une part, par la mobilisation aussi bien des ressources humaines que des moyens et, d'autre part, par une volonté commune sur le plan local de donner ensemble les contours d'un nouveau territoire.

Enfin, il convient de préciser que le niveau de qualification des acteurs est aussi un élément important pour la mise en valeur et le développement de ce territoire. Sur le plan local, la Lékoumou n'est pas une référence dans la formation et n'héberge pas des centres de formation comme on peut le voir dans la région de Thiès au Sénégal. Les ressortissants de ce territoire sont obligés de migrer pour se former ailleurs. Néanmoins, ce département pourrait compter sur les acteurs politiques locaux, vivant la plupart de temps à Brazzaville et à Pointe-Noire, pour une mobilisation et une sensibilisation sur la

---

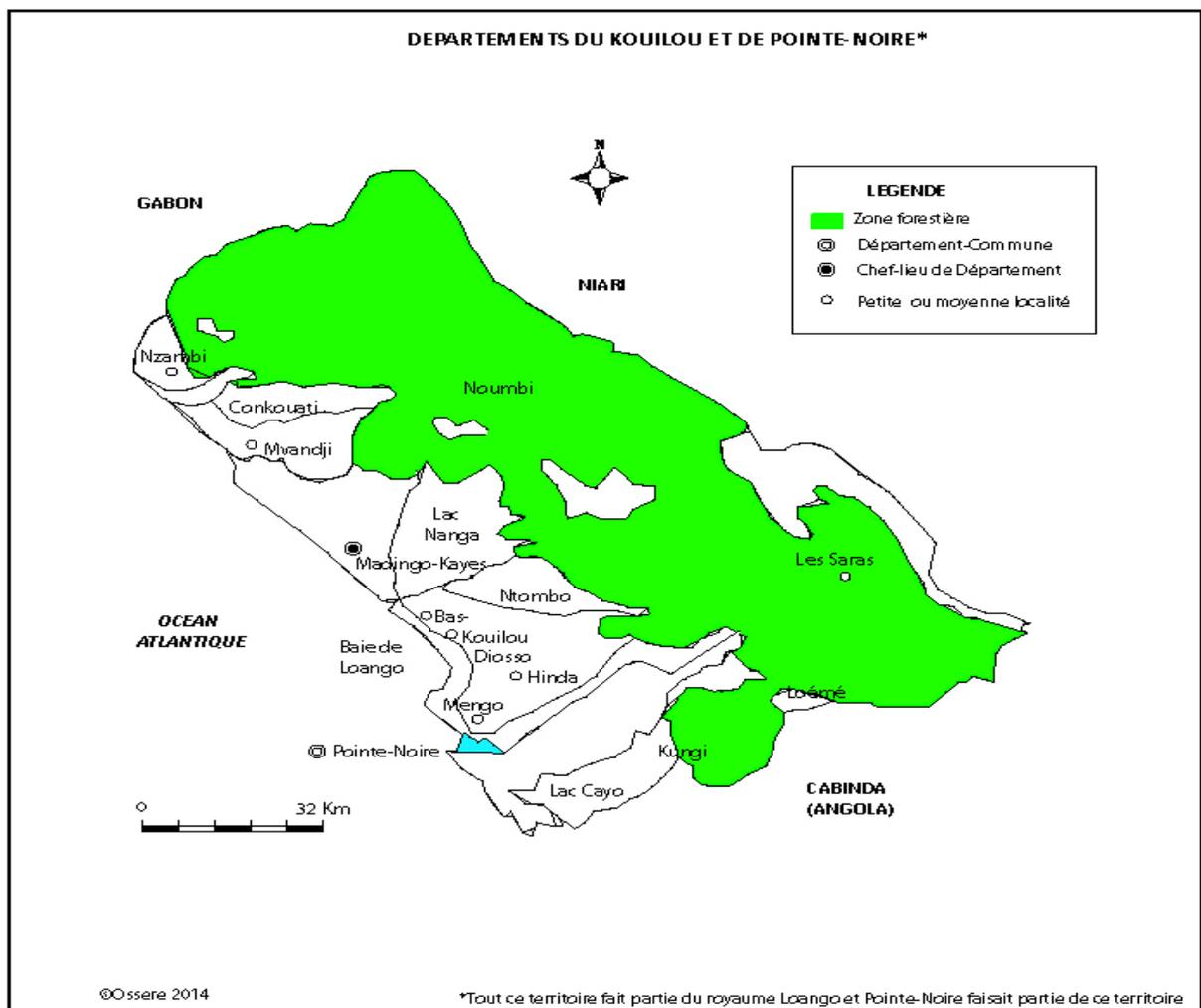
<sup>88</sup> [www.eiticongo.net](http://www.eiticongo.net)

nécessité de femmes et de femmes à même de prendre en mains le développement de ce territoire.

### 5.1.2. Pointe-Noire

Pointe-Noire a longtemps fait partie du département du Kouilou, situé sur la côte-ouest Congo. C'est depuis 2002 qu'il est devenu un département à part entière. C'est ainsi qu'on l'appelle capitale-département. Cependant, nombreux continuent à le considérer comme territoire du Kouilou vaste de 13 650 km<sup>2</sup>, soit 4% de la superficie totale du pays, et d'une population estimée aujourd'hui à près d'un million d'habitants<sup>89</sup>. Limitrophe avec le département du Niari, la République du Gabon et l'enclave de Cabinda de l'Angola. Ce département est essentiellement composé de deux ethnies : les vilis et les yombés. Chacune de ces ethnies parle une langue : le vili et le yombé.

**Carte 4 : départements du Kouilou et de Pointe-Noire**



<sup>89</sup> En 1992 cette population était estimée à 665 000 habitants dont 576 000 à Pointe-Noire

Originellement, le yombé est parlé dans la zone montagneuse, la forêt du Mayombe en l'occurrence, alors que le vili est parlé sur le littoral (150 km de long et 50 de large). Hormis ces deux ethnies on trouve aussi des lumbus à Pointe-Noire. Par contre, ces derniers viennent du Niari voisin et s'y sont installés pour des raisons économiques. Il convient également de noter que Pointe-Noire, grâce à une forte activité économique et un grand marché de l'emploi, attire des populations d'autres départements. Cela explique la présence dans l'échiquier politique local de personnalités originaires du nord du Congo qui, au fil des années, sont devenues des figures politiques de premier plan.

En effet, ce département a la particularité d'abriter Pointe-Noire qui est la deuxième ville et capitale économique du Congo. Par ailleurs, contrairement à la Lékoumou qui a un sous-sol moins fourni en matières premières, Pointe-Noire et ses environs, notamment le Kouilou recèle, d'énormes ressources naturelles, notamment le pétrole et le bois. En plus de ces potentialités, ce département produit de l'arachide, la banane, le café, les fruits divers et les cocotiers à travers les six sous-préfectures qu'il compte : [Hinda](#), [Kakamoéka](#), [Madingo-Kayes](#), [Mvouti](#), [Nzambi](#) et [Tchamba Nzassi](#).

De surcroît, Pointe-Noire est le premier centre industriel du Congo grâce à l'industrie du bois, la brasserie, la métallurgie, chantier naval, atelier de chemin de fer, chimie, raffinerie de pétrole. Ce qui en fait, la première région économique du Congo. Son économie développée autour des activités pétrolières et du Port Autonome (PAPN), porte d'entrée principale pour les Pays d'Afrique Centrale avec son port en eau profonde, en fait le poumon économique national et le pilier du développement de l'économie sous-régionale. C'est d'ailleurs, pour toutes ces potentialités que la ville de Pointe-Noire a été choisie comme l'une des futures zones économiques spéciales du Congo et l'unique du sud du pays.

Il convient simplement de noter que ce département dispose de plus de richesses et de potentialités que celui de la Lékoumou. La présence du Chemin de fer Congo-océan (Cfco) reliant Brazzaville et Pointe-Noire est un atout supplémentaire pour un développement territoire maîtrisé de cette collectivité locale. Cependant, les vilis et les yombés, les deux principales ethnies du département, sont peu nombreux et peut-être moins influents pour contrôler toutes les richesses d'un département aussi riche. C'est ainsi que de personnalités venues d'ailleurs, imposées par les régimes en place ou nées

dans le département se considèrent tout aussi légitimes pour œuvrer pour le développement du département de la Lékoumou.

## 6. Thiès et Dakar

Pourquoi Thiès et Dakar ?

Les motivations qui ont présidé au choix de ces deux territoires sont les mêmes que celles sur les territoires du Congo.

La réflexion porte sur les dynamiques de la décentralisation dans un territoire rural ou semi-rural. Thiès présente les caractéristiques d'un territoire à cheval entre la ruralité, avec une prédominance de la tradition et l'omniprésence de la religion, surtout avec la proximité de la capitale de l'importante confrérie des Tidjanes, à Tivaouane, à dix-huit kilomètres de Thiès-ville, capitale régionale. Aussi, Thiès a toujours été considérée comme l'une des cités les plus politiques du Sénégal. Longtemps bastion de l'opposition, la commune de Thiès n'a cessé d'opposer les acteurs politiques. Au temps du régime socialiste, c'est Abdou Diouf qui devait affronter la jeunesse de Thiès qui lui était opposée. Au temps du régime libéral, incarné par Abdoulaye Wade, c'est Idrissa Seck, actuel maire, qui devait s'opposer à son ancien mentor. Aujourd'hui encore, le maire de Thiès s'érige comme le principal opposant à l'actuel chef d'Etat Macky Sall.

Les enjeux de contrôle de ce territoire et la complexe mobilisation des composantes sociologiques de cet espace ont été les éléments qui ont permis de choisir Thiès comme territoire de recherche.

Pour ce qui est de Dakar, comme pour le cas de Pointe-Noire, il a fallu choisir un territoire urbain, avec une forte activité économique et comportant des enjeux sociologiques importants. Dakar est la capitale politique et économique du Sénégal. Il est le territoire le plus attractif du pays pour son marché de l'emploi et l'importance de son activité scolaire et universitaire. Ce territoire concentre le plus important électorat du pays et les enjeux relatifs à son contrôle sont à la hauteur de son importance. Ces gens mobilisent aussi bien les pesanteurs socioculturelles que les stratégies politiques. Ce sont toutes ces considérations qui ont déterminé le choix de ce territoire dans une optique de comparaison avec le territoire de Pointe-Noire.

## 6.1. La région de Thiès

Située à 70 km de Dakar, la région de Thiès est l'une des 14 régions administratives du Sénégal. Sa capitale, également dénommée Thiès, est la commune la plus proche de Dakar. Dans le contexte de la géographie française, on aurait pu considérer cette commune comme une banlieue dakaroise, d'autant plus qu'une forte majorité d'habitants de Thiès travaillent à Dakar et rentrent le soir ou le week-end.

Carte 5 : carte régionale de Thiès



Localisable dans l'ouest du pays, autour de la presqu'île du Cap-Vert, la région de Thiès couvre une superficie de 6.601 km<sup>2</sup> soit 3,4 % du territoire national. Elle est découpée en trois départements : Mbour, Thiès et Tivaouane.

Avec une population estimée à 1 570 150 habitants, représentant environ 13,3% de la population du Sénégal, cette région comprend dix (10) arrondissements et compte cinquante (50) Collectivités Locales réparties comme suit : une (1) région, une (1) ville, quatorze (14) Communes, trois (3) Communes d'arrondissement et trente et une (31) Communautés rurales.

En 2008, trois autres communes d'arrondissement ont été créées au sein de la ville de Thiès, et quatre nouvelles communes dans le département de Mbour (Ngaparou, Popenguine, Saly portudal et Somone). La particularité de cette région est d'avoir un sous-sol riche en minerais de fer, attapulгите, etc. Cela a permis le développement dans cette zone d'un tissu industriel et des sites d'exploitation des carrières.

Cette région est aussi considérée comme un pôle important de production agricole grâce à ses nombreuses potentialités hydrauliques et pédologiques. C'est ainsi qu'on y trouve une forte production de produits maraîchers, vivriers et fruitiers ; de produits issus de l'arboriculture et aussi de manioc.

L'autre particularité de la commune de Thiès est à la fois d'être localisée à dix-huit kilomètres de Tivaouane, capitale de la confrérie tidjiane, et d'être réputée comme la place forte de l'opposition. Thiès, capitale historique de la contestation (O. Sembene, 1960<sup>90</sup>) est une ville acquise au PDS, parti politique du président Wade. Voici comment cette ville est décrite sur le site Internet de sa mairie : *« une ville de refus, donc de contestation, comme ce fut d'ailleurs le cas en 1947 avec la fameuse grève des cheminots. Celle-ci devait se prolonger pendant cinq mois et marquer la naissance du mouvement ouvrier en Afrique de l'Ouest. Une lutte héroïque qui a été une étape déterminante dans l'éveil des consciences et l'affirmation des droits politiques. A l'origine, c'était des ouvriers établis dans cette ville appelée la capitale du rail (parce qu'étant à l'époque coloniale le siège de la régie des chemins de fer), qui revendiquaient une augmentation de salaire et de meilleures conditions sociales. Surtout que Thiès ne faisant pas partie des quatre communes, ces habitants n'étaient pas des citoyens, mais*

---

<sup>90</sup> Sembene, O., Les bouts de bois de Dieu, 1960

*évoluait dans le système de l'indigénat comme de simples sujets français. Ils trouvèrent ainsi facilement à redire dans leurs rapports avec les colons.<sup>91</sup> »*

Selon Penda Mbow, Professeur d'histoire à l'Ucad<sup>92</sup>, « *le tempérament de cette ville qui présente les traits de caractère d'un peuple de refus est à lier avec l'histoire du Cayor et de la colonisation. Thiès fait partie de l'espace cayorienne où l'éthique "ceddo" qui est une éthique de refus, est très développée. C'est le Cayor, avec des lieux symboliques comme Thilmakha, Pékess qui ont été, depuis les XVIIème et XVIIIème siècles, le théâtre d'opérations de l'histoire que l'on connaît, les intrigues politiques, etc., ainsi que la guerre des clans et contre les blancs<sup>93</sup>. »*

Il est clair que cette région a la réputation d'être un territoire très politisé. La proximité de la commune de Thiès avec Tivaouane, cité des tidjanes, en fait aussi une cité où il y a autant d'enjeux politiques que religieux. Il convient toutefois de noter le fait que cette ville abrite aussi le plus grand des édifices de l'église catholique au Sénégal, l'église Sainte-Anne. Cela en fait, par ailleurs, l'une des villes les plus laïques du Sénégal. La forte présence des chrétiens dans cette ville est telle qu'un enseignement catholique y très développé. Les écoles de confession catholique ont formé et forment encore plusieurs cadres sénégalais de toute religion.

De cette ville où les jeunes sont très intéressés par la politique sont partis plusieurs mouvements. On se rappelle encore des événements qui ont secoué cette ville lors de la campagne présidentielle de février 1988. Les jeunes de la ville de Thiès, issus de l'opposition, s'en prenant au régime en place et s'affrontant avec les forces de l'ordre sur la place dite de France, au centre de Thiès (Diop et Diouf, 1990<sup>94</sup>).

La politisation des jeunes de Thiès vient certainement du niveau d'instruction et de qualification de ces jeunes formés dans différentes écoles de la place, comme l'Ecole polytechnique de Thiès, l'Ecole nationale de cadres ruraux, les institutions confessionnelles, et même des lycées qui ont très tôt formé des jeunes syndicalistes actifs de l'opposition, comme ceux du *Jëff Jëll*, qui ont fini par siéger au parlement. On lie cet intérêt à la politique à une tradition d'un peuple qui s'est toujours opposé à l'ordre établi, depuis l'époque coloniale. Le pouvoir autre que religieux ou traditionnel est perçu dans ce coin du Sénégal comme une domination insupportable. Au bout du compte, les

---

<sup>91</sup> <http://www.villedethies.org/Thies-ville-de-refus>

<sup>92</sup> Université Cheikh Anta Diop de Dakar

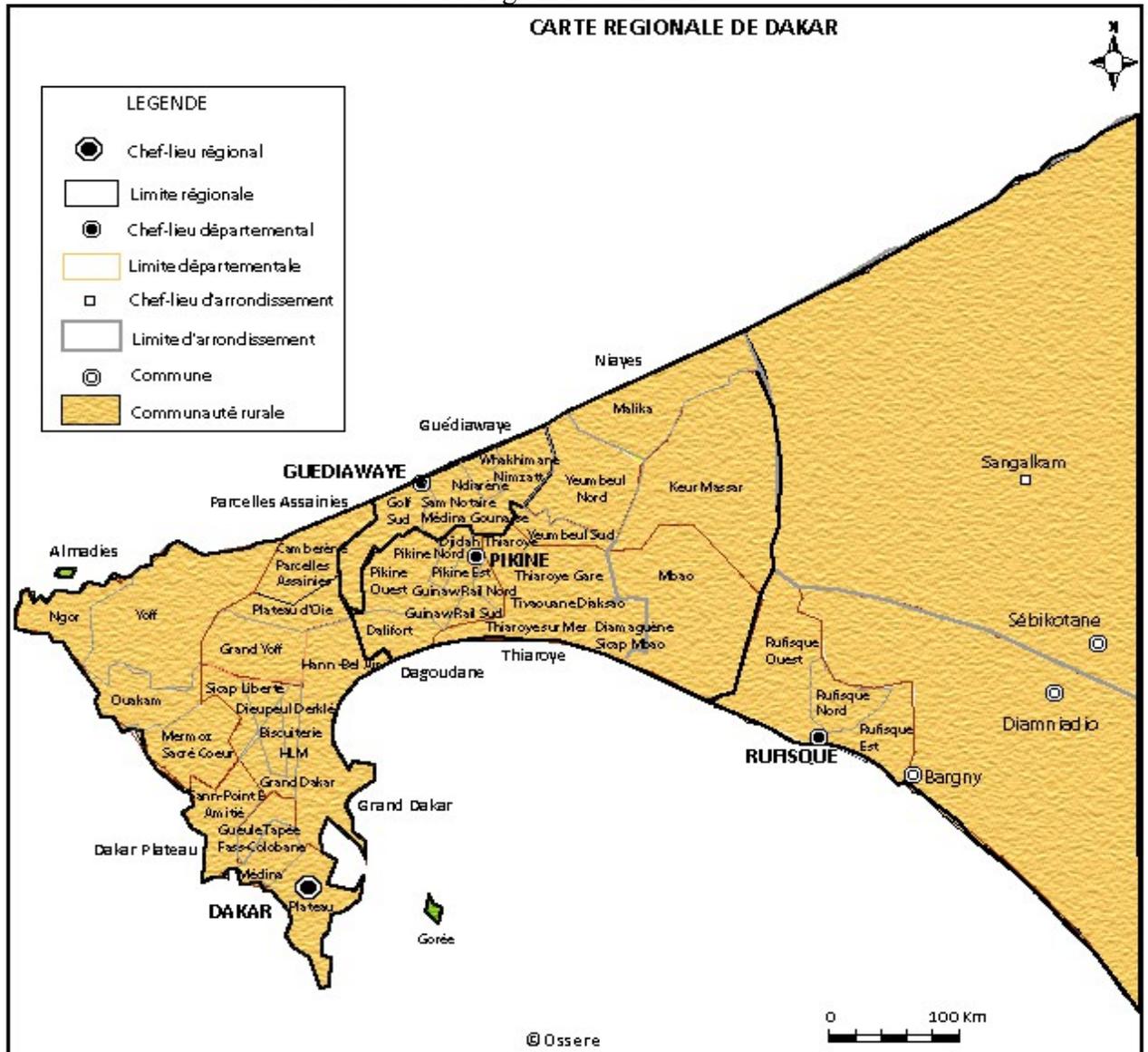
<sup>93</sup> Idem

<sup>94</sup> Diop, M., C., et Diouf, M., « *Le Sénégal Sous Abdou Diouf - État Et Société* », Karthala, 1990

caractéristiques de cette ville et de ses habitants augurent d'une certaine façon les tensions politiques locales qu'il pourrait avoir sur ce territoire.

## 6.2. La région de Dakar

Carte 6 : carte régionale de Dakar



A elle seule Dakar équivaut aux deux principales villes du Congo (Brazzaville et Pointe-Noire) en termes de démographie et d'enjeux politiques et économiques.

En effet, si Brazzaville est la capitale politique du Congo et Pointe-Noire sa capitale économique, la ville de Dakar remplit à elle seule ces deux fonctions politique et

économique du Sénégal. Avec sa population estimée à près de trois millions d'habitants<sup>95</sup>, elle équivaut presque à la totalité de la population congolaise estimée entre trois millions cinq cent mille et quatre millions d'habitants.

Outre les institutions politiques et culturelles, notamment l'Université Cheikh Anta Diop et d'autres grandes écoles de renommée internationale, qui sont localisées sur son territoire, Dakar est aussi le pôle économique du Sénégal et une importante capitale des affaires de la sous-région Afrique de l'Ouest. France Volontaires résume l'importance de Dakar de la manière suivante : « *Aucune région de l'intérieur n'est en mesure de concurrencer celle de Dakar, ni au niveau démographique, ni au niveau des services publics, des équipements, de l'emploi et des activités. La région de Dakar doit cette suprématie à l'accaparement progressif des activités autrefois réparties en divers points du pays. La région est devenue le siège du gouvernement et concentre en même temps l'essentiel des établissements commerciaux et financiers ainsi que des industries*<sup>96</sup>. »

Son statut de capitale *hors pair* fait d'elle le territoire le plus disputé lors des élections locales. En effet, tous les présidents de cet Etat, de Senghor à Macky Sall en passant par Diouf et Wade, ont fait tout ce qu'il faut pour avoir cette capitale sous leur contrôle. Rien de plus normal que de vouloir maîtriser un territoire qui abrite le quart de l'électorat sénégalais (population estimée en 2005 à plus de onze millions d'habitants<sup>97</sup>) ?

De l'avis de quelques observateurs de la politique sénégalaise, être élu maire de Dakar c'est, en quelque sorte, se mettre en pôle position pour la magistrature suprême. C'est donc pour cette raison que les différents présidents sénégalais se sont assurés que ce territoire soit au mieux administré par un homme dont ils ont confiance et qu'ils maîtrisent.

Cela étant, quels sont les profils des acteurs et les dynamiques locales au Sénégal et au Congo ?

---

<sup>95</sup> Selon les données fournies par France Volontaires, la population de la région de Dakar a été estimée en 2008 à 2 482 294 habitants dont 50,1% de sexe masculin contre 49,9% de sexe féminin.

<sup>96</sup> [http://www.reseau-espaces-volontariats.org/documents/presentation\\_regions.pdf](http://www.reseau-espaces-volontariats.org/documents/presentation_regions.pdf)

<sup>97</sup> 11 126 832 habitants. Estimation de juillet 2005. Source : bureau de l'organisation internationale du travail du Sénégal

## **7. Profils des acteurs et dynamiques locales**

Au cours de nos recherches nous avons réalisé l'importance des acteurs et des dynamiques locales de la décentralisation dans les deux Etats. En fait, nous avons été emmenés à constater que la vitalité des interactions, l'intensité des rapports entre acteurs, la qualité des stratégies développées par chacun dépendent en partie du profil des acteurs, précisément de leur histoire, des ressorts de leur engagement politique, de leur parcours politique voire de leur capital politique ou économique. En fait, c'est la fusion de ces éléments caractérisant les acteurs qui contribue à faire de telle sorte que la décentralisation puisse générer de l'effet sur le développement territorial.

C'est pour cette raison que, pour mieux exprimer l'importance des acteurs dans ce travail, nous avons consacré un chapitre traitant longuement et spécifiquement des acteurs.

### **7.1. Acteurs et dynamiques locales au Sénégal**

Qui sont ces acteurs ?

Ce sont des acteurs étatiques agissant pour le compte du gouvernement, les partis politiques, les élus locaux, les acteurs de la société civile, les leaders traditionnels (chefs de village et leaders ou guides religieux), les propriétaires fonciers.

Il s'agit d'acteurs qui interagissent dans les mêmes arènes et qui dans le cadre de la décentralisation entretiennent certains rapports, mobilisent ou se mobilisent pour des intérêts tantôt communs, tantôt divergents. Ils développent et mettent en œuvre, chacun, des stratégies afin de contrôler les territoires, avoir une forte représentativité au sein des institutions locales, renforcer l'ancrage territorial, infiltrer les institutions pour mieux peser sur les délibérations ou encore s'imposer pour conserver les privilèges traditionnels.

Le système institutionnel de la décentralisation sénégalaise, avec les trois échelons région, commune et communauté rurale, favorise la présence d'une diversité d'acteurs. On peut y trouver des administrateurs chevronnés, des professionnels de la politique et des paysans, parfois illettrés, qui se sont imposés au sein des arènes par leur leadership et la connaissance du territoire.

Pourtant, la loi portant sur la décentralisation de 1996 impose un minimum d'instruction à tout sénégalais voulant concourir à un siège de maire ou de président d'une communauté rurale ou de région. Cette exigence est encore plus valable grâce ou à cause de la technicité du processus et de la complexité des dossiers à traiter dans le cadre de la décentralisation. En effet, depuis 1996, le législateur sénégalais a transféré aux collectivités locales neuf compétences techniques notamment la santé, l'éducation, la jeunesse et le sport, l'aménagement du territoire, la culture, la planification, l'habitat, l'urbanisme et l'environnement.

Cela explique le haro sur l'analphabétisme au sein des instances locales du député Alé Lô, président de l'Union des associations d'élus locaux du Sénégal (Uael), qui, en 2010, lors de la cérémonie d'installation du comité de pilotage du Centre national de ressources additionnelles (Cnre, ex-Papa) a fustigé cette situation en de termes suivants : « *Le code des collectivités dit qu'un maire ou un président de communauté rurale doit savoir lire et écrire, même si c'est dans sa langue nationale. Mais, nous savons que nous sommes en infraction sur ce point, car nous savons qu'il y a des élus locaux, surtout au niveau des Pcr<sup>98</sup>, qui ne sont pas alphabétisés même dans les langues nationales<sup>99</sup> ».*

Cette réalité est, semble-t-il, un atypisme sénégalais. En effet, pendant longtemps, le parti socialiste sénégalais, qui a été au pouvoir pendant quarante ans, s'est depuis toujours appuyé sur le monde rural comme base-arrière pour gouverner et s'assurer de la pérennité de son régime.

Dans son étude, intitulée "*Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais*", et dans la rubrique réservée à l'étude du profil sociologique des leaders paysans, Georgio Blundo<sup>100</sup> parle d'un certain « *Keba Seck en tant qu'imam, chef de village et secrétaire général d'un comité du Parti socialiste* ». Ce qui était valable au temps du régime tout-puissant du parti socialiste n'a pas totalement été effacé avec l'arrivée progressive de la décentralisation et ce qu'elle implique comme activités ou ce qu'elle comporte comme enjeux. Le notable rural (l'imam, le chef de village...) est resté incontournable dans le dispositif actuel de la décentralisation. Peu importe qu'il soit instruit ou non.

---

<sup>98</sup> PCR : Président de communauté rurale

<sup>99</sup>Sarr, M., « *Alé Lo trouve inadmissible des élus locaux analphabètes en 2010* », <http://louxew.com/articles/Politique>

<sup>100</sup> Blundo, G., *Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais*, Cahiers d'études africaines. Vol. 35 N°137. 1995. pp. 73-99.

Le parti démocratique sénégalais (Pds), puis le régime incarné par Macky Sall ont adopté la même stratégie que le parti créé par Léopold Sédar Senghor. Le Sénégal étant un pays à majorité rurale, cette stratégie consiste à miser sur ce monde pour garantir un pouvoir illimité dans le temps. Le débauchage d'Alé Lo, ancien cacique du Ps et leader du monde rural, dès l'accession du Pds au pouvoir était déjà un signal fort de cette stratégie du régime actuel.

Georgio Blundo, dans une autre étude, confirme cette tendance dans laquelle, dans le cas de la décentralisation sénégalaise, le traditionnel cohabiterait avec l'institutionnel avec une visible prégnance du premier. En effet, il écrit : « *La littérature "officielle" présente en effet le changement institutionnel sous-jacent aux réformes de 1964 (foncière) et 1972 (administrative) comme résultant d'un jeu à somme nulle, les nouveaux pouvoirs devant remplacer à terme les modes "traditionnels" de gouvernance locale. Ainsi, la quête et l'élimination des "contraintes" ou "pesanteurs" sociologiques fait partie de l'arsenal discursif des différents experts des ministères et instituts de recherche nationaux ; car, en dépit des attentes, le paysage institutionnel "traditionnel" ne sera pas entièrement gommé par les organes issus de la décentralisation sénégalaise, qui vont plutôt s'ajouter, tout en les modifiant, aux systèmes de gestion précédents<sup>101</sup>. »*

Il convient cependant de préciser que cette réalité est typique au contexte sénégalais. Cela s'explique aussi bien par son histoire politique que par la tradition de ce pays où les leaders traditionnels et religieux exercent une grande influence dans les espaces politiques d'autant plus que les principaux acteurs politiques nationaux sont tous disciples d'un guide religieux. Aussi, les plus actifs, les leaders d'opinion et ceux qui mobilisent le plus ont développé leur expérience sur la base de la connaissance des territoires, de leurs besoins et de leurs préoccupations. Ce sont ces acteurs, parfois illettrés, mais rompus aux enjeux du développement territorial ou communautaire, qui s'imposent naturellement comme des acteurs incontournables de la décentralisation. Leur importance se trouve encore renforcée dès lors qu'ils sont issus d'une caste favorisée ou dès lors qu'ils bénéficient d'une certaine proximité avec le pouvoir religieux.

---

<sup>101</sup> Blundo, G., *Logiques de Gestion Publique dans la Décentralisation Sénégalaise : Participation Factionnelle et Ubiquité Réticulaire*, in *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, Apad, mai 1998

## 7.2. L'enracinement sur le territoire, un atout pour l'acteur politique

Les évolutions récentes des élections locales au Sénégal tendent à montrer que l'identification à un territoire est un atout majeur pour être élu. Aussi, l'ancrage territorial, l'appartenance à une caste supérieure et la notoriété d'un fils de terroir ayant politiquement et professionnellement réussi sont autant d'éléments qui participent à la légitimation d'un acteur et à son élection. Ce choix se fait généralement dans un climat de mobilisations occultes de castes, de leaders religieux et de chefs traditionnels qui préfèrent avoir pour interlocuteurs un des leurs, digne de répercuter leurs doléances et de porter leurs messages dans certaines sphères. Ce faisant, l'acteur, par le principe de la territorialité, parvient à gagner la confiance des forces locales les plus influentes et à les utiliser comme éléments constitutifs de son ancrage territorial et de son leadership politique.

Cela explique aussi le fait que, durant une partie du règne du parti socialiste, Mamadou Diop, natif de Dakar, figure politique et judiciaire national, fils d'un homme qui a été notable dans l'agglomération dakaroise, aujourd'hui maire d'arrondissement de Yoff, dans l'agglomération dakaroise, cacique du parti, a été maire de Dakar de 1984 à 2002. Certains n'hésitaient pas à le qualifier « *d'inamovible* ». Ce proche du président Diouf avait, selon toute vraisemblance, la mission de jouer le rôle de premier rempart et d'entretenir cet important électorat dakarois.

Dans la même logique, le président Abdoulaye Wade a, dès son accession au pouvoir, jeté son dévolu sur cette capitale en y plaçant un homme qu'il pouvait contrôler et qui pouvait lui garantir la présence dans son escarcelle de cet important électorat. D'ailleurs, nombre de sénégalais ont toujours considéré, à tort ou à raison, Pape Diop, le maire élu en 2002 comme un homme de paille qui ne gouvernait la ville de Dakar qu'en fonction des directives venues du palais de la république. Ce qu'il faut retenir c'est que le régime libéral d'Abdoulaye Wade a lui aussi fait jouer la carte du natif de Dakar en désignant une personnalité proche des leaders religieux mourides (Mandang, 2009)<sup>102</sup> et d'ethnie lébou<sup>103</sup> comme son prédécesseur.

<sup>102</sup> Mandang, L., A., G., « *Maouloud 2009 - Pape Diop courtise l'électorat mouride...* », 11 Mars 2009

<sup>103</sup> Originellement pêcheurs mais aussi agriculteurs, les lébous sont concentrés dans la presqu'île du Cap-Vert (Dakar) qu'ils occupaient déjà à l'arrivée des premiers colons dans la région. Ils parlent la langue wolof qui avant tout leur langue d'origine avant de s'imposer sur le plan national.

Agé de quatre-vingt-cinq ans, le président Wade songeait déjà à briguer un troisième mandat. Il pensait aussi à imiter Gnassingbé Eyadéma du Togo et Omar Bongo du Gabon. Les fils de ces présidents décédés ont succédé à leur père. Wade estime que son fils dispose de tous les atouts pour présider aux destinées du Sénégal. Ce dernier, Karim Wade, avait déjà piloté la construction d'infrastructures routières réalisées dans le cadre de l'organisation de la Conférence islamique en mars 2008 à Dakar.

Or, les sénégalais voient d'un mauvais œil ce qu'ils considèrent comme la mise en place d'une dynastie dans leur pays. En effet, Une bonne partie de l'opinion sénégalaise estime que Karim Wade, qui a passé toute sa vie en France et qui est né d'une mère franco-comtoise, n'est pas assez enraciné et pas très sénégalais pour diriger leur pays. De Senghor à Wade, en passant par Diouf, les électeurs sénégalais ont été habitués à élire les présidents qu'ils ont connus des années durant, en tant que militants ou hommes politiques de premier plan. Le parachutage de Karim Wade qui n'est ni homme politique populaire ni militant reconnu, encore moins un sénégalais dit de « *souche* » est une sorte de rupture avec la tradition politique de ce pays.

Face à cette opposition, le président Wade a estimé que seules les urnes décideront de l'avenir politique de son fils. C'est ainsi qu'il lui conseilla de conquérir la mairie de Dakar. Dans sa logique, si un quart de sénégalais acceptent de placer son fils à la tête de la mairie de Dakar, rien ne s'opposera à ce qu'il succède à son père. Ainsi, la fonction de maire devient un tremplin pour la présidence de la république.

Afin de libérer la voie au dauphin du président et sûr de la victoire du fils du chef, à en croire Cheikh Yérim Seck<sup>104</sup>, Pape Diop, président du Sénat et maire en poste à l'époque, confia à un confident : « *L'ascension de Karim [Wade] est en marche. Je garantis sa victoire à Dakar. Il est temps que les politiciens professionnels laissent la place aux jeunes.* »

Mais, grande a été la désillusion. Celui qui est considéré par son père comme « *le plus compétent des Sénégalais* » a été battu. Malgré tout l'abatage médiatique, et une campagne savamment menée, le président de la république et son dauphin n'ont pas réussi à faire accepter aux électeurs le fait que le fils puisse, à très brève échéance, succéder à son père à la présidence de la république.

---

<sup>104</sup> Auteur de l'article [Wade et ses « enfants »](#) sur [Jeuneafrique.com](#)

Dans un article intitulé "*Wade rêve de dynastie*"<sup>105</sup> ", Aliou Ndiaye explique cette situation en de termes suivants : « *En mars 2009, le peuple avait déposé au fin fond des urnes un message politique sans équivoque. Lors de ces élections locales, les Sénégalais s'étaient mobilisés pour manifester leur opposition au projet de dévolution dynastique du pouvoir. Karim Wade, candidat embusqué à la mairie de Dakar, avait été renvoyé à Paris. Dans son propre bureau de vote, Wade fils s'était fait devancer par un anonyme jeune premier. Dakar est tombé dans l'escarcelle de l'opposition depuis.* »

En fait, Khalifa Ababacar Sall, le nouveau maire, n'est pas du tout un novice et un « *jeune premier* » de la politique. Cet homme qui est encarté au parti socialiste sénégalais depuis l'âge de treize ans a été adjoint au maire de Dakar, Mamadou Diop, de 1984 à 2001, député et ministre du Commerce et de l'Artisanat sous le président Abdou Diouf. Il a également été leader des jeunes socialistes. C'est autant dire qu'il connaît bien les rouages de la politique sénégalaise.

A travers cette description et cette volonté de légitimer un acteur politique peu ancré dans le territoire, il faudrait surtout chercher à comprendre l'utilité et la place du territoire dans la stratégie politique et dans l'itinéraire d'un homme politique. Dans le cas sénégalais, la conquête et le contrôle d'un territoire permet à l'acteur politique de se parer des atouts d'un candidat respectable. Plus le territoire est important, par sa taille et par son importance, plus l'acteur qui le conquiert est respecté par ses adversaires.

Toutefois, sur le cas de Dakar, il convient de nuancer car autant être élu maire de Dakar met en pole position et hisse l'élu à un statut particulier, autant tous les édiles de cette capitale ne peuvent être appréciés de la même façon. En effet, un Pape Diop, maire de Dakar, sous Abdoulaye Wade et un Khalifa Ababacar Sall, maire d'opposition sous Abdoulaye Wade et Macky Sall, ne jouissent pas forcément du même prestige. Alors que le premier a été, selon toute vraisemblance un maire « placé » et élu dans la foulée de l'alternance, après quarante ans de règne sans partage du parti socialiste sénégalais, le second est le premier maire élu alors que son parti se trouve dans l'opposition. Il aura réussi le pari de ravir le contrôle de Dakar à un régime en battant le fils et dauphin officiel du chef de l'Etat. C'est ce qu'un élu de Dakar a expliqué, lors d'un entretien, dans des termes suivants : « *être maire de Dakar vous confère forcément un statut. Vous êtes le premier citoyen de la première capitale du Sénégal, vous êtes dans l'action, vous*

---

<sup>105</sup> Ndiaye, A., *Wade rêve de dynastie*, Courrier international, Hebdo n° 1078, juin 2011

*devez apporter des réponses aux multiples problèmes qu'il y a à résoudre à Dakar. Si vous passez cinq ans à la tête de cette municipalité, avec une opposition en face, vous sortez de là bien grand. Par contre, quand vous êtes maire, alors que votre parti est au pouvoir, vous n'êtes pas totalement libre car vous êtes comme un élu en mission télécommandée depuis la présidence de la république. Or, si vous êtes, comme Khalifa Ababacar Sall, issu de l'opposition, vous êtes un concurrent sérieux non seulement pour le pouvoir en place mais aussi au sein de votre parti. Cette fonction façonne les hommes d'Etat. C'est pour cette raison qu'au sein et entre les partis politiques il y a de vrais affrontements pour le contrôle de ce territoire. »*

Nous comprenons clairement que l'acteur politique a un rapport et une vision utilitaro-pragmatique du territoire. Les appareils politiques se mobilisent donc pour permettre à leurs candidats d'être élus car se hisser au présidium du conseil municipal de Dakar est une assurance d'impacter sur la vie du plus grand électorat du pays et de partir aux élections avec de forts arguments de campagne. De la même manière, le parti au pouvoir s'arc-boute pour contrôler ce territoire qui peut lui permettre de pérenniser le régime. S'engagent ainsi des tractations intra-partis et inter partis pour le contrôle de Dakar.

L'évocation de ces tractations ramène à la désignation de l'exécutif du conseil municipal au lendemain des élections municipales de 2009. En effet, après ces élections gagnées par la coalition Bennoo Siggil Senegaal (unis pour booster le Sénégal), il a fallu procéder à la répartition des postes. C'est à ce moment qu'il y a eu quelques voix de quelques leaders de la coalition qui se sont levées contre la mainmise du PS et de l'Afp (Alliance des forces de progrès) sur la presque totalité des vingt-quatre collectivités locales gagnées par la coalition et surtout le fait que l'actuel maire de Dakar ait « *mis devant le fait accompli* » les autres membres de la coalition en se posant de fait comme maire désigné alors qu'il fallait avant tout un consensus. Ce coup de gueule était venu de Imam Mbaye Niang, leader du Mouvement de la réforme pour le développement social (Mrds), battu par Khalifa Ababacar Sall lors de la constitution du bureau du conseil municipal. Ce dernier avait en outre dénoncé le fait que « *certains partis de Bennoo Siggil Senegaal [...] se considèrent comme des grands partis ont été à l'origine de frustrations énormes et ont réussi à être largement majoritaires sur les listes d'investitures* ».

Ces tensions illustrent clairement, comme nous le précisons tantôt, la place du territoire dans les enjeux électoraux et expliquent l'intensité des mobilisations autour de la gestion

de ces territoires. Le courroux de Imam Mbaye Niang s'explique par le fait que, en échouant dans sa conquête de la mairie de Dakar, il rate l'occasion de changer de statut et de prendre de l'épaisseur dans l'échiquier politique local et national.

Dans la compétition pour la conquête de la mairie de Dakar, il devait affronter Karim Wade, fils et dauphin déclaré du Président de la république, numéro deux du gouvernement. Ce dernier devait d'abord se légitimer et trouver un ancrage territorial, par une élection locale, avant de se présenter aux élections présidentielles.

Or, les électeurs sénégalais, attachés aux « *filles du pays* » n'ont pas apprécié le parachutage d'un *Sénéf*<sup>106</sup>, un sénégalais venu d'ailleurs à la tête de la mairie de Dakar. Difficile pour ces électeurs de confier la gouvernance du territoire qui représente toute leur fierté et leur identité culturelle à une personnalité dans laquelle ils ne se reconnaissent pas.

Le fait est que l'électeur dakarois est jaloux de son territoire et a tendance à faire confiance aux candidats partageant la même histoire que lui, parlant sa langue (le wolof), qui lui sont proches. Or, né à Paris, Karim Wade ne vivait au Sénégal que depuis l'accession de son père au pouvoir en 2000. C'est alors qu'il quitta son poste dans une banque londonienne pour travailler aux côtés de son père.

Pourtant, dans le contexte d'un territoire en proie à toute sorte de difficultés, il aurait été un homme providentiel car étant fils et conseiller personnel du président de la république, chargé, qui plus est, de la mise en œuvre de grands projets de l'Etat.

Malgré le fait qu'il ait multiplié des contacts avec des chefs traditionnels et religieux, en offrant des cadeaux aux notables, il n'aura jamais réussi à rivaliser avec Khalifa Ababacar Sall qui incarnait réellement le visage du dakarois d'origine et qui faisait partie des fils du terroir. Elu local depuis plusieurs années, et ancien ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec les Assemblées, il avait réussi à se constituer un important réseau à travers les territoires et cela constituait un véritable atout dans la mobilisation pour son élection.

Il serait tout de même important de préciser qu'au Sénégal le territoire avec son histoire, ses réalités et toutes ses composantes façonnent des identités dont se servent certains

---

<sup>106</sup> Sénéf ou Sénégalais de France est l'appellation donnée émigrés sénégalais ou aux autres personnes d'origine sénégalaise vivant exclusivement en France et ne venant au Sénégal que pour les vacances.

acteurs en les activant ou en les réactivant dans le cadre des combats politiques. Dans ce contexte, les différentes composantes du territoire se mobilisent ouvertement, par des réunions publiques, des meetings ou des consignes de vote, ou agissent en sourdine en influençant le choix des partis politiques dans la désignation de candidats aux élections locales.

Cet affrontement pour l'ancrage territorial, sur fond de visée présidentialiste, a également été observé à Thiès, deuxième commune du Sénégal où s'est opposé l'ancien président de la république, Abdoulaye Wade avec son ancien protégé, Idrissa Seck. Ce dernier, tombé en disgrâce suite à « *l'affaire des chantiers de Thiès*<sup>107</sup> », est passé à l'opposition.

Or, il a fait toute sa carrière dans l'ombre d'Abdoulaye Wade. Devenu indépendant et leader du parti *Rewmi*<sup>108</sup>, ce natif de Thiès se présenta aux élections présidentielles de 2006 et arriva en deuxième position. Il a par la suite été candidat aux élections locales de 2009 et a été réélu maire de Thiès.

Le rappel de ces faits nous permet de questionner le rapport de l'acteur politique au territoire, à travers le prisme de la territorialité et, par la même occasion, de réfléchir sur la construction du leadership à partir de ses actions sur un territoire. Dans le contexte thiessois, comme nous le verrons, Idrissa Seck s'est trouvé dans le développement territorial un créneau pour édifier ou plutôt renforcer son leadership. Sa démarche singulière du leadership se construisant par le haut tranche avec celle des acteurs ou des candidats à la mairie de Dakar qui, généralement, procèdent par mobilisation des éléments sociologiques locaux, notamment la religion et l'appartenance à la caste supérieure, pour être élus.

Ce rapport au territoire n'est pas le même au Congo. En effet, dans la mesure où la décentralisation n'est pas encore très bien assimilée par les usagers lesquels ne parviennent pas encore à distinguer les politiques publiques locales des politiques publiques nationales, il est difficile pour eux d'imputer à la collectivité locale les fruits d'une initiative locale réussie.

---

<sup>107</sup> Il s'agit du *Programme spécial d'investissements pour la préparation de la fête nationale de l'Indépendance, en Avril 2004*. Dans le cadre de cette opération, les fonds ont été débloqués et les travaux lancés. Mais à la surprise générale, ces travaux ont été arrêtés et le maire de Thiès a été démis de ses fonctions de premier ministre et écroué. C'est à ce moment que commença « *l'affaire des chantiers de Thiès* ». Il a été reproché à M. Seck d'avoir pioché dans les 46 milliards de francs Cfa, soit 70 126 548 euros, destinés au programme. Exclu du PDS, emprisonné pendant 190 jours et destitué de son poste de maire, il a finalement été blanchi.

<sup>108</sup> Le pays en wolof

Par conséquent, cette incompréhension de la décentralisation profite à certains notables et acteurs politiques ayant déjà une certaine longévité dans le microcosme politique national. Ces derniers profitent de leur proximité avec le pouvoir central, le cas de Pointe-Noire, ou d'un certain passé au sommet de l'Etat et/ou de l'absence d'opposants de taille, le cas de la Lékoumou, pour se poser en sauveurs du territoire. Les électeurs, quant à eux, se mobilisent, en faisant jouer la fibre ethnique, pour faire élire celui des candidats à même de faire un plaidoyer, auprès du pouvoir central, pour des investissements sur leurs territoires.

Dans le contexte congolais, Karim Wade, fils du président de la république, serait élu maire car étant l'homme le plus écouté et le plus puissant du régime. Or, au Sénégal, l'attachement au territoire, la tradition et plusieurs autres enjeux interviennent dans l'élection du maire.

Les évolutions récentes des élections locales au Sénégal, et à Dakar en particulier, tendent à montrer que l'appartenance et l'identification au territoire sont un atout majeur pour être élu maire de Dakar.

En effet, au temps du règne sans partage du régime socialiste, l'élection à la mairie de Dakar était plus aisée dans la mesure où l'opposition n'était pas suffisamment organisée et forte pour pouvoir déranger le candidat désigné par le parti au pouvoir. Pour autant, le candidat désigné par le pouvoir en place était choisi sur la base de critères sociologiques et géopolitiques. Par exemple, le choix de Mamadou Diop, maire de Dakar de 1984 à 2002, illustre parfaitement cette stratégie du parti socialiste.

En effet, ce dernier, figure politique et juridique national, est natif de Dakar. Son père a été un notable dans l'agglomération dakaroise. A l'époque, son élection à la mairie de Dakar le plaçait, de facto, au centre du pouvoir dans la mesure où, fils de Dakar, il devait, outre ses fonctions de maire, servir de passerelle entre les notables et le palais présidentiel. Son ancrage et sa connaissance du territoire dakarois qui pesé dans sa désignation par le parti socialiste.

Au final, par cette stratégie, ce choix d'une personnalité issue d'une famille reconnue et respectée permet de légitimer une élection qui aurait pu apparaître comme un parachutage. L'ancrage territorial, l'appartenance à une caste supérieure et la notoriété politique d'un fils d'un terroir ayant politiquement et professionnellement réussi sont

autant d'éléments qui participent à la légitimation d'un acteur et à son élection. Ce choix se fait généralement dans un climat de mobilisations occultes de castes, de groupes de pression, de leaders religieux et de chefs traditionnels qui préfèrent avoir pour interlocuteurs un des leurs, un fils digne de répercuter leurs doléances et de porter leurs messages au président de la république.

Dans la même perspective, l'élection, en 2002, de Pape Diop - que nous évoquions déjà plus haut - à la mairie de Dakar confirme cette même stratégie d'ancrage territorial et du choix de dakarois pur jus pour présider la capitale politique et économique du Sénégal.

En effet, emboitant le pas au régime socialiste, le pouvoir libéral d'Abdoulaye Wade, dans la foulée de l'alternance et du désir général de changement du peuple sénégalais, a lui aussi fait jouer la carte du natif de Dakar en désignant une personnalité proche des leaders religieux mourides (Mandang, 2009)<sup>109</sup> et d'ethnie lébou<sup>110</sup> comme son prédécesseur.

Cela étant, l'illustration la plus probante de ce lien territoire et leadership se trouve dans l'élection en 2009 de Khalifa Ababacar Sall à la mairie de Dakar.

En effet, natif de Grand-Yoff, dans l'agglomération dakaroise, le maire de Dakar paraissait bien enraciné dans cette capitale où il s'est forgé politiquement. De surcroît, ayant été adjoint au maire pendant sept ans, il était déjà au fait des enjeux du développement territorial et des problèmes auxquels sont confrontées les populations de cette ville.

Son élection a mis en exergue la différence avec Pointe-Noire et Sibiti au Congo. Alors qu'au Congo, ne serait-ce que pour le cas de Pointe-Noire, le soutien de la présidence de la république garantit presque l'élection, au Sénégal, pour le cas de Dakar, être porté par le parti au pouvoir et, surtout, par le palais de la république n'est pas un gage pour être élu, quand bien même on serait fils et dauphin du président de la république. L'échec de Karim Wade en est une preuve.

---

<sup>109</sup> Mandang, op. cit, page 86

<sup>110</sup> Les recherches effectuées sur wikipedia.org permettent de savoir que « *Les Lébus constituent une communauté au Sénégal. Traditionnellement pêcheurs mais aussi agriculteurs, ils sont concentrés dans la presqu'île du Cap-Vert (Dakar) qu'ils occupent déjà à l'arrivée des premiers colons dans la région. Ils parlent la langue wolof, qui contrairement à ce qui est admis, n'est pas la langue initiale de ces derniers. La langue wolof était la langue d'origine des lébus. Ils ont été les haut-parleurs d'origine du wolof. Ils sont désormais majoritairement musulmans, mais ont conservé des pratiques issues de leur religion traditionnelle.* »

L'autre réflexion qui ressort de cette situation est celle de l'enracinement ou de l'ancrage du candidat sur le territoire. L'électeur dakarois est jaloux de son territoire et a tendance à faire confiance aux candidats qui partagent une certaine histoire avec lui, qui parlent sa langue, qui sont moins élitistes, bref qui lui sont proches. Or, né à Paris, Karim Wade ne vit au Sénégal que depuis l'accession de son père au pouvoir en 2000. C'est alors qu'il quitta son poste dans une banque londonienne pour travailler aux côtés de son père.

Khalifa Ababacar Sall, par contre, bien que né à Louga, s'est construit politiquement au Sénégal, à Dakar en particulier, où il a gravi un à un les échelons aussi bien au sein du parti socialiste que dans les instances territoriales locales. En 2009, à cinquante-trois ans, il faisait déjà partie des « *grands notables* » local et national.

Pourtant, dans le cas congolais du département de la Lékoumou, Karim Wade aurait été un homme providentiel car étant fils et conseiller personnel du président de la république, chargé de la mise en œuvre de grands projets et président de l'Agence nationale de l'Organisation de la conférence islamique (Anoci).

A la tête de cet organisme, créé pour préparer et organiser le onzième sommet de l'Organisation de la conférence islamique (Oci) devant réunir, à Dakar, les responsables de cinquante-sept Etats musulmans, Karim Wade aura piloté un grand projet de dotation de la ville en infrastructures routières et voiries. En moins de quatre ans, il a réussi à changer le visage de Dakar qui est devenu l'une des capitales les plus modernes d'Afrique subsaharienne.

Dans un contexte de ressources rares, les dakarois auraient pu voir en lui celui qui, grâce à ses relations privilégiées avec le chef de l'Etat, pouvait faire débloquer des finances nécessaires pour des projets de développement territorial et pour une réponse aux problèmes d'adduction d'eau potable et d'électricité auxquels ces populations font quotidiennement face. Mais, ce dernier n'était pas suffisamment ancré sur le territorial.

Malgré sa volonté de rattraper ce retard en multipliant des contacts avec des chefs traditionnels et religieux, en offrant des cadeaux aux notables, il n'aura jamais réussi à égaler Khalifa Ababacar Sall qui incarnait vraiment le territorial et qui faisait parti des fils du terroir ayant réussi politiquement et professionnellement.

Elu local depuis plusieurs années et ancien ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec les Assemblées, il avait réussi à se constituer un important réseau à travers les territoires. Il connaissait plusieurs élus et cela constituait un véritable atout dans la mobilisation pour son élection.

Au-delà du manque ou de la faiblesse de son réseau à travers les territoires, Karim Wade aurait pu faire jouer son statut et sa fonction de numéro deux du gouvernement. Mais il a été très difficile de briser la tradition de l'identification, de l'appartenance et de l'ancrage territorial qui a caractérisé les différentes élections à Dakar. En effet, autant l'élection présidentielle reste ouverte, dans la mesure où aucun chef de l'Etat sénégalais n'est natif<sup>111</sup> de Dakar, autant dans l'élection du maire de Dakar le critère de l'appartenance au territoire reste capital. Pour preuve, hormis Khalifa Ababacar Sall qui est né à Louga, mais qui a passé toute sa vie à Dakar et y a développé un réseau, les autres maires sont des dakarois d'origine.

On peut retenir qu'au Sénégal, à Dakar en l'occurrence, les racines, l'origine sociale, l'appartenance au territoire et une certaine expérience politique sont des éléments qui permettent à l'acteur d'acquérir la légitimité en tant que leader et représentant d'un territoire. Le territoire avec son histoire, ses réalités et toutes ses composantes façonnent des identités dont se servent certains acteurs qui les mettent en valeur en les activant ou en les réactivant dans le cadre des combats politiques. Dans ce contexte, les différentes composantes du territoire se mobilisent ouvertement, par des réunions publiques, des meetings ou des consignes de vote, ou agissent en sourdine en influençant le choix des partis politiques dans la désignation de candidats aux élections locales.

En faisant un parallèle avec le cas du département de la Lékoumou où le choix a été porté sur un homme d'expérience et ami du chef de l'Etat, quand bien même, jusqu'à son élection, il ne fut pas suffisamment enraciné dans le territoire, car ayant quitté son terroir depuis au moins quarante années, on constate qu'au Sénégal le choix des dirigeants locaux se fait sur d'autres considérations. L'électeur dakarois a besoin d'un leader qui soit enraciné, qui lui soit proche et qui lui apporte des solutions. Sur ce dernier point, on pourrait objecter le déséquilibre dans la comparaison des enjeux électoraux au sein d'une grande capitale et au sein d'un territoire rural.

---

<sup>111</sup> Senghor était né à Joal ; Abdou Diouf à Louga ; Abdoulaye Wade à Kebemer ; Macky Sall à Fatick.

En effet, nous verrons plus loin qu'à Dakar et à Thiès les dynamiques de la décentralisation ne sont pas tout à fait les mêmes, même si l'on peut noter le caractère indépendant et une certaine maturité des élus locaux des deux territoires. Aussi, la proximité avec les pouvoirs religieux demeure un atout pour

### 7.3. Le soutien des leaders religieux comme atout pour l'acteur politique

Une des caractéristiques, très prononcées, de l'espace politique local et national sénégalais demeure la proximité des milieux politiques avec le monde religieux. En effet, de tout temps, les leaders religieux sénégalais, les marabouts en l'occurrence, ont toujours joué un certain rôle dans l'espace politique sénégalais. Bien que ce rôle ne soit pas formellement défini, ils occupent une place importante dans le dispositif politique local et national. Rien de plus normal dans ce pays à quatre vingt dix pourcent musulmans.

En outre, il conviendrait d'insister sur l'islam traditionnel pratiqué par les sénégalais. Un islam mêlant tradition et coran. Presque tous les musulmans sénégalais sont disciples d'un marabout *mouride, tidjiane, niassène, layene*, etc. Les leaders politiques ne s'en échappent pas.

L'influence des leaders religieux a une telle importance que même Abdoulaye Wade, au temps où il était président de la république du Sénégal, n'a jamais caché le fait qu'il soit disciple de Serigne Saliou Mbacké, calife général de la confrérie des mourides, décédé en 2007. Lors d'une de ses allocutions à la télévision nationale sénégalaise, en 2003, Abdoulaye Wade déclarait : « *Si Serigne Saliou Mbacké veut prendre le pouvoir, personne ne pourra l'en empêcher.* »

En 2001 déjà, quelques intellectuels sénégalais s'élevaient contre ce mélange de genres, par le régime en place, entre la politique et la religion. C'est ainsi que, Ousseynou Kane, le chef du département de philosophie de l'université Cheikh-Anta-Diop de Dakar, réagissait contre « *l'attitude d'Abdoulaye Wade qui s'était rendu à Touba [capitale des mourides] pour se prosterner, en signe d'allégeance, devant Serigne Saliou Mbacké, alors calife général de la confrérie des mourides*<sup>112</sup>. » A cette critique, le

---

<sup>112</sup> Seck, C-Y., « *Sénégal, la leçon de Dakar : Quand la religion se mêle de politique* », Jeuneafrique.com, mars 2010

Président Wade avait répondu : « *Je suis allé à Touba en disciple mouride, et non en ma qualité de chef de l'État*<sup>113</sup>. »

De fait, les acteurs politiques sénégalais usent de l'appartenance à une confrérie comme un élément de mobilisation de l'électorat. Ainsi, tous les candidats aux élections locales, et même nationales, en plus de leur appartenance à un territoire, se lancent toujours dans la quête au parrainage par un leader religieux de premier plan et n'hésitent pas à exhiber l'étoffe confessionnelle pour mobiliser massivement les électeurs. C'est ainsi que le maire de Dakar, Khalifa Ababacar Sall, parle fièrement de son homonymie avec Khalifa Ababacar Sy, ancien khalife général de la confrérie *tidjiane*.

Dans sa présentation, sur le site Internet de la mairie de Dakar, on peut lire : « *Khalifa Sall veut refléter les vertus de son homonyme. L'animateur de l'équipe municipale raconte : "Serigne Babacar Sy*<sup>114</sup> *était d'une grande foi, un homme de convictions. Il avait le sens du respect de l'autre, l'humilité, la modestie, la culture de l'honnêteté, la vérité, la préservation de l'honorabilité et de la dignité. C'était quelqu'un qui savait qui il était, ce qu'il représentait et pourquoi il était là. S'il a pu propager l'œuvre de son père, c'est parce qu'il a été imbu de toutes ces valeurs. J'essaie de m'adapter à ces valeurs. C'est quelqu'un à qui je dois la vie".*»

Soucieux de plaire aux disciples d'autres confréries, et de s'attirer leurs faveurs, dans la perspectives d'autres échéances électorales, il joue à un petit jeu d'équilibriste en se déclarant aussi « *admirateur des défunts marabouts, Serigne Fallou, Baye Niassé et Thierno Seydou Nourou* », tous leaders religieux importants ayant des millions de disciples au Sénégal.

Idrissa Seck, maire de Thiès, quant à lui, n'a jamais caché son appartenance et son attachement à la confrérie mouride. Avant chaque élection, il se rend toujours à Touba, capitale de la confrérie, recevoir les bénédictions du khalife général des mourides. C'est ainsi qu'en 2011, alors qu'il était candidat aux élections présidentielles, il se rendit à Touba recevoir les prières et la bénédiction de Sidi Cheikh Moukhtar Mbacké, khalife général des mourides. Celui dont les proches surnomment Mara (diminutif de marabout) pour sa connaissance du courant est aussi proche de Modou Kara Mbacké, membre de la

---

<sup>113</sup> Idem

<sup>114</sup> Seydi Ababacar Sy (1885-1957) est un marabout qui fut calife général des tidjanes du Sénégal de 1922 à 1957

famille du calife général des mourides et fondateur du Parti de la vérité pour le développement (PVD).

Il est quasi certain que les disciples mouride, tidjiane, niassène et layène obéissent presque au doigt et à l'œil aux directives de leurs marabouts. D'où ce qui peut être qualifié, à tort ou à raison, de courtoisie des hommes politiques mais que nous mettrons ici sur le compte de la stratégie politique voire du clientélisme. En fait, les acteurs politiques sénégalais sont convaincus que le fait de s'afficher avec le marabout ou le simple fait de se proclamer disciple de ce dernier est une garantie de suffrages au futur scrutin.

C'est dans ce sens que Bacary Domingo Mané, Journaliste à Sud quotidien<sup>115</sup>, parle des « *"politiques religieux", c'est-à-dire des hommes politiques comme Moustapha Niassé, Idrissa Seck, Me Wade qui utilisent la religion comme lien social fort. La religion dans ce cas constitue un élément de marketing politique*<sup>116</sup>. »

En fait, dans la démocratie sénégalaise, lors des mobilisations électorales, le fait religieux est incontournable. Dans ce contexte, l'ancrage territorial et le leadership sont la somme d'un certain nombre de considérations relatives à l'origine sociale, la caste, la religion et l'érudition. Cela va sans dire qu'un leader chrétien, dans un pays où l'islam est dominant à plus de quatre-vingt-dix pourcents, a très peu de chances d'être élu dans des territoires comme Dakar et Thiès où les considérations religieuses, et celles relatives aux castes, sont prégnantes.

Cette influence des leaders religieux vient du fait qu'à l'indépendance du Sénégal, ces marabouts ou certains de leurs descendants étaient considérés comme des légendes vivantes. Forts des rapports qu'ils ont entretenus des années durant avec le pouvoir colonial et du traitement privilégié qui leur a été réservé par ces derniers pour contenir ces leaders qui avaient une forte emprise sur des populations, ils développèrent une influence importante dans le jeune Etat indépendant. Grâce à l'apport financier des fidèles, ils ont développé par ailleurs un certain pouvoir économique.

---

<sup>115</sup> Sud quotidien est l'un des principaux journaux sénégalais

<sup>116</sup> Ces propos sont tirés d'un colloque organisé en mars 2007 dans le cadre d'un partenariat entre Northwestern University (Evanston, Illinois, USA) et le Centre de Recherche Ouest Africain (Warc / Croa, Dakar, Sénégal), autour du thème : « *L'Islam et la sphère publique en Afrique en général, le cas du Sénégal en particulier* » in <http://www.wluml.org/fr/node/3538>

Ainsi, l'avènement de la décentralisation n'a pas modifié cette réalité sociologique. Tout au plus, il a déplacé le champ des enjeux. Les rapports religion-Etat qui étaient plus forts au sommet de l'Etat quittent alors le centre pour la périphérie. C'est d'ailleurs dans ce sens que Giorgio Blundo écrit : « *Toute intervention extérieure de type volontariste - qu'elle vise à implanter de nouveaux modes de gestion, de nouvelles règles juridiques, de nouvelles formes d'autorité et de légitimité ou de nouvelles techniques de production - ne trouve jamais un terrain institutionnel vierge, mais elle investit des arènes sociopolitiques locales complexes, déjà structurées et traversées par des groupes stratégiques aux intérêts multiples et parfois contradictoires*<sup>117</sup>. »

Qui plus est, dans le cadre de la décentralisation, le pouvoir des religieux se retrouve renforcé. En effet, sur le plan local, le marabout habitant généralement la province, est plus proche de ses disciples que ne le sont d'autres acteurs. L'acteur qu'il proclame comme son candidat à une élection est le choix qui s'impose à ses disciples, d'autant plus que la parole du marabout est considérée comme une parole divine.

A titre de comparaison, la décentralisation congolaise ne connaît pas cette réalité à cause de l'absence de personnalités considérées comme des leaders religieux pouvant influencer sur l'action politique nationale ou locale. Dans le cas du Congo, la décentralisation a, à la rigueur, marqué le retour des rois dans le jeu politique. Ces derniers, longtemps méprisés par le régime communiste et monopartite, comptent aujourd'hui parmi les personnalités locales pouvant influencer, dans une certaine mesure, sur les processus électoraux. Ils ont aujourd'hui des cartes à jouer dans les jeux de pouvoirs mais n'en usent pas encore suffisamment car étant encore dépendants financièrement de l'Etat central et essaient encore de reconstruire le prestige des traditions.

En effet, ceux qui sont actuellement rois, ces héritiers des trônes, ont longtemps été coupés de la tradition à cause de l'ancien système politique. Ils ont longtemps baigné dans la tradition moderne et doivent encore s'imprégner de la tradition royale ancestrale. En guise d'illustration, le prince héritier du trône de Loango, Moë François Fouti-Loemba vit en France où il travaille au sein du groupe Atos Origin en tant que Consultant en métrologie dans l'optimisation et la résolution des problèmes de performances dans les réseaux et applications informatiques.

---

<sup>117</sup> Blundo, op. cit., page 84

Leur prestige actuel ne leur permet pas encore d'avoir une incidence notable sur le jeu politique local ou national. Ainsi, alors qu'au Sénégal proclamer son appartenance à une confrérie ou sa proximité à un leader religieux conforte presque le leadership, au Congo les acteurs politiques n'affichent que subsidiairement la proximité avec le roi. Au Sénégal c'est un atout incontournable et déterminant, au Congo c'est simplement un plus. Cela s'explique par le fait qu'au Sénégal le marabout est omniprésent. Tout musulman, ou presque, quel que soit son âge, est disciple d'un marabout ou appartient à une confrérie. Or, au Congo, les jeunes, forces vives d'une élection ne connaissent que très peu le prestige du roi.

Ainsi, alors qu'au Sénégal l'ancrage territorial et le leadership résultent de considérations socio-politico-religieuses, au Congo, de façon générale, le leadership précède l'ancrage territorial en ce sens qu'il faut d'abord se construire une renommée sur le plan national, par la longévité politique et le capital économique développé, avant de prétendre négocier un ancrage territorial.

Cela étant, nous avons vu, dans la partie concernant la commune de Dakar, la particularité des paramètres à prendre en compte dans les mobilisations autour d'un acteur, particulièrement le rapport entre l'ancrage territorial et leadership.

Quelles peuvent être les mêmes dynamiques au sein d'une ville secondaire telle que la commune de Thiès ?

Il convient de préciser que les enjeux ne sont pas les mêmes à Dakar qu'à Thiès. Dakar est la ville la plus importante du Sénégal pour son importance politique et économique alors que Thiès est un territoire stratégique et d'une certaine importance pour le régime libéral qui en avait fait son fief durant les années où Abdoulaye Wade était dans l'opposition.

Le fait marquant sur ce territoire, depuis bientôt une décennie, a été la tumultueuse relation entre le maire de Thiès et Abdoulaye Wade, à l'époque président de la république du Sénégal. En effet, Idrissa Seck, maire de la «  *cité du rail*  » a été l'un des anciens fidèles du président Wade durant toute la période où il a été dans l'opposition. Celui qui se déclarait «  *fils d'emprunt*  » du président de la république a même été pendant longtemps le secrétaire général de l'actuel parti au pouvoir (PDS).

Natif et habitant de Thiès, il est considéré comme l'une des chevilles ouvrières de la victoire d'Abdoulaye Wade aux élections présidentielles de 2000. Nommé directeur de cabinet du président de la république, avant d'être élu maire de Thiès, et d'être propulsé à la tête du gouvernement en 2003, il convainc son mentor de délocaliser à Thiès la célébration du quarante-quatrième anniversaire de l'indépendance du Sénégal, en 2004. Une façon, selon lui, de remercier les habitants de cette ville, qui ont toujours porté leur parti durant toutes les années d'opposition.

L'organisation de cet événement est précédée par de grands investissements dans les travaux de bitumage de la ville et de construction de nouvelles infrastructures. Ce dans le but de transformer et de moderniser la ville de Thiès qui ressemblait plutôt à un grand village africain. Cette opération a été appelée « *Programme spécial d'investissements pour la préparation de la fête nationale de l'Indépendance, en Avril 2004.* »

Avec l'accord du président de la république, les fonds ont été débloqués et les travaux lancés. Mais à la surprise générale, ces travaux ont été arrêtés et le maire de Thiès a été démis de ses fonctions de premier ministre et écroué. C'est à ce moment que commença « *l'affaire des chantiers de Thiès* ». En fait, il a été reproché à l'ancien dauphin du président de la république d'avoir pioché dans les quarante-six (46) milliards de francs Cfa destinés aux chantiers de Thiès. Exclu du PDS, emprisonné pendant cent-quatre-vingt dix-neuf jours et destitué de son poste de maire de Thiès, ce dernier a été blanchi au bout de compte.

A sa sortie de prison, il créa son propre parti politique, *Rewmi*<sup>118</sup>, se présenta aux élections présidentielles de 2006 et arriva en deuxième position. Il a par la suite été candidat aux élections locales de 2009 et a été réélu maire de Thiès.

Il a été l'un des principaux acteurs de l'opposition et a participé à la défaite de son ancien mentor à partir de la « *capitale du refus* » où il n'avait point cessé d'exiger l'achèvement des travaux de Thiès lesquels, estime-t-il, ont été stoppés parce que le président craignait qu'il lui fasse de l'ombre. C'est donc ainsi qu'il avait souhaité sa mort politique.

Le rappel de ces faits nous permet une fois de plus de questionner le rapport de l'acteur politique à son territoire et, par la même occasion, réfléchir sur la construction du leadership à partir de ses actions sur un territoire. Dans le contexte thiessois, Idrissa Seck,

---

<sup>118</sup> Le pays en wolof

natif de Thiès, s'est trouvé dans le développement territorial un créneau pour édifier ou plutôt renforcer son leadership. En effet, il a été élu maire de Thiès dans la foulée de l'alternance grâce, aussi, à la figure et au leadership d'Abdoulaye Wade. Le fait est que, malgré des années d'activisme à Thiès, il n'avait jamais réussi à remporter les élections locales dans cette commune. Le vent de l'alternance et l'usure du régime socialiste lui auront permis d'être élu. Ainsi, pour asseoir et confirmer son leadership et se préparer en tant que successeur de son mentor, il a profité de sa proximité avec le président de la république et de sa position de premier ministre pour réaliser les grands travaux à Thiès.

On peut prétendre que le leadership d'Idrissa Seck était à relativiser à cause du fait qu'il n'avait jamais réussi à remporter seul les élections locales à Thiès, c'est-à-dire avant l'accession de son mentor au pouvoir. De surcroît, il faisait partie d'un parti dominé par une personnalité dont le leadership était incontestable et qui, forcément, lui faisait l'ombre d'autant plus qu'il le qualifiait de « fils adoptif ». Ainsi, pour se préparer à prendre le relais de son mentor, il choisit plutôt la démarche d'un leadership qui se construit par le haut en profitant, comme il a été sus-souligné, de sa position dans le gouvernement pour réaliser des travaux dans le département stratégique de Thiès, et principal fief du parti.

Sa démarche a été singulière, dans le contexte sénégalais, car tranchant avec celle des acteurs ou des candidats à la mairie de Dakar qui, généralement, procèdent par mobilisation des éléments sociologiques locaux, notamment la religion et l'appartenance à une certaine caste, pour être élus. Son cas peut être mis en perspective avec les acteurs congolais qui se servent de leur position au sein du pouvoir central pour se construire un leadership politique local. A la seule différence qu'Idrissa Seck use aussi, et surtout, de la fibre religieuse et moins de la caste car étant issu d'une caste défavorisée. C'est dans cette optique que nous faisons la distinction entre leaders issus du terroir et leaders du terroir.

Les leaders issus du terroir sont ceux que nous avons identifiés au Congo, dans le département dans la Lékoumou en l'occurrence. Ce sont ces acteurs déconnectés du territoire depuis plusieurs années qui se construisent un parcours politique à travers des fonctions non électives au sein du pouvoir central. Leur longévité politique, leur notoriété et le capital économique accumulé les années durant leur permettent de revenir dans leurs territoires d'origine, là où ils sont nés, et de s'imposer comme des hommes providentiels,

en faisant valoir leur capacité à mobiliser les ressources indispensables pour la réalisation des projets d'intérêt local, leur entregent, leur habileté à établir des connexions et des contacts utiles avec le pouvoir central. Agissant dans un contexte pluri ethnique, dans lequel les principales ethnies présentes sur le territoire se regardent en chiens de faïence, ils réussissent ainsi, par le jeu de la territorialité<sup>119</sup> (Kourtessi-Philippakis et Treuil, 2011<sup>120</sup>), à mobiliser autour de leur candidature et à assembler, bon gré mal gré, les différents segments sociaux. Grâce à leurs arguments politiques et économiques, ils parviennent à fusionner des petits territoires ethniques en un seul territoire politique sur lequel ils règnent.

Les leaders du terroir sont ceux qui construisent leur leadership à partir de leur territoire d'origine en s'imposant, par différentes stratégies comme la personnalité à même de porter haut les voix des ressortissants d'un territoire, de valoriser ce territoire et de le défendre au niveau central. Ces leaders, qu'on trouve généralement au Sénégal, agissent dans le contexte où la religion et les pesanteurs traditionnelles, les castes en l'occurrence, sont prégnantes. Ils doivent gagner la confiance des leaders religieux, être adoués par eux et aussi être issus de la bonne caste.

Il y a aussi des acteurs hybrides, jouant à la fois de la fibre nationale et la fibre locale. Ces derniers utilisent le discours de l'ancrage local, de leurs origines sociales, de leur histoire personnelle, de leur appartenance à une confrérie religieuse et à un territoire qu'ils lient à leur parcours politique. Ils se considèrent comme représentants à l'échelle nationale de leur territoire. Sur le plan national, pour se donner une envergure de leader national, ils développent le discours de la compétence et de l'expérience nécessaire pour développer le pays.

Idrissa Seck correspond à cette dernière catégorie hybride. Il a toujours évoqué ses origines modestes, son apprentissage de la vie à Thiès et son ascension sociale grâce à la volonté et au soutien de certains parrains comme Abdoulaye Wade. Issu d'une caste moins favorisée, mais très proche des leaders religieux de premier plan, il devait parachever le processus d'édification de son leadership par la réalisation des travaux

---

<sup>119</sup> Dans "*Archéologie du territoire, de l'Égée au Sahara*", Georgia Kourtessi-Philippakis et René Treuil définissent la territorialité comme la tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de contrôler d'autres personnes, phénomènes ou relations et d'imposer son contrôle sur une aire géographique, appelée *territoire*.

<sup>120</sup>Kourtessi-Philippakis, G., et Treuil, R., op. cit., 66

jamais initiés sur son territoire d'origine. Ce faisant, il surmontait l'écueil de la caste et se posait comme le successeur naturel d'Abdoulaye Wade.

Telle est d'ailleurs la quintessence des informations que nous avons glanées, à ce sujet, durant nos entretiens. S. Mangane, une figure de la politique locale, explique cette situation de la manière suivante : *« Seck a été l'artisan le plus important de la victoire de Wade en 2000. Il était convaincu qu'il succéderait à ce dernier après ces deux mandats. C'est pour cette raison qu'il devait se préparer, qu'il devait se présidentialiser. Pour ce faire, il a choisi Thiès comme son laboratoire. Il se disait que s'il réussit à transformer Thiès, qui était le principal fief du parti, et sa ville depuis toujours, il fera l'unanimité et il serait difficile que son appartenance à une certaine caste soit un obstacle. Surtout qu'il a toujours eu une côte auprès des leaders mourides. Le problème c'est que, très vite, Wade a compris sa stratégie qui ne l'arrangeait pas du tout. En fait, ses ambitions dérangeaient Wade qui, entre-temps, avait secrètement décidé de préparer son fils à lui succéder. C'est pour cette raison qu'il est tombé en disgrâce. »*

Ainsi, emprisonné à cause des chantiers de Thiès, il s'est posé en victime et en défenseur des populations de Thiès à qui il expliqua que c'est parce qu'il tenait à leur offrir un cadre de vie meilleur qu'il a été envoyé en prison. Sa réélection en 2009 apparaît donc comme la validation de sa stratégie d'ancrage territorial et d'édification d'un certain leadership local.

Libéré de l'ombre dominante de son ancien mentor, il passa à l'opposition et créa son propre parti, devenant le principal opposant. Le moins qu'on puisse dire c'est que ne trouvant pas d'opposant de taille sur l'échiquier local, Idrissa Seck s'oppose directement au président de la république avec des arguments fondés sur le développement territorial. De son rêve de devenir leader local, il est devenu un des leaders nationaux et principal opposant. Dans ce cas précis, on peut dire que quand l'enracinement sur le territoire ne suffit pas comme atout pour être élu, le territoire est autrement utilisé comme un élément de la stratégie politique de l'acteur.

Cela est d'autant plus vrai que dans son opposition au président Wade, Seck a tout le temps utilisé le territoire comme un élément de son discours politique. C'est dans cette perspective que, le 6 octobre 2011, lors d'une visite au guide religieux mouride, Serigne Modou Kara Mbacké, qui a été l'un de ses soutiens lors de ses mois passés en prison, le maire de Thiès adressa au chef de l'Etat le message suivant : *« Terminez d'abord les*

*Chantiers de Thiès avant d'entamer d'autres Projets* !<sup>121</sup> ». En effet, Idrissa Seck estime que les populations de Thiès ont été victimes des inondations de juillet 2011 à cause des travaux inachevés de Thiès. Or, entre-temps, le chef de l'Etat continue de promettre d'autres investissements sur ce même territoire alors que d'autres problèmes ne sont pas encore résolus.

Le rappel de ces faits a le mérite de montrer l'importance du territoire dans les enjeux politiques sénégalais. A travers les rapports de force et les jeux de pouvoirs entre acteurs politiques de premier plan, on perçoit l'opportunité qu'offre la décentralisation dans la construction d'un parcours politique. Aussi, le territoire devient, dans ce contexte, un argument de mobilisation au-delà des castes.

Par ailleurs, lorsqu'ils sont privés de fonctions politico-administratives particulières au niveau national, certains acteurs se rabattent sur le territoire, mieux sur leur terroir d'origine, et s'en servent comme un outil qui leur confère de l'étoffe. Dans le même ordre, d'autres utilisent l'espace géographique, avec tout ce qu'il comporte comme réalités politiques, économiques, sociales et culturelles, pour se maintenir au pouvoir.

Au bout du compte, dans le contexte de la décentralisation sénégalaise, celle de la commune de Thiès en particulier, le territoire est en même temps apprécié dans le sens où l'apprécie Guy Di Méo<sup>122</sup> et convoité par les politiques en quête de légitimation, pour sa fonction utilitaire et, précisément, pour des visées électorales.

Les précédents développements nous ont permis d'apprécier l'utilité du territoire pour l'acteur politique. En effet, au fil des lignes, nous pouvons réaliser que quels que soient les contextes ou les configurations territoriales, quelles que soient les stratégies utilisées pour s'ancrer sur le territoire, tous visent le leadership et, *in fine*, le positionnement dans l'échiquier politique national. Le territoire leur sert d'objet de mobilisation autour de la construction de leur parcours politique.

Cependant, pour certains acteurs, l'ancrage territorial et la conquête d'une collectivité territoriale sont une étape décisive vers des fonctions plus importantes, précisément la magistrature suprême. Par conséquent, la conquête d'une importante collectivité territoriale, sa gestion, les accords de coopération décentralisées qu'il aura conclus avec

---

<sup>121</sup> <http://www.thiesvision.com>

<sup>122</sup> Di Méo, op. cit, page 12

des collectivités locales du Nord, la réalisation de grands investissements impactant directement l'environnement socio-économique et culturel des usagers, et améliorant leur cadre de vie, deviennent des arguments et des éléments justifiant de la capacité d'un acteur à prétendre gouverner à l'échelon supérieur.

La gouvernance locale ou territoriale devient clairement une passerelle vers la gouvernance nationale en ce sens qu'elle permet à l'acteur politique, au leader local, de se parer du costume de gestionnaire sérieux, de personnalité capable de gouverner à l'échelle nationale et d'être un acteur à même d'agir dans la gouvernance globale.

Nous concevons ici la gouvernance territoriale à travers le prisme individuel et institutionnel. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous l'entendons comme cette capacité pour l'acteur politique, ou les groupes organisés autour de sa personne, à combler les carences du gouvernement central dans la satisfaction des besoins locaux, notamment dans l'apport des réponses rapides, concrètes et nécessaires aux préoccupations locales, et essentiellement dans les domaines économiques et sociaux. Institutionnellement, elle est appréciée, suivant la définition de Gilly, « *comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement.*<sup>123</sup> ».

Cela étant, toutes ces considérations expliquent le fait que, Abdoulaye Wade, président de la république à l'époque, ait voulu reprendre le contrôle de ce territoire qui lui a été longtemps acquis. Il s'agissait d'écarter un dauphin qui ne cachait plus ses ambitions et qui savait que les chantiers de Thiès étaient pour lui un bon coup pour écarter ses concurrents et s'affirmer comme le plus à même, de par ses compétences dans la gouvernance locale, de prétendre à la magistrature suprême. D'ailleurs, même avec des travaux arrêtés, lors des élections présidentielles de 2007, il avait talonné le chef de l'Etat en arrivant en deuxième position.

En fait, Thiès était devenu un enjeu important pour les élections présidentielles. Idrissa Seck, n'ayant plus d'autres espaces pour démontrer sa capacité à présider aux destinées

---

<sup>123</sup> Gilly J-P., Leroux, I., Wallet, F., « *Gouvernance et proximité* », in Pecqueur B., Zimmermann J-B., *Economie de proximités*, Hermès-Lavoisier, Paris 2004

du Sénégal, car n'ayant pas de fonctions gouvernementales, s'était servi des retombées de son activité à la mairie de Thiès pour convaincre un large électorat de sa capacité à gouverner le Sénégal. Les résultats des élections étaient en quelque sorte la reconnaissance de sa compétence à présider.

Dans la perspective des élections présidentielles de 2012, craignant que son opposant ait encore pris de l'envergure, le chef de l'Etat qui briguait un troisième mandat, non sans modifier la Constitution, a usé de tous les moyens pour isoler et affaiblir son ancien dauphin qu'il a, au demeurant, cherché en vain à faire revenir au sein du PDS. C'est donc ainsi qu'il décida de semer le trouble au sein du parti dirigé par Idrissa Seck et au sein du conseil municipal de Thiès en provoquant la transhumance de certains conseillers municipaux proches de son désormais opposant. Il s'agissait d'amoindrir son leadership.

Pour ce faire, il a procédé par l'instrumentalisation des militants du parti dirigé par son opposant. En fait, les principaux proches du maire de Thiès, aussi bien au sein de son parti que du conseil municipal, ont été membres du PDS. Ces jeunes militants avaient gardé quelques liens avec leur ancien parti et les officines du parti au pouvoir connaissaient chacun de ceux qui constituaient l'Etat-major du président de Rewmi. C'est dans ce sens qu'un bras de fer a été engagé en septembre 2011, par une frange de conseillers municipaux, contre l'édile de Thiès en vue de le destituer.

En effet, ce collectif, des 25 conseillers municipaux, constitué par des responsables de la Génération du concret, mouvement politique de Karim Wade (fils du chef de l'Etat et Ministre d'Etat, ministre de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures) et du Parti démocratique sénégalais (PDS) était résolu à faire partir le maire de la ville de Thiès. Ceux qui avaient jusque-là fait la force du leader de Thiès réclamaient, par la voix de leur porte parole Ameth Mbaye, que : « *L'actuel maire de la ville, Idrissa Seck, [devait] partir car il a rompu le contrat qui le lie aux populations de la commune parce qu'il a été incapable de résoudre la souffrance de ses mandants*<sup>124</sup> ».

En fait, il lui a été reproché de ne pas apporter des réponses aux problèmes de ramassage d'ordures, d'insalubrité, d'éclairage public et d'inondations auxquels les populations sont obligées de faire face depuis quelques années. C'est donc ainsi que ce collectif

---

<sup>124</sup> [www.amwsentv.com](http://www.amwsentv.com)

préconisait la mise en place d'un « *conseil municipal populaire, capable de prendre en charge l'ensemble des préoccupations des populations de la commune.*<sup>125</sup> »

On constate ainsi que l'argument ressorti est celui de l'incompétence du maire à pouvoir répondre efficacement aux besoins et problèmes des usagers. Cette stratégie avait pour but de le rendre moins crédible sur sa prétention à pouvoir gouverner un Etat alors qu'il ne parvenait pas à gérer une commune. A ces accusations, le maire de Thiès avait rétorqué que cette situation est causée par l'arrêt des chantiers, voulu par le chef de l'Etat et président du PDS.

Toutes ces tensions s'expliquent par le fait que les dynamiques territoriales au Sénégal ont franchi un certain cap où les exécutifs locaux sont jugés sur leur capacité à mobiliser des ressources, à concevoir des programmes, à les mettre en œuvre et surtout à apporter des réponses et des solutions aux multiples problèmes qui se posent localement. C'est sur cet argument basé sur la compétence qu'ils mobilisent l'électorat.

Aussi, l'électeur sénégalais est arrivé à une certaine maturité qui lui permet de faire la distinction entre une initiative étatique et une action issue des politiques publiques locales. C'est cela qui pousse les acteurs politiques à se justifier et à prouver leurs capacités et leurs compétences à diriger plus qu'une collectivité territoriale. Cette réalité est aussi valable pour Thiès que pour Dakar. Même si dans cette dernière les enjeux sont différents et d'une autre taille.

Le maire de Dakar, par exemple, par crainte d'être jugé pour faiblesse des résultats, ce qui pourrait être un handicap pour sa réélection ou pour ses ambitions présidentielles, est obligé de se justifier. C'est dans cette optique que dans une lettre adressée aux habitants de Dakar, en fin d'année 2013, il écrivait ceci : « *Au cours du premier semestre de l'année 2013, l'exécution du budget a été fortement contrainte par un retard dans l'émission des rôles d'impôts locaux (patentes et foncier bâti) par la direction générale des Impôts et des Domaines. Alors qu'ils devaient parvenir aux services de recouvrement dès février, les rôles d'impôts locaux n'ont été disponibles qu'à la fin du mois de juin. Cette situation, due principalement à l'application du nouveau Code général des Impôts, a eu pour conséquence de retarder le recouvrement des recettes tirées des impôts locaux qui constituent plus de 80% de nos ressources budgétaires.* »

---

<sup>125</sup> Idem

Dans cette lettre où il parle de ses actions telles que la rénovation du cadre de vie, « *les dynamiques solidaires orientées vers les populations vulnérables que la pauvreté rejette à la périphérie du système social* », le Programme d'appui aux familles en situation d'extrême pauvreté, les programmes « Santé à l'école », « Lait à l'école », « Sport à l'école », « La Fête de l'excellence », l'allocation de bourse d'études, etc. il s'attèle à prouver aux usagers sa compétence et que malgré la faiblesse de ses moyens financiers, il réussit à réaliser des programmes à fort impact social et économique.

C'est dans ce contexte que des groupes s'organisent pour l'inciter à briguer la tête du parti socialiste et de se présenter aux prochaines élections présidentielles. Ce vent est surtout insufflé par And doolel, un mouvement basé à Grand Yoff, le quartier où a grandi le maire de Dakar, qui a pour but de promouvoir la « vision » et l'« image » du maire, de « rendre visible ses réalisations » et de lui servir « de bouclier contre ses détracteurs politiques ».

En somme, la stratégie est d'utiliser le bilan à la tête de la mairie de Dakar comme arguments à faire valoir dans la course vers la magistrature suprême. Comme nous le soulignons tantôt, l'activité au sein d'un territoire permet de conforter l'ancrage local, de justifier la compétence d'un acteur politique et de légitimer sa candidature à une élection nationale. C'est dans ce sens qu'un élu local, interrogé à ce sujet, nous a répondu : « *Il est clair qu'entre un candidat qui a été maire d'une grande commune comme Dakar, Thiès et Saint-Louis et un autre qui n'a été que député ou ministre, la compétition profite plutôt à celui qui a été dirigeant d'une collectivité territoriale. Il a l'avantage d'avoir dirigé une assemblée locale, d'avoir réalisé des programmes, alors que le député n'aura été que représentant d'une circonscription et que le ministre a été nommé et non élu. Sa légitimité est limitée. Le maire se présente à une élection présidentielle avec un électorat presque acquis, avec un bilan. C'est pour cette raison que ces maires sont des potentiels présidentiables. La fonction de maire prépare mieux qu'une autre à la fonction présidentielle. Je suis persuadé que dans le contexte de l'agglomération de Dakar, dirigée par un opposant, le président de la république doit réfléchir comment éviter que l'actuel maire n'en vienne à l'affronter aux prochaines élections présidentielles.* »

On peut voir, à travers ces développements, que l'acteur local, le maire en l'occurrence, renforce son ancrage dans le territoire et se construit son leadership en mobilisant les composantes locales, de façon élargie. L'opportunité de s'adresser directement à la

population, à travers ses réalisations, la multiplication des réunions publiques, la constitution de groupes de soutien, des concertations, des échanges avec les délégués de quartier, les chefs traditionnels et les leaders religieux contribuent à renforcer son leadership.

On le constate avec le maire de Dakar qui, bien qu'ancien du microcosme politique sénégalais et ancien adjoint au maire de Dakar, n'était pas toujours considéré comme un présidentiable. Depuis son élection comme maire de Dakar, il est passé à l'échelon supérieur au point d'être considéré comme le plus à même d'être élu comme président au sein du parti socialiste. Nous voyons à quel point l'action territoriale construit et renforce le leadership.

La mise en perspective de la réalité sénégalaise avec le cas congolais montre une grande différence dans la construction du leadership. Alors que l'acteur local sénégalais a besoin de mobiliser les composantes locales pour s'ancrer, celui du Congo passe par la voie nationale pour se localiser dans son territoire d'origine. C'est surtout son action au sein du pouvoir central qui édifie son leadership. C'est force de ce prestige qu'il fait créer des groupes locaux de soutien qu'il mobilise pour assurer son ancrage local. Pour cela, il est aidé par le fait que dans la conscience collective des populations de sa région ou de son territoire d'origine, il est considéré comme un leader, le digne fils du terroir qui représente tout le territoire au sein du pouvoir central. Sa présence dans le dispositif central lui permet de transcender le pluri ethnisme et les divisions qui y découlent. Il bénéficie, dans une certaine mesure, de la mobilisation subconsciente des populations du terroir d'où il est originaire. Ces dernières, sans se constituer en associations ou en groupes de pression, s'alignent derrière celui qui, par son prestige, est la figure de proue du territoire. Dans les réunions entre sages du département, on évoque sans cesse celui dont la consonance du patronyme renvoie à ce territoire. On l'encense, on le soutient et on l'encourage passivement, même s'il n'apporte pas grand-chose dans le développement du territoire. Cette situation met l'acteur politique dans un tel confort qu'il ne fait plus l'effort de chercher d'emblée un ancrage territorial par une élection.

Cette analyse a été confortée par nos entretiens avec un sage et leader local de la société civile du département de la Lékoumou. En effet, parlant de l'élection l'actuel président du conseil départemental de Lékoumou, cet acteur explique ceci : « *Il avait passé plus de vingt ans au sein de l'exécutif national en tant que ministre ou dirigeant des plus*

*importantes entreprises d'Etat. Il était pour nous une fierté mais nous lui reprochions le fait qu'il n'avait rien fait pour le département, alors qu'il venait d'ici et qu'il connaissait la pauvreté de ce coin. Malgré tout, nous savions qu'il était l'un des leaders les plus importants du département. C'est ainsi que quand il est revenu poser sa candidature, nous l'avons soutenu car c'était notre frère. Nous lui offrons, en quelque sorte, l'occasion de se rattraper. »*

Au fond, alors que le leader sénégalais a besoin d'un territoire de référence pour son émergence nationale, le leader congolais doit d'abord se faire une place au sein du dispositif central. C'est après qu'il va chercher à se localiser afin de rassurer le pouvoir central, le président de la république, en l'occurrence, qu'il peut compter sur lui pendant les élections présidentielles, que lui aussi peut faire réélire le chef d'Etat et que ce dernier a intérêt à l'avoir dans son Etat-major.

La différence de démarche d'ancrage et d'édification du leadership dans ces deux décentralisations s'explique par le fait qu'au Congo l'électeur confond encore l'action mise localement en œuvre par l'Etat avec celle émanant des institutions locales. En fait, il subsiste encore dans cet Etat des pesanteurs du régime communiste. Dans ce système tout était centralisé, la mise sur agenda des politiques publiques, même locales, s'opérait au niveau central sans parfois tenir compte des enjeux locaux, des tendances sociales et économiques. L'acteur politique issu du centre, où il a fait ses armes, a conservé sa toute-puissance, son prestige et n'a pas besoin de faire l'effort d'ancrage local que pourrait faire l'acteur politique sénégalais.

Dans ce contexte, des entités ou groupes plus ou moins organisés de la société civile, comme le Cok, que nous évoquions dans un précédent chapitre, sont le plus souvent obligés de se mobiliser et de mobiliser de façon quelque peu conflictuelle avec les autorités publiques (Hassenteufel, 2010<sup>126</sup>) car intervenant sur des terrains dominés par le pouvoir central. D'ailleurs, cela explique le fait que pour revendiquer certains droits pour les départements du Kouilou et de Pointe-Noire, le Cok, au lieu de s'adresser aux autorités publiques locales, a opté pour une adresse à l'endroit du président de la république.

---

<sup>126</sup> Hassenteufel, P., « *Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics* » in Comment fabriquer une politique sociale, CNAF, Informations sociales, 2010, n° 157, p. 50 à 58

Or, au Sénégal, la mise sur agenda des politiques publiques locales se fait aujourd'hui localement à travers, par exemple, la politisation et la mobilisation des acteurs sociaux locaux. C'est pour cette raison que sur des questions purement locales, l'électeur sénégalais interpelle directement les élus locaux.

Cette analyse nous permet d'apprécier l'utilité du territoire autant pour l'acteur sénégalais que congolais. Les deux accordent une certaine importance au territoire et restent convaincus de l'utilité du territoire dans la trajectoire et l'émergence politique. Pour autant, dans sa stratégie, plus que l'acteur congolais, l'acteur sénégalais s'appuie avant tout sur le territoire avec toutes ses composantes. Dans son parcours, il s'assure un ancrage local, y tisse ou conforte ses rapports avec les leaders locaux, y mobilise les forces vives, y pose ses marques par la réalisation des projets collectifs qui seront autant d'arguments et d'éléments qui constitueront son leadership.

Par contre, au Congo l'émergence politique est à son sens unique. Il y a très rarement d'acteurs politiques qui émergent à partir de la périphérie, s'imposent au sein des arènes centrales et reviennent dans leurs territoires d'origine, là où ils ont édifié leur leadership. En effet, l'acteur politique congolais part toujours du centre où il développe un réseau, un capital politique et économique, un entretient et revient dans son territoire d'origine pour parachever son leadership par l'édification d'un territoire politique qui lui permettra de maintenir sa place dans le pouvoir central.

En somme, le territoire ne lui sert pas de rampe de lancement de son émergence politique, mais plutôt joue un rôle de béquille qui lui permettra de se recaser une fois que son influence dans le dispositif central sera amoindrie et qu'il n'y jouera plus un rôle important.

Cela étant, après cette analyse de la question du rapport de l'acteur politique au territoire, il a semblé nécessaire de porter un certain regard sur la complexité du rôle joué par le centre dans la décentralisation, surtout dans un contexte où le pouvoir central est obligé de composer avec les pouvoirs locaux qui ne lui sont pas favorables dans des territoires où il a longtemps régné sans partage.

#### **7.4. De la question du leadership territorial entre l'Etat et la collectivité locale**

La question du contrôle du territoire ou du partage du leadership territorial entre l'Etat et la collectivité territoriale nous ramène au conflit évoqué tantôt au sein de la mairie de Thiès entre Idrissa Seck et les vingt-cinq conseillers municipaux frondeurs.

La particularité de ce conflit local c'est l'immixtion de l'Etat central qui semble instrumentaliser l'opposition entre le maire de Thiès et les conseillers municipaux. En effet, au lieu de trouver une réponse locale à un conflit opposant l'échiquier politique local, ce collectif des conseillers municipaux s'est adressé directement au gouvernement, précisément aux cabinets du ministre d'Etat Karim Wade et du chef de l'Etat.

Les interventions dans ce conflit, de Bachir Diawara, chef de cabinet du Ministre d'Etat, ministre de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures et du ministre-conseiller, à la présidence de la république, Serigne Mbacké Ndiaye, sont révélateurs de l'intérêt politique et géopolitique que porte le gouvernement sur ce territoire qu'il tenait à tout prix à avoir dans son giron, dans la perspective des élections présidentielles.

Quand on entend, par exemple, le chef de cabinet du ministre d'Etat salué « *le courage des 25 conseillers municipaux qui se sont engagés résolument pour tourner la page Idrissa Seck à la tête de la commune de Thiès*<sup>127</sup> » ou le ministre-conseiller rassurer les 25 conseillers municipaux « *de la suite réservée à leur initiative au sommet de l'Etat* » et leur demander « *de faire confiance au chef de l'Etat qui prendra totalement leurs préoccupations en charge*<sup>128</sup> », on ne peut que constater la compétition entre l'Etat central et les pouvoirs décentralisés. Ce faisant, la barrière entre le centre et la périphérie, si tant qu'elle existait, est tombée.

Dans le souci de ne pas "*perdre la main*", le centre comble les carences de la périphérie ou plutôt le centre et la périphérie se disputent le monopole de l'action locale.

Cette réalité tranche avec le principe du "*moins d'Etat, mieux d'Etat*" voulu par Abdou Diouf lors du lancement de la réforme de 1996. En effet, dans l'idée du président Abdou Diouf, la décentralisation devait permettre aux collectivités locales d'apporter aux populations un service de proximité de qualité. L'Etat devait alors aider ces institutions à être plus efficaces. Or, dans le cas de Thiès, l'Etat semble très présent sur le local. Le territoire devient un élément déterminant, un argument pour les élections présidentielles.

<sup>127</sup> [www.amwsentv.com](http://www.amwsentv.com), op. cit, page 107

<sup>128</sup> Idem

Autrement dit, aussi bien à Dakar qu'à Thiès, c'est le territoire, mieux l'action locale, qui présidentialise un leader politique. D'où la préoccupation de contrôler les grandes communes et d'anéantir sur le plan local un opposant qui pourrait se servir de son action publique locale dans sa stratégie de communication politique. Le pouvoir central use de tous les stratagèmes pour prouver aux électeurs que l'amélioration de leurs conditions de vie et les investissements locaux ne sont pas le fruit de la décentralisation mais de l'Etat, quitte à priver la collectivité locale dirigée par l'opposant des ressources indispensables pour la réalisation des projets, d'autant plus que les ressources financières d'une commune comme Thiès proviennent essentiellement des dotations du gouvernement.

La collectivité territoriale, quant à elle, accuse l'Etat d'être responsable des souffrances de la population par la privation des ressources nécessaires à la réalisation de son programme. Ainsi, on comprend que dans le cas sénégalais les jeux de pouvoirs locaux influent sur des enjeux nationaux, par le biais de la mise en oeuvre de politiques locales, voire de programmes de coopération décentralisée avec les collectivités locales du Nord. En témoigne le programme de développement dans le cadre de la coopération décentralisée, évalué à un milliard cinq-cents millions<sup>129</sup> francs Cfa, entre les communes de Thiès et Cergy (France) ayant pour objectifs de favoriser des échanges entre les élus des deux communes ; le renforcement des capacités ; l'ouverture d'espaces socioculturels dédiés aux femmes et aux jeunes ; des stages de formation et des chantiers d'insertion professionnelle.

Les éventuelles retombées positives d'un tel programme ne pourraient que renforcer la crédibilité du maire de Thiès et lui apporter encore un peu plus d'arguments pour les élections présidentielles.

L'on se rend bien compte que les dynamiques de la décentralisation, quand elles sont constituées seulement d'oppositions et non pas de débats et de stratégies d'acteurs autour de projets de territoires ou de la mobilisation de ressources nécessaires au développement, peuvent avoir un effet de blocage. Le cas des chantiers de Thiès en est une illustration. A cause des questions de leadership ou du positionnement politique pour la conquête du pouvoir au niveau national, ces chantiers ont été bloqués. Cela s'est répercuté sur ce territoire qui attendait depuis longtemps sa modernisation. Pire encore, l'arrêt des chantiers aura eu un effet dévastateur dans la mesure où les canalisations et

---

<sup>129</sup> Plus d'un million cinq-cents mille euros

autres fossés creusés à travers la ville, mais qui n'ont pas été bouchés, ont été, semblerait-il, la cause des inondations que la commune de Thiès a connue en 2011.

Au-delà de ces tractations et de ces questions de positionnement pour la course à la magistrature suprême, la différence avec la situation congolaise c'est qu'ici il y a un réel débat sur l'amélioration des conditions de vie des populations. L'intérêt politique et le profit pour la population sont au cœur de la stratégie politique des acteurs locaux. Certes la population est l'otage des querelles d'acteurs politiques mais, au final, les retombées en termes d'infrastructures sont plus ou moins palpables.

Or, au Congo, on a tendance à remarquer que les acteurs politiques locaux sont plutôt motivés par le souci d'exister sur la scène politique locale. Cela corrobore d'ailleurs les propos d'un conseiller municipal de la commune Pointe-Noire qui m'a fait comprendre que : *« quand on a été une fois élu, quand on a été dans le champ de l'action politique, on veut y rester pour toujours. »*

L'insuffisance de réalisations d'initiatives municipales, dans le cadre de la décentralisation au Congo, pourrait donc s'expliquer autant par l'absence d'une vraie opposition locale, l'absence de mobilisations au-delà du champ ou d'un positionnement purement politique que par le manque d'ambition politique des acteurs politiques locaux qui se contentent de fonctions de maire ou de président de conseil départemental, la magistrature suprême étant hors de leur portée.

Ainsi, cette analyse et celle qui suivra sur les acteurs et les dynamiques locales au Congo posent le décor et nous permettent d'entrevoir les rapports entre acteurs, les motivations et les dynamiques dans les échiquiers politiques.

Quid donc des acteurs et dynamiques locales au Congo ?

## **8. Acteurs et dynamiques locales au Congo**

En République du Congo, l'échiquier politique local est composé de plusieurs acteurs aux rôles et intérêts différents. A côté du Préfet et des Sous-préfets, représentants l'Etat, on y trouve des chefs de villages qui jouent un rôle de relais entre les administrés et l'administration.

Ces chefs de villages, véritables notables locaux, jouent un rôle non négligeable lors des révisions des listes électorales par exemple. Ils deviennent encore incontournables pendant les campagnes électorales lors des municipales, des législatives et des présidentielles. En effet, c'est sur ces personnalités (parfois illettrées) que les candidats s'appuient pour la mobilisation des suffrages.

Il convient d'emblée de relever le fait que la décentralisation au Congo soit principalement le fait d'acteurs intellectuels qui en sont les principaux animateurs, qui en impulsent la cadence. Ces acteurs, principalement membres ou affiliés aux partis politiques, ne font intervenir les autres parties prenantes, les acteurs traditionnels locaux en l'occurrence, que comme forces mobilisatrices lors des campagnes électorales.

Dans d'autres cas, ces leaders traditionnels sont sollicités pour légitimer certains candidats, dans la mesure où ces derniers n'émergent que très rarement du territoire, mais viennent plutôt du centre, désignés par les états-majors de partis politiques, pour aller consolider le contrôle du parti sur une partie du territoire national. C'est autant dire que comparativement au Sénégal, le religieux et le traditionnel sont moins prégnants au Congo, notamment dans les rapports entre acteurs locaux où le politique, au sens de politique moderne, finit souvent par prendre le dessus sur le traditionnel.

Cela étant, depuis 1996, le législateur sénégalais a transféré aux collectivités locales neuf (9) des dix-huit (18) compétences techniques. Notamment, la santé, l'éducation, la jeunesse et le sport, l'aménagement du territoire, la culture, la planification, l'habitat, l'urbanisme et l'environnement.

La complexité de ces secteurs dont la gestion exige un degré d'expertise explique, comme nous le soulignons tantôt, le haro, sur l'analphabétisme au sein des instances locales, du député Alé Lô, président de l'Union des associations d'élus locaux du Sénégal (Uael).

Cependant, dans le cadre de notre travail, nous ne pourrions considérer la décentralisation sénégalaise comme une référence pour le Congo et les autres Etats africains au sud du Sahara. Nous osons simplement la comparaison des deux situations dans le cadre de nos recherches. La mise en exergue de cette spécificité sénégalaise nous a semblé nécessaire pour faire ressortir non seulement les différences entre les deux

situations étudiées, mais aussi pour comprendre les différences dans les types et origines de mobilisations dans les deux contextes.

Cela étant dit, il conviendrait de signaler d'entrée que cette diversité d'acteurs constatée au Sénégal n'est, par contre, pas le cas de la décentralisation au Congo. L'échiquier politique local de l'ancienne capitale de l'Afrique équatoriale française (AEF) présente un visage pour le moins uniforme. Les acteurs locaux les plus actifs ont joué ou jouent encore, dans la plupart des cas, un rôle tout aussi important à l'échelle nationale. Ce sont généralement des vrais chevronnés de la politique et de l'administration. On trouve parmi les présidents de conseils départementaux et municipaux des anciens ministres, des anciens ambassadeurs et des anciens dirigeants d'entreprises publiques. Les acteurs locaux traditionnels, notamment les chefs de villages et de quartiers y jouent généralement un rôle de pis-aller car ne maîtrisant pas les enjeux et n'étant pas suffisamment impliqués.

Le rôle des notables<sup>130</sup> ruraux n'y est pas aussi important qu'au Sénégal. Ces derniers sont de véritables chefs traditionnels qui ont, entre autres, pour mission de régler les différends entre paysans. Ils accomplissent, on pourrait dire, cette mission qui est la même pour presque tous les chefs de villages et autres chefs traditionnels africains. En effet, comme l'écrit Bréhima Bérédogo sur le cas de la chefferie villageoise malienne, « *Le chef de village veille à la sauvegarde de l'unité, de la concorde et de la paix entre les villageois. Il tranche les litiges. Il est l'intermédiaire entre le village et l'extérieur, le gardien de la tradition et s'occupe des lieux sacrés. La fonction de conseiller n'est pas rémunérée et il n'y a pas d'âge fixe pour l'être. Mais quand on le devient c'est à vie. On ne peut donc pas démissionner, mais on peut être remplacé pour cause de vieillesse ou de maladie. Ni un étranger ni une femme ne peut devenir conseiller*<sup>131</sup> ».

Au Congo aussi, la mission du chef de village s'arrête là. Cependant, on peut relever son rôle dans la mobilisation de l'électorat en faveur de tel ou tel candidat, dans la défense des intérêts des villageois et la répercussion de leurs doléances aux hommes politiques. Mais de façon concrète et formelle, la politique reste une affaire d'intellectuels. Cela trouve sans doute une explication dans l'organisation administrative et territoriale du

---

<sup>130</sup> En Afrique le terme notable n'est pas toujours perçu et utilisé de la même manière qu'en France. Dans le contexte africain, est dit notable une figure locale, un chef traditionnel respecté et qui, au fil des années, est devenu une personnalité incontournable du territoire.

<sup>131</sup> Bérédogo, B., *Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali* in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, IRD Editions, Paris 2006

Congo avec deux échelons de la décentralisation (le département et la commune) qui ne laissent quasiment pas d'espace d'expression aux acteurs traditionnels. Ce qui n'est pas le cas du Sénégal où les communautés rurales restent l'échelon où s'expriment avec force les aspirations locales et où les acteurs du terroir sont très actifs et se mobilisent pour le développement territorial.

Certes la Loi N°3- 2003 du 17 janvier fixant l'organisation administrative territoriale, dans ses articles 24, 27 et 31, accorde une certaine place à la communauté rurale, au quartier et au village. Cependant, force est de constater qu'à cette étape de la mise en œuvre de la décentralisation au Congo, ces entités ne jouent pas encore pleinement le rôle qui est le leur dans les dispositifs locaux. Aussi, les responsables de communautés rurales, les chefs de quartiers et de villages ne sont pas encore suffisamment au fait des enjeux de la décentralisation. Cela est certainement dû au fait que la décentralisation est dans ce pays une pratique nouvelle dont nombre de technocrates, eux-mêmes, ne maîtrisent encore suffisamment.

Lors de nos différents entretiens et des différents échanges que nous avons eus dans le cadre de ce travail, nous avons réalisé à quel point les principaux acteurs avaient besoin d'être accompagnés. D'ailleurs, les acteurs institutionnels eux-mêmes faisaient état du besoin de renforcement de capacités tant la décentralisation exige de nouveaux modes d'action et de nouveaux outils.

Il conviendrait, par ailleurs, de noter que les chefs de quartiers et de villages nommés par arrêté du préfet le sont devenus parce qu'ils sont les premiers habitants du quartier (pour le cas du quartier) ou ont été désignés par les sages du village pour trancher les litiges entre habitants du village ou pour représenter le village auprès des autorités publiques. Ces notables considérés, comme chefs traditionnels, qui n'avaient qu'un pouvoir informel et non institutionnalisé sont aujourd'hui reconnus par loi mais, dans le contexte de la décentralisation au Congo, leur rôle semble assez dérisoire dans le dispositif. Pour autant, ils deviennent incontournables lors des élections car étant ancrés localement et ayant une certaine influence sur les populations, ils sont de véritables leaders d'opinion et des mobilisateurs de masses.

Au Congo, les mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation s'avèrent encore complexes pour certains intellectuels et même pour des personnes habituées aux rouages

administratifs. C'est d'ailleurs dans cette perspective d'appui institutionnel que l'Association internationale des maires francophones (AIMF) dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des collectivités locales du Cameroun et du Congo (Parecc) essaie de rehausser le niveau des acteurs locaux en fonction des enjeux de la décentralisation. Cofinancé par l'Union européenne, le Parecc est un projet mis en œuvre par l'AIMF et treize autres partenaires. Il vise à renforcer les capacités des cadres des collectivités locales en matière de gestion axée sur les résultats, à élaborer des plans locaux de développement et d'accès aux financements internationaux.

Dans cette dynamique de renforcement des capacités, un premier séminaire sous-régional du Parecc a été organisé à Pointe-Noire du 24 au 25 septembre 2011 sur le thème « *Outils de gouvernance démocratique des territoires* ». Au sortir de ce séminaire Charles Ngafouomo, préfet, directeur général des Collectivités locales, avait estimé : « *Maintenant que les enseignements ont été dispensés, nous nous fixons rendez-vous sur le terrain parce qu'il s'agit de valoriser ces acquis. Les élus locaux, une fois de retour chez eux, commenceront à mesurer les effets des connaissances acquises parce que notre action vise toujours l'amélioration des services aux populations*<sup>132</sup> ».

Ces éléments généraux étant évoqués, il est important de porter un regard sur les dynamiques et les enjeux qui entourent le contrôle des exécutifs locaux.

En Afrique, au Congo en l'occurrence, la décentralisation ouvre les champs des possibles. Elle est une opportunité pour des groupes plus ou moins organisés autour des intérêts tribalo-ethniques de conquérir le pouvoir institutionnel local et de l'exercer. En effet, depuis toujours, les institutions locales ont été dirigées par des acteurs désignés par le pouvoir central. Avec la décentralisation, les ethnies qui estiment n'avoir pas eu de ressortissants dans les instances de décision trouvent là une occasion de s'organiser et de gérer les territoires. D'autres, ayant déjà exercé le pouvoir, sur le plan national et local, veulent continuer à jouer les premiers rôles en s'appuyant sur certains leaders et personnalités de leur ethnie déjà connus sur le plan national.

Cette situation est courante en zones rurales et dans des territoires pluriethniques. Le cas du département de la Lékoumou illustre parfaitement les tractations dans le processus de désignation des exécutifs. En effet, dans ce département par exemple, dans le seul souci de contrôler un territoire, toute une ethnie s'est mobilisée autour d'une personnalité d'envergure nationale.

---

<sup>132</sup> *Les Dépêches de Brazzaville n°1337, jeudi 29 septembre 2011*

Le président du conseil départemental, François Bita, ingénieur de statistiques de formation, a été plusieurs fois ministre, directeur d'entreprises publiques de premier plan et même conseiller financier et aux hydrocarbures d'un président de la république. Alors qu'il y avait des tiraillements entre les différentes ethnies la Lékoumou pour le contrôle de l'exécutif du département, François Bita, par son passé et son expérience s'est imposé dans le microcosme téké, ethnie majoritaire du département, voire sur l'échiquier local, comme le leader naturel à même de présider aux destinées de ce territoire. On peut le considérer comme un "*grand notable*" suivant la définition des partisans de l'histoire sociale.

En effet, ces derniers qualifient de "grands notables" « *ceux qui, sous certains régimes politiques, cumulent un pouvoir économique, social et politique tant au niveau local qu'au niveau national*<sup>133</sup> ». Or, par son expérience, les fonctions qu'il a occupées dans le passé, ses relations avec le président de la république qui a été son ami de jeunesse, l'actuel président du conseil départemental de la Lékoumou a pu développer un important capital politique, économique et social qui lui permet d'être respecté par ses mandants. Il a aussi l'avantage d'avoir initié de grands projets nationaux comme la création de l'Office congolais de l'habitat (Och), et d'avoir dirigé le Chemin de fer Congo-Océan (Cfco) qui est une des entreprises les plus importantes du Congo. On lui doit aussi la restructuration de la Banque internationale du Congo (Bidc). Ce statut d'entrepreneur économique et politique fait de lui un véritable bâtisseur, d'où le choix porté sur lui par la majorité d'élus.

D'ailleurs, c'est cette carte de l'expérience, de bâtisseur et de l'habitué des dossiers complexes qu'il a jouée pour s'imposer dans l'échiquier local. En effet, le président du conseil départemental de la Lékoumou, fort de son expérience au sommet de l'Etat avec des réalisations citées plus haut, et après un exil forcé de dix ans en Ile-de-France où il a été un observateur attentif de la politique française et des politiques publiques locales s'est fixé pour objectif de réaliser sur le plan local ce qu'il avait réussi sur le plan national. De surcroît, il s'est toujours considéré comme « *le leader naturel du département de la Lékoumou* ». Parce qu'il est natif de ce département où il a toute sa famille, parce qu'il connaît ce département, parce qu'il compte parmi les cadres de ce

---

<sup>133</sup> Tudesq, A.-J., *Les grands notables en France (1840-1849). Etude historique d'une psychologie sociale*. Paris, Presses universitaires de France, 1964. Publication de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Paris. Série "Recherches"

département à avoir été au sommet de l'Etat et parce qu'il estime maîtriser les mécanismes de la décentralisation, grâce à son long séjour en France, il se considérait d'emblée avoir le profil idéal pour présider aux destinées du département de la Lékoumou.

Ce particularisme congolais est aussi vérifiable dans le cas de la décentralisation au française où dans la même optique, citant Matteudi<sup>134</sup>, Alain Faure explique : « *Un autre indice, plus complexe, concerne la façon dont certains candidats affichent, dans des élections locales, une démarche d'entrepreneur pour justifier leur statut d'éligible. Tout se passe comme si ce professionnalisme supposé dans le soutien au développement local pouvait devenir l'un des attributs du "profil" du bon candidat, au même titre que les filiations culturelles, les parentés partisans, le milieu social ou les structures familiales*<sup>135</sup> ».

Il convient cependant de constater que dans les départements enclavés et moins nantis comme la Lékoumou, la décentralisation est venue institutionnaliser un pouvoir local qui existait déjà de façon informelle. En effet, les « *filis du pays* » partis très tôt du village pour aller étudier ailleurs, dans la capitale ou à l'étranger, et ayant réussi à occuper de hautes fonctions administratives ou politiques, sont considérés comme des enfants prodiges. Ils sont une référence parfois à l'échelle départementale et ont un certain pouvoir local grâce à leur proximité avec les chefs traditionnels qu'ils ont couverts des années durant de cadeaux de toute sorte.

Lors des élections locales, ces personnalités sont presque systématiquement désignées car les électeurs les estiment mieux à même d'apporter des solutions et de mobiliser des ressources financières grâce à leur connaissance et à leurs entrées dans la haute administration et des capacités dont ils peuvent disposer dans le déblocage des situations complexes. La décentralisation apparaît alors comme le « *sacre des grands notables* » comme l'écrit Albert Mabileau qui, dans la même perspective, estime aussi que : « *Le pouvoir local existait avant la décentralisation, dont on a d'ailleurs estimé qu'elle consacrait «le sacre des (grands) notables», qui avaient largement dénaturé les mécanismes institutionnels pour outrepasser les prérogatives de l'administration territoriale de l'État et étendre leur action à des domaines normalement traités par les*

---

<sup>134</sup> Matteudi, E., « *Structures familiales et développement local* », L'Harmattan, 1997

<sup>135</sup> Faure, A., « *Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes* », In: Pôle Sud, N°7 - 1997. pp. 72-79, Persée.

*administrations centrales, en raison de leur influence politique et de leur capacité de négociation auprès du pouvoir ministériel<sup>136</sup>. »*

Cela peut aussi se vérifier dans plusieurs départements congolais et trouver son explication à la fois dans le profil des présidents des exécutifs départements qui, pour la majorité, sont des anciens ministres ou des anciens responsables politico-administratifs. La décentralisation étant très récente, ces derniers ont gardé leur influence au sein de l'administration centrale. Les actuels responsables de services publics ont, pour la majorité, été leurs administrés.

Par ailleurs, dans ce contexte, ce n'est pas toujours assez d'avoir été dans le haut sommet de l'Etat ou d'être « fils du pays » pour être choisi par les électeurs. La mobilisation autour d'un candidat se fait aussi en fonction de son ethnie. Il est reproché aux acteurs politiques congolais de recruter presque exclusivement au sein de leur ethnie. Cette réalité observée sur plan national est aussi valable dans le cadre de la décentralisation. C'est donc la raison pour laquelle les mobilisations pour le contrôle des exécutifs locaux se font sur des bases ethniques.

Dans la Lékoumou par exemple, comme nous l'avons constaté dans les observations et ce qu'ont révélé les entretiens, les acteurs se mobilisent sur les bases ethniques. Il y a une course pour le contrôle des institutions décentralisées fondées simplement sur la crainte de ne pas voir telles autres ethnies dominer les autres. Chacune des ethnies s'estimant soit supérieure, soit plus intelligente, soit plus légitime que les autres.

Il en est ressorti le sentiment qu'en milieu rural, où la tradition est encore forte et où les considérations tribalo-ethniques sont encore prégnantes, la décentralisation est venue exacerber et revigorer l'enferment sur soi et favoriser des oppositions entre ethnies. Les ressources (financières et humaines) étant rares dans ces territoires, ces groupes ethniques voient dans la décentralisation à la fois un moyen de contrôler les institutions, de se préserver de la domination des autres ethnies et une opportunité pour capter les ressources financières et même de promouvoir localement les cadres issus de l'ethnie.

Cela va sans dire que ces oppositions et ces stratégies de conquête de pouvoir pour la redistribution intra ethnique des avantages écartent les acteurs de la préoccupation première qui est le développement territorial.

---

<sup>136</sup> Mabileau, op. cit, page 25

Le cas évoqué ici est celui d'un territoire à caractère rural. Afin d'avoir une analyse complète de la situation, un examen du cas d'un territoire urbain s'est avéré nécessaire. Pour ce faire, le département de Pointe-Noire nous a semblé être celui qui pourrait correspondre à ce territoire à la fois urbain et ayant une forte histoire avec une tradition plus ou moins forte d'autant plus que l'ombre du royaume Loango y plane en permanence dans les rapports politiques.

Par sa position géographique, notamment son ouverture sur l'océan atlantique et un des ports les plus importants de la sous-région, les ressources halieutiques fournies par la forte activité de la pêche maritime et la richesse de son sous-sol duquel est extrait le pétrole, Pointe-Noire, principale ville de ce département, est le poumon économique du Congo. D'ailleurs, à ce propos, Hervé Kouadio a écrit : « *Si l'or noir est une richesse stratégique pour le Congo, Pointe Noire en est incontestablement le centre névralgique. Toute l'économie congolaise ou presque y part et s'y résume*<sup>137</sup>. »

Voici comment, sur un site dédié à l'information sur l'exploitation du pétrole en Afrique, ce même observateur décrit le dynamisme de Pointe-Noire où le pétrole est produit quotidiennement à un peu moins de trois-cent mille barils<sup>138</sup> : « *Les nombreux bâtiments abritant les bureaux des compagnies pétrolières occidentales tout comme celui de la compagnie nationale Snpc [Société nationale des pétroles du Congo] montrent, à l'envi, au visiteur, qu'ici le pétrole est roi. Un règne, qui, couplé aux activités industrielles et portuaires, en constante expansion permet à Pointe-Noire d'abriter une forte communauté d'expatriés, occidentaux principalement, attirés par le parfum du brut léger congolais favorisant du même coup le développement de nombreux complexes hôteliers rivalisant de standing.* »

Pour toutes ces potentialités, le Kouilou est sans aucun doute le département le plus convoité du Congo. En effet, la mairie de Pointe-Noire, aujourd'hui dirigée par Roland Bouiti Viaudo, député-maire et président du Samu social de la même ville est et a toujours fait l'objet de convoitises.

Au Congo, l'espace politique local ressemble à une galaxie de cadres et de professionnels de la politique dans laquelle n'ont droit de cité que ceux qui sont dans le système au

---

<sup>137</sup> Kouadio, H., *Congo/ Pointe Noire, le règne de l'or noir*, <http://www.ipetrolenews.info/report.php?id=138>, oct. 2011

<sup>138</sup> [www.ipetrolenews.info](http://www.ipetrolenews.info)

sommet de l'Etat, ceux qui y gravitent ou y ont longtemps évolué. Pointe-Noire n'échappe pas à cette réalité.

En effet, quand on observe le paysage politique local de ce département, on n'y répertorie que des professionnels déjà rompus dans politique. Aucune place n'est laissée aux jeunes acteurs qui émergent à force d'activisme et de militance. Même le Collectif des Originaires du Kouilou (Cok), issu de la société civile, rare organisation qui essaie, tant mieux que mal, de se faire entendre localement, est dirigée par Aimée Gnali-Mambou, une ancienne ministre.

Ce département, bien que lieu de rencontres de plusieurs ethnies généralement installées sur ce territoire depuis plusieurs générations pour des raisons économiques et/ou professionnelles, est presque totalement contrôlé par des vilis qui ne laissent que très peu d'espace aux autres ethnies. C'est tout le contraire de la Lékoumou où plusieurs ethnies issues du même territoire se battent pour le contrôle des institutions. Ici, la lutte est quasi fratricide. Ce sont des acteurs d'une même ethnie qui luttent chacun pour contrôler les institutions.

Comment se traduisent les mobilisations et les luttes pour le contrôle du territoire ?

### **8.1. La mobilisation des politiques pour l'occupation du territoire**

Les élections locales, prévues au départ en 2012, plantaient déjà le décor qui permettait de mieux apprécier le paysage politique local du Kouilou. En effet, dans un article, de La Lettre du Continent, intitulé « *la mairie de Pointe-Noire attise les désirs<sup>139</sup>* » l'auteur nous apprend : « [...] *le maire de la ville pétrolière, Roland Bouiti Viaudo, et le nouveau ministre de la jeunesse et de l'éducation civique, Anatole Collinet Makosso, ont ouvert les hostilités entre eux. Le premier pour garder la mairie qu'il gère depuis huit ans. Le second pour tenter de la conquérir. Tous deux sont très proches de la première dame, Antoinette Sassou Nguesso.* »

Ces deux personnalités incarnent le profil type des acteurs locaux de la décentralisation au Congo. Tous deux sont des habitués de salons et de couloirs officiels. Anatole Collinet Makosso, par exemple, a été directeur de cabinet de la première dame du Congo avant

---

<sup>139</sup> La Lettre du continent, n° 619 du 22 septembre 2011

d'être promu ministre. Et, pour conquérir (pour le premier) ou conserver (pour le second) le siège du premier citoyen de Pointe-Noire, ces deux protagonistes s'appuient sur d'autres figures de prou de la politique locale. Comme l'explique toujours l'article ci-dessus cité, le maire sortant élu en 2003 « [...] mobilise déjà les membres de sa garde rapprochée à Pointe-Noire, parmi lesquels le député Max Toussaint Loemba et l'homme d'affaires Hubert Pendino, patron du groupe Btp Socofran ». Parmi ses soutiens on compte aussi le sénateur du département du Kouilou Gabriel Nzambila. Anatole Collinet Makosso, quant à lui, « est encouragé par le préfet du Kouilou, Alexandre Honoré Packa, baron [local] du Parti congolais du travail (PCT, parti au pouvoir) »

Il apparaît clairement que dans le contexte congolais, la décentralisation est avant tout une affaire de professionnels de la politique, d'hommes d'affaires et de notables proches des sphères du pouvoir. Ce sont eux qui impulsent toute la dynamique et qui sont aussi capables de la bloquer. Les mandants jouent ici un rôle d'avaliseurs, surtout pour ce qui concerne Pointe-Noire. Il n'existe pas encore d'acteurs émanant de la base par leur engagement, la connaissance et l'attachement au territoire. Les leaders locaux sont avant tout parrainés par le parti ou par la présidence de la république, du moins pour le cas de Pointe-Noire, et parachèvent cette stratégie d'enracinement dans le territoire par des liens opportunistes et clientélistes qu'ils tissent avec quelques leaders économiques et politiques locaux.

Ces entourages constitués au gré des intérêts de chacun confèrent une certaine envergure et un certain poids politiques à ces élus ou prétendants qui, une fois en poste, jouent le rôle de courtiers pour l'Etat central.

En effet, ce sont eux qui ont aussi la mission de constituer et d'entretenir l'électorat du président de la république. Ils assurent aussi, pour la présidence (comme le signale *La Lettre du Continent*<sup>140</sup> n° 619 du 22 septembre 2011), la mission de médiateur social en anticipant ou en étouffant les velléités de mouvements sociaux dans ce territoire stratégique car poumon économique du Congo. Puisqu'ils ne doivent pas leur élection par un enracinement naturel au territoire, leur survie politique dépend presque entièrement de la réussite des missions qu'ils réalisent au profit du président de la république.

---

<sup>140</sup> « ...Même s'ils ont été tous deux chargés par Denis Sassou Nguesso de renforcer la sécurité de Pointe-Noire face aux rumeurs d'émeutes sociales, le maire de la ville pétrolière, Roland Bouiti Viaudo, et le nouveau ministre de la jeunesse et de l'éducation civique, Anatole Collinet Makosso, ont ouvert les hostilités entre eux. »

Analysant le cas français, Alain Faure aborde d'une certaine façon cette situation lorsqu'il écrit : « *La mise en lumière, et en accusation, des accords passés entre certains milieux économiques et des leaders politiques influents reflète souvent une forme insidieuse de confusion des rôles, dans un système d'échange où l'entrepreneur politique lie son destin (et une part de sa force de frappe partisane) à des entrepreneurs économiques. Sa "surface politique" se trouve soudain décuplée par les ressources publiques que la collectivité est en mesure d'affecter aux grandes entreprises évoluant sur son territoire*<sup>141</sup>. »

Dans le cas du département de Pointe-Noire, il s'agit vraisemblablement d'une sorte de pacte tacite entre les milieux politiques, du moins ceux qui en sont ou qui en seront des impétrants, et les milieux économiques d'une part et, de l'autre, un accord de certains acteurs politiques avec d'autres acteurs politiques. Les premiers attendent des seconds un soutien financier alors que ces derniers attendent de ceux qui seront élus des marchés publics.

Quant à l'accord d'acteurs politiques avec d'autres acteurs politiques, il s'agit d'un soutien relatif à l'électorat. Le député élu fera tout ce qu'il faut pour convaincre son électorat à voter pour le candidat à la mairie. Ainsi, ce groupe d'élus contrôlera la scène politique locale.

Par la complexité des enjeux et des intérêts, nous percevons toute la différence avec le cas de la Lékoumou où l'activité économique est moindre. Aussi, le fait que ce ne soit pas un département aussi stratégique que Pointe-Noire en fait un territoire où les tractations politiques et les tensions sont moindres. Alors que dans la Lékoumou les mobilisations se font sur une base purement ethnique, à Pointe-Noire c'est l'économie qui détermine tous les enjeux. Il y a des réelles connivences entre le monde politique et le monde économique. Ce dernier est à prêt à participer à une campagne électorale car espérant un retour d'ascenseur du vainqueur. La présence d'un acteur économique aussi important qu'Hubert Pendino<sup>142</sup>, patron du groupe Btp Socofran illustre les enjeux qui entourent la décentralisation à Pointe-Noire.

---

<sup>141</sup> Faure, op. cit, page 121

<sup>142</sup> Hubert Pendino, est le Président du Conseil d'administration de Socofran CDE. Français, naturalisé congolais, il est arrivé au Congo en 1968. Agent administratif à son arrivée au Congo, il est devenu, depuis 1990, actionnaire majoritaire de Socofran. Ayant travaillé avec tous les régimes ayant succédé à la tête de l'Etat congolais, il a été témoin de l'évolution des institutions du Congo. Sa société est quasi incontournable dans les travaux de bâtiments et travaux publics au Congo.

Dans ce contexte où le contrôle des institutions décentralisées est dicté par des considérations stratégiques et économiques sous le regard vigilant du pouvoir central, les candidatures sont rarement spontanées dans ce département. C'est le pouvoir central qui choisit et désigne le meilleur natif de Pointe-Noire, adoubé par la cour royale et apprécié par les chefs traditionnels locaux. En effet, une fois parrainés par le haut sommet de l'Etat, ces hommes politiques vont presque tous chercher une accréditation auprès des chefs traditionnels. C'est ainsi que tous les acteurs politiques de premier plan du Kouilou (y compris Pointe-Noire) passe presque systématiquement par l'ancienne cours du roi Mâ-Loango. La parole du souverain leur confère, semble-t-il, un surcroît de légitimité.

Là aussi se trouve la particularité de Pointe-Noire où le roi joue un rôle important. Même si constitutionnellement son rôle n'est pas défini, la cour royale garde une certaine influence sur le champ politique. Les principaux acteurs politiques locaux, même fortement soutenus par le pouvoir central, sont obligés d'aller chercher la bénédiction symbolique du roi et de toute sa cour. Cela est tout à fait le contraire de la Lékoumou où la personnalité du candidat, son envergure et ses moyens priment sur le reste. Le candidat y est considéré comme celui qui apporte des solutions aux problèmes, celui qui permet à une ethnie de contrôler le territoire et les autres ethnies s'en accommodent car au final il est celui qui pèse le plus par rapport aux autres.

Dans le contexte urbain, avec plus de ressources que celles de la zone rurale, les dynamiques de la décentralisation sont dictées par des intérêts économiques et surtout par le leadership local. Celui des candidats qui parvient à se tisser un réseau local constitué de ses accointances avec le monde politique, économique et traditionnel est celui qui gagne les faveurs du pouvoir central appelé à désigner le meilleur à même de lui assurer le contrôle du territoire. Cette course au leadership, dans un univers aussi demandeur de services sociaux et de commodités, devrait logiquement s'accompagner de projets. Mais pour le cas de Pointe-Noire, comme nous verrons un peu plus tard, les acteurs lancés dans la compétition semblent avoir abandonné le département à lui-même, du moins pour ce qui est de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le trait le plus marquant dans ce département est la figure du roi qui confère, plus que tout, une légitimité préélectorale.

## **8.2. La tradition et le roi comme sources de légitimité**

Il convient d'emblée de noter que même s'il a depuis longtemps perdu de son influence sur la gestion des affaires publiques, même si les enjeux politiques locaux lui échappent parfois, le roi a gardé un certain prestige. Sa parole est écoutée et respectée et il a un pouvoir sur le foncier. Or, on sait que la décentralisation implique des investissements et des constructions. La question foncière y est donc incontournable. C'est à ce moment que pour les leaders locaux, l'investiture par le parti ne suffit plus. Être adoubé par le roi représente, dans ce contexte, est un plus pour le prestige et la légitimité du candidat.

Ainsi, même si le roi ne gouverne plus, il y règne dans une certaine mesure. C'est d'ailleurs cette sorte de prestige qui a expliqué la présence massive des autorités politiques et administratives du Kouilou lors des obsèques le 10 novembre 2007 du Roi Moë Taty I<sup>er</sup>.

Outre les membres du gouvernement originaires du département et le Consul de France à Pointe-Noire, on pouvait y noter la présence au premier plan de Jean-Richard Bongo, Président du conseil départemental du Kouilou (aujourd'hui décédé), Alexandre Honoré Paka, Préfet de Pointe-Noire et de Roland Bouiti-Viaudo, député-maire de Pointe-Noire.

Toutes les autorités locales sont presque obligées de faire bonne figure afin de pouvoir continuer de bénéficier de l'appui moral et traditionnel du roi. Près de deux-cent mille euros (cent trente millions de francs CFA<sup>143</sup>) ont été débloqués par l'Etat, grâce au plaidoyer de l'édile de Pointe-Noire, pour permettre l'organisation des obsèques du roi. Autant d'indices qui poussent à penser à cette particulière serviabilité des autorités locales de Pointe-Noire dans leurs rapports avec la famille royale.

Comme nous le verrons plus tard, on observe dans l'attitude des originaires de ce département, les autorités vilis en particulier, une sorte de nostalgie du roi alors que ces dirigeants n'ont jamais connu cette époque où le roi était tout-puissant.

En effet, cette propension à toujours faire allégeance au "*souverain*" donne à penser que ces autorités voudraient voir le roi jouer un rôle plus concret voire officiel dans la gestion des affaires locales. Cela fait d'ailleurs penser à Randles qui, parlant du roi de Loango et de ses sujets, écrivait : « *Chez les Bantu où les échanges économiques font partie intégrante de l'organisation sociale, et où l'autorité du pouvoir - interprète du code du fondateur - remplace les lois naturelles des Européens, c'est la main très visible du roi*

---

<sup>143</sup> <http://infopagecongo.kazeo.com/?page=lastarticle&id=1774325>

*qui règle les prix du marché, jamais un équilibre « naturel » entre offre et la demande des particuliers. « Le roi de Loango - dit Proyart (1776) - fixe le prix des denrées ». « Jamais [sur les marchés] on y marchande <sup>144</sup> » ».*

Ce besoin de la présence du roi régulateur des forces politiques locales paraît toujours présent dans ce département. Ainsi, si le roi des vilis pouvait imposer des candidats aux élections locales et éviter l'affrontement entre différents prétendants et des tractations de toute sorte, cela ferait certainement l'affaire de ces politiques courtisans du roi.

Il convient toutefois de préciser que si l'influence du roi n'est aujourd'hui que symbolique c'est surtout à cause du fait qu'au début des années soixante-dix, quand le Congo s'engagea dans le marxisme-léninisme, toute la tradition royale a été abolie. Le régime politique de l'époque ne concevait pas l'existence sur le territoire congolais d'un système politique symétrique au sien reconnu par le concert des nations. C'est ainsi que tous les pouvoirs traditionnels que détenaient les royaumes de Loango et Téké ont été abolis et les rois devenus de simples citoyens respectés uniquement par les ressortissants de leur ethnie.

En 1991, la conférence nationale décréta la réhabilitation des pouvoirs traditionnels. Cela coïncida avec l'option choisie pour la décentralisation au Congo. Or, pendant près de trente années, le royaume de Loango aura perdu de sa vigueur et de son influence. Ce royaume n'est plus celui qu'il était avant. Les héritiers du trône ne sont pas charismatiques comme l'étaient leurs aïeux, mais le fait d'être de la famille royale est un certain prestige dans le département. Avec la décentralisation, le pouvoir central veut s'appuyer sur ce royaume pour contrôler ce département stratégique. En quelques mots, Sophia Mappa résume la situation du royaume de Loango de la manière suivante : « *la proposition de réhabilitation des pouvoirs traditionnels faite par la conférence nationale est significative : le royaume de Loango, coquille vide mais objet de lutte des héritiers du dernier roi, manipulés par le pouvoir central, se juxtapose à celui-ci à l'instar de nombreux autres pouvoirs traditionnels.*<sup>145</sup> »

C'est ainsi que pour sortir de cette situation dans laquelle le roi joue un rôle de faire-valoir ou de simple avaliseur informel de candidatures aux élections locales, un certain mouvement se constitue au sein de la population locale et en appelle au « retour à

<sup>144</sup> Randles, W.G.L., *Échanges de marchandises et échanges de dieux. Un chassé croisé culturel entre Européens et Bantu* In: Annales. Économies, Sociétés, Civilisations. 30e année, N. 4, 1975. pp. 635-653.

<sup>145</sup> Mappa, S., *Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique - L'illusion universaliste*, Karthala, 1998

*l'ordre royal ancien* ». Ce dernier voudrait que le roi puisse jouer un rôle plus important que celui qu'il a aujourd'hui, qu'il puisse se prononcer dans la redistribution des richesses et dans le choix des candidats. C'est dans cette perspective qu'Apollinaire Noël Koulama, auteur d'une tribune, écrit : « *La présence de l'autorité royale sortira la région du Kouilou de l'uniformisation que tend à imposer la république centralisatrice, elle pourra avoir le regard moral sur les richesses et l'économie de la région du Kouilou, par l'intermédiaire des autorités politiques locales. Son rôle de non politicien et de non gestionnaire des affaires courantes de la région du Kouilou, fera de lui, un médiateur exceptionnel, au dessus de la mêlée*<sup>146</sup>. »

On perçoit à travers ce discours une démarche visant à singulariser le département de Pointe-Noire qui faisait encore récemment partie du Kouilou et qui reste, dans les esprits, une partie intégrante du Kouilou. En effet, les ressortissants de ce département estiment, sans l'exprimer explicitement, que leur département est différent des autres aussi bien par le fait d'avoir été un royaume que par ses richesses pétrolières. Par ailleurs, on pourrait croire que le « *retour à l'ordre royal ancien* » est ici réclamé pas tant par nécessité et par nostalgie du roi, mais surtout parce que certains *Kouilois*<sup>147</sup> estiment par leur attitude que n'étant pas de sang royal, les autorités locales actuelles du Kouilou sont presque indignes de diriger ce département. La présence de l'autorité royale dans le dispositif de décision permettra donc de donner plus de valeur aux décisions prises localement. Au lieu d'un roi à l'écart et exécutant, d'une certaine manière, les décisions prises par ses sujets, on aura un roi présent, même s'il ne gère pas.

Autant l'effacement du roi ne posait pas problème à l'époque du parti-Etat où les autorités locales étaient nommées par le gouvernement, autant cela est un souci dans le cadre de la décentralisation, dès lors que le président de l'exécutif local est élu par la population, sujet du roi.

Il n'y a qu'un pas entre le cas de Pointe-Noire et la situation des territoires sénégalais, celui de Thiès en l'occurrence où pour une question de castes, certains opposants se mobilisent pour faire tomber un maire car le considérant de caste inférieure, donc indigne de diriger les élus issus de castes supérieures.

---

<sup>146</sup>Koulama A-N., Congo-Brazzaville : *Pour le rétablissement de l'autorité royale dans la région du Kouilou*, [Infopagecongo.oldiblog.com](http://Infopagecongo.oldiblog.com), 2007

<sup>147</sup> Ressortissants du département du Kouilou.

Pour autant, cette situation est marginale au Congo. Aussi, le mouvement qui en appelle au retour du roi est minoritaire et peine à se faire entendre dans ce contexte où les institutions évoluent. Ainsi, cette mobilisation a du mal à démarrer grâce ou à cause d'un Etat encore très puissant à même de réprimer tout mouvement jugé subversif.

Dans notre série d'entretiens, nous avons demandé à un des cadres du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation ce qu'il pensait de ce mouvement qui en appelle à la participation active du roi dans les affaires, notamment celles de la décentralisation. Ce dernier a répondu : *« le roi participe déjà, de façon informelle, aux affaires locales. Notre pays est un Etat moderne qui ne néglige pas forcément ses traditions, son histoire. Il n'y a qu'à voir comment le président de la république traite les rois de Loango ou Téké. Il ne faudrait surtout pas détruire cette courtoisie entre les pouvoirs constitutionnels et ces pouvoirs traditionnels. Il n'y a qu'un pouvoir reconnu par la Constitution. Je pense que le jour qu'un mouvement cherchera à briser cette quiétude, il sera vite étouffé et détruit. »*

Au-delà et à travers les discours, nous pouvons remarquer que la décentralisation est venue, d'une certaine façon, éclore des libertés locales et réveiller le sentiment resté longtemps en état de latence en chacun des *vilis* qui se sont toujours considérés comme des Congolais à part. Ils se disent les premiers à avoir rencontré le Blanc et, à ce titre, ils sont blancs. *« Muvili tchibamba<sup>148</sup> »* est une phrase qui revient souvent dans le discours des vilis.

Les mobilisations ne sont pas que l'affaire des politiques ou des mouvements royalistes. Dans le cadre de la décentralisation, en marge des groupes politiques ou d'autres mouvements organisés, la force silencieuse, la population, se fait de plus en plus bruyante et remuante. Cependant, faute d'organisation, plusieurs mouvements pas forcément structurés, s'expriment comme ils peuvent.

Cette partie permet d'entrevoir les différences et les similitudes dans les profils d'acteurs et les dynamiques locales au Sénégal et au Congo. En effet, alors qu'au Sénégal l'enracinement au territoire et le soutien des pouvoirs religieux sont indispensables pour une réussite dans le parcours politique, au Congo, le cas de Pointe-Noire par exemple, la proximité avec le pouvoir central, la notoriété politique et un certain appui de la cour royal, bien que cette influence soit limitée, sont des atouts pour être élu. Le point de

---

<sup>148</sup> « Muvili tchibamba », en dialecte vili, signifie le vili est un blanc

convergence entre ces deux systèmes c'est ce rapport à la tradition et le fait que des parcours déconnectés des pesanteurs socioculturelles soit quasiment impossibles. Ainsi, la décentralisation dans ces deux Etats se fait et se nourrit des composantes sociologiques. Elle s'adapte à la tradition, entretient et ravive la tradition en lui réattribuant le pouvoir et l'influence qu'elle avait perdue avec le monopartisme et le système où tous les pouvoirs sont détenus par le centre.

Ces différentes analyses permettent de réaliser que les acteurs, dans les deux contextes, parviennent à s'adapter à la nouvelle donne en transformant en atouts l'existence sur les territoires des pesanteurs culturelles, la tradition, le pluri ethnisme et le poids de la religion. Leur habileté politique et leurs stratégies leur permettent de faire fonctionner les deux systèmes traditionnel et moderne sans provoquer de choc ou faire échouer le processus en cours. Au bout du compte, dans le cas du Congo par exemple, le poids et l'importance d'un acteur local peut être un facteur d'unité des ethnies à travers le territoire. Les autres ethnies, dont l'acteur n'est pas originaire, acceptent, faute d'un autre leader de poids issu de leur communauté, de s'aligner derrière celui qui incarne mieux le territoire au niveau central. Au Sénégal, l'habileté politique de l'acteur et son poids dans l'échiquier national lui permette de surmonter l'handicap relatif à sa caste.

Nous pouvons, à partir de cette analyse, valider la première hypothèse de cette recherche qui part du postulat selon lequel la décentralisation au Congo et au Sénégal devrait notamment prendre en compte la spécificité de la sociologie des territoires où le poids de la tradition influe sur les rapports entre différentes classes sociales et/ou entre différentes ethnies ou groupes sociaux. Elle ne peut aboutir que si les divergences liées à l'existence de deux systèmes politiques (moderne et traditionnel) sur le plan local sont régulées aussi bien au niveau national que local.

Après cette réflexion sur l'importance du territoire dans l'édification du leadership d'un acteur politique, il est apparu nécessaire d'analyser les rapports entre chefs traditionnels ou notables, élus et Etat dans les décentralisations au Congo et au Sénégal. Il s'agit d'apprécier les implications de la décentralisation dans les rapports entre les composantes locales intrinsèques ou traditionnelles d'une part et les rapports entre ces dernières et le monde politique au sens des acteurs incarnant les institutions politiques modernes d'autre

part. Cette analyse devra nous permettre de percevoir dans quelle mesure ces interactions permettent ou non des évolutions à travers les territoires.

## **Deuxième partie : Poids et rôle de la tradition dans les dynamiques territoriales**

### **Chapitre I : Les rapports entre chefs traditionnels ou notables, élus et Etat dans les décentralisations au Congo et au Sénégal**

Dans le cadre de la décentralisation au Sénégal, un Etat caractérisé par la rareté des ressources géologiques, au Contraire du Congo, le territoire reste la principale ressource à contrôler. C'est ce dernier qui confère le pouvoir aux acteurs d'autant plus, il a été souvent précisé tout au long de ce travail, que c'est autour du territoire que se définissent les politiques publiques.

La nécessité de plancher sur les rapports entre acteurs s'est ressentie au fil des entretiens et des observations de terrain. En effet, il s'est dégagé, de mes lectures, l'impression que les rapports entre acteurs des décentralisations ne sont analysés qu'à travers le prisme des interactions entre élus et populations ou entre institutions décentralisées et pouvoir central. Aussi, nous avons tendance à classer, à tort ou à raison, les leaders communautaires (notables, chef de village et de quartier, Imam de la mosquée du quartier, le pasteur, le prêtre, le président de l'association locale ou communautaire des jeunes, la responsable de la mutuelle des femmes ou du groupement féminin) dans la même catégorie et nous les traitons de la même façon que nous traitons un chef de famille ordinaire.

Or, dans le cadre des décentralisations en Afrique subsaharienne où les rapports sociaux, sociétaux et familiaux, les pesanteurs sociales et culturelles sont très prégnantes, les leaders communautaires jouent un rôle déterminant dans les dynamiques de la décentralisation, en l'occurrence lorsqu'il s'agit d'engager des actions ou de mobiliser

pour tel ou tel projet d'intérêt local ou communautaire. Dans ce contexte, les pouvoirs locaux officiels et les pouvoirs locaux traditionnels finissent par former une sorte de dualisme qui favorise la multicentricité.

C'est pour cette raison qu'en plus des rapports qu'entretiennent le centre et la périphérie, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités territoriales, le cours de notre réflexion a naturellement achoppé sur les rapports entre chefs traditionnels et institutions décentralisées ou entre élus et populations. Il a, en effet, estimé pertinent d'analyser les enjeux des mobilisations et les interactions entre ces catégories d'acteurs dans le processus de décentralisation des deux Etats concernés par cette thèse.

Cette réflexion est encore plus renforcée par le fait que dans un précédent chapitre, nous avons été amenés à réfléchir sur les motivations, les logiques et les stratégies d'acteurs des décentralisations de ces deux Etats. Il en est d'ailleurs ressorti qu'au Congo les acteurs sont motivés par un souci de positionnement personnel ou de reconnaissance, alors qu'au Sénégal les stratégies d'acteurs sont moins personnelles, plutôt collectives mais s'appuient sur la personnalité d'un leader connu et reconnu aussi bien au niveau national que local.

Il conviendrait d'emblée de noter, dans la perspective de comparaison, que l'élite locale congolaise n'est pas aussi hétéroclite que celle du Sénégal. En effet, au Congo, le chef de village ou de quartier est en soi la personnalité la plus importante de la communauté. Aussi, alors qu'au Sénégal l'imam est une figure respectable et de référence, au Congo la multiplicité des églises (catholiques, protestantes, adventistes, assemblées de réveil, etc.) empêche l'émergence d'un leader religieux local de référence au même titre que l'imam d'un quartier ou d'une localité au Sénégal.

Il convient simplement de dire que les deux sociétés sont différentes de par leur culture, les traditions, la religion, l'histoire récente et de par les ressources (humaines et financières). Cela influe sur les dynamiques de la décentralisation.

C'est dans cette perspective que cette partie s'attache à analyser les particularités dans les relations, les interactions entre les différents acteurs.

## **9. Rapports entre pouvoirs traditionnels (villageois) et pouvoirs officiels élus**

Afin de bien faire ressortir les spécificités de ces rapports entre pouvoirs dans nos territoires de recherche, il a semblé nécessaire d'analyser les évolutions actuelles, de façon générale, dans les deux Etats. Cet exercice nous permettra de pouvoir apprécier la correspondance de ces tendances particulières sur ces terrains avec les évolutions générales.

Cela étant, à l'avènement des décentralisations, ceux qu'on considérait déjà comme des légitimités traditionnelles, au Congo comme au Sénégal, ont tenu à conserver leur pouvoir qui tire sa source de leur connaissance et de la maîtrise des hommes vivant sur les territoires dont ils avaient le contrôle.

Dans le cas du Sénégal, l'élite sociopolitique locale est généralement constituée du conseil de notables, le délégué de quartier ou le chef de village, l'imam de la mosquée du quartier, le président de l'ASC (Association sportive et culturelle) et la responsable du groupement féminin.

En zones rurales, ce pouvoir s'est renforcé et s'est confirmé à travers l'érection des conseils ruraux au sein desquels siègent plusieurs chefs coutumiers et traditionnels.

Qui, plus qu'un chef de village, leader religieux ou ses proches, pouvait facilement être promu au sein des conseils ruraux ? Les légitimités traditionnelles pouvaient-elles laisser des personnes qui leur étaient subordonnées, de par leur origine sociale ou de par leur caste, accéder au conseil rural et prendre des décisions qui influenceraient leur quotidien ?

Cette question fait échos à celle posée, dans la même optique, par Jean-Pierre Olivier de Sardan lequel s'était interrogé en des termes suivants : « *Qui est promouvable aux conseils communaux, aux fonctions de maire ? Y aura-t-il main mise sur les nouvelles fonctions des notabilités locales et titulaires de charges plus ou moins officieuses, ou promotion d'une nouvelle élite locale, issue par exemple du mouvement associatif ou syndical ?*<sup>149</sup> »

De fait, les leaders religieux et chefs traditionnels, incontournables pendant les élections, ne pouvaient laisser s'échapper le contrôle des territoires au profit de personnes dont ils n'ont pas le contrôle.

---

<sup>149</sup> Sardan, J-P. O., « *Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche* », Bulletin de l'APAD [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 15 novembre 2006, URL : <http://apad.revues.org/547>

Soucieux de continuer à jouer un rôle prépondérant dans la décentralisation, ils ont entrepris de mettre en place un système d'alliances leur garantissant le contrôle des territoires et des projets de développement issus de la décentralisation. Ce faisant, ils s'érigent en interlocuteurs de toutes les activités relatives au développement de leur territoire. Rien ne peut être entrepris sur le territoire sans eux. La création d'organisations comme l'Alliance pour la Promotion du Développement local (Aprodel) ou l'Alliance des ruraux pour l'émergence du Sénégal (Are Sénégal), même si, comme l'assure Alé Lô, ont pour but de « *défendre la cause des communautés locales en valorisant les politiques de décentralisation, le réaménagement du territoire et le développement du secteur primaire, mais aussi concrétiser la décentralisation* », participent de cette logique d'organisation et de mobilisation qui, au fond, n'est autre qu'une forme de factionnalisme<sup>150</sup>.

C'est dans cette optique que, parlant des interactions entre chefs traditionnels, leaders paysans et autorités religieuses sénégalaises dans le contexte de projets de développement, Monika Salzbrunn a écrit : « *La stratégie de ces nouveaux courtiers du développement qui cherchent désormais un contact direct avec les bailleurs de fonds s'inscrit dans la logique des relations entre les intermédiaires traditionnels tels que les membres importants des confréries (surtout la Muridiya et la Tidjaniya) et les représentants de l'Etat, s'adaptant de manière souple à des changements politiques (conséquences des programmes d'ajustement structurel ; démocratisation), économiques (déclin de l'économie de l'arachide) et sociaux. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure ces nouveaux courtiers sont partie intégrante des changements dans la société civile, en particulier en ce qui concerne le rapport entre les confréries et les organisations paysannes.*<sup>151</sup> »

Ce qu'il faudrait relever ici c'est que tous ces acteurs ont compris le fonctionnement de la décentralisation, du moins dans sa dimension pratique et opérationnelle. Les traditionnels privilégiés redoutent l'émergence de nouveaux leaders issus de classes inférieures. Ils n'hésitent donc pas à s'organiser, à défendre leurs intérêts et à se poser comme incontournables dans les nouveaux dispositifs. Ce faisant, il se crée une sorte d'équilibre

---

<sup>150</sup> Le factionnalisme est ici considéré comme la tendance à la segmentation de la communauté d'acteurs en différentes factions animées d'objectifs parfois similaires, parfois opposés. Dans le cas sénégalais, on pourrait parler de castes.

<sup>151</sup> Salzbrunn, M., Leaders paysans et autorités religieuses comme courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 11 | 1996, mis en ligne le 03 juillet 2007, URL : <http://apad.revues.org/801>

entre l'Etat, les institutions décentralisées, les leaders religieux, les chefs traditionnels et les classes traditionnellement défavorisées. Chacun sait qu'il dépend d'une certaine manière de l'autre.

En fait, pour expliquer les dynamiques actuelles de la décentralisation au Sénégal, précisément les rapports entre acteurs, il serait nécessaire de remonter l'histoire des institutions de cet Etat où se mêle tradition, islam et modernisme.

En effet, au Sénégal, le passage de la colonisation n'a pas réussi à déstructurer totalement les architectures institutionnelles traditionnelles. Malgré une longue domination des colonisateurs qui avaient imposé de nouvelles institutions, l'islam traditionnel porté par d'influents religieux comme Cheikh Ahmadou Bamba et El-Hadji Malick Sy a réussi à maintenir ce qui constituait le socle des institutions traditionnelles sénégalaises. Cela explique que les rapports entre acteurs sur les territoires soient quasiment restés les mêmes. Bien qu'ayant réussi à s'imposer et à contrôler les territoires, l'Etat moderne s'est d'une certaine manière adapté à des réalités sociologiques du Sénégal en intégrant les dispositifs institutionnels existants à l'ossature administrative moderne.

Parlant de l'organisation institutionnelle et des rapports entre acteurs wolof au Moyen Age, Mamadou Badji a écrit : *« L'organisation politique des wolofs est fortement marquée par une structure sociale hiérarchisée. La structure politique est de forme monarchique. Le roi appartient de manière générale mais non exclusive à la noblesse. Il n'est pas forcément le fils aîné d'une lignée, à l'instar de ce qui était appliqué dans la plupart des monarchies européennes ; il était élu parmi divers prétendants au trône provenant de familles royales différentes qui, parfois, comme au Waalo appartenaient à des ethnies différentes. Le roi était élu par un conseil dont la composition était variable. Au Djoloff<sup>152</sup>, ce conseil se composait de sept membres du garmi qui avait à leur tête le Djarraf Djambour. Au Cayor, le conseil était également présidé par le Djarraf Djambour et comprenait en outre un représentant des citoyens libres et un représentant de chaque caste. Au Waalo, le conseil se composait en particulier du maître des tenures foncières ou lamane, de celui des esclaves gawdin, de celui de l'eau ou jogoma et enfin du trésorier ou mala. Ce conseil était non seulement chargé de l'élection du roi, mais veillait également au contrôle de ses actes<sup>153</sup>. »*

---

<sup>152</sup> Le Djoloff correspond au Sénégal actuel et les wolofs ses habitants qui sont d'ailleurs la population prédominante au Sénégal.

<sup>153</sup> Idem

Cet équilibre ancien est toujours d'actualité car malgré sa prééminence, l'Etat sénégalais s'était résolu de tenir compte de toutes les composantes locales de la décentralisation. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'analyser les rapports entre acteurs locaux sénégalais non pas seulement à travers le prisme des effets immédiats de la décentralisation, ce qu'elle aura introduit comme mutations, mais aussi et surtout, comme le suggère d'ailleurs Mamadou Badji, à l'aune de l'histoire institutionnelle et juridique de ces sociétés politiques.

C'est ainsi que nous pourrions percevoir des différences et des similitudes, et trouverons des réponses à certaines contingences, dans une optique comparative, avec les décentralisations d'autres Etats, celle du Congo en particulier.

Cela étant, il faille noter que si les différentes composantes locales cherchent coûte que coûte à ainsi s'affirmer ou à se pérenniser dans le contexte sénégalais, c'est parce qu'elles craignent de perdre leur pouvoir et leur influence dans le nouveau dispositif induit par la décentralisation. Les moins favorisés, quant à eux, saisissent là une opportunité de se faire une place dans cette nouvelle donne.

En effet, en observant et en réfléchissant sur les rapports entre acteurs de la décentralisation dans cet Etat, on a l'impression que les différents acteurs se tolèrent mais ne s'acceptent pas forcément. L'Etat et les élus, en l'occurrence, se voient obligés de composer avec les leaders religieux et les chefs coutumiers par lesquels passe leur maintien ou leur élection. C'est pour cette raison que le centre, dans une volonté de se passer des chefs traditionnels, rechignent depuis des années à leur accorder un statut juridique qui viendrait à renforcer leur pouvoir.

Ces derniers, par crainte de perdre de leur pouvoir, et conscients de la place qu'ils occupent dans les microcosmes politiques locaux, décident de se mobiliser afin de formuler leurs revendications et de peser sur les élections.

Un article publié sur le site de Hub Rural (Appui aux acteurs du développement rural en Afrique de l'ouest et du centre) illustre parfaitement cette situation. En effet, dans ce document intitulé *De l'ambivalence des relations entre pouvoir central et chefferies : Abdoulaye Wade promet d'accorder un statut aux chefs de village*, on peut lire : « Depuis les Indépendances, les Etats ouest-africains ont majoritairement entretenu des relations ambivalentes, voire chaotiques, avec les chefferies coutumières. D'une part, ils

*demeurent réticents à reconnaître officiellement un rôle aux chefs coutumiers, même lorsqu'ils sont chefs de village. Cette réticence est encore plus marquée en ce qui concerne la reconnaissance des droits et pouvoirs fonciers de ces chefs. Mais, d'autre part, les pouvoirs centraux ont souvent cherché à créer des alliances, ou des relations de clientélisme, avec ces derniers, conscients de l'influence qu'ils pouvaient avoir sur les populations rurales lors des échéances électorales. L'effectivité de la décentralisation en milieu rural vient complexifier davantage ce jeu d'acteurs<sup>154</sup>. »*

Comment les choses se présentent-elles dans nos territoires de recherche ?

### **9.1. L'obtention d'un statut juridique comme enjeu de la mobilisation des chefs coutumiers**

Les réalités évoquées plus haut ont été observées dans la communauté rurale de Fandène, dans le département de Thiès, où les populations se plaignent et dénoncent le fait que *« le foncier est utilisé comme moyen de contrôle social et politique. »*

Dakar, situé à quatre-vingts kilomètres de Thiès, est saturé. Il y est difficile de trouver un terrain à un prix abordable. Aussi les embouteillages et le coût de la vie poussent les populations à s'installer à Thiès. Ce département est, en fait, la principale victime du développement de Dakar et de la hausse du foncier dans la ville capitale. Très sollicités pour des questions d'acquisition de terrains, les élus en useraient maintenant comme une arme à des fins électoralistes, sans y associer les autres composantes locales.

Sur ce sujet, un document intitulé *« Etude de l'avancée de la ville de Thiès sur les terres de la communauté rurale de Fandène et les dynamiques de concertation enclenchées »* est on ne peut plus clair sur cette situation. En substance, on peut y lire : *« Les opérations de lotissement réalisées au sein de la communauté rurale de Fandène obéissent à des calculs politiques pour entretenir une clientèle politique. On note une redistribution des rôles qui se traduit par une désappropriation des autorités coutumières de leurs pouvoirs traditionnels, l'affirmation de la présence de l'Etat et le renforcement des élus locaux dans les processus de prise de décision concernant la gestion foncière. »*

---

<sup>154</sup> <http://www.hubrural.org/De-l-ambivalence-des-relations,8521.html?lang=fr>

Nous pouvons ici noter que le dialogue et la coopération entre les différentes composantes sont réels dans cette décentralisation, mais demeurent encore sélectifs dans la mesure où certains sujets ne semblent être traités que par les élus.

Il convient, en effet, de relever que les chefs coutumiers s'estiment peu impliqués dans certaines opérations, comme le foncier, où ils devraient être des principaux interlocuteurs car ces derniers sacralisent presque la terre sur laquelle ont vécu leurs ancêtres. La redistribuer ou la vendre sans les impliquer n'est pas sans risque de créer des frictions entre eux et les institutions décentralisées.

Néanmoins, au fil des années, la décentralisation au Sénégal semble prendre ses marques dans les territoires. Nombreux sont les acteurs qui ont compris les enjeux de cette politique dont le point d'orgue a été atteint en 1996 avec la loi sur la décentralisation qui aura ouvert les portes aux mutations sur les territoires. Dans la foulée, les chefs de terre, les leaders religieux et les chefs coutumiers ont fini par comprendre qu'ils sont de vrais faiseurs de rois dans ce nouveau système. Pourtant, leur rôle et leur statut ne sont ni formels ni clarifiés. Ils sont courtisés la veille et au cours des élections mais, très vite, après les élections, ils sont oubliés.

Lors de ma visite à la communauté rurale de Mont-Rolland à Thiès, j'ai été reçu par le chef de village de Loukhous. Dans ce petit village, il est difficile de tomber sur un jeune. Il n'y avait que des femmes, des vieux et des enfants. Ayant constaté ce vide dans le village, je demandai à savoir où étaient passées les populations. Le chef de village me répondit qu'il ne fallait pas espérer trouver un jeune de son âge au village car tous étaient partis « *se chercher à Dakar* » car au village il n'y avait rien. La sécheresse gagnait du terrain au point où même les moutons étaient nourris avec du papier. Je lui ai reposé la question sur l'appui qu'ils recevaient des institutions décentralisées lesquelles sont plus proches d'eux et plus informées de leur situation. Il me répondit qu'on ne les voit que pendant les élections. « *Après les élections, tout le village me regarde croyant que les hommes politiques me laissent l'argent pour la durée du mandat des autorités élues.* », poursuit-il.

En somme, le sentiment général à travers le département de Thiès est que les chefs de village se sentent instrumentalisés par les acteurs politiques locaux qui font semblant de leur accorder de la considération et qui les marginalisent quand arrive le moment de

prendre des décisions d'intérêt local. La question du foncier en est, à en croire ce chef de village, une illustration probante. C'est pour cette raison que, la crise économique et la pauvreté des territoires aidant, ils exigent maintenant à être valorisés dans la décentralisation, à jouer un rôle bien défini par la loi. Comme d'habitude, les élections présidentielles, celles de 2012 en particulier, vont relancer la question de la place des chefs coutumiers et traditionnels dans la décentralisation sénégalaise. Nous verrons que le cas thieessois est vraiment symptomatique.

En effet, à la veille des élections présidentielles de 2012, le président Abdoulaye Wade est en difficulté car plusieurs mouvements organisés refusent qu'il brigue un troisième mandat. Des grèves, des émeutes et la contestation s'amplifient à travers le pays. C'est alors que le chef d'Etat a compris qu'il fallait chercher un autre appui que celui des intellectuels et des urbains. Il décida alors de chercher le soutien des chefs coutumiers et traditionnels. Pour les convaincre, il leur promet un statut au cas où il serait réélu. Près de 3 000 chefs de villages ont ainsi été approchés par Wade. Conscient de leur influence dans les communautés de cet Etat où la tradition pèse encore dans des relations humaines, il leur promet une indemnité financière, une carte professionnelle et des décorations.

Afin de parachever cette stratégie de reconquête de l'électorat partant de l'arrière-pays, le président sortant a mobilisé son ministre de l'Intérieur, Ousmane Ngom, pour une opération de charme en direction des chefs de villages. Ce dernier déclarait partout où il passait que les chefs de villages sont un « *relais essentiels de l'administration* ». Rapportant les propos tenus par le ministre lors d'une de ces visites, l'Agence de Presse Sénégalaise, dans son numéro du 13 Juillet 2011, écrit : *"Quand vous arrivez dans le village, que ce soit de bonnes ou de mauvaises choses, c'est le chef de village qui est toujours comptable", a-t-il argumenté, relevant toutefois, que "le chef de village n'a aucun moyen, aucune possibilité de répondre à ces charges multiples"*<sup>155</sup>.

Ce qu'on pourrait y retenir c'est qu'il y a une passerelle entre ces pouvoirs modernes institutionnalisés et les pouvoirs traditionnels informels. Les premiers ont toujours besoin des autres pour se légitimer ou pour être élus. Les seconds, conscients de leur importance, voudraient aujourd'hui être pris en compte plus que des simples grands électeurs. Longtemps considérés comme des vrais pouvoirs, jusqu'à l'arrivée de la

---

<sup>155</sup> BC, « *Sénégal: Ousmane Ngom réaffirme la volonté de l'Etat d'instaurer le nouveau statut du chef de village,* » Agence de Presse Sénégalaise, Dakar, 13 juillet 2011

colonisation, ils sont aujourd'hui obligés de réclamer une légitimité auprès des nouvelles institutions. Cette légitimité leur permettra, par exemple dans le cas de question foncière à Thiès, de pouvoir jouer un rôle dans la gestion du foncier. On comprend là que la question financière est le détonateur des mobilisations de chefs coutumiers qui craignent que les élus puissent faire main basse sur le foncier à travers la décentralisation et les jeux de pouvoir qui la caractérisent.

L'avènement de la décentralisation ayant favorisé l'émergence de nouveaux leaders, parfois issus de castes jugées inférieures, les anciennes notabilités traditionnelles voudraient, elles aussi, jouer un rôle direct dans la gestion des affaires des territoires. C'est pour cette raison que nombreux sont ces chefs de villages prêts de soutenir les candidats qui leur promettent un rôle formel dans la décentralisation. Par ailleurs, la décentralisation au Sénégal aura favorisé l'émergence d'une corporation de chefs coutumiers décidés à s'organiser et à se mobiliser pour défendre leurs intérêts et à ne pas perdre la main dans la gestion des affaires locales, surtout eu égard à l'émergence de nouveaux leaders issus de castes traditionnellement inférieures.

En effet, en observant la manière dont les chefs de villages et coutumiers s'activent pour être reconnus comme acteur à part entière dans les nouveaux dispositifs institués par la décentralisation, une autre réflexion a émergé. Je me suis demandé un moment si, craignant un renversement de la hiérarchie sociale, cette attitude des chefs traditionnels n'était pas une façon déguisée de contester l'autorité de ces nouveaux élus parfois issus de castes défavorisées. Pour ne pas tomber dans la digression, nous reviendrons sur cette question dans un autre chapitre.

Ce bouillonnement dans les rapports entre acteurs, notamment le fait que les chefs de village exigent désormais une reconnaissance et réclament un statut s'explique aussi par un certain degré de maturité des acteurs locaux qui ont fini par comprendre les ressorts de la décentralisation. Aussi, au Sénégal, la décentralisation a déjà fait un certain chemin et commence à entrer dans les habitudes des différents acteurs qui ont compris son intérêt, qui ont développé des mécanismes dans leurs rapports et dans leurs interventions et qui perçoivent, bon gré mal gré, ses retombées.

Au fond, ces chefs coutumiers estiment qu'il est nécessaire que, sur des questions de développement territorial, ils aient non seulement besoin d'un appui, mais aussi que tous, Etat, élus et chefs de village, s'asseyent autour d'une même table, qu'ils décident

ensemble des choix à opérer pour les communautés. Telle a d'ailleurs été la teneur du discours du chef de village de Loukhous qui, désarmé face à la situation de son territoire, disait : *« nous souffrons parce que les gens prennent des décisions dans leurs bureaux. Ils décident, à notre place, de ce qu'il faut pour nous. Vous voyez bien que nos femmes s'organisent pour que nous puissions nous en sortir. Mais, seuls, nous ne pourrions rien. Nous avons besoin d'être soutenus et surtout d'être accompagnés dans ce que nous savons faire. »*

Notre analyse et nos observations ont permis de comprendre que, faute d'une vraie participation et d'une réelle implication de toutes les forces en présence, les leaders communautaires en l'occurrence, la décentralisation n'impacte pas encore suffisamment sur les territoires sénégalais, ceux que nous avons visité en particulier. La décentralisation est encore confisquée par les politiques et les chefs coutumiers et traditionnels essaient tant mieux que mal de s'y faire une place.

Quid de la situation congolaise ?

## **9.2. Pouvoirs traditionnels et pouvoirs politiques dans la Lékoumou**

Comparativement au Sénégal, le Congo, qui avait très vite opté pour le communisme, n'a accordé que peu de places aux chefferies traditionnelles. Très vite, après l'accession à l'indépendance, les autorités politiques ont décidé d'écarter les anciennes chefferies traditionnelles et de mettre en place une nouvelle organisation qui correspondait à l'idéologie communiste. A ce propos, Dominique Desjeux,<sup>156</sup> qui a mené des recherches sur les chefferies villageoises au Congo, a écrit : *« En 1974, le PCT (le Parti Congolais du Travail, le parti unique en R.P. du Congo) introduit les pouvoirs populaires. Les chefferies villageoises sont remplacées par des Comités Villageois (C.V) qui regroupent plusieurs villages. Chaque comité villageois est divisé en « Section Spéciale d'Adulte » (S.S.A. : cette appellation est un peu formelle. Elle ne m'a été donnée que par un seul informateur. Chaque S.S.A possède un bureau. Il comprend, outre le président, le vice-président et un secrétaire, le responsable à la propagande, le responsable à l'outillage,*

---

<sup>156</sup> Sociologue, Dominique Desjeux travaille sur la consommation, les processus de décision et les innovations en Europe, aux USA, en Chine et en Afrique depuis 1969.

*un caissier, un responsable à la jeunesse, un responsable des femmes, un responsable du protocole et un animateur. »<sup>157</sup>*

Il conviendrait de dire que les nouvelles autorités avaient décidé de façonner une nouvelle chefferie villageoise parfois moins aguerrie et moins préoccupée par les questions de développement territorial. C'étaient des membres du parti cooptés, souligne Dominique Desjeux, désignés sur la base de la parenté et sur la compétence moderne (savoir écrire et parler français).

Ce faisant, au final, deux chefferies ont coexisté durant cette période. Une officielle et l'autre officieuse mais reconnue et respectée par les communautés. Les communautés considéraient les anciennes chefferies comme celles dotées d'un pouvoir traditionnel.

Au fond, l'influence de ces chefferies villageoises avaient commencé à décliner depuis la période coloniale. En effet, l'absence de leaders, comme Cheikh Ahmadou Bamba du Sénégal, avait permis au pouvoir colonial de mieux installer de nouvelles institutions, balayant *de facto* toute l'organisation qu'il avait trouvée.

Des personnalités charismatiques comme Boueta Mbongo<sup>158</sup>, Mabilia ma Nganga<sup>159</sup> ou André Grenard Matsoua avaient tenté, chacun à son époque, des résistances qui portent plus sur la défense des droits des autochtones que sur celle du maintien de l'organisation traditionnelle.

Cependant, il convient de relever le fait que certains gouverneurs aient appelé à la prise en compte des institutions et des notabilités traditionnelles, de la nécessité de coopérer

---

<sup>157</sup> Desjeux, D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo : essai sur la gestion de l'incertitude*, L'Harmattan, 1987

<sup>158</sup> Grand commerçant et chef politique Lari. Ayant emmené son peuple de terre en terre depuis le pays Kongo, il passa de fins accords commerciaux et civils avec les tékés afin de s'installer sur leur terre. Mais il eût maille à partir avec l'administration française dont les désavantages des accords proposés par ceux-ci lui semblaient inadmissibles.

Il entra en rébellion vers 1896, sans doute encouragé par les échos des exploits de la résistance de Mabilia ma Nganga à l'Ouest du Pool. Il fut capturé par les troupes d'Alfred Fourneau en 1897 et décapité. Enterré près des chutes de la Loufoulakari, sa tombe devint un lieu de pèlerinage durant plusieurs décennies. Source : <http://www.histoiredunpeuple.com>

<sup>159</sup> Féticheur et activiste anticolonialiste, d'ethnie hangala dans le Pool, il s'opposait au travail forcé colonial. Il organisa une révolte en 1892 dans les villages de Mindouli et Missafou, en pays bahangala. Ses actions consistaient principalement en des actes de sabotage des intérêts coloniaux. Son quartier général était établi dans une grotte naturelle aménagée, et gardée secrète. Il y résidait avec une vingtaine de ses lieutenants. Le capitaine Marchand en place ne pouvant y mettre fin, dut faire appel à Baratier, alors en route pour Fachoda. Trahi par un autre hangala pour un ballot d'étoffes, Mabilia Ma Nganga fut asphyxié par le capitaine Baratier qui mit le feu à l'entrée de sa grotte. L'insurgé y mourut en compagnie d'une dizaine de ses fidèles qui refusèrent de se rendre. In *Au Congo. Souvenirs de la mission Marchand*. Vers 1914. (Afrique, Egypte, Soudan, Histoire), **Baratier (Colonel)**, Arthème Fayard. Modern-Bibliothèque, 1914

avec elles pour mieux fructifier les affaires coloniales. Ces chefs traditionnels, très influents dans des territoires, devaient servir de ponts entre le pouvoir colonial et les populations. Ils devaient fournir aux colons la main d'œuvre nécessaire aux activités développées par les colons. C'est dans ce sens que le Gouverneur général J.F. Reste<sup>160</sup> écrivait : « *loin de diminuer l'action des chefs, nous devons au contraire la rendre plus efficace et lui donner plus de poids... le bon fonctionnement des chefferies est la clé de voûte de notre politique indigène*<sup>161</sup>. »

Pour institutionnaliser le rôle de ces chefs traditionnels, le décret du 23 décembre 1936 était venu créer la catégorie des « *chefs administratifs* » de laquelle relevaient les chefs de villages congolais. Ce nouveau statut est venu officialiser un glissement du rôle joué par les chefs traditionnels dans les communautés. Des personnalités respectées, parfois adulées, et chargées de gérer toutes les affaires de la cité (litige, redistribution des terres, représentation des communautés, etc.), ils sont obligés de servir de simples relais de l'administration coloniale. Nombreux sont des historiens qui estiment que ce statut était le moyen de contenter les chefs de villages et de leur permettre d'être plus malléables au service de la cause coloniale. C'est ce que Philippe Mokoko explique quand il écrit : « *ces chefs de canton, de village ou de "race" furent désignés sur la base de leur pouvoir d'origine dynastique, lignagère ou purement personnelle. Importaient plus pour l'administration leur influence auprès des autres indigènes et leur capacité d'assurer le rôle d'intermédiaire. Pour cela, leur rôle était de percevoir les impôts, d'assurer la sécurité, d'organiser des recensements, de juger les affaires indigènes et de recruter des travailleurs pour des besoins coloniaux*<sup>162</sup>. »

La particularité du cas congolais se trouve dans le fait que, dès les indépendances, les nouvelles autorités, intellectuels pour la majorité, ont entrepris de mettre à l'écart ces pouvoirs traditionnels qui ont collaboré avec le colonisateur. Ces nouveaux dirigeants ont, au fil du temps, relégué ces chefs coutumiers au rôle de gestionnaires de petits différends de quartiers ou de villages. L'instauration du parti unique et du communisme, trois ans après les indépendances les a vite fait disparaître du paysage politique local.

---

<sup>160</sup> François-Joseph Reste (1879-1976), issu d'une vieille famille catalane, fut gouverneur général de l'A.E.F. Franc-maçon, radical socialiste, il voua toute sa vie à l'Afrique. Après avoir quitté l'administration coloniale, il décrivit dans plusieurs ouvrages sa fascination du continent africain. En 1939, il s'installa au Mas Reste à Sant Marti de l'Albera jusqu'à sa mort en 1976. Source : [www.maison-histoire-aphpo.fr](http://www.maison-histoire-aphpo.fr)

<sup>161</sup> Alexandre, P., *Le problème des chefferies en Afrique noire française, Notes et études documentaires n° 2508, 10 février 1959*

<sup>162</sup> Mokoko, P., Dictionnaire général du Congo-Brazzaville, L'Harmattan, 2000

C'est là où se trouve la première différence avec la décentralisation au Sénégal qui est restée en œuvre, sous diverses formes, suivant une certaine évolution, et qui a permis le maintien d'un lien informel, mais très étroit, entre les acteurs national et local, et celle du Congo qui n'est réellement entrée en œuvre qu'en 2003.

L'option de l'Etat fort et centralisé prise par le Congo juste après les indépendances aura empêché la possibilité, des chefs traditionnels, de s'impliquer sérieusement dans les affaires publiques locales. Des distances se sont installées entre différents acteurs locaux. Les pouvoirs publics déconcentrés ont quasiment réduit les chefs traditionnels à un rôle de courtisans. L'avènement récent de la décentralisation au Congo ne permet pas encore aux acteurs locaux (élus et chefs traditionnels) de s'approprier les mécanismes et les enjeux car les institutions installées sont encore totalement financées par l'Etat. Aussi, elles peinent encore à trouver leur place au sein des échiquiers locaux. Les normes sociales qui se sont imposées durant la longue période du communisme empêchent encore les chefs traditionnels de se libérer, de revendiquer un certain rôle dans la décentralisation. A titre d'exemple, le simple fait de s'organiser et de se mobiliser pour revendiquer des droits, comme le font leurs pairs sénégalais, ne fait pas encore partie des pratiques des chefs coutumiers congolais.

Toutes ces conclusions me viennent de mes entretiens avec les chefs traditionnels locaux. En effet, dans ma préoccupation de comprendre pourquoi, à l'instar de ceux des territoires de Thiès, les chefs traditionnels de la Lékoumou, ne pesaient pas suffisamment dans les échiquiers locaux, T. Gamiyé, chef coutumier, leader communautaire et associatif, dans son discours, m'a fait comprendre les chefs coutumiers avaient besoin de s'appuyer sur leurs enfants afin de garder le contrôle des institutions décentralisées. En substance, ce dernier explique : « *nous avons des frères et des enfants qui ont étudié, qui ont occupé de hautes fonctions. Ils sont donc mieux placés pour diriger ces institutions. Si nous ne les soutenons pas et que nous perdions notre temps à revendiquer tel ou tel rôle, les autres ethnies vont s'organiser et c'est nous qui allons subir.* »

L'apathie constatée à travers les territoires peut s'expliquer par cette attitude des chefs coutumiers. Si tous tiennent le même discours, aucune organisation, aucune mobilisation ne pourra être possible. Ainsi, la léthargie locale des leaders communautaires se ressent même au niveau national où l'on ne soupçonne pas l'existence d'un tissu local pourvu de

leaders communautaires de premiers rangs. Il faut aller dans les territoires, observer, questionner et faire parler les acteurs pour comprendre certains enjeux.

En fait, la différence entre les territoires sénégalais et congolais c'est que ceux du Congo, dans la Lékoumou en l'occurrence, sont caractérisés par une diversité d'ethnies vivant sur le même territoire. La cohabitation entre ces ethnies se caractérise par une certaine défiance. Les unes se considérant supérieures aux autres. Les tékés s'estiment supérieurs aux bambas et ces derniers se considèrent plus intelligents que les tékés ; ces deux ethnies méprisent les babongos ; les yakas, issus du chef-lieu du département, considèrent toutes les autres comme des « venants », etc. Dans un tel esprit, il est difficile d'avoir la même vision ni de revendiquer la même chose. C'est pour cette raison que chacune des ethnies, excepté les babongos qui ne sont présents dans aucune institution locale et nationale, milite pour la présence de ses ressortissants dans les institutions.

Ce faisant, les personnalités issues de ces ethnies sont quasi adulées. Les chefs coutumiers ont un rapport qu'on qualifiera presque de soumission vis-à-vis de ces personnalités qui ont accédé aux cercles de pouvoir, qui ont été « au pays des blancs » et qui font la fierté de l'ethnie. Si revendication il y a, elle sera rarement collective, hormis, bien sûr, quand il s'agit de la mobilisation pour les infrastructures sociales de base comme les hôpitaux, les dispensaires ou les ponts ou la route. L'absence du « *vouloir vivre ensemble* » empêche des revendications collectives et une vision collective du territoire.

Ainsi, d'un côté, il y a le Sénégal avec les chefs de village qui agissent et qui s'activent sans pour autant avoir un statut juridique dans le dispositif de la décentralisation. Forts de leur engagement, de leur implication et de leur enracinement, ils se mobilisent pour avoir un statut qui leur permettra de peser encore un peu plus dans les politiques publiques locales. Ce faisant, ils établissent un rapport de forces, un dialogue avec les institutionnels modernes. De l'autre, les chefs de village congolais jouissant d'un statut juridique dans la décentralisation mais sont encore très timides dans leur engagement et leur implication dans la décentralisation. Le dialogue entre les différents pouvoirs présents sur les territoires reste à l'avantage des institutions modernes qui se présentent comme des chefs d'orchestres qui font jouer à chacun sa partition, qui distribuent les rôles, qui accélèrent, ralentissent ou freinent le processus à leur guise.

Cette comparaison met non seulement en relief les différences dans les dynamismes des deux décentralisations mais, aussi, démontre qu'il peut s'engager un dialogue entre les pouvoirs traditionnels et modernes, entre les approches traditionnelles et modernes d'aborder la gestion des territoires sans pour autant influencer négativement sur le processus en cours, sans pour autant figer la décentralisation au point de la faire échouer.

Nous verrons plus loin comment, dans ce processus, l'Etat congolais tient la baguette et en use à son aise sans provoquer de remous dans les territoires car profitant du peu d'imprégnation des acteurs dans le processus en cours.

Ainsi, malgré les problèmes structurels quasi communs à ces territoires des deux Etats, on constate des différences dans l'engagement des acteurs et dans l'appropriation de la décentralisation.

Au vu des mobilisations et des rapports entre différents acteurs, on peut s'interroger sur les implications de ces tractations sur les transformations sociales. Ces mobilisations impactent-elles les territoires ou sont-elles un simple jeu de positionnement des acteurs ?

## **10. Les effets de la mobilisation sur les transformations sociales**

Toujours guidé par les mêmes préoccupations de compréhension, d'analyse des dynamiques et des mutations induites par la décentralisation, en l'occurrence les possibles transformations sociales induites par la décentralisation, j'ai maintes fois posé des questions aux différents acteurs sur l'impact des activités des institutions décentralisées sur leur quotidien. Rares sont des personnes qui ont répondu distinguer l'action des institutions issues de la décentralisation de celle de l'Etat. A cette interrogation, un habitant de Pointe-Noire m'a répondu : *« Je ne vois pas ce que nous apporte la mairie ou le conseil départemental. Sincèrement, je ne vois pas ce qui a changé depuis que ces nouvelles institutions ont été créées. »*

En fait, l'absence de mobilisation et d'activités sur les territoires, hormis pendant les périodes électorales, ne permet pas aux usagers des services publics et à la population de façon élargie de percevoir les effets de la décentralisation. La décentralisation au Congo, en l'occurrence sur les territoires concernés par cette thèse, n'est pas entretenue et vivifiée par les actions locales autres que celles initiées par les institutions officielles. Les

acteurs locaux et les groupes organisés ne s'organisent ni ne se mobilisent pour peser sur le cours des actions locales. Ce sont en fait des forces présentes mais non assemblées pour agir ensemble sur le processus engagé. Cela semble corroborer les propos de Joachim Mbanza qui, dans l'éditorial du journal La Semaine Africaine, a écrit : « *Les conseils départementaux et communaux ont cessé de fonctionner, depuis le 30 juin dernier (2013). Etant arrivés à leur fin de mandat. En attendant la mise en place de nouveaux conseils, au terme des élections locales dont la date n'est pas encore connue, les membres de bureaux de ces conseils expédient, sans doute, les affaires courantes, mais les conseillers ne peuvent plus siéger. Tout cela se passe un peu dans l'indifférence générale. Parce que ces institutions décentralisées n'ont pas tellement d'impact sur la vie des citoyens et ne semblent pas, pour l'instant, représenter un enjeu politique important*<sup>163</sup>. »

Il conviendrait de dire que ni les institutions ni les pouvoirs locaux traditionnels, de par leurs actions, n'impactent encore sur les territoires. Leur impact est tellement difficile à percevoir que même la jeunesse, curieuse du fonctionnement de ces institutions et des rapports qu'elles entretiennent avec les autres pouvoirs établis, se demande où les classer.

En juillet 2012, j'ai participé à un débat lancé par le Forum des jeunes congolais pour la démocratie et le développement (FJCDD) sur lequel un intervenant posait la question suivante : « *chaque fois qu'il ya une cérémonie, il y a toujours le sous-préfet et le maire de la communauté urbaine. Qui peut me dire quel est le rôle de chacun des deux et qui est responsable de qui ?* »

En fait, au Congo, le manque de capacités de ces nouvelles institutions à générer les programmes endogènes les empêche non seulement de s'auto-promouvoir, mais aussi de faire émerger des forces locales qui chercheraient à se positionner ou à revendiquer un rôle dans la décentralisation. Si la place et le rôle de ces institutions étaient lisibles, peut-être que les chefs coutumiers, chefs de villages, déjà reconnus par la loi sur la décentralisation, laquelle leur prévoit un statut, chercheraient à jouer un rôle plus déterminant dans la décentralisation.

En affirmant cela, on est en droit de se demander si les mobilisations constatées au Sénégal ne sont-elles pas dues au fait que les acteurs traditionnels se battraient

---

<sup>163</sup> Mbanza, J., *Le développement passe aussi par la décentralisation*, La Semaine Africaine N° 3308 du mardi 16 Juillet 2013

simplement pour un positionnement, histoire d'avoir un statut et que la question de l'avenir des territoires n'est-elle pas secondaire ?

En effet, dans la mesure où au Sénégal les communautés rurales sont des collectivités locales, au même titre que les communes d'arrondissement, les communes, les régions et que les villages sont des circonscriptions administratives au même titre que les arrondissements et les départements, il est vrai que les chefs de village veulent être statutairement reconnus autant que les présidents des communautés rurales. Cela justifie clairement leur mobilisation.

Cependant, il faudrait aussi reconnaître le rôle que ces acteurs ont toujours joué dans l'organisation et les mobilisations territoriales, notamment sur des questions économiques. Dans ces territoires généralement pauvres, c'est sous leur impulsion que se mettent en place des coopératives agricoles, des groupements féminins et des associations villageoises de développement (AVD). Ils sont, en l'absence des services publics efficaces, les garants de la survie des territoires. En fait, leur mobilisation et leur engagement dans le processus de décentralisation n'est que le prolongement du travail régulièrement effectué dans leurs territoires respectifs.

Alors que j'étais en entretien avec les membres de l'association villageoise d'une très petite localité du département de Thiès, le chef de village s'est installé juste à côté pour assister au déroulement des entretiens. Au cours des échanges j'ai fini par comprendre que c'est lui a été à l'origine de cette association et que c'est grâce à son plaidoyer que l'Ong belge, Solidarité socialiste, a décidé de financer les micros projets de ce village. C'est aussi grâce à lui que le Programme des nations unies pour le développement (Pnud) a financé le forage de l'unique puits d'eau (asséché lors de nos recherches) dans ce village.

On perçoit clairement l'impact de leur implication sur les questions de territoire. C'est ce qui explique quelque part leur mobilisation pour l'obtention d'un statut. Ce degré d'implication est l'un des points de différence avec les chefs de village congolais qui sont certes engagés, mais leur implication est atténuée par le poids des institutions publiques et le long règne monopartite du Congo durant lequel toute organisation et toute mobilisation étaient contrôlées par l'Etat.

L'autre caractéristique de la décentralisation au Congo est sa dépendance à l'Etat. A ce jour tous les budgets de fonctionnement de ces institutions sont financés par l'Etat. Aussi, les chefs traditionnels estiment très politisé, et hautement sophistiqué, la décentralisation et peinent à comprendre les missions de ces nouvelles institutions. Cela tend à maintenir encore ces distances d'antan entre élus et chefs traditionnels. C'est dans cette optique que P. N., leader communautaire à Mayéyé, un village de la Lékoumou, a fait comprendre que la décentralisation est trop politique pour que les chefs traditionnels puissent comprendre ces ressorts. Plus clairement, ce dernier explique la situation en de termes suivants : *« On ne va pas nous demander d'être des spécialistes de quelque chose que nous n'avons jamais connu. Nous apprenons encore et il faut du temps pour que les gens puissent commencer à agir avec efficacité. Les hommes politiques doivent nous expliquer, nous impliquer et nous faire participer. Ont-ils vraiment envie que nous puissions tout comprendre ? Je suis sûr qu'ils veulent entretenir un flou pour qu'ils apparaissent comme des magiciens. »*

Pourtant, comme mentionné tantôt, contrairement au Sénégal, les chefs de village et de quartier congolais ont un statut que leur a conféré la Loi n°3 -2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale. Pour autant, ils ne sont pas plus impliqués et plus présents que leurs pairs sénégalais.

Néanmoins, il convient de souligner que, tout comme au Sénégal, la veille et pendant les échéances électorales, il y a de vrais rapprochements entre ces différents acteurs. C'est à ce moment que des politiques, souvent venus des capitales (le cas de la Lékoumou) s'affichent avec les chefs traditionnels et les courtisent car convaincus que leur élection ou réélection passe par ces hommes respectés et influents dans des communautés.

Une autre différence avec le Sénégal c'est que les chefs traditionnels congolais ont, pour la majorité, été membres du parti unique (parti-Etat) caractérisé par un mode de décision *top down*. Tout se décidait depuis le centre sans concertation et sans débat avec la base. Ce statut de membre du parti, simplement honorifique, n'a pas permis à ces acteurs locaux de s'aguerrir des joutes démocratiques et des échanges autour du développement territorial. Le représentant de l'Etat sur le territoire, à l'époque appelé commissaire politique, chef de district ou chef du poste de contrôle administratif (PCA), était aussi puissant que le chef d'Etat et ses décisions s'imposaient. L'absence d'élections (locales

ou au sein même du parti) durant toute cette période a favorisé cette méconnaissance des enjeux du développement local et de l'esprit démocratique de ses acteurs locaux.

Bien que vivant sur le même territoire, les acteurs étatiques et bureaucratiques locaux maintenaient une sorte de distance avec les chefs traditionnels. Cette distance a été renforcée par le fait que les uns sont lettrés et/ou intellectuels alors que les autres ne le sont pas.

Entre le soudain avènement de la démocratie et la décision d'engager le processus de décentralisation, les chefs traditionnels n'auront pas suffisamment eu le temps de parfaire leur culture du jeu politique local.

Là se trouve toute la différence avec le cas sénégalais où les structures organisationnelles traditionnelles n'ont pas été totalement détricotées et, encore, moins négligées par les nouvelles autorités. Aux indépendances, ces chefs traditionnels ont gardé un certain pouvoir dans les communautés et sur la destinée de l'Etat sénégalais. C'est certainement ce qui leur aura permis, jusqu'à ce jour de peser même dans la décentralisation en maintenant une certaine proximité avec les acteurs étatiques et décentralisés et un regard attentif sur tout ce qui se fait localement. C'est que semble démontrer Jean-Pierre Ndiaye, à propos de l'influence des chefs traditionnels et religieux au moment de l'indépendance du Sénégal. En effet, ce dernier a écrit : *« Dans les premiers temps de la première décennie de l'indépendance, le gouvernement sénégalais pouvaient, en effet, se prévaloir de l'adhésion des masses paysannes à défaut de celle des ouvriers et des intellectuels. Le divorce entre ces derniers et le pouvoir datait de 1958, année décisive où le gouvernement français proposa par référendum à ses colonies de choisir entre l'indépendance totale, accompagnée d'une rupture totale avec la France, et une « indépendance dans l'interdépendance », c'est-à-dire, en fait, préservant les privilèges de l'ex-métropole. Pourquoi, en 1958, à cette heure historique du « oui » ou du « non » à la France, les masses paysannes n'ont-elles pas suivi les consignes des partis d'opposition et des jeunes nationalistes ? Pourquoi ont-elles voté « oui » à la France, à la suite des leaders modérés tels que Lamine Gueye et Senghor ? L'influence des chefs traditionnels a été dans cette affaire déterminante : les chefs des grandes communautés maraboutiques (tels que les Lébous ou les Mourides) ont usé de leur autorité pour empêcher une rupture totale avec la France. »*<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Ndiaye, J-P., *Afrique : passion et résistance*, L'Harmattan, 2008

Le Sénégal n'a fait qu'intégrer le système traditionnel dans l'architecture de la décentralisation, sans définir clairement le statut des chefs de village. Au Congo, l'avènement de la démocratie a été aussi l'occasion pour les nouveaux gouvernants de remettre en cause et d'effacer l'organisation mise en place par le régime communiste. Les anciennes chefferies traditionnelles ont été réintégrées dans le jeu politique local. Or, ces derniers, comme il a été souligné plus haut, ont été longtemps en marge du jeu politique et ne peuvent d'emblée saisir les mécanismes de la décentralisation. Il faudrait peut-être des initiatives visant à mieux les intégrer dans le système afin qu'ils s'approprient les enjeux de la décentralisation et du développement territorial.

C'est dans cette perspective que, par certains mécanismes, la volonté politique, dans les deux contextes, est de favoriser les rapports entre différents acteurs, notamment politiques et traditionnels.

Qu'en est-il réellement ?

## **11. Volonté politique, par la loi, de favoriser les rapports entre acteurs**

Autant il est normal de se préoccuper de la place des chefferies traditionnelles, de leurs stratégies d'interaction et des rapports qu'elles entretiennent avec les autres acteurs de la décentralisation, autant il serait nécessaire de s'interroger sur la volonté des acteurs étatiques et décentralisés de susciter la participation et l'implication des chefs coutumiers et religieux dans le processus de décentralisation.

Au Congo, la loi est claire sur ce point. Bien que les chefs coutumiers, au sens intrinsèque du terme (investis d'un certain pouvoir traditionnel et garant des us et coutumes), n'aient pas un statut officiel, la loi réserve au moins un traitement particulier aux chefs de quartiers et de villages. En effet, la fonction du chef de quartier est reconnue par le décret n°2003-20 du 6 février 2003 en son article 124, portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales : « (...) *Le chef de quartier est chargé de diffuser et appliquer les actes et instructions de l'administrateur-maire, effectuer le recensement de la population (...)* ».

Cependant, la question à se poser est celle de savoir si, à l'instar des acteurs étatiques et décentralisés, les chefs de quartiers participent activement dans les affaires locales de

telle sorte que leur action puisse permettre une décentralisation dynamique intégrant les préoccupations de la base. On peut aussi se demander si telle qu'elle a été conçue, dans ces deux Etats, la décentralisation favorise-t-elle les mobilisations et les interactions entre acteurs ?

En 2011, à Pointe-Noire, les premières journées d'évaluation du séminaire de renforcement des capacités des gestionnaires de l'Etat à la base, notamment les chefs de quartiers et secrétaires de bureaux quartiers ont été organisées. Le but de ces activités a été d'apprécier le niveau de compréhension de leur rôle et d'application des normes étatiques et territoriales relevant des attributions des chefs de quartiers. Quarante-trois chefs de quartiers des quatre arrondissements de Pointe-Noire ont échangé avec les conseils municipaux d'arrondissements et le préfet du département du Kouilou sur leur rôle d'auxiliaires municipaux de proximité. Il en est ressorti qu'il y a un manque d'encadrement de ces acteurs de base par les administrateurs-maires et secrétaires généraux d'arrondissement. Aussi, ces chefs de quartiers manquent de moyens pour agir efficacement dans leur environnement, notamment sur la salubrité des quartiers ; l'identification et le recensement des étrangers ; la sécurité des biens et des personnes ; l'application de la loi qu'ils ne connaissent pas trop, la régulation des débits de boissons et aussi l'élaboration des programmes d'activités des quartiers.

Autant dire qu'à Pointe-Noire, bien qu'il y ait une volonté de faire participer ces chefs de quartiers, ces derniers manquent de moyens et de connaissance pour bien accomplir leurs missions. Cette implication encore faible et récente ne permet pas encore à ces acteurs d'agir et d'interagir pour impacter sur leur territoire. Aussi, le fait qui pourrait être relevé ici c'est que c'est le département (donc l'Etat) et le conseil municipal qui évaluent les chefs de quartiers. Ces deux acteurs étatiques et décentralisés s'érigent donc en censeurs, et les chefs de quartiers se présentent (dans ce contexte) comme des élèves et non comme des partenaires de et dans la décentralisation.

Qui plus est, ces derniers formulent des doléances aux maires et au préfet sur les moyens dont ils ont besoin pour travailler. En observant cette situation, j'ai vite pensé au proverbe africain selon lequel « *la main qui donne est toujours au dessus de celle qui reçoit* ». Le moins qu'il faille penser est que, les chefs de quartiers, dans ce contexte, sont relégués au rôle de soumis et de faire-valoir.

Dans un autre contexte, les chefs coutumiers et des chefs de quartiers seraient, au quotidien, des caisses de résonance des difficultés et des conditions de vie de la base. On pourrait par exemple imputer cette tendance des acteurs étatiques et décentralisés<sup>165</sup> à tout centraliser, et à ne pas accorder un champ d'action aux autres acteurs, par la jeunesse de la démocratie et le très récent engagement dans la voie de la décentralisation.

Ces nouveaux acteurs territoriaux ne semblent pas, eux-mêmes, assez imprégnés de la décentralisation. Difficile pour eux de transmettre une expertise qu'ils n'ont pas épuisée. A ce sujet, le secrétaire exécutif du conseil départemental du Kouilou, B. Tchivika, était clair quand il m'a confié qu'eux, les acteurs institutionnels, avaient besoin de plus de formations, d'un renforcement des capacités afin de mieux satisfaire les populations. Après dix ans, ils sont toujours en phase d'apprentissage de la décentralisation et des outils indispensables pour la faire vivre.

Ainsi, tout comme pour le Sénégal, ces acteurs ne semblent pas être de sitôt prêts de partager le peu de pouvoir dont ils disposent ni de transmettre leur savoir aux autres acteurs car l'on ne partage que ce l'on possède. C'est ce que semble faire comprendre Joachim Mbanza quand il écrit : *« A vrai dire, on a tort de considérer les assemblées locales que constituent les conseils départementaux et communaux comme les parents pauvres de la démocratie congolaise. Notre Etat, encore très centralisé et concentré, jaloux de ses attributions même sur des matières foncièrement locales (entretien des voiries dans les communes, par exemple), a du mal à concevoir un transfert de compétences administratives aux institutions décentralisées et déconcentrées. Longtemps promise, la fameuse fonction publique territoriale, qui peut être une bonne contribution à la lutte contre le chômage et l'exode rural des jeunes à l'intérieur du pays, a du mal à voir le jour<sup>166</sup>. »*

Le problème viendrait, à en croire les acteurs, comme nous le relevions tantôt, de l'Etat central qui rechigne à donner à ces institutions toute la latitude pour pouvoir agir effectivement. Ainsi, jaloux de ses anciennes prérogatives, de l'époque du parti-Etat, le pouvoir central hésite à transférer toutes les compétences relevant du domaine de la décentralisation. De leur côté, les institutions décentralisées, rechignent à permettre aux acteurs de jouer pleinement leur rôle. Elles pratiquent la rétention des prérogatives. Cela empêche la participation des acteurs de base, comme les chefs de quartiers, de participer

<sup>165</sup> Ces derniers sont pour la majorité fonctionnaires et anciens membres du parti unique.

<sup>166</sup> Mbanza, op. cit., page 149

et de permettre à la population de s'imprégner elle aussi de la décentralisation car ces leaders communautaires sont une vraie passerelle entre la population et les institutions publiques. Ainsi, dans contexte, l'amorce d'une appropriation de la décentralisation, avec ce qu'elle implique comme enjeux, actions et interactions, paraît difficile.

La circulaire du 17 juillet 2013 est une illustration de cette préoccupation par l'Etat congolais de ne pas complètement libérer la décentralisation. En effet, à cause des contradictions<sup>167</sup> entre la majorité et l'opposition, les élections locales initialement prévues en avril 2013 ont été reportées *sine die*. Or, les conseils municipaux et départementaux en place depuis 2008 étaient arrivés au terme de leur mandat. Entre-temps, *l'article 7, alinéa 2, de la loi n°7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales dispose : «La durée du mandat des membres de l'autorité exécutive est de cinq ans. Toutefois, le bureau du Conseil doit rester en fonction pour assurer la continuité institutionnelle jusqu'aux nouvelles élections».*

Cela pose, de fait, le problème de continuité des institutions et même de l'engagement de l'ensemble des acteurs. Ceux qui ont déjà du mal à s'y retrouver, comme les chefs traditionnels, ne peuvent que s'interroger sur ces nouvelles institutions et cette nouvelle politique quelque peu rétractable.

En fait, le Ministre de l'Intérieur a décidé, par la circulaire précédemment citée, de prendre des mesures conservatoires et de mettre en place une situation, pour le moins, exceptionnelle. Concrètement, à partir du 1er août 2013 jusqu'aux prochaines élections locales, les Conseils départementaux et municipaux n'avaient plus le droit de délibérer sur les affaires locales ni de procéder à une convocation du conseil ordinaire ou extraordinaire. Cela implique que le bureau ne puisse plus disposer de la plénitude des pouvoirs exercés par le Conseil en tant qu'organe délibérant. Ainsi, les pouvoirs du bureau exécutif sont limités aux actes d'administration courante et urgente. Cela suppose que *« pendant cette période, l'aliénation ou l'échange de tout ou une partie du patrimoine du Conseil, la modification des prévisions budgétaires, les emprunts et le recrutement du personnel sont interdits. »*

Au-delà des considérations strictement juridiques, il faudrait voir dans cette situation les balbutiements d'une décentralisation qui se cherche encore. Les principaux acteurs, en choisissant de mettre en place des mesures exceptionnelles, reconnaissent clairement le

---

<sup>167</sup> Parmi tant d'autres griefs, l'opposition a exigé la réalisation d'un recensement administratif spécial.

fait que la décentralisation, mieux ses institutions ne soient pas suffisamment ancrées dans les territoires. Les populations n'auront même pas à ressentir l'absence de ces institutions qui n'ont pas encore un réel impact sur leur quotidien.

En agissant ainsi, l'Etat profite aussi de la non appropriation du processus par les « *tiers acteurs* » institutionnels et occasionnels (Trebulle<sup>168</sup>, 2008), notamment les éventuels syndicats, les notables, les associations et autres groupes organisés qui, faute d'exister, ne peuvent se mobiliser pour une cause qui leur échappent.

Imaginons un seul instant que le ministère français de l'Intérieur prenne les mêmes mesures. Quelles seraient les réactions des acteurs sur les territoires ? Ne risquerait-il pas de rendre impopulaire tout un gouvernement ?

Sans vouloir faire un procès d'intention, cela n'est sans aucun doute l'objet de ce travail, on peut se demander comment a-t-on pu attendre le dernier moment pour réaliser qu'il est impossible d'organiser des élections locales en avril 2013 sans se préoccuper de la situation où les territoires pourraient se retrouver sans institutions décentralisées actives ?

L'on est tenté de croire que cette situation est voulue et permet à l'Etat de reprendre la main sur les territoires.

Cela étant, dans un autre contexte, mais pour des raisons quasi similaires, et nous le mentionnions tantôt également, il s'était passé la même chose au Sénégal lors de l'accession d'Abdoulaye Wade au pouvoir en 2000. Ce dernier, ayant certes une majorité au parlement, s'était retrouvé avec un territoire quadrillé par des majorités locales de l'opposition. Pour le nouvel élu ce contrôle des territoires par l'opposition ne lui garantissait pas une mainmise sur le pays. C'est ainsi qu'il entreprit de redessiner les échiquiers politiques locaux en commençant par la seconde chambre du parlement laquelle permet à la représentation locale de participer à l'exercice de la souveraineté nationale.

En janvier 2001 le Sénat, institué en 1999, soit un an avant son élection, est supprimé. Il reporta ensuite les élections locales puis institua des délégations locales remplaçant les instances élues. Cette stratégie lui a permis non seulement de reprendre le contrôle des décisions mais aussi, en filigrane, de préparer de nouvelles figures locales et de fragiliser financièrement les majorités sortantes en faisant de telle sorte qu'elles n'aient plus accès

---

<sup>168</sup> Trebulle, F-G., « *Tiers-acteurs et risques psychosociaux sous l'éclairage du juriste* », Humanisme et Entreprise, 2008/4 n° 289, p. 121-134.

aux finances publiques locales qu'elles auraient pu utiliser lors des campagnes électorales. [Piveteau, 2005]

L'une des caractéristiques communes à ces deux décentralisations, au moment où le gouvernement décide de surseoir au fonctionnement régulier des exécutifs et assemblées locaux, c'est l'absence de contestation des acteurs locaux. Les partis politiques de l'opposition ont certes dénoncé au niveau national et central, mais les acteurs territoriaux sont restés silencieux comme s'il était tout à fait normal que le centre reprenne le contrôle de la décentralisation.

Cette absence de contestation, mieux cette démobilisation, au moment où les acteurs doivent prouver qu'ils ont besoin d'agir, d'interagir et d'avoir continuellement un regard sur la gestion des affaires locales, laisse à penser que les acteurs sont plutôt dans des fonctions de confort et ignorent pourquoi ils sont élus. Le constat de cette faible mobilisation et cette faiblesse dans la prise en mains de la décentralisation peut s'expliquer par le niveau d'instruction, d'imprégnation ou d'appropriation de la décentralisation par les élus et autres acteurs locaux.

Lors de mes recherches, à Thiès, j'ai rencontré une dame présentée comme leader dans l'entrepreneuriat féminin. Elle dirige une grande association regroupant les commerçants de Thiès. Elle est considérée, pour ses initiatives et son activisme, comme un acteur important du développement local. M'ayant reçu dans un bureau confortable, après notre entretien, la dame m'a fait comprendre ses difficultés dans la lecture et la compréhension des textes régissant la décentralisation ou l'analyse des budgets. Saisissant l'opportunité de ma présence dans son bureau, elle m'a demandé de l'aider dans la compréhension de tous ces documents.

Il est ressorti de mes différents entretiens et de mes différentes lectures que le paysage de la décentralisation au Sénégal est peuplé d'acteurs et d'élus peu ou pas du tout instruits. Cela impacte fortement leur engagement et leur participation dans le processus, dans la mesure où nombreux se retrouvent dans les dispositifs et dans les assemblées locales sans comprendre profondément les tenants et aboutissants de la décentralisation. Ce même constat est fait par Rosnert Ludovic Alissoutin quand il écrit : « *Comme obstacle à la participation citoyenne locale, l'étude RADI/Diakonia précitée note : l'ignorance et le manque de formation des populations ; la politisation des affaires publiques ; l'absence*

*de communication ; l'absence de motivation financière ; l'état de pauvreté des populations. Le faible engagement des acteurs apparaît clairement, au regard du faible niveau d'instruction et de formation des élus, de l'exode des jeunes, de la mise à l'écart des femmes et du faible soutien de l'État<sup>169</sup>. »*

Il conviendrait tout de même de préciser que la différence entre les deux décentralisations c'est qu'au Sénégal on pointe la très faible instruction des acteurs. Et cela limite leur engagement, bien qu'ils soient plus actifs que les acteurs congolais. *A contrario*, ceux du Congo sont plus instruits. En effet, au Congo, la cooptation et le recrutement dans les arènes politiques est conditionnée par un certain niveau d'instruction. Cependant, là où ces deux décentralisations se rejoignent c'est que, dans les deux cas, les acteurs n'ont pas le même niveau de maîtrise des ressorts et des réels enjeux de la décentralisation. Cela se ressent sur les mobilisations et limite donc les éventuels effets bénéfiques de cette réforme sur les populations.

Au fond, l'état actuel des mobilisations et de l'engagement des acteurs dans le processus de décentralisation, dans ces deux Etats, est le corollaire des stratégies de contrôle des territoires par les partis politiques. En effet, au Sénégal, la stratégie des partis politiques est de s'appuyer sur les acteurs du terroir pour contrôler les majorités locales. Ainsi, la stratégie est, à travers les conseils ruraux, de faire la décentralisation avec les acteurs territoriaux, peu importe qu'ils soient intellectuels ou non. Alors qu'au Congo la stratégie est d'utiliser les acteurs issus des territoires. Ces acteurs, instruits ou intellectuels, vivent généralement dans la capitale et ne repartent dans leurs circonscriptions qu'à l'occasion des sessions des assemblées locales. Ayant quitté leurs territoires depuis plusieurs années, ils sont déconnectés des réalités des localités qu'ils sont censés incarner. C'est qui explique leur relatif engagement.

Ainsi, d'un côté, on mise sur les forces locales ancrées dans les territoires tout en mettant en relief la tradition et la culture locale. De l'autre, on met en valeur les ressources humaines et les élites locales issues des territoires. Peu importe qu'elles soient enracinées ou non dans ces territoires, l'élection sur liste et, surtout, l'appartenance à un parti important garantit l'élection.

---

<sup>169</sup> Alissoutin, R.L., *Les défis du développement local au Sénégal*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, 2008

Au final, dans les deux cas, on se retrouve avec des décentralisations dans lesquelles, pour des raisons d'appropriation et d'ancrage des acteurs, l'engagement et la mobilisation sont tellement faibles que ces derniers ne parviennent pas à dynamiser les processus engagés.

Cette situation permet de confirmer la troisième hypothèse de cette thèse dans laquelle nous soulignons qu'au Congo comme au Sénégal pour développer les territoires par la décentralisation, il faut lever certains freins. Or, au sein des institutions publiques africaines, les blocages sont autant culturels que techniques. Aussi, la décentralisation dans ces deux Etats doit-elle se faire dans une dynamique au sein de laquelle existent certains mécanismes de mobilisation engageant tous les acteurs territoriaux.

Nous avons relevé que dans un cas, on privilégie les savoirs et compétences traditionnels au détriment des apports plus techniques. Dans l'autre, on met en avant l'érudition, sans y apporter une vraie technique, et on relègue les savoirs traditionnels. Or, un mixage des deux, eu égard aux réalités africaines, aux problèmes spécifiques des territoires et leur sociologie, aurait été profitable au processus.

Dans la même optique de comparaison avec le Sénégal, et pour revenir sur les rapports entre acteurs, il conviendrait de souligner que la configuration actuelle des territoires congolais, précisément l'implication des chefs traditionnels, est la conséquence des coups que leur ont portés les successifs régimes et systèmes politiques qui ont fini par dessiner une société et donner forme à la société civile congolaise actuelle. En effet, du pouvoir colonial au pouvoir actuel, en passant par le régime communiste, les pouvoirs traditionnels ont souvent été malmenés au gré des intérêts de chacun. La sphère locale a souvent été bousculée et redessinée au gré des changements de régime. Au Congo, le centre est resté le moule qui donne forme à la périphérie. Au temps de la colonisation, tous les chefs ou leaders traditionnels qui résistaient au pouvoir central était pourchassés et éliminés. Nous avons, plus haut, évoqué les cas de Mabilia Ma Nganga et Matsoua.

Après les indépendances, le régime communiste qui s'est vite installé avait banni tous les pouvoirs traditionnels. Les chefs de village étaient désignés par le pouvoir central ; les royaumes Loango et Téké n'existaient plus que de noms car dépossédés de tous leurs pouvoirs et de toute influence sur les sociétés.

Est-ce à dire que dans le contexte actuel de la décentralisation, caractérisé par une compétition entre candidats à la gouvernance des territoires, souvent départagés par les notabilités locales, les pouvoirs traditionnels ne se sont pas refaits une nouvelle jeunesse ?

### **11.1. Le chef traditionnel comme élément clé de la mobilisation**

L'avènement de la démocratie a certes permis la réhabilitation des chefs coutumiers et traditionnels mais, longtemps éloignés des cercles de pouvoir, ils se cherchent et doivent trouver leur place dans ce dispositif complexe qu'est la décentralisation face à des personnes qu'ils ont longtemps applaudies et adulées de manière presque obséquieuse.

Or, au Sénégal les pouvoirs traditionnels, pourrait-on dire, ont la peau dure. De tout temps ils ont cohabité avec les pouvoirs modernes. Lors de la colonisation, dans une capitale comme Dakar, les maîtres de l'époque ont essayé en vain de les réduire à néant. Echaudées par des leaders comme Cheikh Ahmadou Bamba qui ont résisté contre l'autorité coloniale jusqu'à être emprisonnés et envoyés au bagne au Gabon, les autorités coloniales ont dû se résoudre à trouver un moyen de contournement des chefs traditionnels en créant une fonction plus moderne. Il s'agit de la fonction de chef de quartier. Ce dernier a été imposé à la population et a appris à faire ce que les chefs traditionnels ne voulaient pas faire pour le pouvoir colonial.

Lors des indépendances, les nouvelles autorités sénégalaises, qui avaient très vite opté pour démocratie, plutôt un multipartisme limité à deux partis, ont maintenu ce système hybride car cela leur permettait de jouer sur les deux tableaux. Elles avaient besoin de s'appuyer autant sur les chefs traditionnels que sur le représentant local du gouvernement lors des échéances électorales. Les recherches de Sérigne Mansour Tall corroborent cet état de fait. En effet, ce dernier écrit : « *La fonction du chef de quartier date probablement de l'époque coloniale avec la naissance des premières villes. Sa création est motivée par "une tentative de court-circuitage du pouvoir coutumier" (Tall 1992 : 63). En effet le pouvoir colonial a utilisé le chef de quartier comme contrepoids au pouvoir coutumier. Jouant la carte de la division, le pouvoir colonial n'a pas éliminé les pouvoirs locaux préexistants, sauf s'ils ont manifesté une hostilité au projet colonial. Ces pouvoirs se sont reproduits et se sont diversifiés après la proclamation des*

*indépendances. "[...] Le chef de quartier bénéficie de la part des autorités coloniales d'une reconnaissance symbolique régulatrice des tensions latentes autour de la question foncière. Il est de ce fait le relais de l'action communale. »<sup>170</sup>*

Au fil des années et des réformes de la décentralisation, le chef de quartier, rebaptisé "délégué de quartier" par le décret 86-761 du 30 juin 1986, a appris à côtoyer les autorités élues et à se rendre indispensable sur le territoire aussi bien pour les populations<sup>171</sup> que pour les pouvoirs municipaux et centraux. Sur ce dernier point, Sérigne Mansour Tall écrit : « *Quelle que soit l'imbrication avec le parti au pouvoir, il n'en demeure pas moins que la lutte pour le contrôle du pouvoir local est avant tout une lutte crypto-personnelle, une lutte pour le leadership faisant fi des appartenances politiques. Les délégués de quartier utilisent non seulement leur charisme et leur capacité relationnelle mais aussi le flou juridique entourant leurs attributions pour s'ériger en interlocuteur de fait au niveau local. »<sup>172</sup>*

C'est d'ailleurs ce que C. Tall que j'ai eu l'occasion de rencontrer à Dakar, au quartier Point E, a expliqué. Ce monsieur, fils aîné d'un des sages de quartier, explique que les Délégués de quartier sont au quotidien avec la population et dans la population. Ils partagent leurs peines. Quand il y a délestage d'électricité ou coupure générale d'eau, ils subissent au même titre que les populations. Or, le maire, lui, vit dans une maison de fonctions et ne connaît ces problèmes qu'à distance. Entre-temps, il a besoin du délégué de quartier pour être réélu. Cette situation le place, en quelque sorte, dans une position de faiblesse face au délégué de quartier qui doit lui drainer des suffrages électoraux. Le délégué en profite pour faire plus que ce que la loi lui prévoit comme missions. Il recueille les doléances des populations et parle à leur place. Quand, en fin de compte, le maire installe des infrastructures sur le territoire, il les récupère et fait comprendre aux populations que c'est grâce à lui que la réalisation de ces équipements a été possible.

C'est cette réalité qui a poussé les régimes en place ou les exécutifs municipaux à revoir leur collaboration avec les délégués de quartier. Ainsi, le délégué de quartier, dès qu'il

---

<sup>170</sup> Tall, S. M., « *La Décentralisation et le Destin des Délégués de Quartier à Dakar (Sénégal)* », *Bulletin de l'APAD*, 1998

<sup>171</sup> Sérigne Mansour Tall a écrit : « *Les populations se tournent vers les délégués de quartier quand ils n'ont pas accès aux procédures administratives où quand celles-ci se révèlent contraaires à leurs logiques. Les populations locales sollicitent et se réfèrent aux élites connues et accessibles. »*

<sup>172</sup> Idem

est désigné (généralement par un collègue de notables), est coopté par le pouvoir en place et préside généralement le comité de quartier du parti au pouvoir. Cette réalité peut être observée dans la majorité des quartiers de Dakar. Ce faisant, il agit de façon souterraine pour le pouvoir en place et joue un rôle déterminant dans la mobilisation lors des élections.

Pour faire le parallèle avec Pointe-Noire, lors des dernières élections législatives, dans le cadre de mes recherches, j'ai suivi un jeune candidat venu de France pour participer en tant que candidat aux élections législatives.

Il choisit d'organiser sa première réunion de contact avec les électeurs et les chefs de quartier de sa circonscription chez le plus vieux des chefs de quartiers qui s'occupe également des inscriptions sur les listes électorales. A la fin de la réunion, l'hôte du jour, qui se trouvait être aussi une des connaissances du père du jeune candidat, lui proposa de l'aider pour son élection. Il lui suggéra de faire venir des électeurs d'autres communes qui pourraient s'inscrire dans deux circonscriptions différentes et se déplaceraient le jour de l'élection pour lui apporter des suffrages supplémentaires.

Surpris, le jeune candidat lui répondit que ce sont des pratiques d'un autre temps qui ne font pas grandir la démocratie. Le chef de quartier lui fit comprendre que c'est une pratique courante et c'est le meilleur moyen de se faire élire face aux candidats nantis et fortement soutenus par des machines politiques outillées et rompues elles-mêmes à ces pratiques.

Au-delà des faits, il faudrait y voir le genre de relations qui peuvent s'établir entre ces différents acteurs dans le cadre d'élections locales. Le délégué ou le chef de quartier, s'érigeant en faiseur de rois, établit une relation complexe avec les autres acteurs. Cette relation purement personnelle peut parfois lui faire oublier le rôle qu'il doit jouer localement au profit d'un système qu'il voudrait pérenniser tant qu'il y trouve personnellement son compte. Ce faisant, toutes les dynamiques qu'il pourrait activer sur son territoire seront orientées vers un renforcement de son pouvoir et de son leadership sur sa circonscription. Cela le rend encore plus incontournable face aux autres acteurs.

Au Sénégal, cette situation est favorisée par le flou qui entoure le statut du délégué de quartier. Alors qu'au Congo le statut et les missions des chefs de quartier et chefs de villages sont clairement précisés dans la loi, au Sénégal le délégué de quartier est le

parent pauvre de la décentralisation, malgré toute son action de proximité dans le quartier ou le village. A Dakar, comme à Pointe-Noire, le chef de quartier est la passerelle entre les populations et la municipalité. Il se caractérise par une parfaite connaissance du quartier, des habitations et des habitants de son territoire.

Sérigne Mansour Tall qui s'est intéressé au sort des délégués de quartier dakarois après les réformes de 1996 décrit le quartier et s'interroge de la manière suivante : « *La plus petite échelle de regroupement interpersonnel est le quartier. C'est le niveau spatial d'une identité d'autant plus forte que tous les acteurs se connaissent ou se reconnaissent. Ils partagent les mêmes équipements et ressentent les mêmes nuisances. C'est le premier niveau de la sociabilité, celui des rencontres fortuites mais inévitables. "Quand un des membres du quartier éternue, tout le monde tousse". C'est le lieu où le bonheur et le malheur sont partagés. Un décès dans le quartier entraîne le report des manifestations récréatives. Le quartier ne devrait-il pas être le premier maillon des entités politiques de la décentralisation et son délégué, l'acteur de base dans l'échiquier de la représentation des populations au sein des entités territoriales créées ?* »<sup>173</sup>

En fait, pour le cas du Sénégal, la loi n'a pas voulu formaliser ce qui est pourtant une réalité sur les territoires. Le rôle des chefs traditionnels est indéniable dans toutes les villes et les villages africains. Le Congo qui a engagé récemment le processus de décentralisation a pris en compte cette réalité sociologique en conférant à ces leaders communautaires un rôle dans la décentralisation. Le Sénégal, fort d'une certaine expérience n'a pas clairement mis en avant leur rôle. En effet, comme le relève Sérigne Mansour Tall, « *nulle part ailleurs dans le code des collectivités locales de 1996, il n'est fait mention du rôle ou de compétences des délégués de quartier. L'oubli n'est-il pas lié à un manque de considération, par les politiques, de la fonction du délégué de quartier rangé dans un cadre exclusivement symbolique ?* »<sup>174</sup>

Or, les dernières réformes de la décentralisation ont permis aux maires de s'émanciper, au moins sur le papier, du contrôle de l'Etat. En même temps, le délégué de quartier s'est vu son pouvoir être juridiquement effacé, alors qu'il devait être consolidé. Cela explique d'une certaine manière la *bronca* des chefs de villages quand ils réclament la clarification de leur statut et une rémunération. Qui plus est, ayant décelé une façon pour le politique

---

<sup>173</sup> Tall, op. cit, page 162

<sup>174</sup> Tall, op. cit., 162

de les exclure et de s'accaparer tous les pouvoirs dans la cité (Tall, 1998), les délégués de quartier tendent de plus en plus à prouver que les pouvoirs locaux ne sont pas seulement ceux des élus et qu'il faudrait composer avec les pouvoirs traditionnels dans la mesure où les populations ont une grande considération pour eux.

Tous les chefs de communautés que j'ai rencontrés à Thiès, comme à Dakar, m'ont fait comprendre que les vrais hommes d'actions c'est d'abord eux qui vivent avec les populations et qui sont l'interface entre les pouvoirs institutionnels et la population. Curieusement, disent-ils, ils ont l'impression d'être simplement tolérés.

En effet, le policier, par exemple, partage la même rue, le même marché que le délégué de quartier. Ses enfants vont dans les mêmes écoles que ceux du délégué de quartier. Quand il y a délestage (coupure momentanée d'électricité) il est dans l'obscurité avec le délégué de quartier et pas avec le maire. Cela explique qu'il soit sensible aux demandes du délégué de quartier d'autant plus que c'est ce dernier qui pourrait aussi trancher un différend foncier par exemple.

Aussi, dans des villes comme Dakar où il se pose des problèmes d'électricité, de ramassage d'ordures, le délégué de quartier apparaît de plus en plus comme le défenseur et le porte-parole des populations face aux autorités et autres institutions. Ce faisant, il joue un rôle éminemment politique qui lui permet parfois d'imposer le respect aux élus lesquels sont obligés de le courtiser dans la perspective des échéances électorales.

Dans ce contexte où la loi ne lui reconnaît pas un rôle clair et décisif, le délégué de quartier n'hésite pas à s'affirmer, à prendre position et à démontrer son pouvoir sur le territoire.

Pendant mes recherches dans la banlieue de Thiès, j'ai été amené à assister à une réunion avec un groupe de populations de Takhikao dans la sortie nord de Thiès. La réunion se tenait chez le délégué de quartier. Alors qu'il était prévu que cette réunion ne réunisse qu'un échantillon de dix à quinze personnes, le délégué de quartier a préféré non seulement qu'elle se tienne devant sa parcelle, mais aussi il a pris le temps de mobiliser toutes les forces vives du quartier.

Au final nous nous sommes retrouvés avec près de deux-cents personnes. La réunion de diagnostic s'est transformée en un procès public où le responsable du projet, le même qui avait initié la réunion, personnalité connue à Thiès, a été prise à partie par une meute qui lui reprochait le fait de ne pas trop s'occuper des problèmes de ce quartier.

En fait, j'ai réalisé que par ce geste, le chef de quartier a voulu faire une démonstration de force en prouvant à la fois son leadership et sa capacité à mobiliser les masses.

Cette tendance s'explique par la longue expérience de la décentralisation sénégalaise qui a permis aux acteurs de base de mesurer leur importance dans le dispositif. Les leaders communautaires saisissent toutes les opportunités pour montrer leur force de frappe et les populations apprécient. Cela les érige en interlocuteurs des politiques et des partenaires au développement comme les ONG.

*A contrario*, au Congo, en l'occurrence sur nos territoires de recherche, la dynamique est certes enclenchée mais les populations, tout comme leurs leaders communautaires, semblent plus exigeants aux députés qu'aux élus locaux lesquels sont élus sur liste. Il n'y a pas de réels jeux de pouvoirs, au sens de la concurrence ou de quête de légitimité, entre l'élu et le chef de quartier ou de village d'autant plus que le politique y est encore perçu comme un être majestueux qu'il faut respecter et auprès de qui il faut soumettre les doléances. Dans l'imaginaire des populations, le maire incarne le président de la république sur le territoire.

Durant mes entretiens et mes échanges avec les populations, en milieu rural et urbain, quand il fallait aborder les questions de développement territorial, les populations, et même des leaders communautaires, me répondaient toujours que les choses ne s'arrangent pas sur le territoire *« parce que le président de la république ne choisit pas les maires qui connaissent les problèmes auxquels la population fait face. »*

Cela étant, au-delà de ces différences dans l'activisme des leaders communautaires et de leurs rapports avec les acteurs étatiques, on peut tout de même retenir la similitude dans la désignation des délégués et chefs de quartier.

En effet, au Congo comme au Sénégal, ces personnalités sont nommées par le maire. Au Sénégal, c'est le conseil des notables qui propose un délégué au maire et ce dernier entérine par une nomination en bonne et due forme.

Au Congo, le chef de quartier est généralement le premier habitant du quartier. Il est le premier à être installé et avoir vu tous les autres habitants intégrer le quartier. En cas de décès, le deuxième habitant à s'installer dans le quartier lui succède.

Dans le cadre de la décentralisation, le fait d'être nommé officiellement par le maire les place dans une situation de subordination dans la mesure où ils deviennent, *de facto*, les collaborateurs, et non les partenaires, du maire. Ils lui rendent compte.

Dans une telle configuration, seul le leadership et la popularité du chef de quartier peuvent l'émanciper face au maire qui est obligé de le ménager car ce dernier est à même de drainer des suffrages lors des élections.

Pour autant, que ce soit au Sénégal ou au Congo, on constate une volonté déguisée des politiques à vouloir contrôler voire contourner les pouvoirs traditionnels locaux. En effet, on vient tous de quelque part. A cause des pesanteurs sociales, la question des castes (au Sénégal) ou le fait ethnique (au Congo), ces derniers, généralement issus des villages et des quartiers, sont conscients de l'influence des leaders communautaires. C'est pour cette raison qu'ils usent de la loi ou d'autres stratagèmes pour amoindrir ou juguler ces pouvoirs traditionnels. Or, les pouvoirs traditionnels et les normes sociales ont la peau dure. Il est difficile de contourner ces personnes qui partagent au quotidien les peines des populations et qui, au demeurant, sont des leaders d'opinion et qui peuvent dresser votre arbre généalogique.

Cela nous renvoie à notre première hypothèse de recherche et confirme notre préoccupation sur la réussite de la décentralisation sur les territoires.

En effet, on constate dans les deux cas, au Congo comme au Sénégal, une difficulté d'adaptation de la décentralisation aux contraintes et réalités nationales et locales. Consciemment ou non, la décentralisation semble s'émanciper des réalités sociologiques en éludant les spécificités de la sociologie des territoires où le poids de la tradition influe sur les rapports entre différentes classes sociales et/ou entre différentes ethnies ou groupes sociaux. Cette stratégie d'évitement ou de contournement des divergences liées à l'existence de deux systèmes politiques, moderne et traditionnel, contribue à figer un système et à empêcher la participation, l'implication et le croisement de toutes les forces et tendances locales. La non régulation de ces deux systèmes aboutit, au final, à la multicentricité.

En effet, notre travail de terrain a permis de constater que la décentralisation, dans ces deux Etats, contribue à faire le lit de la multicentricité à des degrés divers et selon les contextes.

Dans le cas sénégalais, la rareté des ressources, l'âpreté de la vie dans les quartiers et les villages renforcent le leadership des leaders communautaires lesquels s'érigent en médiateurs et en centres d'écoute des populations. Le fait qu'ils tranchent les différends renforce aussi leur statut de décideur. Cette tendance est encore renforcée par le fait qu'ils ne s'estiment pas suffisamment considérés et impliqués dans le processus.

Au Congo, où la décentralisation est récente, le chef de quartier ou de village joue le même rôle que celui du Sénégal mais n'a pas suffisamment intégré les enjeux pour s'imposer clairement au sein de l'échiquier local. Toutefois, il détient un certain pouvoir sur les populations qui sont obligées de se référer à tout moment à lui pour des questions aussi bien coutumières qu'administratives.

En effet, l'administration paraissant très complexe pour la majorité de ces populations, elles sont obligées de recourir à lui pour des conseils et des orientations. Aussi, il y a certains problèmes relevant purement de la coutume qui ne peuvent être traités que par le chef de village ou de quartier. Par ailleurs, la diversité ethnique, au lieu d'être une richesse, crée différents pôles de pouvoir sur le territoire. Nous l'avons souligné pour la Lékoumou.

Durant mes recherches, j'ai accompagné une mission du Fonds des nations unies pour la population à l'intérieur du Congo dans le cadre du projet de mobilisation des femmes pour leur participation aux processus électoraux. L'objet de la mission a été de sensibiliser les femmes à s'inscrire massivement sur les listes électorales.

Nous avons déjà envoyé un relais communautaire annoncer notre arrivée dans une des localités ciblées comme celle où la participation féminine est très faible aux élections. Une fois sur place, nous avons invité les femmes mais ces dernières ne voulaient pas s'approcher du lieu choisi pour la réunion. Nous avons voulu comprendre leur attitude et on nous a expliqué que le chef de village, parti dans la forêt, leur avait interdit d'échanger avec nous tant qu'il ne serait pas de retour.

Cela illustre le pouvoir des leaders communautaires. Un pouvoir aussi effectif dans le cadre de la décentralisation et qui n'est pas facile à contourner en Afrique subsaharienne. Jean-Pierre Jacob abonde dans le même sens quand il écrit : « *L'examen des politiques de mise en place de la décentralisation actuelles ou passées dans divers pays africains*

*montre, d'une part, que l'héritage colonial en matière de gouvernement n'est jamais liquidé sans problèmes et, d'autre part, que la multicentricité n'est pas battue en brèche par simple décret<sup>175</sup>. »*

Cette multicentricité est le dénominateur commun des décentralisations congolaises et sénégalaises. Au Sénégal, elle est plus accentuée grâce une longue expérience des décentralisations et la mise en avant des communautés rurales par le régime socialiste qui durant quarante ans s'est appuyée sur l'arrière-pays pour asseoir son pouvoir. Léopold Sédar Senghor avait souvent consulté les pouvoirs traditionnels sur des questions d'intérêt national. Ces chefs coutumiers, longtemps amadoués, se sont rendu compte, lors de l'alternance, qu'au final leur prestige est resté informel et qu'aucun dispositif juridique ne leur attribuait un rôle dans la décentralisation.

Au Congo, l'entrée ou le retour dans les arènes politiques des pouvoirs traditionnels a surpris ces notabilités longtemps écartées des centres de décision et très peu, ou presque pas, consultées et impliquées dans les échiquiers politiques locaux. Ces chefs coutumiers sont obligés de trouver leurs marques dans ce processus nouvellement enclenché sur leurs territoires. Jouissant d'un statut pourtant clair, ils demeurent encore très peu avertis et leurs modes d'actions sont pour l'heure dictés par les pouvoirs décentralisés officiels.

Dans les deux cas, au Congo comme au Sénégal, cette situation arrange, vraisemblablement, les pouvoirs centraux et décentralisés qui apprécient le fait que les pouvoirs traditionnels soient maintenus à distance des sphères de décision.

En effet, dans le meilleur des mondes, une décentralisation riche bénéficierait des apports de toutes les parties prenantes (Etat, institutions décentralisées, pouvoirs traditionnels, société civile, etc.). Cependant, dans la pratique le fait que toutes ces forces se réunissent dans les mêmes arènes et comprenant les enjeux pourrait, dans le contexte africain, générer des conflits opposant l'Etat et/ou les élus avec les pouvoirs traditionnels. D'où l'intérêt pour les pouvoirs publics de créer des stratégies pour maintenir à distance ces leaders communautaires encombrants, à certains moments.

---

<sup>175</sup> Jacob, J-P., « *La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain* », Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain: bibliographie sélective et commentée, IUED, Service des publications, 1997

L'autre différence entre les deux Etats c'est qu'au Sénégal on constate une sorte de deux poids deux mesures. En zones urbaines il y a des délégués de quartier. Même si leur rôle n'est pas clairement défini par la loi, le code des collectivités locales prévoit tout de même leur existence. Une rémunération de 180.000 FCFA<sup>176</sup> par an est prévue pour leur activité.

En zones rurales, par contre, les chefs de village semblent être laissés pour compte. Chaque village s'organisant sur la base de la sociologie locale et de la stratification sociale de la localité.

Dans la région de Thiès par exemple, dans la communauté rurale de Mont-Rolland, j'ai visité des petits villages dirigés chacun par un chef de village. Dans chaque village, j'ai constaté un regroupement en fonction de l'ethnie et/ou de la religion.

Tivigne Ndiassa et Loukhous, par exemple, deux villages distants de cent mètres environ, ont chacun un chef de village. A Tivigne Ndiassa vivent majoritairement des sœurs chrétiens et à Loukhous des sœurs musulmans. Chaque chef de village gère en fonction des réalités du village et des préoccupations communautaires.

Un exercice de carte sociale et économique m'a permis de réaliser que ces deux villages distants de cent mètres n'avaient pas un projet commun, alors que tous déclaraient souffrir d'exode rural massif des jeunes qui sont obligés d'aller chercher un emploi à Dakar et ne laissant derrière eux que des femmes et des vieux.

En fait, les pouvoirs publics semblent profiter de ces réalités et les instrumentalisent souvent à des fins électoralistes. Commentant une thèse soutenue par Mahmood Mamdani en 1996<sup>177</sup> à l'université de Princeton, Jean-Pierre Jacob explique que cette situation relève d'une stratégie étatique choisie délibérément pour maintenir dans cette situation les milieux ruraux. Il estime, en effet, que : « *Ce "despotisme décentralisé" dont on ne trouve pas l'équivalent en milieu urbain a pour conséquence d'accentuer la rupture entre ville et campagne et de produire un monde rural fragmenté, profondément divisé selon des lignes ethniques, chaque groupe étant gouverné selon ses « coutumes » propres. Après les indépendances, les États africains reprennent sans le modifier particulièrement cet héritage colonial du régime de gouvernement à « double voie », la*

---

<sup>176</sup> 234 euros

<sup>177</sup> *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*

*ville s'organisant sur la base de pouvoirs délégués à la société civile tandis que la brousse reste soumise à des autorités traditionnelles largement soutenues par l'État, dans une version modernisée de l'indirect rule dont les chercheurs s'accordent pour dire à présent qu'elle n'a jamais été le propre des pays colonisés par l'Angleterre : " La majeure partie de l'Afrique des paysans libres, dit Mamdani, est enfermée dans une version non raciste de l'apartheid"<sup>178</sup>.»*

Au bout du compte, dans ces deux Etats, les rapports entre acteurs demeurent quelque peu viciés par ceux qui comprennent les ressorts de la décentralisation et qui ont pour mission de faire vivre les territoires. Ils rechignent à ouvrir les arènes aux pouvoirs traditionnels. La décentralisation est réellement, de ce fait, confiée aux intellectuels et politiques qui se regardent eux-mêmes en chiens de faïence et qui privent les forces locales d'un espace d'expression et de réalisation des projets souhaités par les populations. Au Sénégal, les populations, par le biais des leaders communautaires, sont obligées de se tourner vers des partenaires comme les ONG ou de s'appuyer sur des associations de migrants pour réaliser des projets d'intérêt local.

Cela étant, il reste encore la question des pesanteurs socioculturelles dans les rapports entre acteurs engagés dans les processus de décentralisation au Congo et au Sénégal. Quelle est le poids de la tradition dans les rapports entre acteurs sur les terrains de la décentralisation et quels peuvent en être les effets sur le développement territorial ?

## **11.2. Le poids de la tradition, des castes, et son impact sur le développement territorial**

L'une des préoccupations de notre travail a été d'apprécier dans quelle mesure les décentralisations au Sénégal et au Congo prenaient en compte et s'adaptait aux spécificités locales. En clair, cette hypothèse partait du postulat que la décentralisation au Congo et au Sénégal ne peut réussir que si elle est adaptée aux contraintes et réalités nationales et locales. Elle pourrait notamment prendre en compte la spécificité de la

---

<sup>178</sup> Jacob, op. cit, 169

sociologie des territoires où le poids de la tradition influe sur les rapports entre différentes classes sociales et/ou entre différentes ethnies ou groupes sociaux.

En fait, cette hypothèse a été inspirée par la réalité dans les territoires sénégalais et congolais où les rapports entre populations et groupes sociaux sont définis par l'histoire et le poids des traditions.

Pour le cas du Congo, nous avons évoqué la question de la pluralité des ethnies, dans le département de la Lékoumou, lesquelles, sans s'affronter ouvertement, mènent, chacune, une lutte à la fois souterraine et ouverte pour le contrôle des institutions locales.

Dans la capitale, Pointe-Noire, ce problème ne se pose pas en termes de diversité ethnique ou d'opposition. Le département de Pointe-Noire étant un territoire important pour son économie, il attire des populations d'autres territoires qui s'y fixent longtemps au point d'en faire leur principal lieu d'activités économiques et politiques.

C'est autant dire qu'à l'instar d'autres institutions de l'Etat, les collectivités territoriales de Pointe-Noire sont surtout gérées géopolitiquement depuis l'exécutif central. Ce dernier s'arrange à y faire élire un originaire du département. Un élu local explique cette tendance de la manière suivante : *« le pétrole est la principale richesse de ce pays et fait vivre son économie. Il vient de Pointe-Noire, alors même que Pointe-Noire n'en profite pas assez. Il suffit juste de voir l'état de la ville pour le réaliser. Le président de la république étant du nord du pays, même s'il a épousé une femme de Pointe-Noire, a compris qu'il est important que les collectivités territoriales de ce département, la mairie et le conseil départemental, soient dirigées par les originaires du terroir. Cela permet aussi bien de gagner les cœurs des notables et sages des pays du Kouilou, l'électorat et de rendre les enfants de ce coin responsables des succès ou des échecs des programmes engagés dans le cadre de la décentralisation. »*

En fait, au Congo, les partis politiques prennent la précaution de désigner, aux élections locales, des candidats qui correspondent à la sociologie du territoire. Ces derniers servent aussi à entretenir l'électorat du chef de l'Etat. Ce sont, en fait, des natifs du territoire qui ont pour mission d'effectuer un travail de base en direction des ressortissants du même territoire ou de la même ethnie qu'eux. C'est ainsi qu'on constatera qu'au Congo, excepté à Brazzaville, presque toutes les collectivités territoriales sont dirigées par les originaires du département.

Au vu de ces éléments, il est clair qu'au Congo la décentralisation s'est adaptée aussi bien aux spécificités nationales que locales. La tendance nationale est que l'élection ne soit encore basée que sur des considérations tribalo-ethniques. Conscients de cette réalité, les partis politiques, afin d'éviter des échecs dus aux erreurs de casting, c'est-à-dire le fait de désigner un candidat qui ne soit pas originaire du territoire, désignent les ressortissants de ces territoires comme candidats ou têtes de liste aux différentes élections. Quid du Sénégal ?

Le cas du Sénégal est plus complexe car la question ne s'y pose pas en termes de diversité ou de pluralité ethnique ou pas qu'en termes d'opposition entre groupes. Certes l'origine des candidats ou têtes de listes joue favorablement à leur élection mais la question est plus complexe dans la mesure où les rapports entre populations et la relation des groupes sociaux avec le pouvoir relève d'une sociologie pluri castes aussi vieille que l'histoire de cet Etat.

En effet, la stratification de la société sénégalaise est telle qu'il y a des groupes sociaux qui sont, de par leur origine sociale et de par la tradition, interdits d'occuper certaines fonctions publiques. Ce système dit de castes relègue des groupes de populations à des fonctions d'exécutants. Notre travail de terrain a permis de constater qu'à ce jour cette réalité très peu évoquée pèse encore lourdement au sein des échiquiers politiques. Un malaise soudain règne souvent au sein des partis politiques quand arrive le moment de désigner les candidats aux différentes élections.

Penda Mbow qui a traité cette question a écrit : « *La question des castes met en évidence une des faiblesses de la démocratie sénégalaise, encore trop formelle. Pendant longtemps, les hommes dits castés se sont très peu aventurés à fonder ou à diriger un parti politique parce que l'origine sociale des individus détermine toujours leur relation avec le pouvoir. Même dans les partis marxistes-léninistes, où l'on a constamment noté la ruée de militants d'origine castée, ces derniers n'en ont presque jamais été les dirigeants, malgré leurs qualités intellectuelles.*<sup>179</sup> »

En effet, la réalité de ces castes pèsent comme de véritables normes sociales dans les rapports entre les populations et se répercutent dans les sphères politiques.

---

<sup>179</sup> Mbow P., « *Démocratie, droits humains et castes au Sénégal.* » In: Journal des africanistes. 2000, tome 70 fascicule 1-2. pp.71-91.

Cela étant, avant d'apprécier la traduction de ces pesanteurs dans les rapports entre acteurs politiques, entre ces derniers avec les électeurs ou les populations, nous avons d'abord voulu comprendre le contenu de ces castes. A quoi correspondent-elles dans le fond ?

L'examen des travaux relatifs à la question des castes nous a permis de distinguer quatre niveaux dans le système sénégalais de castes. Cette classification est surtout l'œuvre de Mamadou Diouf (1981)<sup>180</sup> qui apporte la description selon laquelle, par ordre d'importance, cette stratification sociale du Sénégal, serait composée des "gээр", les "ñeeño", les "ñoole" et les "jaam".

Selon cette classification :

- Les "gээр" sont considérés comme la caste et la couche sociale supérieure. Ce sont des nobles, jamais soumis à un quelconque esclave et n'exerçant aucun métier manuel hormis l'agriculture, considérée comme sacrée. (C.A. Diop, 1979) ;
- Les "ñeeño", considérés comme moins privilégiés que les gээр, sont en majorité des artisans. Ce groupe est composé des "tëgg" (forgerons), des "uude" (cordonniers), des "seeñ" (qui travaillent le bois), des "rabb" (tisserands). Les "sabb-lekk", griots, chanteurs, crieurs, etc.
- Les "ñoole" sont des « courtisans, serviteurs et bouffons ». C'est un groupe à part qui ne peut se lier au premier et au second par le mariage. On imagine clairement que ce groupe n'a pas non plus le droit de prendre parole dans des espaces de décisions où se trouvent également les "gээр".
- Les "jaam" est le groupe du bas de l'échelle sociale, celui des serviteurs des familles princières et "bourgeoises". Il est divisé, à en croire Mamadou Diouf, en "jaami-buur" (captifs des familles princières "garmi") et en "jaami-badoolo" (captifs des familles particulières). Ce dernier est aussi celui des exclus des assemblées et autres activités publiques.

Après compréhension de cette classification et des pesanteurs qui existent encore dans les relations entre acteurs politiques, au sein des arènes politiques (Mbow, 2000), nous avons cherché à comprendre comment se traduit cette réalité à travers nos territoires de recherche, en l'occurrence Thiès et Dakar.

---

<sup>180</sup> Diouf, M., « Essai sur l'histoire du Saalum », *Revue sénégalaise d'Histoire*, 1981, 2, 1 : 25-37

La région de Dakar est un ensemble de quatre départements : Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque ; dix arrondissements, quarante-trois communes d'arrondissements, deux communautés rurales situées toutes les deux dans le département de Rufisque ; quatre villes ; trois communes. Quant au département de Thiès, il est composé de 25 collectivités locales parmi lesquelles il y a cinq communes (Thiès, Mbour, Pout, Mboro et Thiadiaye) et 20 communautés rurales.

Cela laisse entrevoir le nombre d'acteurs qu'on peut trouver dans ces deux parties du Sénégal et le genre de rapports qu'il peut y avoir, entre acteurs d'une autre part et acteurs et populations d'autre part, si l'on analyse leurs échanges et interactions sous l'angle de la tradition, et des castes en l'occurrence.

Face à la difficulté que pourrait représenter l'analyse des rapports entre ces multitudes d'acteurs, nous avons opté pour l'identification de deux acteurs phares de ces dispositifs de décentralisation, d'analyser la perception qu'ont d'eux les autres acteurs du territoire et, à partir de ces deux cas, de voir comment se font des mobilisations autour de l'élection des différents acteurs de la décentralisation. Idrissa Seck (Maire de Thiès) et Khalifa Sall (Maire de Dakar) sont les deux personnalités qui correspondent au profil d'acteurs que nous recherchions.

#### **- Le maire de Thiès :**

Le choix a porté sur le maire de Thiès parce qu'il n'est pas seulement la personnalité la plus en vue du dispositif de décentralisation du département, mais aussi son parcours, son origine sociale et le tumulte dans sa trajectoire politique prêtent mieux à notre travail.

En effet, selon les informations que nous avons recueillies, le maire de Thiès, une des personnalités politiques de premier plan au Sénégal, serait de la caste des *ñeeño* composée de forgerons, de cordonniers, de tisserands, de griots, chanteurs, crieurs, etc. Ainsi, si l'on respectait *stricto sensu* la tradition, cet homme ne devrait pas avoir le droit de présider aux destinées d'un Etat ou d'une collectivité locale. Or, ce dernier, à force de volonté a un parcours universitaire<sup>181</sup> qui lui a permis de se placer au haut sommet de l'Etat comme Directeur de cabinet du chef d'Etat, puis premier ministre. Il a aussi été numéro deux du parti au pouvoir avant de créer son propre parti.

---

<sup>181</sup> Selon les informations collectées sur Internet, il aurait été formé à l'[Université de Princeton](#) (Woodrow Wilson School) et à l'[Institut d'études politiques de Paris](#)

Un autre point caractérisant l'actualité du maire de Thiès c'est que depuis qu'il a quitté le parti d'Abdoulaye Wade et qu'il a créé le sien, des frondes se multiplient au sein de son conseil municipal exigeant soit sa démission ou dénonçant l'opacité dans la passation des marchés.

Dans notre préoccupation de comprendre à quel point le fait d'appartenir à telle ou telle caste avait un impact sur le parcours politique et pouvait générer des formes de mobilisation, nous nous sommes demandés si ces frondes répétitives contre ce maire ne s'expliquaient pas par le fait que ses opposants se sont souvenus, une fois qu'il est entré en opposition contre son « parrain » Abdoulaye Wade, qu'il était d'une caste inférieure et qu'il ne méritait pas de les diriger.

Le fait est que la question des castes est tellement taboue au Sénégal qu'à chaque fois que je l'ai abordée j'ai ressenti que mes interlocuteurs ne s'exprimaient pas toujours à leur aise. Néanmoins, j'ai insisté en posant à S. Mangane, une figure locale de la politique à Thiès, la question du rôle des castes dans la relation entre l'actuel maire et ses opposants et si les mobilisations pour sa démission n'étaient pas dues au fait qu'il était issu d'une caste jugée inférieure. Ce dernier, non sans gêne, m'a apporté la réponse suivante : *« il est difficile d'expliquer ce torpillage du maire par le fait qu'il serait issu d'une caste peu privilégiée. Cependant, je pourrais dire que tant que vous êtes au sommet, comme cela a été son cas, porté par un grand leader comme Wade, tout le monde oublie d'où vous venez. Mais une fois que vous voulez vous émanciper, d'une manière ou d'autre on vous renvoie à votre catégorie sociale. Les gens se souviennent que vous êtes issu d'une caste inférieure et que toute votre zèle politique n'est motivée que par la revanche contre vos origines et que vous cherchez à dominer ceux qui sont traditionnellement plus favorisés. »*

Ainsi, même s'il n'a pas un avis tranché sur cette question, on peut au moins faire le constat que, depuis bientôt sept ans, le maire de Thiès n'a cessé de gérer des crises au sein du conseil municipal et ses rapports avec l'opposition au sein du conseil ont toujours été tumultueux. A l'époque du président Wade, nombreux étaient les observateurs qui prétendaient que cette fronde était pilotée de la présidence de la république. Aujourd'hui, il n'est pas rare d'entendre ses opposants dire *« Thiès orphelin de Maire », « non à un Maire fantôme », « Thiès ne mérite pas ça »*.

Est-ce de la contestation purement politique ou une volonté de descendre un acteur politique que les opposants considèrent traditionnellement inférieurs et dont ils ne peuvent plus supporter les instructions ? A cette interrogation, un sage, S. Faye, Délégué d'un quartier de Thiès a répondu : « *Votre interrogation me fait remarquer que les maires des autres grandes villes sénégalaises ne font pas l'objet d'une telle contestation. Est-ce parce qu'ils ne sont pas issus de castes inférieures ? Je ne saurais vous l'expliquer car je me demande si les acteurs politiques de la nouvelle génération accordent encore de la considération à cette tradition. Mais une chose est vraie, les castes continueront longtemps à peser dans les rapports sociaux. A notre époque c'était plus difficile mais aujourd'hui ça l'est moins. Si le maire se fait réellement attaquer sur cet angle, ce serait surtout pour le décrédibiliser auprès des notables qui, eux, ont encore de la considération pour les castes et qui pèsent lors des élections.* »

En fait, de manière formelle, la tradition, la problématique des castes, n'est pas de prime abord un frein dans l'accession à certaines responsabilités. Cependant, lors des compétitions politiques entre deux candidats de castes différentes, ce détail peut desservir celui issu de la caste inférieure.

C'est pour cette raison que certains acteurs traditionnellement moins privilégiés préfèrent occulter cette question. Le cas d'Idrissa Seck, même si cela n'est pas clairement affirmé, peut expliquer les attaques permanentes dont il fait objet de façon permanente mais qu'il parvient à gérer grâce à une certaine habileté politique et au fait qu'il a déjà été au haut sommet de l'Etat. Les attaques des « petits » conseillers municipaux, même teintées d'arrière-pensées castes semblent ne pas le chanceler car, après plusieurs années de pouvoir et d'activisme politique, il a développé de puissants réseaux à travers les territoires et, comme nous le soulignons dans un chapitre précédent, bénéficie du soutien de leaders religieux. Cela fait oublier ses origines.

Cependant, un acteur politique novice n'aurait pas tenu longtemps et serait facilement écarté. Ainsi, la gestion des affaires locales pourrait facilement, dans ce contexte, n'être que l'affaire des castes supérieures. Les castes inférieures peuvent être reléguées au simple rôle d'électeurs. Dans cette optique, Penda Mbow estime : « *Aujourd'hui, la condition sociale du casté a changé sans que disparaisse le système des castes ; ses survivances ont un impact tangible sur la conscience collective imposée par les systèmes wolof, halpulaar, bambara, voire sereer, et elles constituent une entrave à l'avènement*

*d'une démocratie réelle-surtout à la base-, à la prise en compte de l'individu par lui-même<sup>182</sup>. »*

Cela étant, qu'en est-il du cas du maire de Dakar ?

### **- Le maire de Dakar**

Le cas d'I. Seck contraste avec celui de Khalifa Ababacar Sall, son homologue de Dakar. Ce dernier est "gээр", cette caste considérée comme la couche sociale supérieure de la société sénégalaise. Cet instituteur de formation, titulaire de deux maîtrises d'histoire et de droit constitutionnel, milite au parti socialiste sénégalais depuis l'âge de dix-huit ans. A trente-neuf ans il est nommé ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le parlement. Il a ensuite été ministre du Commerce et de l'Artisanat. En 2001, après la défaite du PS, il est élu député à l'Assemblée nationale. Longtemps membre du bureau politique du PS, il est élu maire de Dakar en 2009. Le moins qu'on puisse dire c'est que son ascension au sein du parti et au sommet de l'Etat a été assez rapide.

Pour ce qui est de ses rapports avec les autres acteurs dans le cadre de ses activités sur le territoire, notre travail de terrain n'a pas permis de constater les mêmes remous. Les oppositions et les contestations se passent le plus normalement possible, comme dans un conseil municipal. Afin de faire un parallèle avec son homologue de Thiès, nous avons demandé à un membre de l'ancien exécutif local pourquoi le maire de Thiès, seconde capitale de Thiès, est plus contesté que celui de Dakar. Est-ce parce qu'un l'un est d'une caste moins privilégiée que l'autre ?

Ce dernier a apporté la réponse suivante : *« la différence entre les deux cas c'est que le maire de Thiès dirige un territoire urbain mais très proche des zones rurales. La tradition y est plus prégnante qu'à Dakar. Donc ce n'est pas étonnant qu'on puisse le renvoyer à ces origines. Cela peut être l'une des raisons de ce tumulte permanent. Mais il y a aussi le fait que les thiessois sont de nature contestataires. Ils ont toujours été la locomotive des grèves et des luttes dans ce pays. Le maire de Thiès, surtout qu'il est transfuge du PDS, parti bien implanté sur son territoire, d'ailleurs il a été l'un des artisans de cette implantation, se retrouve avec cette opposition qu'il a longtemps*

---

<sup>182</sup> Mbow, op. cit, 168

*dirigée. Pour ce qui est du maire de Dakar, ses origines sociales jouent aussi pour lui. Le fait qu'il ait très tôt été dans les hautes sphères n'est pas un hasard. Sa caste lui permet quelque part de ne pas à gérer le même type d'opposition que s'il était d'une caste inférieure. On peut difficilement le prendre de haut. »*

Ainsi, il est clair que l'appartenance à une caste peut influencer positivement ou négativement sur les rapports entre acteurs et sur les décisions que certains acteurs peuvent prendre dans le cadre de la décentralisation. Aussi, des mobilisations de certains acteurs peuvent s'organiser avec, en filigrane, l'objectif d'empêcher l'élection d'un acteur issu d'une caste inférieure ou simplement pour l'évincer. Dans ces conditions, être issu d'une caste supérieure est, dans le cadre de la politique nationale et de la décentralisation sénégalaise un avantage indéniable.

Ce travail de terrain m'a permis de comprendre le sens d'une phrase lue sur un forum sénégalais et dans lequel, parlant des envies de l'actuel maire de Dakar de briguer la fonction de secrétaire général du parti socialiste, un intervenant a déclaré : « *le seul défaut de Khalifa Ababacar Sall c'est que c'est un "geer" dans le parti des "ñeeño"* ».

La particularité de cette stratification sociale est d'enfermer dans des cadres rigides desquels il est difficile de se départir. Ainsi, les acteurs issus des castes supérieures, engagés dans des réformes telles que la décentralisation, même instruits ou imprégnés des cultures d'ailleurs, pérennisent ces normes sociales quand elles les favorisent. Au lieu de permettre la justice sociale, la décentralisation, à travers certaines formes silencieuses de mobilisation dans lesquelles les acteurs fédèrent sur la base de l'appartenance à la même caste (supérieure surtout), facilite la prolongation des hiérarchies sociales. Les groupes favorisés s'associent entre eux dans la lutte pour la préservation de leur statut et de leur prestige (Weber, 1905)<sup>183</sup>. Au prestige traditionnel ils ajoutent le prestige politique.

Ces acteurs sont en fait, suivant la théorie *braudelienne*, dans une réalité qu'ils ont trouvée, qui s'est imposée à eux, qu'ils entretiennent car étant normale pour eux. Une réalité, « une architecture » qui ne s'effrite pas facilement avec le temps mais qui, au contraire, tend à se transmettre de générations en générations sur une longue durée (Braudel, 1969)<sup>184</sup>. Or, la décentralisation est susceptible de bousculer l'ordre social

<sup>183</sup> Weber, M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904-1905) Suivi d'un essai. Paris: Librairie Plon, 1964, 341 pages.

<sup>184</sup> Braudel, F., *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, collection *Science*, 1969, 315 p

établi depuis des siècles en permettant l'ascension sociale aux castes inférieures et en rééquilibrant les rapports sociaux entre favorisés et défavorisés, en ce sens que, grâce à leur érudition, certains acteurs, essaient de profiter des espaces d'expression qui leur sont offerts dans le cadre de la démocratie locale, pour s'affranchir de ce plafond de verre.

Toutefois, ces démarches d'affranchissement peuvent être notées en zones urbaines, comme à Dakar ou même dans la commune de Thiès où le poids des castes peut dans certains être relativisé. En zones rurales, dans les conseils ruraux en l'occurrence, la situation est d'autant plus complexe que quand il s'agit de velléités d'actions collectives initiées par des acteurs issus de castes inférieures, on se retrouve avec des mobilisations bridées sur lesquelles pèsent toujours l'ombre de la tradition et la tutelle du leader religieux. Les préoccupations intrinsèques des acteurs se retrouvent étouffées par la peur de violer la tradition et d'être stigmatisé, de briser des tabous traditionnels et surtout d'aller à l'encontre des vœux du leader religieux et des écritures sacrées qui imposent le respect de l'ordre établi.

C'est là où nous pouvons percevoir les différences dans les mobilisations dans le monde occidental où le dépassement de ces considérations traditionnelles et religieuses permet aux acteurs d'agir, de manifester ou de formuler de façon libérée leurs revendications.

Eu égard au travail de terrain, malgré le fait que le sujet des castes n'est pas le plus facile à aborder, tant la réticence des acteurs à s'exprimer avec aisance, nous avons pu relever, dans le contexte sénégalais, qu'il est facile pour une collectivité territoriale d'être dirigée par une personnalité issue d'une caste supérieure que celle issue d'une caste inférieure. D'ailleurs, la probabilité qu'un acteur issu d'une caste inférieure puisse s'imposer par la force des convictions et d'activisme sur l'échiquier local et atteindre le haut sommet est très faible. Ses origines finissent toujours par le rattraper. Ceux qui sont parvenus à se hisser à la tête des exécutifs locaux l'ont été grâce aux partis politiques qui les auront imposés car ayant déjà brillé sur le plan national à travers des fonctions non électives.

Au final, ces pesanteurs culturelles pèsent comme des freins au développement territorial car privant les instances locales de certaines compétences. Ces dernières, à cause de leurs originares sociales, sont condamnées au silence et deviennent comme un manque à gagner pour la collectivité.

La diversité et la non convergence ethnique au Congo, la problématique des castes au Sénégal pèsent comme des goulots d'étranglement dans les décentralisations de ces deux Etats. Si, au Congo, un travail devrait être fait dans le sens de permettre une convergence entre les ethnies, au Sénégal la situation nécessite beaucoup plus de temps car il s'agit des normes sociales ancrées de façon séculière dans les rapports sociaux entre les populations. Là il ne s'agit même pas d'une question d'ethnies mais plutôt de castes, d'autant plus que dans une même ethnie on retrouve différentes castes.

En tout état de cause, ce travail de terrain, et cette partie, contribuent-elle aussi à la confirmation de notre deuxième hypothèse de recherche sur la nécessité de lever certains freins dans les décentralisations de ces deux Etats. Au sein des institutions décentralisées subsistent encore avec force des blocages aussi bien culturels que techniques. Or, dans ce contexte où les ressources humaines sont rares, on penserait plutôt à des actions engagées dans une dynamique au sein de laquelle existent certains mécanismes de mobilisation mettant en scène et faisant participer tous les acteurs territoriaux quelle que soient leur origine, leur ethnie ou leur caste.

Ce dernier point nous conduit à nous intéresser aux stratégies développées par les acteurs de la décentralisation au Sénégal et au Congo. Il s'agit de réfléchir sur la manière dont les acteurs s'y prennent pour consolider leur leadership sur le territoire ou pérenniser la présence de leur mouvement politique dans l'espace territorial par le biais de différentes stratégies et des arrangements avec des composantes sociologiques locales.

## **Chapitre II : Stratégie d'acteurs de la décentralisation au Congo et au Sénégal**

### **12. Les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Sénégal**

Nous citons tantôt les acteurs présents dans la décentralisation au Sénégal dans lesquels nous dénombrons ces acteurs étatiques agissant pour le compte du gouvernement, les partis politiques, les élus locaux, les acteurs de la société civile, les leaders traditionnels (chefs de village et leaders ou guides religieux), les propriétaires fonciers.

Cependant, comparativement aux espaces politiques territoriaux du Congo, on peut noter la forte influence des leaders religieux dans les arènes politiques territoriales du Sénégal.

Notamment dans les départements semi-ruraux comme Thiès où il y a une réelle proximité entre les institutions locales et les institutions religieuses par le biais d'acteurs politiques qui s'appuient sur les guides religieux pour renforcer leur leadership et leur ancrage territorial.

Cette stratégie d'activation ou d'exaltation des liens avec les leaders religieux est une façon pour ces derniers de s'adapter à la nouvelle donne en transformant en atouts l'existence sur les territoires des pesanteurs culturelles, la tradition et le poids de la religion. Leur habileté politique et leurs stratégies leur permettent de faire fonctionner les pouvoirs traditionnel et moderne sans faire échouer le processus en cours. L'habileté politique de l'acteur et son poids dans l'échiquier national lui permettent de surmonter l'handicap relatif au fait qu'il soit issu d'une caste défavorisée.

Cela étant, comme nous allons le voir, au-delà de certains stratagèmes, de postures et de positionnements, l'acteur développe plusieurs actions afin de renforcer son leadership territorial.

### **12.1. Des actions locales à visées nationales**

Les stratégies et les objectifs des acteurs de la décentralisation au Sénégal sont à l'image de l'évolution de la décentralisation dans cet Etat. Nous avons vu dans le cas congolais que les acteurs de la décentralisation et de l'action publique locale sont obligés de s'adapter à cette nouvelle donne en développant de nouveaux modes d'action et de nouvelles stratégies d'occupation et de contrôle de territoires. Ceux du Sénégal, grâce à la longue tradition d'une décentralisée contrôlée par le pouvoir central, ont dépassé ce cap observé au Congo où l'élu se confond à l'institution qu'il incarne ou qu'il compte incarner.

De la « communalisation<sup>185</sup> » au XIXème siècle à la loi dite de la « régionalisation<sup>186</sup> » en 1996, en passant par la « ruralisation<sup>187</sup> » en 1972, au Sénégal la classe politique nationale a volontairement maintenu la décentralisation sous son contrôle (Piveteau, 2005).

---

<sup>185</sup> Au XIXème siècle, Gorée (1872), Saint-Louis (1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887) avaient obtenu le statut de communes de plein exercice. Ce dernier a été remis en cause quelques années après et mis sous tutelle.

<sup>186</sup> Cette loi introduit le contrôle de légalité a posteriori, le transfert des compétences partagées aux collectivités locales et la création de collectivités locales à l'échelon régional (10 régions).

<sup>187</sup> La loi 75-25 du 19 avril 1972 érige les communautés rurales en collectivités locales, place leur gestion sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement et confie l'approbation des actes au préfet (département) ou du gouverneur (région).

Ce faisant, *cahin caha*, les principaux acteurs se sont formés à l'action locale. C'est ainsi que, quand, sous la pression des bailleurs de fonds et d'une certaine volonté des autorités nationales (Piveteau, 2005), le gouvernement sénégalais décida de se lancer dans une réelle décentralisation avec un véritable transfert de compétences du pouvoir central à des exécutifs locaux, au moins sur le papier<sup>188</sup>, les acteurs n'étaient préoccupés que par l'occupation et le contrôle du territoire pour la pérennisation de leur présence ou celle de leur parti politique.

C'est, pourrait-on dire, ce qui explique leur frilosité à aller au bout de la décentralisation, malgré une certaine volonté tranchant avec le cas du Congo. C'est d'ailleurs dans cette optique que Jacques Faye<sup>189</sup> a écrit : « *Un rapide bilan de la décentralisation au Sénégal montre des avancées audacieuses dans les textes et des hésitations des autorités politiques et de la haute administration à traduire leurs options en actes. On peut comprendre ces craintes dans un Etat dont l'indépendance n'est pas si ancienne et dont la culture administrative reste fortement marquée par son passé colonial. Malgré les progrès réalisés en matière de démocratie, les pesanteurs du parti dominant et du clientélisme demeurent. On peut, cependant, faire le pari que les populations sénégalaises n'accepteront pas de retour en arrière.*<sup>190</sup> »

Dans d'autres cas, conquérir une collectivité territoriale, présider à ses destinées correspond à une préparation pour des combats politiques nationaux et est une passerelle vers la magistrature suprême.

Lors d'un entretien, un universitaire sénégalais m'a expliqué « *qu'être maire de Dakar c'est se mettre en pôle position pour la présidence de la république* ». Cela peut expliquer la décision de l'ancien président Abdoulaye Wade de positionner son fils comme tête de liste aux élections municipales de 2009. Une manière de l'adouber et de le faire accepter aux citoyens dakarois qui constituent la plus grande frange (près de trois millions d'habitants) de la démographie du Sénégal.

---

<sup>188</sup> A ce jour, seulement neuf domaines de compétence (l'Environnement et la gestion des ressources naturelles ; la Santé, population et action sociale ; la Jeunesse, sports et loisirs ; la Culture ; l'Education ; la Planification ; l'Aménagement du territoire et, enfin, l'Urbanisme et habitat, etc.) sur les dix-huit identifiés sont transférés.

<sup>189</sup> Jacques Faye est consultant en prospective et stratégies de développement agricole et rural. Il a été directeur du département de recherches sur les systèmes de production en milieu rural et du bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA), ancien directeur scientifique du département Systèmes agricoles et ruraux du CIRAD, et ancien directeur général de l'ISRA.

<sup>190</sup> Faye, J., « *Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal* », iied, Le Hub rural, Réussir la décentralisation, Dossier no. 149, mai 2008

En fait, la commune de Dakar, à elle seule, représente toute la difficulté dans la gestion de cet Etat. Elle est la capitale politique et économique. A ce titre, elle est le centre des affaires du pays ; elle abrite presque toute l'industrie nationale. Elle est aussi la capitale où se posent tous les problèmes d'emploi, d'éducation, d'accès aux services sociaux de base, d'assainissement, etc. Un mandat réussi dans cette capitale est pour le maire un grand succès qui le rend forcément populaire. C'est pour cette raison que les différents chefs d'Etat de ce pays ont veillé à ce que l'édile de Dakar soit avant tout un homme en qui ils ont toute leur confiance et qu'ils peuvent aisément contrôler.

Dès son élection, au lieu d'un professionnel de la politique, le président Wade avait, contre toute attente, positionné à la tête de la mairie de Dakar un commerçant<sup>191</sup>, Pape Diop, qui, devenu président du Sénat, est aujourd'hui un des opposants de son mentor en politique.

L'analyse du comportement des acteurs politiques nationaux et locaux vis-à-vis du territoire dakarois pousse à croire que ces derniers considèrent le territoire comme un bastion à conquérir coûte que coûte afin de s'assurer un électorat. Cette hypothèse paraît encore plausible quand on remonte l'histoire au temps où le parti socialiste sénégalais était au pouvoir.

Comme nous le soulignons dans un précédent chapitre, déjà à cette époque le président Diouf avait placé à la tête de cette commune un de ses fidèles, en l'occurrence Mamadou Diop (ancien officier supérieur de l'armée), qui la dirigea pendant dix-sept ans (de 1984 à 2002), soit presque durant tout son règne<sup>192</sup>.

Cette propension à vouloir absolument contrôler cette capitale, réputée pour les grèves des syndicats d'étudiants, fait penser au cas congolais de Pointe-Noire où, suivant les recherches que nous y avons menées, l'action du maire, au-delà des missions inhérentes à sa fonction, servirait aussi à garantir l'électorat au président de la république et à contenir des éventuels mouvements sociaux. Mais, à la seule différence qu'au Congo, du moins pour le cas de Pointe-Noire, les populations ne parviennent pas encore à distinguer l'action de la collectivité locale de celle de l'Etat. Aussi, la mairie n'est pas encore cette institution qui présidentialise les hommes politiques tant l'Etat est encore prépondérant dans l'initiative publique à tous les niveaux. Ziavoula (1993) est on ne peut plus clair à ce sujet quand il décrit la décentralisation du Congo comme une gageure où les autorités

---

<sup>191</sup> Avant d'être Maire de Dakar, Pape Diop était mareyeur (Grossiste dans la vente de poissons)

<sup>192</sup> Le Président Abdou Diouf a gouverné le Sénégal de 1981 à 2000. C'est en 1984 que Mamadou Diop est élu maire de Dakar. Il ne quitta cette fonction qu'en 2002, soit deux ans après la défaite d'Abdou Diouf aux élections présidentielles.

locales n'ont aucune influence décisive sur l'organisation administrative. Ce dernier estime que : « *Leur pouvoir d'initiative reste limité par un État qui, par sa présence permanente et son contrôle systématique, s'immisce profondément dans la gestion territoriale*<sup>193</sup>. »

Cela étant, nous pouvons dire qu'après avoir perdu le contrôle des communes, avec la nouvelle loi sur la décentralisation, le pouvoir central sénégalais a mis en place une autre stratégie consistant à placer à la tête des collectivités territoriales des hommes qui lui garantissent la mainmise sur ces territoires. Ainsi, la décentralisation devient un instrument permettant au pouvoir central, ou au régime en place, d'assurer la continuité de son influence sur l'ensemble du territoire national. Nous verrons dans le cas de la région de Thiès comment le pouvoir central a tenté de s'assurer le contrôle d'un territoire jugé sensible en éliminant une personnalité passée de la majorité à l'opposition.

Ainsi, si les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Congo sont motivées par un souci de positionnement personnel ou de reconnaissance (même si, au final, elles profitent au pouvoir central), celles des acteurs sénégalais sont plutôt collectives tout en s'appuyant sur la personnalité d'un leader connu et reconnu aussi bien au niveau national que local. Après une certaine expérience de la décentralisation, les sénégalais ont compris que dans ce système les actions solitaires ne sont que très rarement gratifiantes.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est rare de voir les candidats s'engager, comme dans le cas congolais, dans des investissements socio-économiques avec leurs fonds propres. Le parti politique se mobilise autour d'un leader désigné pour conduire sa liste aux élections municipales. Ce dernier, comme lors des dernières élections municipales de 2009, a aussi pour mission de prouver aux électeurs la capacité de son parti à gérer la capitale et à y apporter des solutions aux problèmes, même dans un contexte de crise.

Dans ce cas précis, le candidat n'est pas forcément un présidentiable, néanmoins pas à court terme, mais simplement un homme en mission de préparation de l'élection présidentielle pour le candidat de son parti. La réussite de son mandat apporterait un surcroît d'arguments au candidat de son parti.

---

<sup>193</sup> Ziavoula, R., E. *L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais*. In S. Jaglin, & A. Dubresson (Éds). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions* (pp. 35-46). Paris : Karthala, 1993

Il conviendrait de préciser qu'ici, le candidat ne se confond pas, comme dans le cas congolais, à l'institution et les électeurs distinguent parfaitement l'institution de la personnalité de l'élu. C'est la raison pour laquelle, durant son mandat, l'exécutif local redouble d'ingéniosité pour apporter des solutions aux problèmes de la collectivité, soit en initiant des projets grâce aux dotations financières du gouvernement, soit encore en mobilisant les ressources financières via la coopération décentralisée ou d'autres bailleurs de fonds.

Au Sénégal la décentralisation a permis l'émergence de nouveaux leaderships locaux. Avec les réformes de la décentralisation engagées en 1996 et la première alternance politique survenue en 2000, le territoire a pris une autre dimension en politique. Il est passé de réservoir de suffrages et de soutiens au parti au pouvoir à un espace de légitimation d'acteurs politiques dans leur parcours vers des rôles politiques plus importants dans l'échiquier politique national. Ces acteurs politiques handicapés par leur origine sociale ou l'appartenance à une caste inférieure perçoivent la décentralisation comme une opportunité d'affranchissement de ces pesanteurs socioculturelles, en faisant valoriser *in situ* la notoriété et l'expérience acquises via les fonctions non électives. Ce faisant, ils se légitiment par une élection, en tant qu'élu local, et se construisent un leadership local indispensable pour un positionnement national, dans l'optique de la conquête des institutions nationales.

Dans le contexte thiois, avec « *les chantiers de Thiès* », Idrissa Seck s'est trouvé dans le développement territorial un créneau pour édifier ou plutôt renforcer son leadership. Sa stratégie singulière du leadership se construisant par le haut tranche avec celle des acteurs ou des candidats à la mairie de Dakar qui, généralement, procèdent par la mobilisation des éléments sociologiques locaux, notamment la religion et l'appartenance à la caste supérieure, pour être élus.

En fait, dans ce contexte de la décentralisation sénégalaise, le territoire devient en même temps un objet apprécié et convoité, par les politiques en quête de légitimation, pour sa fonction utilitaire et, surtout, pour des visées électorales. La territorialité est alors un élément de la stratégie de l'acteur politique. La territorialité est ici entendue selon la définition de Georgia Kourtessi-Philippakis, et René Treuil qui la considère comme *la tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de contrôler d'autres*

*personnes, phénomènes ou relations et d'imposer son contrôle sur une aire géographique, appelée territoire*<sup>194</sup>.

## **12.2. Personnalisation de l'action publique locale**

Nous entendons par personnalisation de l'action publique locale le fait que l' élu entreprenne des initiatives en s'engageant personnellement sans forcément y associer l'assemblée locale. Cette pratique lui permet de se démarquer de ses concurrents et de prouver aux électeurs qu'il donne du sien pour l'intérêt local. Les actions qu'il aura initiées ou les investissements qu'il aura réalisés seront utilisés dans sa stratégie de communication et exhibés aux électeurs comme fruits de son engagement personnel pour le développement local. Ce faisant, non seulement l' élu s'impose comme le bâtisseur et l'homme providentiel mais il renforce aussi, de ce fait, son influence et son leadership sur le territoire.

Cette tendance est générale au Sénégal. A Thiès, Idrissa Seck, comme nous l'avons souvent évoqué, avait lancé les chantiers de Thiès dans cette même stratégie qui dans ce cas-ci a été considérée par ses détracteurs comme une opération de charme cachant un agenda politique personnel. Ses adversaires dans le parti avaient alors soupçonné, dans cette grande opération, les calculs de l'ancien numéro deux du parti au pouvoir, à l'époque, voulant se positionner pour les présidentielles.

Dans d'autres cas, cette stratégie est certes personnelle ou personnalisée, mais engagée dans une logique avant-gardiste. L'acteur s'implique localement et répercute le bénéfice de son activisme au niveau national. Il s'agit pour les exécutifs locaux de contrôler à tout prix le territoire pour ne pas mécontenter le pouvoir central, et surtout pour continuer à bénéficier de ses faveurs.

Cette dernière stratégie a parfois conduit certains élus aux dérives. En effet, à l'approche des élections locales, les maires réalisent d'importants investissements. La situation financière des collectivités locales caractérisées par la rareté des ressources financières les poussent, quand ils en ont la possibilité, à des pratiques peu recommandables. Le cas d'Abdoulaye Diack, l'ancien maire de Kaolack<sup>195</sup> en est une illustration probante.

---

<sup>194</sup> Kourtessi-Philippakis, Treuil, op. cit, page 66

<sup>195</sup> La région de Kaolack est l'une des 14 régions administratives du Sénégal. Elle est située dans le centre-ouest du pays et partage une frontière avec la Gambie, à cheval sur la zone sahélienne Sud et la zone soudanienne

Ce premier président du Sénat sénégalais a été également maire. Longtemps considéré comme un des hommes forts du parti socialiste sénégalais et du régime du président Diouf, il se rallia au parti démocratique sénégalais lors de l’alternance et l’accession au pouvoir de son président (Abdoulaye Wade).

Or, à son arrivée au pouvoir, le président Wade annonça l’audit des comptes publics du Sénégal sous le règne du président Diouf. Soupçonné d’avoir détourné les fonds publics, Abdoulaye Diack, décédé en 2009, reconnut les faits mais affirma que cette manne a été investie dans des projets d’intérêt local profitant directement aux populations, conformément à la loi sur la décentralisation dont le décret d’application attribue au maire et au conseil municipal la mission de « *promouvoir le cadre de vie des populations et gérer et entretenir les équipements concernant directement la vie quotidienne des habitants de la commune*<sup>196</sup>. »

C’est autant dire c’est que dans le cadre de la décentralisation sénégalaise, la personnalité des leaders est mise en avant. En plus de leurs fonctions de dirigeants d’exécutif local, ces derniers jouent généralement un rôle sur le plan national, au sein des partis politiques ou au sein des institutions de premier plan (Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat, etc.). Ils sont sous pression lors des élections locales car ayant, chacun sur leur territoire, pour mission de maintenir et d’entretenir l’électorat dans la perspective des élections présidentielles.

Dans ce contexte, une défaite aux élections locales peut faire tomber en disgrâce l’ élu au niveau du pouvoir central. Puisque vous n’êtes plus capable de permettre la réélection du président de la république, vous n’êtes plus utile dans le dispositif qu’il a mis en place.

Le rappel de ces faits nous permet aussi de questionner le rapport de l’acteur politique au territoire, à travers le prisme de la territorialité et, par la même occasion, de réfléchir sur la construction du leadership à partir de ses actions sur un territoire.

L’observation ou l’analyse de la décentralisation sénégalaise permet de constater qu’avec l’avènement de la décentralisation le territoire devient en même temps un objet apprécié et convoité, par les politiques en quête de légitimation, pour sa fonction utilitaire et, surtout, pour des visées électoralistes. Dans ce contexte, la territorialité est alors un élément de la stratégie de l’acteur politique.

---

Nord. La ville de Kaolack, portant le nom de la région, est son chef-lieu régional.

<sup>196</sup> Décret n°96-745 du 30 août 1996

C'est dans cette optique que nous faisons la distinction entre leaders du terroir et les leaders hybrides qui sont un mixage des leaders du terroir et des leaders issus du terroir.

Les leaders du terroir sont ceux qui construisent leur leadership à partir de leur territoire d'origine en s'imposant, par différentes stratégies comme la personnalité à même d'incarner un territoire, de le valoriser et de le défendre au niveau central. Ces leaders, comme Khalifa Ababacar Sall, actuel maire de Dakar, agissent dans le contexte où la religion et les pesanteurs traditionnelles, les castes en l'occurrence, sont prégnantes. Ils sont issus de la bonne caste et la confiance des leaders religieux leur est naturellement acquise.

Les acteurs hybrides, jouant à la fois de la fibre nationale et de la fibre locale sont ceux qui, malgré les qualités qu'ils pourraient présenter, les mêmes que celles des leaders du terroir, sont handicapés par le fait d'être issus de la caste inférieure. Pour surmonter cet écueil, ils développent le discours de la compétence et usent du sentiment religieux, de leur foi dans un leader religieux, de leur attachement à une confrérie religieuse et de leur amour pour le territoire.

Idrissa Seck correspond à cette catégorie. Il a toujours évoqué ses origines modestes, son apprentissage de la vie à Thiès et son ascension sociale grâce à sa volonté et au soutien de certains parrains comme Abdoulaye Wade. Issu d'une caste moins favorisée, mais très proche des leaders religieux de premier plan, il devait consolider son leadership politique par la réalisation des travaux jamais initiés sur ce territoire qu'il avait choisi comme base d'une carrière politique nationale. Ainsi, il surmontait l'écueil de la caste, s'imposait comme l'homme qu'il faut pour le territoire et se posait comme le successeur naturel d'Abdoulaye Wade.

De son ambition de renforcer son ancrage, il est devenu un des leaders nationaux et principal opposant politique. Dans ce cas précis, on peut dire que quand l'enracinement sur le territoire ne suffit pas comme atout pour être élu, le territoire est autrement utilisé comme un élément de la stratégie politique.

Au bout du compte, les vertus de la décentralisation se retrouvent escamotées et sa préoccupation d'assurer « *la proximité géographique entre administrateurs et administrés, médiatisée par la tenue d'élections, [...] et contribuer à la transparence*

*puis à la pertinence des choix de politiques publiques locales*<sup>197</sup> » est certes garantie sur la forme mais pas dans le fond, d'autant plus qu'en filigrane les logiques des acteurs ne sont pas seulement celles de permettre le développement territorial par des politiques publiques locales efficaces impactant directement sur les populations.

Par ailleurs, les autres acteurs en présence (extra-étatiques, associations, groupements, ONG et autres entreprises, etc.) se retrouvent embarqués dans un système dont ils ignorent tous les contours car leurs préoccupations ne sont pas les mêmes que ceux des professionnels de la politique. L'exécutif local détenant les ressorts du pouvoir leur impose une cadence qu'ils sont obligés de suivre. Cela tranche avec la vision d'Alain Piveteau qui a analysé le rapport entre la décentralisation et développement local au Sénégal. Ce dernier a écrit : « *Peu ou prou, les décentralisations visent à construire des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs*<sup>198</sup>. »

Or, la stratégie des exécutifs locaux, guidés par la préoccupation de contrôler le territoire, peut les conduire à ne pas tenir compte des préoccupations d'autres acteurs, privant ainsi le territoire d'apports -ne serait-ce qu'en termes de synergie et de vision inclusive- d'acteurs non étatiques. D'où la stratégie d'infiltration de partis politiques utilisée par certains acteurs locaux.

### **12.3. Recomposition des échiquiers locaux par l'infiltration des partis politiques**

Les partis politiques et les associations, bien qu'engagés dans le même champ de la décentralisation, ne sont pas animés par les mêmes intérêts. En effet, alors que l'action des premiers est guidée par des questions de contrôle de territoires pour des visées électoralistes, dans une dynamique définie par des états-majors au niveau central, celle de la société civile est plus localisée. Elle consiste à apporter des réponses urgentes et pérennes aux préoccupations locales.

Or, dans le contexte sénégalais de la décentralisation, les associations semblent dépassées par les logiques et les stratégies d'actions des partis politiques qui ne leur laissent pas

---

<sup>197</sup> Tocqueville, op. cit, page 14

<sup>198</sup> Piveteau, op. cit., page 26

d'espace pour faire entendre leur voix, mais profitent de leur participation, mieux de leur présence, pour donner de la valeur à leurs initiatives.

C'est ainsi qu'ayant compris que le système le réduisait au rôle de simple accompagnateur d'une machine qu'elle contribue à légitimer par sa présence sans pour autant y jouer un rôle décisif, la société civile, impulsée par l'Union pour la solidarité et l'entraide (Use), s'est mobilisée pour trouver une stratégie d'infiltration des conseils municipaux et ruraux via les partis politiques (Bâ, 2007). Ce système a permis de faire élire des élus motivés par la préoccupation d'agir véritablement pour le développement territorial et de peser sur les politiques publiques locales à mettre en œuvre. Cette infiltration favorise, au fond, la recomposition des échiquiers politiques locaux dans la mesure où, par leur présence dans les partis politiques, les nouveaux élus, issus de la société civile, influencent les délibérations des conseils locaux en les inclinant vers les préoccupations propres à la société civile.

La différence avec le Congo c'est qu'ici il s'agit d'acteurs ayant acquis une certaine maturité et qui agissent dans une stratégie bien pensée avec pour but de favoriser des transformations sociales sur le plan local. Or, au Congo, il s'agit plus d'une prise de conscience et d'un repositionnement des acteurs locaux. Un repositionnement qui profite plutôt aux professionnels de la politique qu'à la société civile ou aux électeurs.

Cela étant, dans les territoires sénégalais, on perçoit clairement une différence dans les approches, les logiques et les stratégies de ces deux catégories d'acteurs.

Alors que dans leur stratégie les uns passent par le contrôle du territoire et des ressources allouées à sa gestion et sa transformation, les autres sont principalement orientées vers la résorption des difficultés quotidiennes de la population. Ces derniers considèrent la décentralisation comme une issue pour agir véritablement sans brouiller l'action par des considérations purement politiciennes.

Dans le meilleur des mondes, cette différence d'approches aurait eu le mérite d'éclairer l'exécutif local sur des choix à opérer. On pourrait reprocher à l'Use le fait d'avoir usé d'un stratagème peu orthodoxe. Mais, pour cette ONG, le plus important est que l'action de ses acteurs infiltrés puisse avoir un réel impact sur le développement territorial.

En tout état de cause, ces stratégies sont la résultante de la loi sur la décentralisation elle-même. Cette loi accorde une prépondérance certaine aux partis politiques et exclue toute

candidature indépendante. La société civile sénégalaise que l'on sait très active n'y trouve pas non plus son compte.

En somme, la décentralisation, dans cet Etat (comme au Congo d'ailleurs, à ce jour), reste l'affaire des politiques qui initie tout et décide de tout. Les majorités au sein des exécutifs locaux ont de tels pouvoirs qu'il leur est même reproché certains abus. La population n'y participe que lors des élections locales. A ce propos, Jacques Faye écrit : *« Les cas de contestation de maires et de présidents de conseils régional et rural, et d'accusation de mauvaise gestion et d'abus de pouvoir et de biens sociaux ne sont pas rares. Des progrès sont possibles et nécessaires sur le plan de la représentativité et de la participation des populations. Il faut néanmoins reconnaître que ni les partis politiques, ni la société civile ne contestent le principe de la décentralisation. Ce qui est réclamé est un système électoral plus démocratique, la transparence et l'équité dans la gestion et la participation des populations<sup>199</sup>. »*

En effet, dans ces Etats, pendant longtemps, tout se décidait par l'exécutif national, à travers une démarche *top-down*<sup>200</sup> (Diamond<sup>201</sup>, 2006). Les effets de ces politiques ne se ressentaient que très rarement dans la lointaine périphérie. La décentralisation est censée réduire cet écart entre le centre et la périphérie grâce à l'action et à la présence sur le plan local d'un exécutif et d'une assemblée locale suffisamment imprégnés des réalités locales et qui les traduit sous forme de politiques publiques locales comme réponse et remède aux problèmes constatés. Or, la prise en compte des problèmes locaux ne peut être effective qu'avec la participation permanente de la population via les mécanismes de démocratie participative ou par le biais de leur représentativité effective et efficace au sein des instances locales de décisions.

Ces acteurs de la société civile usant de toute sorte de stratagèmes pour participer aux instances locales de décisions reconnaissent aussi bien les vertus de la décentralisation que les élus comme habilités à mettre en mouvement le processus. Cependant, ils veulent eux aussi y jouer un rôle. Ils estiment que les savoirs des politiques sont d'une autre

---

<sup>199</sup> Faye, op. cit, 184

<sup>200</sup> Processus analytique et décisionnel, *de haut en bas*

<sup>201</sup> Diamond, J., *« Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie, partie II, chap. 9 « Comment les sociétés assurent-elles leur pérennité ? Deux approches divergentes », p. 451-510, Éditions Gallimard, 2006*

nature et que, eux aussi, peuvent apporter un autre type de savoirs et une autre connaissance issus de leur action quotidienne sur le terrain.

En fait, ils agissent dans cette logique déjà théorisée par Pierre Teisserenc (1994<sup>202</sup>) et surtout par Xavier Greffe<sup>203</sup> (1984<sup>204</sup>) qui évoquent la nécessité pour le développement local d'assembler les théories du développement « *par en haut* » et du développement « *par en bas* ». Ce dernier étant l'ensemble des ressources disponibles sur le territoire, notamment les hommes et les femmes, le vécu local, les besoins exprimés par la communauté, le dynamisme communautaire à travers les organisations communautaires de base, les initiatives de développement endogènes déjà initiées, etc.

En somme, ces acteurs s'accordent sur le principe même de la décentralisation, de son contenu et de la nécessité de tenir compte de toutes les ressources disponibles sur le territoire. Cependant, les modalités pour lui permettre d'avoir un réel effet sur le développement territorial restent à améliorer.

Cet interactionnisme<sup>205</sup> observé dans la décentralisation au Sénégal n'est pas encore développé au Congo où les autres acteurs, parties prenantes des dispositifs locaux, ne sont encore ni structurés ni suffisamment aguerris pour jouer un rôle efficace dans la décentralisation. La société civile, très politisée, joue le rôle de simple accompagnateur des mutations sociopolitiques au sein des collectivités locales.

#### **12.4. Le contrôle du territoire comme rempart contre l'opposition**

Le département de Thiès, contrairement à Dakar, n'a pas la réputation de faire des rois. Il n'est pas le territoire que les acteurs politiques nationaux pourraient considérer comme la première conquête dans leur marche vers la magistrature suprême. Hormis Idrissa Seck, rares sont les acteurs qui ont misé sur Thiès pour s'élever au niveau national. Pour autant, il n'est pas non plus un bastion négligeable.

---

<sup>202</sup> Teisserenc, op. cit., page 12

<sup>203</sup> Professeur à l'Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne et spécialiste en Economie Publique

<sup>204</sup> Greffe, X., *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984

<sup>205</sup> L'intérêt de l'approche interactionniste réside en ce qu'elle considère la décentralisation comme un phénomène sociopolitique impliquant une pluralité d'acteurs locaux, aux légitimités multiples, qui mobilisent des ressources pour atteindre leurs objectifs. (Touré, 2009)

En effet, le département de Thiès, dont la capitale est Thiès, aussi surnommée "la cité aux deux gares"<sup>206</sup> est considéré comme un territoire de contestataires. Il a la tradition d'un syndicalisme dur depuis l'époque coloniale (O. Sembene, 1960). Surtout, sous le régime socialiste, il s'y est développé une telle opposition que l'on a toujours considéré ce territoire comme acquis à l'opposition menée par Abdoulaye Wade. En 1988, lors de la campagne électorale de l'élection présidentielle, la jeunesse de cette ville s'est farouchement opposée au président Diouf en lançant des projectiles sur son cortège (Camara, 2010<sup>207</sup>).

Il convient de noter que sous le régime socialiste, Thiès a toujours été utilisé par l'opposition comme la base arrière de l'opposition. Dakar étant quadrillée par le pouvoir en place, l'opposition s'appuyait sur ce territoire pour exister politiquement.

Vingt-quatre ans après, le leader de l'opposition au temps de régime socialiste, Abdoulaye Wade, a lui aussi dû faire face au courroux de la jeunesse de cette ville. En effet, dans un article intitulé « *Passé Présent-Thiès, ville rebelle depuis 1988 : Wade a sa "jeunesse malsaine"* », un journaliste écrit : « 1988-2012, 24 ans, donc, pour celui qui a vu le jour au moment où Abdou Diouf qualifiait la jeunesse de « malsaine » et qui peut, en parcourant l'ouvrage de Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf, constater que les mêmes causes d'un climat politique en ébullition sont toujours là : « Outrances verbales de la campagne, menaces contre certains opposants par le candidat au pouvoir et sa formation, radicalisation affichée par l'opposition pour barrer la route à toute manipulation des élections. » Une situation identique notée aujourd'hui avec comme refus par l'opposition, toute participation de Abdoulaye Wade à une élection présidentielle<sup>208</sup>. »

Alors que Dakar peut être considéré comme un laboratoire d'idées politiques, de politiques publiques ou une préparation à la magistrature suprême, Thiès a pendant longtemps été vu comme un territoire purement stratégique.

A l'époque du régime socialiste, contrôler ce territoire pour mieux contenir cette opposition locale affirmée faisait partie des stratégies du système en place. Il était, en effet, curieux de constater que malgré la réputation qu'avait Thiès d'un département

---

<sup>206</sup> « *Ben deuk, niaré gares* », c'est ainsi que les sénégalais surnomment Thiès en wolof pour désigner le fait que cette cité soit la seule du Sénégal à avoir deux gares.

<sup>207</sup> Camara, O., *Mémoires d'un juge africain. Itinéraire d'un homme libre*, Karthala, juin 2010

<sup>208</sup> Biaye, M., *Passé Présent-Thiès, ville rebelle depuis 1988 : Wade a sa "jeunesse malsaine"* <http://www.lequotidien.sn/index.php/politique/item/8028-passe-present-thies-ville-rebelle-depuis-1988--wade-a-sa-jeunesse-malsaine>

favorable à l'opposition, la commune de Thiès était toujours gérée par des exécutifs locaux à majorité socialiste.

En fait, comme pour le cas de Dakar, il était nécessaire pour le pouvoir en place de contrôler ce territoire afin d'y mener une politique de proximité susceptible de prouver à la population que malgré la turbulence de l'opposition, ceux à même d'apporter des réponses aux problèmes auxquels font face la population étaient du côté du parti socialiste et non du côté de l'opposition.

Le président Abdoulaye Wade, élu en 2000, grâce, aussi, au ralliement de Moustapha Niassé, un ancien baron du régime socialiste, avait compris qu'il fallait modifier les rapports de force au sein des territoires. Les socialistes, grâce à leur longévité politique, étaient profondément ancrés sur les territoires, à l'échelle nationale. Il était urgent de remettre à plat le système afin de rebattre les cartes en sa faveur. Alain Piveteau explicite d'ailleurs cette situation quand il écrit : « *La première alternance démocratique survenue au début de l'année 2000 propulse à la tête du pays Abdoulaye Wade (PDS) - rival historique d'Abdou Diouf et du parti socialiste - et le Front de l'alternance (FAL). Ce bouleversement provoque quelques soubresauts dans la mise en œuvre de la décentralisation. Le moule de la représentation politique concocté par le Parti socialiste ne convient plus au(x) nouveau(x) parti(s) au pouvoir, y compris au niveau local<sup>209</sup>.* »

On se rend très vite compte que le régime avait changé mais les stratégies sont restées les mêmes. L'ancien régime avait presque mis en place une décentralisation sur mesure, le nouveau a voulu, lui aussi, une décentralisation à la carte. Cette volonté est d'autant plus affirmée que moins d'un an après son élection, le président Wade initia un référendum en vue de la suppression du Sénat car celui-ci étant majoritairement composé d'élus du parti socialiste. Il a fait créer, deux ans demi plus tard, le Conseil de la République laquelle est, en fait, une fusion de l'ancien Sénat et l'ex-Conseil économique et social.

Pour mieux asseoir son hégémonie sur les territoires, et dans la perspective des élections locales prévues fin 2001, le nouveau pouvoir décida de remplacer les exécutifs locaux et les assemblées municipales arrivant en fin de mandat par des délégations locales de fonctionnaires. Ces dernières, à en croire le nouveau gouvernement, avaient pour missions non seulement de gérer les collectivités locales, mais aussi de réaliser des audits

---

<sup>209</sup> Piveteau, op. cit, page 26

financiers sur ces institutions qui auraient été mal gérées depuis la mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal.

En fait, en filigrane, cette décision cachait la volonté du nouveau régime de gérer les ressources financières et matérielles de ces communes. Durant le régime socialiste, les finances des collectivités territoriales ont été utilisées comme de véritables trésors de guerre pendant les élections locales. Pour le nouveau régime, il était urgent de maîtriser cette manne et, surtout, de retirer aux équipes sortantes l'imputabilité des résultats obtenus jusque-là dans la mise en œuvre de politiques publiques locales. Alain Piveteau qui a menée une analyse de la décentralisation et du développement local estime que : *« Ce train de mesures traduit concrètement les velléités de contrôle de l'espace politique local par le pouvoir central. Les activités de régulation des collectivités territoriales continuent de dépendre des décisions et orientations prises au niveau supérieur. L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle locale<sup>210</sup>. »*

On constate que les stratégies sont les mêmes aussi bien pour une importante commune comme Dakar que pour une commune comme Thiès. Le principe c'est de quadriller le territoire national et de pérenniser le régime. Le territoire, quelle que soit son importance, est indispensable pour s'assurer l'électorat.

Sur ce dernier point, le contrôle du territoire, aussi bien au Congo qu'au Sénégal, est un gage pour l'assurance du pouvoir central. La différence dans ces deux Etats est qu'au Sénégal l'acteur politique local porte un intérêt au-delà d'un simple travail de sape pour le pouvoir central.

En effet, au Sénégal, l'élu local semble un peu plus ambitieux. Il a compris que dans ce contexte de pauvreté des populations, de la forte demande (en infrastructures socio-sanitaires, emplois, activités génératrices de revenus...) des électeurs et des ressources rares, un mandat réussi peut propulser au premier plan, en l'occurrence la scène politique nationale, un maire qui pourrait par la suite jouer un rôle déterminant au sein de l'exécutif central.

C'est d'ailleurs par crainte de ces maires trop libres et trop ambitieux que le pouvoir central s'est souvent arrangé pour vite les éliminer du circuit politique. C'est,

---

<sup>210</sup> Piveteau, op. cit, page 26

vraisemblablement, ce qui s'est passé entre Idrissa Seck, maire de Thiès, et le président Abdoulaye Wade.

Dans un précédent chapitre nous décrivions les rapports tumultueux entre ces deux figures de proue de la politique sénégalaise. Une rivalité d'autant plus surprenante que l'un a été le mentor de l'autre aussi bien dans la vie que dans la politique.

Ce conflit tire ses origines du « *Programme spécial d'investissements pour la préparation de la fête nationale de l'Indépendance, en Avril 2004* » à Thiès. Un vaste programme de quarante-six (46) milliards<sup>211</sup> de francs Cfa destinés à moderniser la ville par la réalisation d'importants investissements dans les travaux de voirie, le bitumage de la ville, la construction de nouvelles infrastructures, l'électrification, etc.

Le président de la république aurait suspecté les ambitions de son premier ministre de l'époque. Il suspectait ce dernier de profiter de ce programme, réalisé dans la ville où il était maire, pour se presidentialiser et mettre hors de course le fils du chef d'Etat. Il convient de préciser qu'à cette époque, Karim Wade n'était pas encore clairement engagé dans la vie politique et que seul son père ambitionnait secrètement de le lancer en fonction de son agenda personnel.

Ce qui est à retenir dans cette situation c'est le fait que la décentralisation ne soit plus considérée, suivant Piveteau, comme une construction « *des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs.* »<sup>212</sup> Les acteurs politiques se servent des espaces locaux pour se construire leur itinéraire politique.

Pour le cas de Thiès, ayant estimé, à tort ou à raison, que le maire de l'époque voulait profiter des « chantiers de Thiès » pour s'en imputer les bénéfices, le président avait décidé d'arrêter les travaux déjà engagés.

Au final, pour des considérations politiciennes, les populations de Thiès qui attendaient depuis des années de tels travaux, et dont une majorité a été utilisée comme main d'œuvre sur ces chantiers, ont vu ces travaux, pourtant bien accueillis, s'arrêter du jour au lendemain. Quelques mois plus tard, des dégâts importants provoqués par des inondations, ont été relevés à Thiès. En effet, les canalisations creusées un peu partout dans la ville et non recouvertes ont été à l'origine de plusieurs dégâts dénoncés par le

---

<sup>211</sup> Plus de soixante-dix mille euros

<sup>212</sup> Piveteau, op. cit, page 26

mairie de Thiès comme une forfaiture du président Wade. Ainsi, au lieu d'être le moteur du développement territorial, la décentralisation, à cause des intérêts souvent égoïstes, peut dans certains être à l'origine des problèmes socio-économiques locaux.

On peut aussi expliquer ces difficultés par la dépendance financière des collectivités territoriales. L'Etat semble avoir expressément maintenu une certaine dépendance qui lui permet d'agir en bloquant des initiatives défavorables à ses intérêts. Ce faisant, ce manque de maîtrise des finances par les collectivités territoriales les met, en permanence, dans une situation de fragilité qui pourrait avoir pour conséquence de les empêcher de se projeter.

Ce que l'on peut retirer de cette analyse comparative entre ces deux Etats c'est qu'à ce jour, que ce soit au Sénégal, où il y a déjà une certaine tradition et des habitudes, ou le Congo où l'engagement dans le processus du désengagement de l'Etat sur les territoires est récent, ces décentralisations sont encore timorées et manquent de façon criante de ressources humaines et financières nécessaires pour les défis importants à relever au sein des collectivités territoriales. Aussi, elles ne sont pas encore assez mûres et consistantes pour jouer le rôle qui leur est dévolu. Dans ces décentralisations, les populations ne parviennent pas encore à distinguer clairement l'action du pouvoir central et de la puissance publique décentralisée et l'attitude et le comportement de la plupart des acteurs locaux ne favorisent pas l'appropriation de ce système par les populations.

En effet, étant général à cheval entre le centre et la périphérie, les acteurs locaux semblent généralement accorder plus d'intérêt à leur positionnement au niveau central qu'à leur fonction d' élu local.

C'est cette attitude qui a été dénoncé par un éditorialiste du quotidien gouvernemental congolais, *Les Dépêches de Brazzaville*. Voici, en substance, ce qu'a écrit cet éditorialiste : « *Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que les responsables politiques consacrent leur énergie à affermir leur position dans la capitale, où ils passent l'essentiel de leur temps, plutôt qu'à remplir sur le terrain les devoirs qu'implique leur mandat. Même s'ils prétendent le contraire, ils ne se préoccupent guère de ce qui se passe dans les collectivités dont ils sont issus et, de ce fait, ne contribuent pas au rééquilibrage des pouvoirs dont il est ici question*<sup>213</sup>. »

---

<sup>213</sup> *Les Dépêches de Brazzaville* N°1641, mardi 18 Décembre 2012 (Editorial)

Au fond, tout cela est la preuve que ces décentralisations, surtout pour le cas du Congo, ne sont pas encore arrivées à maturité pour impulser une dynamique, par le truchement des interactions entre acteurs en présence, à même de favoriser le développement territorial. Les Etats semblent avoir créé les conditions pour les maintenir sous coupe, les utilisant et les manipulant comme un instrument ou un simple outil de prolongement de l'action gouvernementale sur les territoires.

Jaloux et habitué à dominer impartialement l'ensemble du territoire national, le pouvoir central n'est pas encore prêt d'accepter la gouvernance partagée du territoire et la fragmentation de l'action publique sur ce dernier. Du côté des collectivités territoriales, on note çà et là les carences dans la définition et dans le pilotage des politiques publiques locales<sup>214</sup>, le manque de culture démocratique, la faible appropriation des dispositifs juridiques régissant la décentralisation. Tout cela profite à l'Etat qui argue de l'immaturation des collectivités locales pour ne pas leur transférer totalement les compétences prévues par la loi et cela sans, vraisemblablement, se soucier des territoires qui restent, malgré la décentralisation, des espaces à défricher. Cette analyse est partagée par l'éditorialiste de La Semaine Africaine qui, dans la même perspective, a écrit : *« Chez nous, comme dans la plupart des pays émergents, les administrations centrales tiennent en effet le haut du pavé. Elles concentrent le pouvoir entre leurs mains sans se rendre compte, ou sans vouloir admettre que dans le monde moderne c'est de la conjonction des efforts de tous que naît le progrès. Résultat des courses si l'on peut dire, ce qu'il est convenu d'appeler l'hinterland n'a guère son mot à dire dans les décisions qui pourtant le concernent directement<sup>215</sup>. »*

Enfin, les stratégies d'acteurs sur les territoires sont guidées par les préoccupations de pouvoir. Les acteurs agissent encore dans un souci de positionnement politique. L'avènement de la décentralisation fait craindre aux uns l'éventualité de perdre un pouvoir quasi séculaire. Aux autres, le souci majeur est le renforcement d'un pouvoir souvent inespéré récemment acquis. Une fois qu'on a le pouvoir on veut le conserver.

---

<sup>214</sup> En octobre 2010, au cours d'un entretien, un des responsables du conseil départemental du Kouilou m'a formulé les préoccupations sur tout ce qui concerne la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de développement. Cette préoccupation s'imposait comme un véritable besoin de formation eu égard aux défis à relever à travers le département.

<sup>215</sup> La Semaine Africaine, op. cit, page 149

C'est ainsi que, par diverses stratégies, voire du clientélisme, les nouveaux élus, parfois issus de milieux défavorisés, usent de tous les stratagèmes pour s'ancrer localement. C'est de cette façon qu'il y a un bouillonnement de la sociologie locale. Au Sénégal, par exemple, les acteurs issus de castes inférieures mobilisent les personnes issues de la même catégorie sociale qu'eux ; ceux issus de castes supérieures font la même chose. Les deux font intervenir le religieux, par le biais de guides religieux.

Comme nous le verrons dans l'analyse du cas congolais, les acteurs font appel à la fibre ethnique et tribale. Ils mobilisent les membres de leur ethnie pour perpétuer leur présence dans les institutions locales. Tout ce fourmillement ou cette mobilisation des composantes sociologiques locales se fait sans entraver le processus de décentralisation mais le dévie de son objectif premier et retarde ou affaiblit son impact positif sur le territoire.

Cela nous permet de croire que décentralisation et tradition ne sont ni antinomiques ni incompatibles dans la mesure où, dans les cas congolais et sénégalais, il a été constaté que la décentralisation a besoin d'activer ou de réactiver les sociologies locales, avec tout ce qu'elles recouvrent comme contenus, pour se dynamiser.

Dans ce contexte, les différences sur un territoire, la cohabitation entre les lois étatiques et les normes traditionnelles, les castes et les ethnies, tant qu'elles ne favorisent pas un repliement sur soi ou une segmentation du territoire, sont un continuum vers un projet de territoire riche de divers apports. Aussi, au lieu d'être un facteur bloquant pour le processus de décentralisation, les traditions locales, le pluri ethnisme, la diversité d'acteurs, et les différentes stratégies qu'ils développent et mettent en œuvre, nourrissent la décentralisation et la dynamisent.

Qu'en est-il concrètement de la situation au Congo ?

### **13. Les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Congo**

Mes différents entretiens avec les acteurs locaux et mes lectures m'ont fait germer une réflexion que je n'avais pas prévue au début de mes recherches sur cette thématique. Il s'agit des stratégies d'acteurs dans les dynamiques de décentralisation et les enjeux territoriaux au Congo et au Sénégal.

En effet, au fil de mes recherches et de mes observations, j'en suis arrivé à partager l'avis de Mabileau qui a écrit : « *La décentralisation ne s'apprécie pas seulement à l'aune du nouvel encadrement juridique qu'elle a établi ; mais tout autant à l'analyse des comportements qu'elle a suscités de la part des acteurs locaux et nationaux, des enjeux qu'elle a fait émerger et des dynamiques qu'elle a enclenchées dans le champ local* »<sup>216</sup>.

Ce postulat tiré de la réalité française, d'où a été importée la décentralisation en Afrique francophone, trouve aussi sa traduction dans ces nouveaux espaces d'expérimentation de la décentralisation, notamment au Congo et au Sénégal où la colonisation a laissé des modes d'action qui sont devenus des normes dans un environnement où la tradition a encore toute sa place dans les rapports humains.

La décentralisation, avec sa démocratie locale, est venue libérer certaines tendances restées longtemps en état de latence. Par ailleurs, elle modifie les comportements de certains acteurs politiques longtemps considérés comme des privilégiés et qui doivent désormais composer avec certains élus qui ne s'imaginaient pas un avenir à la tête de collectivités locales ou au sein des conseils municipaux ou départementaux.

Mes recherches dans ces deux pays m'ont permis de constater que les actuels acteurs locaux sont, pour la majorité, des anciens *apparatchiks* du pouvoir sous le monopartisme. Cela est valable pour le Congo mais l'est moins au Sénégal où il y a eu une forte recomposition des échiquiers politiques national et local depuis l'alternance en 2000 et l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade, puis de Macky Sall, élu en 2012.

Au Congo, par contre, l'avènement de la démocratie avait peu modifié le paysage politique. Certes il y a eu une création effrénée de partis politiques, mais ces nouveaux leaders étaient pour la majorité des anciens membres influents du parti unique, parti-Etat. Les jeunes leaders qui espéraient donner un nouveau souffle à la politique n'ont pas réussi à s'imposer et ont été vite écartés du microcosme politique.

Aussi, le retour au pouvoir du président Denis Sassou Nguesso, le même qui avait perdu les premières élections démocratiques du Congo, correspond au retour aux affaires des mêmes cadors du régime monopartite, ou au moins d'une grande partie d'entre eux.

---

<sup>216</sup> Mabileau , op. Cit, 25

Sur le plan local, les principaux acteurs, maires de grandes villes ou présidents de conseil départementaux, quand ils ne sont pas anciens barons du monopartisme, ils l'ont au moins côtoyé de très près à l'époque.

Pour toutes ces considérations, il y a lieu de se demander pourquoi cette propension de ces hommes à rester longtemps à la tête des instances de décision et à ne pas s'écarter des échiquiers politiques ? Quelles sont les motivations, les logiques et les stratégies de ces acteurs ?

Il conviendrait avant tout de rappeler que le Congo et le Sénégal, à l'image d'autres anciennes colonies françaises en Afrique, avaient hérité d'un système administratif centralisé. Ce système, calqué sur le modèle français de l'époque, devait permettre à l'Etat colonial d'avoir la mainmise sur l'étendue du territoire colonial, seul moyen de contrôler et d'exploiter au maximum les matières premières de ces colonies qui sont devenues plus tard des Etats indépendants.

Après les indépendances, ce système a été maintenu. En effet, à tort ou à raison, par ignorance ou à dessein, les dirigeants de ces nouveaux Etats indépendants avaient décidé de conserver la même architecture étatique que celle de la Puissance coloniale, quand bien même elle fut considérée comme une « coquille vide »<sup>217</sup> qui, au lieu de créer les conditions d'un développement soutenu, aurait surtout favorisé l'émergence des régimes autoritaires. Enseignant ayant séjourné plusieurs années en Afrique, notamment au Congo et en Centrafrique, Jean-Marie Breton dépeint cette situation de la manière suivante : « *Aux constitutions de la «lère génération» (des indépendances aux années 1965-1970), directement inspirées des modèles institutionnels et organiques imposés et accrédités durant la période coloniale par les ex-métropoles, largement alignées sur le constitutionnalisme objectif-parlementaire et pluripartite- occidental, vont succéder des régimes plus erratiques. Ceux-ci sont marqués au sceau d'une centralisation et d'une confiscation progressive mais quasi généralisées du pouvoir*<sup>218</sup>. »

En effet, pendant plusieurs décennies, tout a été fait pour maintenir ou simplement pour ajuster ce système, en dépit de la situation globale pour le moins catastrophique de ces nouveaux Etats où le chômage et la pauvreté devenaient galopants. Pourtant, toutes les options choisies pour remédier à cette situation, comme les programmes d'ajustement

<sup>217</sup> Bonnal, J. et Rossi M., op. cit, page 44

<sup>218</sup> Breton, J-M., Trente ans de constitutionalisme d'importation dans les pays d'Afrique Noire Francophone entre mimétisme et réception Critique: cohérences et incohérences (1960-1990).

structurels, allaient dans le sens du renforcement de ce modèle. C'est dans ce sens que Massimo et Bonnal écrivent<sup>219</sup> : « *même dans la période postcoloniale, les aides au développement ont été le plus souvent conçues comme transfert des modèles existants dans les pays riches.* »

Il est aujourd'hui légitime de se demander, eu égard à la situation de ces pays, si la pérennité de ce modèle était le fait du dirigisme ou simplement le fait que ces derniers fussent dans l'engrainage d'un système qui leur aura été imposé par les bailleurs de fonds.

Qu'à cela ne tienne, ce que tout observateur averti des échiquiers politiques africains peut constater c'est que l'avènement de la démocratie a été brusque voire brutal en Afrique. Les dirigeants centraux et locaux africains s'étaient longtemps accommodés à un certain confort qui les exonérait presque de tout. Ils n'avaient pas à solliciter le suffrage du peuple ; ils ne lui rendaient compte de rien ; les programmes qu'ils mettaient en œuvre sur les territoires ne correspondaient que rarement aux besoins réels des populations (Baeriswyl<sup>220</sup>, P., 2010). Ces « éléphants blancs » servaient plus à justifier des dépenses qu'à résoudre les vrais problèmes socioéconomiques.

Ces dirigeants qui avaient fait de la politique leur profession ont été surpris par l'arrivée de la démocratie et de ses exigences. Nombreux d'entre eux se sont retrouvés quelques années plus tard sur des espaces politiques locaux et s'affrontent aujourd'hui avec quelques nouveaux leaders politiques qui doivent leur émergence à la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

Par ailleurs, les administrés dont les besoins n'étaient que très rarement pris en compte au temps du parti-Etat, avec la centralisation des pouvoirs et l'économie planifiée, se sont retrouvés du jour au lendemain au cœur de l'action politique.

Avant les réformes de la décentralisation, le schéma décisionnel ne mettait en scène que l'Etat et des administrés (ces derniers ne jouant qu'un rôle de faire-valoir). Cette configuration est valable pour Congo. Pour ce qui est du Sénégal, ce schéma mobilisait autant que faire se peut l'Etat, les leaders religieux et les administrés.

---

<sup>219</sup> Dans "*Comprendre, analyser et gérer un processus de décentralisation*" publié par ces deux auteurs pour la FAO.

<sup>220</sup> Baeriswyl, P., « *Un éléphant blanc prénommé Inga* », Histoire vivante, 15 octobre 2010

Depuis la mise en œuvre de ces réformes, ces configurations sont devenues des champs d'action à plusieurs acteurs dans lesquels chacun joue un rôle non négligeable tout étant motivés par des logiques différentes, voire divergentes.

Dans le cadre de la décentralisation, on peut considérer qu'un acteur est un individu ou un groupe d'individus (les administrés en l'occurrence), la collectivité locale (le maire et les conseillers municipaux, le président du conseil départemental et les conseillers départementaux), un parti politique, un leader d'opinion (chef coutumier) ou une entité quelconque (les services déconcentrés de l'État), les composantes de la société civile (ONG locales, associations, organisations religieuses, organisations paysannes, etc.), les agences de coopération (agences bilatérales et multilatérales, ONG internationales) pouvant jouer un rôle déterminant sur le territoire et pouvant, d'une manière ou d'une autre, tirer profit des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire.

Quels sont aujourd'hui les principaux acteurs de la décentralisation ?

### **13.1. Les acteurs de la décentralisation, leurs logiques<sup>221</sup> et leurs stratégies**

Nous faisons plus tôt état de la composition de l'échiquier politique local congolais mettant en scène plusieurs acteurs aux rôles et intérêts différents avec les chefs de village ou de quartiers comme acteurs incontournables car étant le principal relais entre les citoyens et les politiques. Lors des élections locales, ces personnalités sont très courtisées. Il n'y a pas de contact possible avec les populations sans passer par eux.

En plus de ces acteurs, il y a les élus locaux, le président du conseil départemental et les membres du conseil qui ne tiennent leur survie politique qu'au suffrage de ces administrés qu'ils sont obligés de cajoler durant le mandat qui dure cinq années. Il y a aussi, selon les territoires, des maires de communes et des maires de communautés urbaines.

Une des particularités de la décentralisation au Congo c'est le nombre important des femmes administrateurs-maires de communautés urbaines. La communauté urbaine est

---

<sup>221</sup> Dans la même optique que Candice Wojak et Benoît Perez, le concept de « logique d'acteurs » employé ici est synonyme de « *raisons subjectives que les acteurs ont d'agir* ». Bien que tiré de la sociologie des organisations, et plus précisément de la sociologie des logiques d'action, ce concept, dans le contexte qui est le nôtre, n'en recouvre que partiellement le sens et les articulations.

une autre des entités dans l'architecture de la décentralisation au Congo. Sur cinquante-deux administrateurs-maires des communautés urbaines, dix-sept sont des femmes. Le département de la Lékoumou, concerné par notre étude, en compte deux, notamment à Komono (Mme Nguebili née Fankani Élisabeth) et à Zanaga (Mme Bouanga Silas Hortense).

Cette forte présence des femmes dans ce dispositif dominé par les hommes, en temps normal, n'est pas le fait d'une élection mais plutôt d'une nomination motivée par la volonté de l'Etat d'augmenter la représentativité des femmes dans les instances de décision.

Ces nominations ont pour objectif d'anticiper sur la loi sur la parité en projet au Congo. Nous verrons un peu plus loin quelles sont les logiques ou les stratégies de ces femmes acteurs dans la dynamique de la décentralisation au Congo.

### **13.2. Des actions collectives locales individualisées**

Les recherches menées dans le département de la Lékoumou permettent de tirer plusieurs enseignements. La première est que les stratégies sont loin d'être identiques selon que l'on se trouve dans un territoire rural ou urbain. La seconde est que, que l'on soit représentant de l'Etat, élu local, chef de village ou simplement un administré, chacun a sa logique et ses motivations dans le cadre de la mise en œuvre des réformes de la décentralisation.

Cette idée d'observer et d'analyser les stratégies d'acteurs dans le cadre de la décentralisation au Congo me vient aussi du fait que cet Etat, comme nous l'avons souvent rappelé, a pendant longtemps été centralisé avec une conception communiste et dirigiste de l'Etat, avec des logiques qui lui sont propres.

En effet, dans l'ancien système, les administrateurs locaux de l'Etat ne disposaient que d'un pouvoir d'exécution des décisions émanant du sommet de l'Etat. C'est ce dernier qui tranchait et décidait aussi bien des affaires nationales que des affaires locales sans parfois prendre en considération les spécificités locales. Les agents locaux de l'Etat ne disposaient alors d'aucune autonomie car tout était centralisé. Cette situation est aujourd'hui atténuée avec la mise en œuvre des réformes de la décentralisation.

Pour autant, l'Etat dispose encore d'un important pouvoir car il est le seul à détenir la bourse et c'est lui qui affecte des finances aux collectivités locales.

Ainsi, avant d'aborder la question des stratégies, me suis-je demandé quelles sont aujourd'hui les nouvelles logiques dans la mise en œuvre des réformes de la décentralisation et en quoi pourraient-elles différer des anciennes surtout, si l'on convient avec Crozier et Friedberg<sup>222</sup>, que l'organisation est la résultante des pratiques collectives et qu'il est un système qui perpétue des jeux et des structures d'actions collectives qui lui sont propres et dont on ne peut contrôler ? Est-ce qu'à ce jour elle a réussi à modifier dans une certaine manière ces logiques d'actions ? L'idée est ici d'analyser les stratégies d'acteurs agissant dans cette nouvelle organisation.

La première observation est qu'au temps de l'Etat central, puisqu'ils n'étaient pas liés par un mandat électif nécessitant le résultat pour être réélus, les acteurs locaux se caractérisaient par une longévité politique. Ils n'étaient pas tenus à l'obligation de résultats. Leur seule préoccupation était d'exécuter des programmes décidés par le pouvoir central et continuer à assurer la présence du parti-Etat sur le territoire. Tant qu'ils se montraient patte blanche, leurs fonctions et des privilèges qui vont avec étaient garantis.

Or, dans le cadre de la décentralisation, il y a non seulement une reconfiguration de l'espace, avec l'arrivée des élus et le jeu des élections qui leur confère plus de légitimité, mais aussi une modification des règles et contraintes.

Dans le département de la Lékoumou, par exemple, le représentant départemental de l'Etat agit dans la *logique du renforcement de la prééminence de l'Etat*. Toute sa stratégie est donc motivée par le maintien et la pérennisation de la puissance et de l'influence de l'Etat sur le territoire.

Le cas de ce département est atypique dans la mesure où le conseil départemental est dirigé par une personnalité qui a longtemps été ministre et qui peut être considérée comme un des poids lourds du microcosme politique national. Or, le Préfet est, pourrait-on dire, assez nouveau au sein de l'échiquier politique. Pour marquer sa présence sur le territoire et ne pas s'effacer devant le président du conseil départemental (natif du département), il est obligé de s'affirmer.

---

<sup>222</sup> Crozier et Friedberg, op. cit., page 27

L'expérience du projet de « *Mobilisation, engagement et participation des femmes, y compris les femmes autochtones dans les processus électoraux* » mis en œuvre par l'UNFPA est révélateur de cette logique. En effet, bien que portant sur les élections, donc relevant du domaine d'actions de l'Etat, ce projet avait aussi un caractère social puisqu'il visait à permettre aux femmes de s'autodéterminer. Cette dimension sociale interpelle, *de facto*, le département qui a, entre autres, le développement social comme domaine de compétences.

Or, dès notre arrivée dans le département de la Lékoumou, pour des questions protocolaires, nous avons rendu visite au Préfet pour des civilités et la présentation de notre mission. Ce dernier convoqua, tambours battants, les principales directions départementales et fit simplement observer : « *en ma qualité de Représentant du Gouvernement dans le département, je me dois de faciliter l'exécution de cette mission...* ». Le préfet doit prouver qu'il existe car face à la collectivité locale, le conseil départemental en l'occurrence, et qu'il est l'Etat sur ce territoire. Rien n'est au dessus de l'Etat.

La réalité est telle que les nouvelles dynamiques territoriales ont fait émerger de nouvelles forces qui ont placé au premier plan les collectivités locales au détriment du préfet qui a longtemps été le tout-puissant sur le département. Les mêmes causes générant les mêmes effets, cette situation est, ou a été, la même en France. Les réflexions de Mabileau qui a mené des recherches sur les dynamiques territoriales lors de la mise en œuvre des réformes de la décentralisation en sont révélatrices.

En effet, ce dernier a écrit : « *La nouvelle donne a désintégré le système local sans porter atteinte à l'architecture territoriale. Le préfet est pour un temps marginalisé, et en tout cas décentré de l'ensemble local. Sa position directrice n'est plus occupée et on observe plutôt une prolifération des systèmes locaux, dont les constituants fonctionnent selon des logiques différentes. Ce sont les lignes de partage entre les unités locales qui apparaissent à la surface du nouvel ensemble territorial, à la place de la structure verticale du centre à la périphérie qui en assurait la cohérence*<sup>223</sup>. »

Le fait est que, contrairement au conseil départemental, la préfecture ne dispose d'aucun budget pour impulser des initiatives de développement de base. Les finances, même si elles proviennent de l'Etat via des dotations globales de fonctionnement, permettent à la

---

<sup>223</sup> Mabileau, op. cit, page 25

collectivité locale d'exister par ses réalisations. La population reconnaît une réalisation émanant du conseil départemental, alors qu'elle cherchera en vain celle issue de la préfecture.

Au fond, avec la décentralisation, l'impression qui ressort c'est qu'au Congo le système local a été chamboulé, mettant en avant les collectivités locales et reléguant la préfecture à un rôle d'arbitre. C'est d'ailleurs pour cette même raison que Mabileau affirme : « *En affirmant l'autonomie des collectivités locales, les réformateurs n'ont pas perçu qu'ils remettaient en cause l'existence même du système local, sans doute parce qu'était maintenue dans son intégralité l'infrastructure administrative territoriale avec l'ensemble des collectivités et des autorités locales. Seule l'institution préfectorale était directement atteinte- le préfet discrédité d'ailleurs pour un temps avec le titre de « commissaire de la République » ; mais la déconcentration était annoncée comme complément de la décentralisation pour consolider l'action de l'État sur le territoire*<sup>224</sup>. »

C'est sans doute pour cela que, pour ne pas toujours continuer à voir le conseil départemental agir que le préfet grilla la politesse au Président du conseil départemental qui n'eut même pas le temps de s'imprégner du projet et de proposer ses services. En effet, le Préfet proposa même des moyens logistiques sous forme de véhicules et d'hébergement à la mission.

Nous avons pu analyser que dans ce contexte de la décentralisation, l'Etat congolais n'est pas encore prêt à jouer simplement son rôle de contrôle *a posteriori*. Le représentant de l'Etat entend conserver la puissance et le prestige qui a été le sien depuis l'indépendance du Congo. Cette même réalité a été observée dans un département de l'extrême-nord du Congo, en l'occurrence la Likouala, où le Préfet est considéré, à en croire ces administrés, comme « *un mini chef d'Etat* » capable de révoquer les directeurs de services déconcentrés de l'Etat qui ne lui font pas allégeance. Le président du conseil départemental de la Likouala, originaire du même département, croulant et s'effaçant presque sous le poids de cet imposant Préfet originaire du département qu'il dirige.

Néanmoins, à la différence de la Likouala, il y a, dirait-on, un léger équilibre dans la Lékoumou. Ici, le Préfet originaire d'une autre région du Congo essaie de se faire une place face au natif de la région qui est, en plus, un homme reconnu comme un ancien de la politique nationale.

---

<sup>224</sup> Idem

*Quid du président du conseil départemental ?*

Ce dernier a vraisemblablement une autre stratégie. Celle de l'innovation dans le développement local grâce une expérience cumulée au sommet de l'Etat et des entreprises de premier plan et à un séjour de dix ans ininterrompus en région parisienne en tant qu'exilé politique. Au cours d'un entretien, il expliqua que sa stratégie est de mettre son expérience au service du développement local. En substance, il affirme : *« j'ai été ministre pendant longtemps, j'ai aussi été Directeur général d'entreprises publiques de premier plan. Aujourd'hui, j'estime que je suis plus utile au développement local qu'à la tête d'un ministère. Je préfère laisser les ministères aux jeunes qui ont encore la fougue et la force pour ce genre de fonctions. Je souhaiterais d'ailleurs que mes anciens collègues qui ont été avec moi au gouvernement, et qui siègent encore au conseil des ministres, de faire comme moi en œuvrant pour le développement local. »*

Cela explique le fait qu'il consacre plus de temps à mobiliser les ressources pour le développement local que dans les salons officiels. Celui-ci explique que dans le passé il a passé beaucoup de temps dans les colloques, les conférences et les cérémonies à grands protocoles. Aujourd'hui il préférerait passer du temps dans l'action orientée sur le résultat et l'amélioration des conditions de vie des populations. Pendant la visite d'un des chantiers (centres de santé, centre culturel...) lancés un peu partout dans le département de la Lékoumou, il raconte : *« je passe plus de temps sur le terrain qu'au bureau. Je suis ici entouré de l'administrateur-maire et du sous-préfet. Si eux passent le temps à administrer, moi je suis dans l'action. C'est dans ce registre que je me sens plus à l'aise. »*

On perçoit clairement la différence d'approches, de logiques et de stratégies entre ces deux catégories d'acteurs. Selon qu'ils soient représentant de l'Etat ou élu local, ils développent des stratégies différentes et agissent en étant guidés par des logiques différentes. Ainsi, les stratégies d'acteurs de la décentralisation au Congo sont motivées par un souci de positionnement personnel ou de reconnaissance (même si, au final, elles profitent au pouvoir central), celles des acteurs sénégalais, comme nous le verrons, sont plutôt collectives tout en s'appuyant sur la personnalité d'un leader connu et reconnu aussi bien au niveau national que local.

Néanmoins, il convient ici de préciser la qualité de l'élu local qui n'est pas issu du parti au pouvoir au niveau central et qui ne postule vraisemblablement plus à une fonction au

niveau central. Sa stratégie est donc de développer le territoire et de le marquer de son empreinte afin d'être reconnu comme un fils du pays ayant agi pour l'intérêt des siens. Alors que le représentant de l'Etat agit naturellement pour le renforcement du pouvoir de l'Etat et de son prestige personnel. Ainsi, toutes les mobilisations ou les actions collectives sont organisées autour de ces deux acteurs. Les structures de mobilisation agissent pour le renforcement du pouvoir de ces deux personnalités. Cela peut expliquer que, *in fine*, les actions collectives, mettant en mouvement les acteurs politiques (modernes, traditionnels et groupes de populations) soient individualisées car tournées vers des individus et non pas vers le collectif. Le territoire n'en profite qu'indirectement.

Pour le cas d'espèce et comparativement au Sénégal, la différence se trouve dans le fait qu'au Congo les actions collectives locales sont individualisées alors qu'au Sénégal les actions locales visent aussi bien un impact local que national. Aussi, cette stratégie d'actions de l' élu local aboutit, comme nous l'avons noté avec le cas sénégalais, à la personnalisation de l'action publique locale.

Ce faisant, cette analyse valide partiellement la deuxième hypothèse de cette thèse. Du moins, sa deuxième partie qui part du postulat selon lequel la décentralisation dans ces deux Etats doit se faire dans une dynamique au sein de laquelle existent certains mécanismes de mobilisation engageant tous les acteurs territoriaux. En effet, la situation analysée laisse entrevoir des dynamiques, des tendances et du mouvement sur le territoire. Ces dynamiques se sont développées au fil des années, avec l'avènement de la décentralisation sans pour autant obstruer le processus engagé.

### **13.3. De la recomposition des échiquiers politiques par la décentralisation**

Afin d'éviter les écueils de la pensée unique qui ne mettrait en scène que les avis de personnalités politiques, il a été jugé nécessaire de diversifier les opinions en organisant les entretiens avec les acteurs de la société civile. C'est dans cette perspective que nous avons eu un entretien avec Toutou Gamiyé.

Fonctionnaire retraité, monsieur Toutou Gamiyé est une figure départementale de la société civile. En plus de ses activités au sein de l'Observatoire congolais des droits de l'homme (Ocdh) dans lequel il intervient dans la défense des droits des populations autochtones, il participe aussi à plusieurs commissions sur la préservation de l'environnement. Natif du département de la Lékoumou, département qu'il n'a jamais quitté, il est un observateur avisé de la vie politique locale. Agé de plus de soixante-dix ans, il explique avoir été témoin de l'évolution des institutions locales, de l'époque coloniale à aujourd'hui.

D'entrée, je lui ai demandé comment est-ce qu'il appréciait le processus de décentralisation dans la Lékoumou. Sans hésitation, il aborda le sujet du conseil départemental et particulièrement de son président. Il raconte que l'actuel dirigeant du conseil est un homme qu'il connaît depuis plusieurs années. *« C'est un frère. Nos villages sont voisins mais il s'est longtemps éloigné de ce département. Nous le lui reprochions. Quand il est venu se positionner pour les élections locales, nous ne l'avons pas accueilli avec enthousiasme. En même temps nous savions que nous n'avons pas d'hommes aussi expérimentés que lui. C'est pour cela que nous l'avons soutenu. Aujourd'hui il est président du conseil à Sibiti, une localité d'où il n'est pas originaire même si elle se trouve dans le département de la Lékoumou. Les autres ethnies avaient vu d'un mauvais œil qu'un Téké dirige une institution basée dans leur localité. Certains avaient même pronostiqué un échec surtout qu'après près de trente ans au haut sommet de l'Etat, ce monsieur n'avait réellement pas favorisé des réalisations dans cette région. Les gens se sont tus quand ils ont vu des engins qu'il a achetés pour le département. Il a initié d'importants travaux et aujourd'hui tout le monde ne jure que par son nom. »*

Le discours de cet acteur est mêlé à la fois d'un attachement à une ethnie, la même que celle du président du conseil, de la fierté qu'une personnalité de son ethnie préside aux destinées du département et du souhait qu'enfin ce département puisse bénéficier de réalisations qui profiteront aux populations.

Par ailleurs, il confirme la stratégie du président du conseil départemental qui, après avoir été longtemps au sommet de l'Etat sans avoir facilité de réels investissements dans le département dont il est originaire, veut aujourd'hui se rattraper en posant des actes. L'impression qui ressort de sa posture est que s'il avait impulsé une dynamique

d'investissements à l'époque où il était ministre, les populations n'auraient pas distingué une réalisation de l'Etat, c'est-à-dire du président de la république, de la sienne.

En effet, quand un ministre facilite par son plaidoyer un investissement ou des grands travaux dans une quelconque localité, les bénéficiaires retiennent que cela relève d'une initiative gouvernementale, donc de l'Etat. Or, quand l'instance locale initie un projet, on note que c'est le responsable de l'exécutif local qui en est l'initiateur. Cela explique donc la stratégie d'intervention du président du conseil départemental.

Une autre observation porte sur les femmes administrateurs-maires. Dans l'histoire du Congo, les femmes maires ne sont pas légion. Dans un souci de parité, plutôt pour préparer les administrés à voir de plus en plus les femmes au sein des instances de décision, le gouvernement a décidé de nommer les femmes à la tête des communautés urbaines. Puisque ces institutions n'existaient pas avant, l'idée a été, dans un premier temps, de nommer puis d'organiser plus tard les élections. Ainsi, habitués à voir ces femmes qui auraient fait leurs preuves, les électeurs pourraient décider de poursuivre avec elles. Ainsi, ces femmes agissent dans une *logique de la preuve par l'action*.

Ces femmes doivent convaincre qu'elles peuvent faire autant que les hommes, voire mieux. C'est ainsi que j'ai pu constater leur hyper activisme pendant les élections législatives de 2012 dans le département. En effet, aussi bien dans la Sangha que dans la Lékoumou qui nous intéresse, ces femmes maires ont été très actives. Elles se caractérisent par une facilité à aborder les populations, à dialoguer avec elles.

Par exemple, quand nous avons annoncé notre arrivée dans sa circonscription, madame Silas Hortense Bouanga a pris des contacts avec les leaders communautaires des villages et communautés concernés, elle a mobilisé des moyens logistiques pour faciliter les activités. Elle a fait preuve d'un engagement rarement observé auprès des hommes que j'avais rencontrés auparavant dans ce département. Dès six heures du matin elle était déjà en activité. L'impression qui se dégage de son activisme est qu'elle fait sienne la question de l'amélioration des conditions de vie des populations de sa circonscription, que son engagement n'est pas que politique. D'ailleurs, c'est parce qu'elle est reconnue comme femme engagée dans le développement local qu'elle a été nommée maire.

Enfin, dans la même optique, l'autre observation au sein de la population c'est la logique mercantiliste du suffrage. Si elles ont longtemps été passives, aujourd'hui les populations

sont de plus en plus exigeantes. En effet, auparavant elles n'étaient consultées que pour entériner car le parti-Etat décidait de tout. Avec l'avènement de la démocratie, elles sont consultées dans le cadre des élections présidentielles, locales et législatives. Mais, le fait est que la présidence de la république et le député apparaissent comme des institutions lointaines. Le président de la République ne passe dans les localités qu'à l'occasion des tournées. Il pourrait se passer un mandat sans qu'il ne passe dans certaines localités. Il n'y retourne que lors des campagnes électorales.

Le député, représentant constitutionnel du peuple, semble plus proche du peuple qui l'élit directement mais a la particularité de siéger à Brazzaville où il réside également. La circonscription où il est élu est généralement utilisée par ce dernier comme un territoire politique plutôt qu'un espace vécu.

En effet, au Congo, aucun député n'habite réellement sa circonscription, du moins pour le cas des circonscriptions situées en zones rurales. Les députés quittent la capitale d'où ils sont investis par le parti. Généralement ils sont candidats dans les localités où ils sont natifs ou encore d'où sont originaires leurs parents.

Or, pour ce qui est des élections locales, l'élu est appelé à vivre dans la localité, à partager le quotidien de ses électeurs. Les électeurs ont compris qu'un élu est un privilégié dans la mesure où il bénéficie des quelques avantages matériels (véhicule et logement de fonction) et financier et il doit ses avantages à leurs suffrages. C'est pour cette raison que les populations lui exigent le résultat. Elles tendent à monnayer leurs suffrages contre l'assurance de voir leurs conditions de vie s'améliorer.

Nous avons observé cette nouvelle posture lors du séjour dans la Lékoumou où nombreux étaient ces électeurs qui disaient : *«[...] d'ordinaire nous sommes approchés par les politiciens qui nous dotent de tee-shirts et de billets de cinq-cents<sup>225</sup> francs Cfa pour nous faire pression ensuite de voter pour eux ou pour leur candidat, comme si notre vie se limitait à cela et que notre vote valait si peu.»*

Au fond, au Congo la décentralisation a permis la redistribution des cartes entre différents acteurs aux intérêts quoique divergents mais liés par le territoire. L'Etat, par le biais du préfet, tend à prouver qu'il est toujours là et contrôle le territoire ; le Conseil départemental, nouveau né de l'architecture territoriale, cherche à prouver par certaines

---

<sup>225</sup> Soit 80 centimes d'euros

de ses réalisations qu'il faudrait dorénavant composer avec lui, que cette institution n'est pas postiche.

La communauté urbaine, aussi nouvellement créée et encore méconnue, ne disposant pas encore d'une dotation financière et parfois pas de locaux, est obligée d'être sur le terrain, multipliant des initiatives, pour montrer aux populations qu'elle existe et que, contrairement aux autres institutions dirigées par des hommes, elle se caractérise par sa proximité avec les mandants et, pour cela, elle doit être reconnue pour son action. Le but ici est d'occuper le terrain pour ne pas s'effacer devant l'hyper puissance de la préfecture et du conseil départemental, deux institutions tenues par de fortes personnalités. L'observation de son mode de fonctionnement fait d'ailleurs penser à la *logique de reconnaissance* théorisée par Eric Berne<sup>226</sup> et développée par Candice Wojak et Benoît Perez<sup>227</sup>.

En effet, ces derniers définissent la logique de reconnaissance comme une logique individuelle « *qui met en avant la reconnaissance et l'identification, par le sujet, de sa liberté d'action dans un système organisationnel (marge de manœuvre) et de son importance, en tant qu'individu, dans le jeu de l'organisation* ».

Au final, cette nouvelle configuration permet la recomposition des échiquiers locaux et profite aussi bien à la population qui, du jour au lendemain, se retrouve arbitre au cœur des enjeux de contrôle du territoire mais aussi au territoire lui-même qui devrait, en temps normal, voir se développer des infrastructures résultant de cette volonté des acteurs (les élus en l'occurrence) de prouver aux populations qu'ils sont les meilleurs et qu'ils doivent être réélus.

Aussi, comme nous le signifiions déjà, le territoire a pris une autre dimension en politique. Il est devenu à la fois un espace de légitimation d'acteurs politiques dans leur parcours vers des rôles politiques plus importants dans l'échiquier politique national et une opportunité pour la promotion du genre, notamment de la femme, dans des espaces et des arènes dominés par les hommes et dans des environnements où la femme est traditionnellement reléguée aux tâches ménagères.

---

<sup>226</sup> Psychiatre et fondateur de l'analyse transactionnelle.

<sup>227</sup> Wojak, C., et Perez, B., « *La conduite de changement réussie : trois logiques d'acteurs* », Institut du leadership Bpi Group, Tribunes, mai 2011

Par ailleurs, le territoire est ici apprécié dans une perspective de territorialité, selon Georgia Kourtessi-Philippakis, et René Treuil, comme *la tentative par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de contrôler d'autres personnes, phénomènes ou relations et d'imposer son contrôle sur une aire géographique, appelée territoire*<sup>228</sup>. Or, tout cela n'est possible qu'avec un réel leadership politique obtenu grâce à un ancrage territorial qui peut être la résultante de plusieurs éléments liés soit aux racines locales de l'acteur, aux réseaux qu'il aura développés localement, constitués, pour le cas d'espèce, soit de chefs traditionnels, de chefs religieux, de chefs de villages ou de soutiens issus de sa caste. C'est cet ancrage local qui permet à l'acteur de se faire élire et réélire.

D'ailleurs, pour prouver leur attachement au territoire, presque tous les acteurs s'activent à construire au moins un logement dans la circonscription où ils sont candidats. C'est le cas de Thierry Mougalla, Ministre des postes et télécommunications, candidat élu aux élections législatives de 2012 à Sibiti.

Ayant longtemps vécu en France, ce ministre n'avait que très peu d'attaches locales. Lors des élections législatives de 2007, il décida de briguer un siège à l'Assemblée nationale. Pour ce faire, il opta pour une circonscription de Brazzaville. Une candidature dans la localité où ses parents sont natifs l'aurait fait perdre car il n'y avait aucune attache. En 2012, après avoir tissé de fortes assises locales, il décida de briguer une circonscription à Sibiti. Cependant, les assises locales ne suffisant pas, pour parachever son implantation, il a dû construire un logement dans cette localité. Lors des campagnes électorales, on pouvait constater que ce logement était en partie inachevé car cette construction se faisait en même temps qu'il s'implantait politiquement dans ce territoire. A cela, il faudrait ajouter les actions sociales qu'il a dû initier et l'ambulance qu'il a offerte à la communauté.

En fait, au Congo, la décentralisation a été engagée dans une telle pénurie de services sociaux de base et d'infrastructures importantes que les populations en sont aujourd'hui très demandeuses. Les candidats à toutes les élections ne doivent pas seulement user de leurs arguments pour convaincre les électeurs. En plus de leur projet de société, ils doivent entreprendre des réalisations sous forme d'infrastructures. Cette quasi-exigence est encore plus forte quand le candidat est en même temps ministre. Ce dernier a presque l'obligation morale de corriger les failles du Gouvernement dans la localité où il se

---

<sup>228</sup> Kourtessi-Philippakis, Treuil, op. cit, page 66

positionne. Il doit aussi prouver qu'avec lui son mandat sera jalonné de plusieurs investissements bénéfiques à la population. Ici on constate que l'élu ou le futur élu se confond à l'institution qu'il souhaite incarner. De même, les mandants confondent l'élu à l'institution, à telle enseigne que les populations sont persuadées que tout ce qui est réalisé durant son mandat est le résultat de l'effort personnel de celle ou celui qu'elles ont élu et non la conséquence des interactions entre des groupes dont l'objectif est le développement territorial.

Il est opportun de souligner que la stratégie de ces acteurs politiques n'est pas toujours celle de l'attachement à leur territoire. Ce dernier leur sert de caution politique. Etre élu est un gage d'existence sur la scène politique. Un ministre-député sait que même s'il perd son poste au gouvernement, il ne disparaîtra pas de la scène politique. Le pouvoir central pourra toujours faire recours à lui dès lors qu'il a un électorat qu'il maîtrise. Cela explique l'engagement et l'intérêt pour le territoire pour lequel les candidats dépensent des sommes importantes dans les investissements à caractère social. Ce faisant, ce sont les populations qui bénéficient de ses actions qui modifient, dans une certaine mesure, le visage du territoire.

Il convient donc de relever le fait que, comme dans des territoires semi-ruraux insuffisamment dotés en infrastructures, comme ceux de Thiès au Sénégal, l'acteur politique trouve dans le développement territorial un créneau pour édifier ou, plutôt, pour renforcer son leadership local. Sa démarche singulière du leadership se construit par le haut tranche avec celle des acteurs ou des candidats à la mairie de grands centres urbains comme Dakar ou Pointe-Noire qui, pour être élus, procèdent généralement par la mobilisation des éléments sociologiques locaux, notamment la religion et l'appartenance à la caste supérieure, pour le cas du Sénégal ; les éléments sociologiques locaux, l'ethnie, la proximité avec la famille royale pour le cas du Congo.

Dans ce contexte, comme dans la décentralisation sénégalaise, le territoire devient en même temps un objet apprécié et convoité, par les politiques en quête de légitimation, pour sa fonction utilitaire et, surtout, pour des visées électoralistes. La territorialité est alors un élément de la stratégie de l'acteur politique.

Ces observations et ces analyses sont propres aux dynamiques de la décentralisation dans la Lékoumou qui est un département rural, enclavé et l'un des moins développés du Congo. Il convient de se rendre à l'évidence que les préoccupations des parties prenantes

d'un tel territoire ne peuvent qu'être celles du développement et d'amélioration des conditions de vie des populations.

En effet, la Lékoumou est un département enclavé, très faiblement doté en infrastructures, du moins jusqu'à la mise en œuvre de la politique de la municipalisation accélérée dans ce département, moins dynamique sur le plan économique et subit année après année les conséquences de l'exode rural. Les jeunes de ce département partent dans les capitales comme Pointe-Noire et Brazzaville pour des raisons économiques et universitaires, laissant dans le département une population âgée, moins instruite et quelque peu moins exigeante sur tout ce qui concerne les besoins en infrastructures et tout ce qui se rapporte au développement territorial. Ce sont, pour la majorité, des populations qui ne sont sorties que très rarement de leur contrée ; qui n'ont eu, de ce fait, que peu de contacts avec la modernité.

Le département de Pointe-Noire est à tous points de vue le contraire de la Lékoumou. En effet, avec sa capitale Pointe-Noire (commune-département), considérée comme la plus dynamique du Congo, elle a aussi la particularité d'avoir une population très jeune<sup>229</sup>, instruite et très exigeante, ne serait-ce que sur leurs conditions de vie, leur avenir et leur environnement direct. Les mouvements sociaux, que nous verrons dans un autre chapitre, survenus à la suite du décès de l'ancien maire de Pointe-Noire, attestent le côté frondeur et revendicatif de cette population.

#### **13.4. Le territoire comme prolongement de l'emprise de l'Etat**

Il convient d'emblée de noter que dans le dispositif des acteurs, la population de ce département, dont Pointe-Noire est le miroir, peut être considérée comme un partenaire actif.

Puisque ce chapitre traite des stratégies d'acteurs, il est important d'insister sur la particularité de l'architecture administrative de Pointe-Noire par rapport à celle de la Lékoumou.

La ville de Pointe-Noire est le centre névralgique des enjeux politiques et économiques du département. Longtemps, cette commune dépendait du Kouilou. Tout y est concentré : le siège de maries (il y en a six), du conseil départemental et des deux préfectures,

---

<sup>229</sup> A en croire les statistiques du Bureau international du travail (Bit), 50% d'habitants de Pointe-Noire ont moins de 20 ans

notamment la préfecture de Pointe-Noire (Pointe-Noire jouit du statut de ville-département depuis la loi de la décentralisation de 2002) et la préfecture du département du Kouilou, des grandes entreprises (nationales et multinationales) et enfin, et non le moindre, le siège du royaume Loango.

Dans le contexte d'une ville-capitale qui concentre tout, et qui est considérée comme le poumon économique du pays, Il est nécessaire de souligner la difficulté pour les différents acteurs de séparer le politique de l'économique. Tout y est mêlé et les stratégies des différents acteurs tournent autour des intérêts économiques ou du moins du contrôle des ressources économiques.

Prenons par exemple le cas du Préfet de Pointe-Noire. Ce dernier, Alexandre Honoré Paka, avait déjà été, à l'époque du monopartisme, Commissaire politique (l'équivalent du Préfet) à Sibiti dans la Lékoumou. De 1997 à 2006 il a été Préfet du département du Kouilou, avant d'être nommé Préfet de Pointe-Noire. Lors de sa nomination à ses nouvelles fonctions, un journaliste avait écrit : *« Il faut constater que passant de préfet du Kouilou, Pointe-Noire incluse, à préfet de cette seule ville, Alexandre Honoré Paka, perd beaucoup, et en particulier l'influence qu'il pouvait avoir sur Hinda et les industries lignières, minières et pétrolières qu'abrite ce district où on le voyait beaucoup se déplacer. Il ne profitera pas davantage de la superbe préfecture du Kouilou, qu'il se faisait construire par les chinois, au culmen de la colline de Loango, loin de toute population...Le début de la fin pour un homme dont on dit que son avidité a beaucoup irrité le Président ?<sup>230</sup> »*.

A partir du passage de cet article, on peut saisir ce qui constitue la base des stratégies d'acteurs dans ce département. Le cas de l'actuel préfet de Pointe-Noire illustre une logique bien claire. Enseignant de carrière, c'est grâce à la politique, notamment son activisme au sein du Parti congolais du travail (PCT), ancien parti unique, qu'il s'est fait un nom sur l'échiquier politique national.

Ancien représentant de l'Etat dans le département de la Lékoumou, il avait disparu du paysage politique à l'avènement de la démocratie. C'est avec le retour au pouvoir du président Denis Sassou Nguesso qu'il est revenu aux affaires en tant que préfet du Kouilou. Il fait partie de ceux que l'opinion publique considère comme le premier

---

<sup>230</sup> <http://www.congopage.com/Pointe-Noire-a-desormais-son>

rempart du régime en place à Pointe-Noire. Certains de ses discours illustrent son rôle et sa logique d'action.

A titre d'exemple, comme le rappelle le site de Talassa, journal classé à l'opposition, le 18 février 2011, en plein « printemps arabe », il convoquait les représentants des partis politiques du Kouilou pour leur rappeler les textes régissant les partis politiques au Congo. Conscient de l'effet d'entraînement que pouvait susciter ce mouvement qui a été à l'origine du départ de deux grandes figures du monde maghrébin, Les présidents Ben Ali de la Tunisie et Hosni Moubarak de l'Egypte, il interpella directement les responsables politiques départementaux en ces termes : « *Il y a des gens qui conçoivent des projets macabres dans les salons[...] je sais que nombreux le souhaitent mais ils perdent leur temps, car cela ne se produira pas. Le président de la République tient à la paix. Il ne permettra donc pas que quelqu'un trouble la paix chèrement acquise. Je vous vois là, chacun est bien habillé en blazer et nous sommes dans un cadre climatisé. S'il y a des troubles, ces commodités n'existeront plus. Allez retenir vos militants.*<sup>231</sup> »

Par ailleurs, nombreux sont ses détracteurs qui n'hésitent pas à rappeler son opposition à l'ouverture démocratique quand, partout en Afrique, des mouvements sociaux réclamaient la fin des régimes autocratiques et monopartites. Ils faisaient partie de l'aile dure du PCT qui déconseillaient le multipartisme au président Denis Sassou Nguesso.

En somme, toute la stratégie de ce notable, véritable professionnel de la politique, est orientée vers le souci de défendre un certain régime, celui auquel il fait partie, et de préserver certains privilèges dus aux fonctions politiques. A la suite d'une observation et d'une analyse approfondies de sa stratégie d'intervention à l'échelle départementale, on en arrive à la conclusion que cette façon d'agir mêle à la fois *logique de reconnaissance* et *logique de sens*, suivant le sens qu'Eric Berne<sup>232</sup> donne à ces concepts.

En effet, ces hommes qui doivent tout à un régime, et surtout à un homme, sont presque obligés de tout faire pour plaire au chef de l'Etat. C'est ainsi qu'en marge des actions initiées conformément aux prérogatives inhérentes à leurs fonctions, ils doivent innover, entreprendre certaines actions pour épater « le chef » et se faire remarquer. Au fond, leur survie politique dépend de leur particularité, de ce qu'ils peuvent apporter de différent par rapport aux autres acteurs politiques gravitant autour du pouvoir central et de leur

<sup>231</sup> <http://www.talassa.org/politique/830-honore-paka-devoile-le-point-faible-de-sassou.html>

<sup>232</sup> Wojak, C., et Perez, B., op. cit, page 215

capacité à innover et à garantir la pérennité du régime en place. Contrairement, à la stratégie que pourrait utiliser le préfet d'un département comme celui de la Lékoumou, celui de Pointe-Noire se fait observer par le pouvoir central. Son action est orientée aussi bien vers le renforcement du pouvoir de l'Etat que du renforcement de sa propre personnalité au sein de l'échiquier politique national.

Pour cette catégorie d'acteurs, les initiatives, bien que locales, sont en fait des clins d'œil au centre qui maintient une attention particulière sur le département. Surtout lorsqu'il s'agit d'un territoire aussi riche que celui du Kouilou ou de Pointe-Noire. C'est ainsi que, dans une sorte de « stratégie-jeu » (Crozier, 1994), ces acteurs locaux agissent aussi bien pour l'intérêt global, celui d'un régime (le sens), que pour eux-mêmes, parce qu'ils doivent faire leurs preuves et être reconnus comme incontournables (la reconnaissance) dans le système.

Aussi, il convient de relever le fait que, pour le cas de l'acteur que nous avons observé, il a précédemment été préfet du département du Kouilou avant d'être nommé préfet de Pointe-Noire. Un poste nouvellement créé et qui, pour certains, est une façon pour le président de la République de le désavouer en le nommant à une fonction limitant son pouvoir sur l'étendue de la commune de Pointe-Noire et en confiant la préfecture du Kouilou à Michel Dimou, spécialiste de l'administration, diplômé de l'Ecole nationale de l'administration (Ena) de France.

Cette conception de l'action à travers le territoire est tout le contraire du Président du conseil départemental de la Lékoumou qui estime qu'il n'a plus à plaire à un chef de gouvernement ou à un quelconque exécutif. Par contre, il a tout à prouver à ses mandants.

Dans ce dispositif local, il y a aussi le maire de Pointe-Noire (qui est en même temps le président du conseil départemental de ce territoire) et le président du conseil départemental du Kouilou. Tous les deux sont membres et du parti au pouvoir, donc faisant partie du régime en place.

Avec le préfet du Kouilou, le premier est considéré comme l'un de ceux qui sont considérés comme les remparts départementaux du pouvoir en place. Ils doivent étouffer tout remous social avant qu'ils ne s'éclatent. Entre les collectivités locales, la mairie centrale et le conseil départemental, et les préfectures, il n'y a pas réellement de conflits

dans la mesure où toutes ces entités sont dirigées par les membres d'un même parti. Et toutes les trois agissent dans la logique d'évitement de tout conflit dans ce département choyé comme la « poule aux œufs d'or ».

Toutefois, dans ce contexte d'un contrôle absolu du territoire par le régime en place, l'opposition n'hésite pas à dénoncer le déficit de démocratie participative au niveau du conseil municipal de Pointe-Noire. Ce à quoi le maire, Roland Bouiti-Viaudo répond de la manière suivante : « *Pointe-Noire est gérée par un conseil municipal et départemental dont les 75 membres, élus par la population, élisent à leur tour le bureau. Tout est donc parfaitement démocratique. Après mon élection, j'ai organisé une conférence de chefs de quartiers, qui, pendant trois jours, ont exposé leurs problèmes. Nous en avons dressé l'inventaire, puis nous en avons fait une synthèse, par quartier et par arrondissement, et le conseil municipal a adopté un programme triennal, sur lequel nous nous fondons depuis pour définir le plan d'investissement annuel. Après chaque session- il y en a trois par an- nous allons voir les habitants pour faire le point et recueillir leur avis. Ce qui est tout à fait démocratique et participatif* ». <sup>233</sup>

En effet, cette « *démocratie participative* » est pratiquée dans une logique d'apaisement des populations d'une capitale qui, aux dires de certains observateurs, ne profitent pas assez des richesses de son sous-sol. Le principe est de montrer que les collectivités locales impliquent les populations dans le processus de mise en œuvre de la décentralisation et que toutes les initiatives prises dans le cadre de la décentralisation se font dans la transparence. Cette approche a aussi pour but d'annihiler les velléités de soulèvements populaires dans cette localité où le taux de chômage s'élève à trente pourcent<sup>234</sup> (30%), malgré son dynamisme économique, et où les populations estiment qu'elle est une capitale « lésée » alors qu'elle apporte au trésor public congolais la grosse partie de ses recettes. Cette analyse est contredite par un cadre de la municipalité qui estime que : « *Pointe-Noire tire plus profit de l'industrie pétrolière que les autres localités du pays, même si, en termes de répartition brute, on aimerait que la part qui nous est réservée soit plus conséquente* <sup>235</sup>. »

---

<sup>233</sup> Tshitengué Lubaku M.K., « *la ville fait preuve d'une réelle vitalité* » in Jeune Afrique N° 2678, du 6 mai au 12 mai 2012.

<sup>234</sup> Tshitengué Lubaku M.K., op. cit, page 222

<sup>235</sup> Idem

Au bout du compte, les départements du Kouilou et de Pointe-Noire sont des territoires à forts enjeux. La richesse de son sous-sol et son statut de capitale économique en font des pôles d'attraction pour différents acteurs politiques et pour des populations de toutes les régions du Congo. Dans ce contexte d'*"apprentissage collectif"* de la décentralisation avec ses réalités au demeurant différentes de la centralisation, les stratégies des principaux acteurs locaux sont pour le moins complexes.

La centralisation a été un jeu dans lequel les administrateurs locaux et les cadres locaux du parti au pouvoir étaient des principaux bénéficiaires. Avec la décentralisation, ne serait-ce que pour le cas d'espèce, nous verrons que c'est un nouveau jeu qui a été ouvert, avec de nouveaux protagonistes, la population en l'occurrence, qui s'est ajoutés aux premiers. Chacun défendant un certain intérêt ou réclamant certains avantages. Cela a pour conséquence d'en faire un territoire tumultueux, surtout si l'on y ajoute le poids de la tradition avec la présence sur ces terres du royaume Loango.

Les observations sur le poids de la tradition dans la décentralisation nous ont permis de constater que, par crainte de paraître comme une institution isolée sur le territoire, le royaume Loango a dû s'adapter à la réalité. En effet, comme nous le mentionnions déjà, pendant plus de trente ans le système communiste avait banni la tradition, transformant les anciens royaumes en une sorte de coquilles vides. Ainsi, des royaumes Loango au sud et Téké au nord il ne restait plus que l'histoire. Seuls les ressortissants des ethnies vili (dans le Kouilou) et téké (dans les Plateaux) restaient encore attachées à ces traditions ancestrales.

La conférence nationale de 1991, corollaire de l'ouverture démocratique, décida de réhabiliter ces deux royaumes. Les deux rois redeviennent, de ce fait, des personnalités politiques de premier plan. Cependant, ce statut n'est en fait qu'honorifique. Car cette réhabilitation arrive au moment où les institutions politiques ont atteint un tel niveau d'évolution que les institutions traditionnelles longtemps reléguées ne peuvent qu'avoir du mal à se faire une petite place dans une société longtemps dominée par un régime aux institutions fortes. Aussi, les populations se sont tellement accommodées aux institutions traditionnelles de l'Etat qu'elles ont du mal à situer le pouvoir royal dans les dispositifs de décisions.

Or, ces royaumes, remis sur selle, tiennent, selon toute vraisemblance, à jouer les premiers rôles. En effet, conscients de la prééminence des institutions étatiques, les rois

restent convaincus que les acteurs politiques nationaux et locaux ont besoin de s'appuyer sur les pouvoirs traditionnels pour les élections aussi bien législatives que locales, voire les présidentielles.

Ces rois, bien que dépourvus de réels pouvoirs de décision à même d'avoir un impact direct sur les populations, disposent tout de même d'une influence non négligeable sur les populations issues de leurs ethnies. Ils ont le pouvoir d'orienter leur choix lors des élections par des consignes de vote. Nombreux sont les acteurs politiques qui ont compris la nécessité de maintenir une proximité avec la cour royale. C'est ainsi qu'on peut constater que le premier ministre du royaume Loango n'est autre que le président de l'Assemblée nationale, Justin Koumba.

Ce que l'on peut relever c'est que dans l'histoire, le pouvoir royal a toujours été le parallèle d'un autre pouvoir, colonial en l'occurrence. Le pouvoir colonial, représentation outre-mer du pouvoir institutionnel de la métropole, était différent par ses institutions. Les seuls rapports que ces deux pouvoirs entretenaient s'articulaient autour des relations commerciales, notamment le troc et la traite négrière. Or, aujourd'hui, on constate une imbrication des deux pouvoirs. Certains acteurs politiques se retrouvent en même temps au sein du pouvoir royal traditionnel et des institutions politiques modernes. Quand le roi est mort, tout le microcosme politique national et local (le maire de Pointe-Noire, le président du conseil départemental, les maires d'arrondissement) qui s'est mobilisé pour ses obsèques. C'est également l'Etat qui a financé les obsèques du roi.

Dans ce contexte de mélange des pouvoirs, où les acteurs politiques nationaux et locaux se retrouvent à la fois au sein des dispositifs politiques traditionnels et modernes, on peut s'interroger sur les réelles stratégies d'acteurs. Ce qu'il faudrait comprendre c'est que dans ce nouveau contexte de la décentralisation, l'attachement au terroir est un élément déterminant dans la carrière des acteurs politiques. Soucieux de préserver le pouvoir, l'Etat central s'appuie sur des personnalités ayant une véritable assise locale. Autrement dit, ceux des acteurs qui entretiennent d'étroites relations avec les chefs traditionnels sont ceux qui ont la chance d'être au gouvernement. C'est pour cette raison que les acteurs politiques ne ratent pas les occasions de s'afficher avec les leaders traditionnels locaux. Il est ici question de montrer au Centre qu'il peut compter sur eux pour les échéances électorales à venir.

Dans le cas de Pointe-Noire, il est une évidence que dans cette société où la tradition joue encore un rôle important dans des rapports humains, et politiques, les acteurs politiques locaux ont tout à gagner à afficher leur proximité avec la cour royale. Même s'il faut relativiser la portée du pouvoir du roi sur les électeurs de Pointe-Noire, lesquels ne sont pas tous natifs de la région et qui, de ce fait, ne sont pas liés au roi, la réalité est que le roi peut facilement peser en faveur de tel ou tel candidat lors des élections locales.

Au fond, la cour royale est gagnante sur tous les plans. En effet, par la présence au sein de son dispositif de personnalités occupant de hautes fonctions au sommet de l'Etat, elle se retrouve renforcée aussi bien en crédibilité qu'en influence. Le président de l'Assemblée nationale qui est son sujet et son premier ministre lui fait allégeance. On pourrait supposer l'influence que le roi peut exercer sur ce dernier lors de l'adoption de certaines lois.

Le constat que l'on peut faire est que la décentralisation au Congo se caractérise aussi par la recomposition du territoire, la redistribution des rôles et le renforcement du pouvoir de certains acteurs. Les acteurs politiques qui, à l'époque du monopartisme, n'avaient de comptes à rendre qu'au pouvoir central sont obligés de se créer et de se recréer des attaches locales afin de s'assurer l'élection et la réélection.

La décentralisation a aussi permis à certains acteurs politiques de se souvenir qu'ils sont issus de telle ou telle région du Congo où ils doivent chercher des soutiens et des racines ancestrales indispensables pour leur assise politique. Cette recherche de soutiens se traduit généralement par des investissements dans l'édification des infrastructures, le financement des bornes-fontaines, installation des écrans géants pour la projection des matches et autres actions sociales.

C'est aussi cette réalité qui permet aujourd'hui au royaume Loango de s'imposer comme un repère incontournable pour les acteurs politiques du département de Pointe-Noire lesquels vont y chercher l'adoubement du souverain.

Au bout du compte, la décentralisation a permis l'émergence d'un nouveau type d'acteurs en ce sens qu'elle a permis aux nouveaux acteurs politiques et même aux anciens de réviser leurs stratégies. D'acteurs politiques tournés vers le centre au temps du monopartisme, les acteurs politiques en zones urbaines deviennent tous hybrides. Dans le cas du Congo et de Pointe-Noire ces acteurs hybrides sont ceux qui jouent à la fois de la

fibres nationale, c'est-à-dire de leurs rapports privilégiés avec le chef de l'Etat, et de la fibre locale. Malgré les qualités qu'ils pourraient présenter, les mêmes que celles des leaders du terroir, sont handicapés par le fait de ne pas avoir les liens avec la cour royale. Pour surmonter cet écueil, ils développent le discours de la compétence et usent des ficelles traditionnelles et créent de la proximité avec la cour royale. Cette évocation nous ramène au cas de Thiès où nous avons identifié ce même type d'acteurs. Nous voyons là une similitude rendue possible par la décentralisation.

Toutefois, au Congo, contrairement au Sénégal, à Dakar en l'occurrence, les leaders ou acteurs du terroir sont une espèce rare. Il s'agit de ceux qui construisent leur leadership à partir de leur territoire d'origine en s'imposant, par différentes stratégies comme la personnalité à même d'incarner un territoire, de le valoriser et de le défendre au niveau central.

Les acteurs de premier plan viennent quasiment tous du centre. C'est à l'ombre de l'exécutif central qu'ils se construisent une notoriété et un leadership qui se localise par la suite par le jeu d'un positionnement et d'un contrôle du territoire par le parti politique. Ainsi, à travers ces acteurs et les stratégies qu'ils développent et mettent en œuvre, l'Etat maintient sa mainmise sur les territoires.

Au final, ces réalités sociologiques viennent confirmer, une fois de plus, notre hypothèse de recherche relative à la prise en compte de la spécificité de la sociologie des territoires où le poids de la tradition influe sur les rapports entre différentes classes sociales et/ou entre différentes ethnies ou groupes sociaux. Aussi, cette analyse confirme que la décentralisation ne peut aboutir que si les divergences liées à l'existence de deux systèmes politiques, modernes et traditionnels, sur le plan local sont régulées aussi bien au niveau national que local. Il est difficile de gommer des pratiques politiques ancestrales par des systèmes politiques et administratifs importés.

La difficulté pour les acteurs de s'imprégner et d'imprimer la décentralisation importée en France sur les territoires africains s'explique aussi par le fait qu'autant les systèmes institutionnels importés fonctionnent plus ou moins parfaitement au niveau central, c'est-à-dire dans la globalité, autant cette forme administrative et institutionnelle est difficilement tenable au niveau local où les pesanteurs culturelles sont encore vivaces et prégnantes. L'absence de l'Etat dans les territoires des années durant aura permis à la tradition et aux chefferies traditionnelles de se pérenniser quand bien même elles étaient

officiellement interdites. La décentralisation est venue encore les renforcer grâce aux pratiques des acteurs politiques qui se servent de la tradition et des composantes sociologiques locales pour renforcer leur ancrage local.

Cette question étant abordée, nous avons estimé nécessaire de consacrer une réflexion sur les mécanismes de mobilisation pour le développement territorial.

### **Troisième partie : Les mécanismes de mobilisation pour le développement territorial**

Il s'agit ici des mécanismes de concertation, des plates-formes ou de stratégies de mobilisation des acteurs agissant à l'échelle soit centrale, intermédiaire ou communautaire. Leurs initiatives tournent autour des actions ayant pour but de mobiliser les acteurs bien positionnés à l'échelle supérieure afin de pousser le pouvoir central à mettre à leur disposition des ressources nécessaires à la décentralisation et au développement territorial. Dans ce contexte, les acteurs, issus d'un même territoire, au-delà de leur appartenance politique, se mobilisent, activent même les leaders locaux, et exercent une forme de lobbying dans la sphère centrale afin d'incliner la décision vers le choix de leur territoire comme prochaine destination des financements publics.

Le développement territorial est ici perçu à la fois comme la « *capacité des acteurs situés sur un territoire à en maîtriser les évolutions à venir* »<sup>236</sup>, à se mobiliser et agir pour des transformations sociales et économiques dans cet espace. Ces derniers, à travers les liens sociaux, transcendant les considérations partisans, favorisés par la concurrence des territoires, agissent par le biais des structures de mobilisation à caractère citoyen et identitaire.

Il peut aussi être considéré comme la capacité des acteurs à impulser et à favoriser l'aménagement du territoire, l'apport de nouveaux services et la transformation de l'environnement immédiat des populations.

Certains auteurs se sont intéressés aux modalités de développement des territoires en soulignant l'importance des coordinations locales non marchandes dans ces processus

---

<sup>236</sup> Deffontaines J.-P., Marcelpoil E. et Moquay P., 2001, « *Le développement territorial : une diversité d'interprétations* », in Lardon S., Maurel P., Piveteau V. (éds), *Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques*, Paris, Hermès, pp. 39-56.

(Angeon, Caron, Lardon, 2006) et ont réussi à cerner les mécanismes à l'œuvre dans les processus de développement durable des territoires pour parvenir à la conclusion que les coordinations locales influencent le développement territorial par un jeu d'articulation de l'économie de proximités et de l'approche du capital social<sup>237</sup>.

Dans notre travail nous avons réalisé l'importance de ces mouvements ou de ces structures de mobilisation dans le développement territorial et ce qui ressort des premières constatations c'est que la décentralisation a réussi à mettre en mouvement des groupes de populations organisées aussi bien sur une base ethnique (au Congo) que sur des considérations purement politiciennes avec une forte influence de la religion et des pesanteurs traditionnelles comme les castes (Sénégal).

C'est dans cette optique que nous abordons ce chapitre afin de tenter de montrer de quelle manière les acteurs locaux œuvrant autour de la décentralisation essaient d'impulser des dynamiques grâce à leur engagement et d'impacter sur le développement territorial.

## **Chapitre I : Les mobilisations stratégiques et institutionnelles au Sénégal et au Congo**

A la différence du système centralisé, la décentralisation, par destination, se caractérise par l'implication et la participation semi-directe ou directe des populations, par des mécanismes appropriés, à la définition des politiques publiques locales, à la prise de décision et au choix de la société dans laquelle elles souhaitent vivre. C'est pour cette raison que l'on estime qu'avec la décentralisation, le centre, longtemps éloigné des territoires, dresse une passerelle entre les pôles centraux de décision et la périphérie.

Ce faisant, le centre recueille plus facilement, par le biais des institutions décentralisées, les préoccupations émanant de la base. Les institutions décentralisées, elles-mêmes, étant en contact direct avec les populations, formulent et font remonter des projets qui correspondent réellement aux aspirations et besoins locaux.

---

<sup>237</sup> Angeon, V., Caron, P., Lardon, P., « *Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ?* », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 17 juillet 2006

Ainsi posé, la préoccupation à ce niveau est de réfléchir, dans ce contexte de précarité des territoires, sur les articulations entre les mécanismes de participation des populations, de concertation aussi bien au niveau institutionnel que local, les mobilisations au niveau local, et leur impact sur les territoires. Autrement, il s'agit d'examiner et de réfléchir sur le rapport entre les mobilisations à travers les institutions et leur impact sur les territoires.

Comment, dans un contexte de ressources rares, les organisations se mobilisent pour influencer sur les politiques publiques et drainer des projets sur des territoires ?

Pour ce faire, nous allons procéder à l'analyse comparative des mobilisations et des concertations, via les structures de mobilisation, en milieux semi rural et/ou urbain dans les deux Etats concernés par cette thèse.

Pour ce chapitre, nous chercherons surtout à faire ressortir, en filigrane, les différences et les similitudes dans les mobilisations et les mécanismes de concertation, en zones rurales ou semi rurales, et ses effets sur le développement territorial.

Nous considérons néanmoins que, même si elles peuvent advenir de façon informelle ou provoquée par certaines situations, les concertations dans la décentralisation et le développement territorial se font normalement dans des cadres institués et prévus par la loi. C'est pour cette raison qu'il nous semble nécessaire, avant toute analyse, de les présenter.

#### **14. Les structures de mobilisation instituées au Sénégal et au Congo**

Dans l'architecture et le paysage de la décentralisation, on compte dans ces deux Etats des dispositifs de concertation de divers ordres et à plusieurs niveaux mais au contenu et de nature différente. Ces dispositifs sont en fait ces structures de mobilisation qui jouent un rôle essentiel dans la prise en compte des préoccupations sociales, leur rationalisation, le lancement des mouvements sociaux ou la négociation avec les partenaires publics. Les structures de mobilisation peuvent être définies comme « *les moyens collectifs, informels aussi bien que formels, par le biais desquels les gens se mobilisent et s'engagent dans l'action collective.*<sup>238</sup> »

---

<sup>238</sup> MCAAdam, D., MCCarthy, J., et Zald, M.N. (1996), "Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes - toward a synthetic, comparative perspective on social movements", Pp. 1-20 in *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, sous la

Au Sénégal et, un peu moins, au Congo on y dénombre à la fois au niveau supra, médian et infra et dans plusieurs domaines. Cependant, dans le cadre de notre travail, nous nous intéressons à ces structures de mobilisations regroupant des populations ou d'autres acteurs de base ou du niveau étatique, en l'occurrence des comités techniques, des instances multilatérales, qui dans leurs actions s'engagent dans des relations de pouvoir, dans des affrontements, le dialogue, la concertation ou la négociation.

#### **14.1. Les structures de mobilisation bi ou multilatérale**

##### **14.1.1. Le Comité de Concertation des Partenaires Techniques et Financiers (CCPTF) au Sénégal**

*Cet organe assure « le « Secrétariat » de la Réunion Générale de Concertation des Partenaires au Développement [du Sénégal]. Il contribue à la préparation des réunions générales de Concertation des Partenaires au Développement et aux travaux préparatoires des rencontres que le Gouvernement du Sénégal et en particulier le Premier Ministre organise trimestriellement. »*

Depuis 1997, corollaire aux lois de 1996 sur la Décentralisation, il existe dans ce comité, le Sous Comité des Bailleurs de Fonds en Décentralisation qui est le dispositif de concertation, de partage et de discussion entre les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur de la décentralisation avec le gouvernement du Sénégal.

Constitué de plusieurs organismes internationaux, comme la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, et co-présidé par l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (*AECID*) et l'Agence américaine d'aide au développement (*USAID*), cet organisme est l'illustration de la volonté des partenaires de suivre la décentralisation au Sénégal et d'impulser la concertation à partir du centre.

Les organisations communautaires de base, très appréciées par les agences gouvernementales de coopération, profitent de cette proximité pour exercer un lobbying et influencer la position des partenaires bilatéraux du gouvernement. En effet, les contacts avec la base, à travers les territoires, permettent à ces agences de développement

d'intégrer les préoccupations des acteurs locaux dans leurs stratégies, notamment dans tout ce qui concerne les thématiques relatives à la lutte contre la pauvreté, les politiques sectorielles, la gouvernance et l'efficacité de l'aide.

#### **14.1.2. Le Conseil des ONG d'Appui au Développement (Congad)**

Il conviendrait de relever l'importance de l'action des ONG dans la décentralisation au Sénégal. Ce sont elles qui portent les préoccupations des territoires. Le CONGAD par exemple, créé en 1982, regroupant 178 ONG nationale et internationale, est considéré, à l'échelon supérieur, comme le principal espace de concertation des ONG sur des questions aussi larges que le renforcement de l'impact de l'intervention des ONG dans le processus de développement, la promotion d'une citoyenneté responsable, la participation populaire au développement, le développement d'un partenariat actif agissant sur les politiques de développement en faveur des populations pauvres et /ou marginalisées. Comme le précisent ses responsables, « *sa vocation est de développer la concertation et les échanges entre les ONGs, de promouvoir la solidarité inter-ONGs dans l'appui aux communautés de base, de défendre les intérêts des ONGs et de les mobiliser autour des préoccupations et besoins des ONGs et de manière plus large, de la société civile.*<sup>239</sup> »

Une telle organisation de plaidoyer, réalisant des initiatives dans le domaine de la décentralisation, n'existe pas encore au Congo.

Il y existe certes la Coordination des associations et réseaux de la société civile du Congo (Caresco), mais cette dernière, bien reconnue comme partenaire de certaines agences des Nations Unies, comme le Fonds des Nations unies pour la population (Unfpa), n'a pas encore atteint la maturité et la reconnaissance des structures telles que le Congad pour jouer un rôle dans le développement territorial.

Ainsi, il n'existe pas encore au Congo un interlocuteur de l'Etat répercutant véritablement les préoccupations des Ong et y jouant un rôle de résonance. L'on se poserait alors des questions sur le contenu des politiques publiques et la prise en compte

---

<sup>239</sup> [http://www.iag-agi.org/spip/fiche-organisme-144\\_en.html](http://www.iag-agi.org/spip/fiche-organisme-144_en.html)

des véritables préoccupations des populations dès lors qu'il n'y a pas d'interlocuteur à même d'y apporter l'expertise locale.

### **14.1.3. Le tandem gouvernement et le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud) au Congo**

A la différence du Sénégal où l'on constate un fourmillement de partenaires autour de sa mise en œuvre, au Congo la décentralisation est à ce jour une affaire du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, du programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale et de l'Union européenne.

En effet, ce sont les partenaires étrangers, surtout le Pnud, qui accompagnent et appuient techniquement le gouvernement dans tout ce qui se rapporte à la décentralisation. De ce fait, la concertation est très limitée à ce niveau d'autant plus que le gouvernement congolais se trouve être, depuis son accession à l'initiative PPTE, le principal financeur de son développement et de la décentralisation.

A un autre échelon supérieur on aurait pu ajouter des organisations comme les associations des maires du Congo, associations des départements du Congo mais, observation valable pour le Sénégal, ces organismes agissent plus pour le lobbying et la défense des intérêts des collectivités territoriales, en tant que personne morale, pour la mobilisation et la disponibilisation des fonds que pour une concertation au sens où nous l'entendons.

Cela étant, il existe d'autres dispositifs au niveau médian. Ces organismes, émanant des territoires, sont en interface entre la base et le sommet, entre le centre et la périphérie. Très actifs au Sénégal, ils sont à la fois interlocuteurs des collectivités territoriales et du pouvoir central.

## **14.2. Les structures de mobilisation intermédiaires**

### **14.2.1. Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR)**

Le CNCR est l'organisation qui apporte une véritable différence entre les décentralisations au Sénégal et au Congo. Il est une particularité du Sénégal car reflétant la réalité de cet Etat dont une majorité de collectivités territoriales sont rurales, avec plusieurs communautés rurales<sup>240</sup> qui tiennent à jouer leur partition dans la décentralisation.

Cette organisation, fédérant plusieurs associations de ruraux, est considérée comme le porte-parole des organisations socioprofessionnelles des ruraux et l'interlocuteur de l'Etat et des partenaires au développement. Son objectif est, pour ce qui concerne la décentralisation, de défendre les intérêts des ruraux et de permettre aussi bien à l'Etat, aux partenaires au développement et aux collectivités territoriales de tenir compte des préoccupations des ruraux et des spécificités des territoires ruraux dans les politiques publiques locales ou régionales à élaborer et à mettre en œuvre.

Ainsi, le CNCR est avant tout un dispositif de concertation des ruraux qui a pour but d'assurer les arbitrages entre ruraux et de répercuter au niveau supérieur et auprès des autres partenaires les consensus de ces derniers.

La différence avec le Congo c'est qu'il n'y a pas d'organe intermédiaire de ce type pouvant assurer un lien réel entre différents acteurs. Le moins qu'on puisse dire c'est qu'il y a un fossé entre la base et les autres niveaux et autres parties prenantes de la décentralisation. Cela estompe non seulement les possibilités de mobilisation, mais aussi ne permet pas aux acteurs centraux d'intégrer les réalités intrinsèques des territoires dans leurs politiques.

Néanmoins, cela pourrait s'expliquer aussi bien par la sociologie des territoires congolais, par la place des ruraux dans l'économie nationale et par la capacité des populations à s'organiser et à se regrouper au sein d'associations pour la défense de leurs intérêts.

Sur ce dernier point, nous avons déjà, dans d'autres rubriques, évoqué le poids du régime communiste, longtemps en puissance au Congo, sur l'activisme associatif et le fait que l'esprit associatif soit plus développé au Sénégal grâce au choix d'un pluralisme modéré fait par le gouvernement sénégalais d'après les indépendances, poursuivi et renforcé par les gouvernements suivants.

---

<sup>240</sup> Il y en a trois-cent soixante-dix

Par ailleurs, il conviendrait de noter le fait que l'agriculture ne pèse pas assez dans l'économie congolaise, contrairement au Sénégal. A ce sujet, sur le site internet de la Direction générale du trésor public français on peut par exemple lire : « *La part de l'agriculture dans l'économie congolaise a décliné à la suite des destructions des années 1990, sans connaître une grande reprise, dans un pays qui s'est tourné presque exclusivement dans l'exploitation pétrolière. La contribution du secteur agricole dans le PIB est passée de près de 10% à moins de 5%, entre 1960 et 2010. Les besoins alimentaires de la population sont couverts essentiellement par les biens importés, surtout en provenance de France et de la RDC voisine*<sup>241</sup>. » En même temps, au Sénégal la contribution du secteur agricole dans le PIB est de 15,4%<sup>242</sup> et ce secteur occupe près de 70% de la population.

Cela explique l'activisme des ruraux sénégalais et la nécessité pour eux de se mobiliser. En effet, dans un contexte où leur secteur est constamment menacé par les produits agricoles subventionnés des pays occidentaux, la mobilisation reste le seul outil pour se faire entendre. C'est ainsi que ces derniers, à travers les communautés rurales parviennent à faire répercuter leurs préoccupations et à peser comme acteurs indispensables lors des élections présidentielles. Les communautés rurales sont sûres de leur importance comme pourvoyeur de suffrages et en usent comme argument lors de leurs mobilisations.

Quid des dispositifs de base ?

### **14.3. Les structures de mobilisation infra communautaire et/ou locale**

A ce niveau les mobilisations se font à travers les organisations de petites tailles avec un impact limité sur leur environnement direct. Elles peuvent être soit des structures d'encadrement ou de plaidoyer des femmes, des jeunes, soit des regroupements plus élargis aux objectifs divers mais orientés sur le développement territorial. Ainsi, au Sénégal, en milieu rural, on trouve des groupements féminins de développement, des associations villageoises de développement, des comités villageois de développement et des comités inter-villageois de développement. En milieu urbain il y a des associations sportives et culturelles (ASC) qui sont de véritables moyens de mobilisation de masse.

---

<sup>241</sup> [https://www.tresor.economie.gouv.fr/3524\\_congo-brazzaville-lagriculture-et-lagroalimentaire](https://www.tresor.economie.gouv.fr/3524_congo-brazzaville-lagriculture-et-lagroalimentaire)

<sup>242</sup> <http://www.statistiques-mondiales.com/senegal.htm>

Leur dynamisme dépasse le cadre sportif et culturel dans la mesure où ces associations présentes dans tous les quartiers, des grandes communes du Sénégal, participent activement à la gestion urbaine et s'associent aux stratégies de développement local.

Aussi, organisations des territoires urbains ou des territoires ruraux, ces groupements sont des maillons essentiels de la mobilisation pour le développement territorial. Leur efficacité est telle qu'elles sont le premier d'une mobilisation stratégique. C'est à partir d'elles que partent des revendications et des mobilisations pour la prise en compte de leurs préoccupations dans les politiques publiques. Elles sont les principales partenaires des Ong étrangères.

Au Congo, en milieu rural, ce paysage est constitué d'une multitude d'associations ou de coopératives informelles à base tribalo-ethnique peu concernées par la décentralisation et dont la principale motivation demeure l'entraide entre ressortissants d'une même ethnie. L'avènement de la décentralisation n'a pas encore impulsé un mouvement de création d'associations à même d'influer sur le processus en cours. Les comités de gestion et de développement communautaire (Cgdc) créés dans le cadre du Projet d'appui à l'éducation de base (Praebase) et intégrés au dispositif de la décentralisation, et censés impulser une dynamique en faveur de la promotion d'un développement local durable, dans tous les secteurs du développement communautaire, peinent à se faire remarquer, faute de moyens, de capacités, de marge de manœuvre et d'une connaissance suffisante des enjeux de la décentralisation.

Les seuls mouvements qui se créent sont le plus souvent des fans club d'hommes politiques. Ce sont des groupuscules de jeunes qui se réunissent au sein d'un fan club qui leur sert de gagne-pain et qui n'est actif qu'en périodes électorales ou lors des passages de l'homme politique dans le territoire.

Comme nous le soulignons dans un précédent chapitre, les mouvements les plus actifs sont virtuels. Ils se mobilisent uniquement sur les réseaux sociaux et restent inaudibles d'autant plus que leurs intentions ne quittent pas le monde virtuel, n'impactent que très peu de monde, en l'occurrence ceux ayant accès à Internet, et ne mobilisent pas dans la vie réelle.

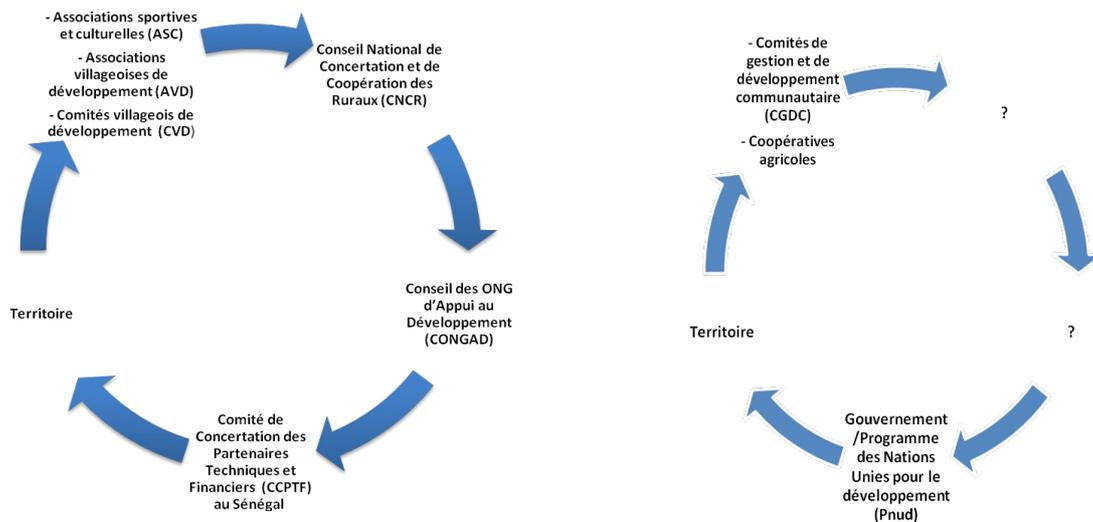
Le schéma ci-après met en relief les différences dans les circuits de mobilisation entre les deux systèmes. Sans considérer l'un comme référence de l'autre, on constate simplement

qu'au Sénégal, du territoire au centre national de décisions, la chaîne des mobilisations est suffisamment structurée. D'un niveau à un autre les préoccupations à l'origine des mobilisations sont prises en compte et formalisées pour une bonne mise sur agenda et reviennent sur le territoire sous formes de politiques publiques locales concrètes. Alors qu'au Congo, quand il y a des mobilisations, ce qui est très rare, elles s'arrêtent généralement à l'étape locale. Il y manque des maillons de la chaîne pour structurer, formaliser et faire remonter les préoccupations locales au niveau central afin qu'elles puissent être transformées en politiques publiques locales.

C'est ce fossé qui explique la violence de certains mouvements comme les émeutes survenues en juillet 2008 à Pointe-Noire, que nous avons décrites dans un autre chapitre, au cours desquelles l'on a vu les jeunes de ce département s'en prendre directement au président de la république sur des questions purement locales.

En fait, l'absence d'espaces et d'institutions à même de structurer les mobilisations favorise des mouvements spontanés, sans leader réel et sans revendications claires. La présence d'espaces et d'institutions sur les territoires aurait certainement pu permettre de filtrer et d'établir les priorités parmi les préoccupations de telle sorte que partant des organisations communautaires de base au niveau central, les préoccupations formulées dans les territoires auraient mûri et pris une forme programmatique.

**Graphique 3 :** Schéma des mobilisations stratégiques et institutionnelles au Sénégal et au Congo



Cela étant, nous allons poursuivre la réflexion à travers l'analyse des réalités des territoires concernés par cette étude.

#### 14.4. Réalités dans les territoires étudiés

Il s'agit, pour cette partie, sur la base du cadre théorique et formel, de tenter la retranscription à partir d'au moins deux des territoires concernés par notre recherche. C'est ainsi que nous avons choisi les deux territoires secondaires des deux situations étudiées afin de pouvoir rendre compte de notre travail.

#### 14.5. Région de Thiès

En nous penchant sur la situation des jeunes et des femmes à travers les territoires de ce département, nous avons exploité les informations fournies par le Plan régional de développement intégré de Thiès duquel il ressort que « *La pyramide des âges de la région se caractérise par une base large ; ce qui signifie que Thiès compte une population très jeune. En effet, près de 6 résidents régionaux sur 10 sont dans la frange des moins de 20 ans. De plus en plus soumise aux difficultés croissantes des conditions de vie, la jeunesse voit se réduire l'offre sociale dont elle a grand besoin. Ainsi, au niveau des secteurs sociaux, ni la santé ni l'éducation n'arrivent encore à prendre totalement en charge les besoins des jeunes. Sur 100 jeunes en âge d'aller à l'école, 30 d'entre eux n'en bénéficieraient pas. [...] Il faut cependant noter que l'exode, associé à*

*la négligence de certains parents, expliquent certains comportements délictueux notés çà et là. Il est à noter que les structures de regroupement (ASC<sup>243</sup>, GIE) et autres mouvements de la jeunesse foisonnent dans la région mais ces derniers ne bénéficient pas de l'appui nécessaire dans la réalisation de leurs projets. L'existence d'une vie associative dense est un atout certain pour la région, ne serait-ce que parce que les associations constituent des lieux de rencontre, d'échange et de mobilisation des jeunes, ce qui les prédispose à être de véritables structures-relais en matière de développement économique et sociale. ».*

Ce même document pointe les difficultés des femmes à s'imposer comme une force. Quant aux femmes, « *Faisant 51,6% de la population régionale, les femmes n'arrivent pas encore à s'imposer véritablement comme « force réelle du développement socio-économique régional »*, malgré leur poids démographique (51,6%) et dans leur engagement dans des coopératives et groupements féminins (groupements féminins, GIE<sup>244</sup>...)

Cette description et des perspectives formulées par ce plan laissent entrevoir une perspective de concertation et de mobilisation permettant aux projets de répondre effectivement aux problèmes soulevés. Puisque la décentralisation est censée rapprocher les populations et les institutions, on devrait assister à une passe d'armes entre les élus, parvenus à siéger au sein des assemblées locales grâce aux promesses faites aux populations lors des campagnes électorales, et ces électeurs épuisés par des difficultés quotidiennes de la vie.

De temps à autre, quelques mouvements spontanés apparaissent pour dénoncer certaines politiques ou revendiquer de meilleures conditions de vies. On peut par exemple évoquer ce mouvement hétéroclite appelé "*Collectif des élus pour la transparence et la bonne gouvernance locale*". Ce groupe, composé d'élus opposés au maire de Thiès et de quelques individualités, avait, en juillet 2013, au cours d'une réunion de délibération du conseil municipal, assiégé les locaux de la mairie de Thiès pour dénoncer la gestion de la municipalité, notamment un projet de lotissement et de recrutement de 29 agents municipaux.

---

<sup>243</sup> Associations sportives et culturelles

<sup>244</sup> Groupement d'intérêt économique

Ce genre de mouvements est généralement une sorte de posture ou simplement des mobilisations ayant pour but de discréditer un opposant plutôt qu'une action dans une dynamique de transformation sociale ou économique du territoire. Force est cependant de constater que dans le contexte sénégalais, et de Thiès en l'occurrence, des vraies concertations et des vraies mobilisations autour des projets ne sont logiquement possibles que dans le cadre des dispositifs et des mécanismes prévus par les institutions, soit encore grâce aux associations présentes dans les territoires.

Il convient toutefois de signaler que dans les contextes africains où les palabres sont monnaie courante, il y a régulièrement des concertations non prévues par les canaux officiels mais rendues possibles par la tradition et la culture.

Cela étant, avant de nous appesantir sur les mécanismes de concertation, de régulation et de gestion du développement territorial, toujours dans une perspective comparative, il serait nécessaire de faire un parallèle avec le département de la Lékoumou. Cela permettra d'analyser comment, dans un contexte de ressources rares, les concertations, les mobilisations sont menées dans ces deux territoires et comment ils parviennent à trouver le dosage entre les méthodes traditionnelles et modernes de concertation et de gestion du développement territorial.

#### **14.6. Le département de la Lékoumou**

Il nous a été difficile d'avoir accès aux données actuelles sur la situation du territoire de la Lékoumou. Néanmoins, un mémoire<sup>245</sup> soutenu en 2009 par Yvon Kiminou-Kia-Bikindou, pour l'obtention du diplôme d'ingénieur de développement rural de l'Université Marien Ngouabi de Brazzaville, nous a permis d'avoir des informations et des données sur la situation globale des territoires de la Lékoumou.

En effet, dans son mémoire, ce dernier écrit : « *sur l'ensemble des villages enquêtés, les jeunes de 0-24 ans représentent la tranche d'âge la plus importante avec 57 % de la*

---

<sup>245</sup> Kiminou-Kia-Bikindou, Y., Contribution à l'analyse de la dimension sociale d'un plan d'aménagement forestier au Congo : Cas de l'UFE Gouongo dans les districts de Komono et Zanaga (Département de la Lékoumou) en République du Congo

*population. Les adultes de 25-54 ans (27 %) et les vieux (15 %), ne représentent ensemble que 42 % de la population<sup>246</sup>. »*

Cela correspond quasiment à la situation de Thiès où la base de la pyramide des âges est plus large que son sommet. Aussi, comme à Thiès, l'ensemble du territoire de la Lékoumou manque de services sociaux de base. Il n'y existe pas de dispositifs prenant en compte et répondant aux préoccupations des jeunes.

Aussi, comme à Thiès, ce mémoire relève la sous-scolarisation ambiante des populations de ce territoire qui, quand elles ne sont pas employées dans des sociétés d'exploitation forestière, sont, généralement, soit pêcheurs, agriculteurs, chasseurs ou vivent accessoirement de cueillette.

A cause du manque d'emploi et de structures scolaires et universitaires, les jeunes de ce département quittent leurs villages pour grands centres urbains (Dolisie, Pointe-Noire et Brazzaville). C'est autant dire que tout comme Thiès, la Lékoumou est un département où l'exode rural est une réalité tangible.

Pour ce qui est du mouvement associatif local, on n'y dénombre, comme le relève le mémoire cité, que des « *associations à caractère d'entraide ou d'assistance mutuelle. Ces associations ont pour principal objectif la réalisation des projets agricoles (plantations et élevage, etc.). Les bénéficiaires de ces activités servent à aider et assister un membre en difficulté.* »

Contrairement à celles de Thiès, comme nous l'avons souligné tantôt, ces associations, souvent informelles, ne sont pas organisées sur le modèle des GIE ou des groupements féminins. Elles sont plutôt des coopératives informelles. Kiminou-Kia-Bikindou cite par exemple l'association pour le développement de Komono (Adelko), qui a pour siège Komono centre, qui compte environ 500 adhérents et dispose dans ces localités des cheptels de caprins, d'ovins et pratique des activités agricoles (bananeraies, ananeraies, champs de manioc) ; l'association pour le Développement de Mabounda (Adm), dont le siège est situé à Douakani, compte un effectif de 40 membres et dispose actuellement de champs de manioc, et d'un verger de safoutiers.

Ces associations purement communautaires ne sont pas fondées sur une vision de développement territorial. Ce sont plutôt des manifestations de formes de solidarités

---

<sup>246</sup> Kiminou-Kia-Bikindou, Y, op. cit, page 239

entre personnes issues de la même tribu ou de la même ethnie à travers un territoire. Ainsi, contrairement au département de Thiès où l'on retrouve des groupements d'associations, faisant partie eux-mêmes d'une fédération d'organisations non gouvernementales, dans la Lékoumou on constate un éparpillement de micros associations de 35 membres, de 20 adhérents, etc. Cela pose vraisemblablement un problème de convergence de visions qui pourrait expliquer l'absence d'une vision commune du développement territorial du département laquelle serait la somme des visions ou de forces en présence représentant les populations.

Au-delà de ces petites associations dont l'impact est spatialement limité, il y a d'autres organisations avec une forte résonance. C'est le cas par exemple du Forum de réflexion pour le département de la Lékoumou (Fordl), dirigé par un ancien ministre délégué à la prospective (Georges Ntsiba), dont le but est surtout de promouvoir le sport et de consolider l'unité nationale sur tout le territoire. A ce jour, cette organisation est plus connue par les événements sportifs qu'elle organise sur le territoire.

C'est autant dire que contrairement à Thiès, le département de la Lékoumou n'a pas encore de Plan régional de développement. L'organisation qui s'est mise en place, quand ce département a été désigné comme devant bénéficier de la municipalisation accélérée, illustre bien ce manquement.

En effet, alors que cette municipalisation dite accélérée devait correspondre à un plan local de développement préalablement défini par le territoire, cette opération devra ressembler à celle des autres départements. C'est-à-dire que les mêmes infrastructures édifiées dans d'autres départements, aux réalités et préoccupations différentes, seront construites dans la Lékoumou. Ainsi, comme les autres territoires il y sera construit des routes, des centres de santé et d'un hôpital de référence à Sibiti, des écoles, des centres de formation, l'aéroport, le stade, le palais présidentiel, le boulevard pour des défilés militaires, etc. En fait, à l'instar d'autres départements, il s'agit simplement de doter ce territoire d'infrastructures modernes qui embellissent le paysage sans pour autant répondre véritablement à la question des transformations sociales souhaitées par les populations.

Dans ce cas, comme dans bien d'autres départements, le problème de l'entretien de ces équipements reste en suspens. En effet, sous d'autres cieux, après de tels investissements, les populations locales contribuent, par le bien de la fiscalité locale, à l'entretien et/ou

l'amortissement. Mais, eu égard à la précarité dans laquelle vivent les populations de ce département, il est difficile de leur demander de payer les impôts locaux.

Cela étant, nous verrons dans la suite de notre réflexion, comment aussi bien formellement qu'informellement se traduisent les concertations, dans les différents niveaux de mobilisation, dans le cadre des décentralisations dans ces deux Etats et sur les territoires concernés par cette thèse.

Qu'en est-il concrètement ?

#### **14.7. Les structures de mobilisation bi ou multilatérale dans les deux contextes**

A ce niveau, dans les deux Etats, les logiques d'actions dans cette catégorie de structures de mobilisation sont plus politiques. Il est donc difficile d'analyser les actions des acteurs agissant à ce niveau à travers le prisme de la mobilisation d'autant plus que c'est plus un niveau de conception et de formalisation des politiques publiques.

Théoriquement, une bonne partie des données qui viennent alimenter les échanges entre différents acteurs de ce niveau proviennent de la base comme résultat des mobilisations des échelons inférieurs de concertations et de mobilisations. Ainsi, vaille que vaille, les politiques nationales de décentralisation finissent par prendre en compte les préoccupations des communautés rurales, au Sénégal, et des villages au Congo, grâce aux informations que ramènent du terrain les partenaires. Cela nous permet de considérer qu'il peut y avoir de structures de mobilisations sans réelles mobilisations. De ce fait, ces espaces deviennent des lieux de stratégies que mettent en œuvre les acteurs, individuellement ou collectivement, pour aboutir à quelque chose.

Cela dit, à ce niveau, le Congo se distingue par son système de "municipalisation accélérée". Ce système d'investissements et de réalisation de grands travaux permet chaque année au gouvernement de choisir un département qui se verra doter en infrastructures modernes. Jusqu'à une époque récente, quand cette politique a été lancée, il y avait moult tractions et enjeux autour du choix du département qui devait être choisi pour recevoir ces infrastructures. C'est là où l'on assiste à des fortes mobilisations des cadres des départements autour de la municipalisation accélérée.

Dans le cadre de notre étude, le cas du département de la Lékoumou est intéressant dans la mesure où la mobilisation des acteurs locaux a permis que ce département soit choisi comme bénéficiaire du programme de municipalisation accélérée en 2014. Ce choix traduit l'impact de l'activisme des acteurs de ce département dans l'environnement du pouvoir central.

En effet, des personnalités comme le ministre des Postes et Télécommunications, Thierry Lezin MOUNGALLA, le ministre des travaux publics et de l'équipement, Emile Ouosso, la deuxième vice-présidente du Sénat, Jeanne Émilie Ngoto, etc. jouent un rôle important dans le dispositif du pouvoir central. Ils ont profité de leur positionnement pour plaider pour que la municipalisation accélérée revienne à Lékoumou en 2014.

En fait, dans cette forme de mobilisation, il faudrait voir comment des personnalités issues d'ethnies différentes, pas toujours unies sur le territoire, parfois opposées politiquement, parviennent à dépasser ce sentiment de rejet déguisé pour se réunir sur la question du développement de leur territoire. C'est ce qui explique les propos de Jean-Marie Epouma, Sénateur de l'opposition, quand il déclare : « [...] *il faudrait que nous puissions nous mettre ensemble. [...] La municipalisation accélérée est une aubaine pour avoir les infrastructures de base au niveau de la Lékoumou. Donc, les filles et fils du département doivent s'unir et saisir cette opportunité qui s'offre à eux, en mettant en place, par exemple, un comité de suivi, comme cela s'est passé un peu partout, notamment dans la Cuvette-Ouest et au Pool, pour que tout se fasse de manière concertée*<sup>247</sup>. »

Après l'annonce du choix de ce département comme prochaine destination de la municipalisation accélérée, j'ai eu un entretien avec un des acteurs agissant sur le plan national. Je lui ai demandé s'il était prévu que la municipalisation accélérée échoit au département dans la Lékoumou ou est-ce de façon anticipée que ce choix a été porté sur celui-ci ?

Ce dernier m'a répondu que : « *Dans la logique des choses, la Lékoumou devait avoir son tour mais personne ne savait quand cela devait arriver. Entre-temps, notre département devait continuer à paître dans le sous-équipement qu'on lui connaissait. Chaque fois que nous partons dans les territoires, les populations se plaignent d'être abandonnées. Il a fallu se mobiliser pour que le président la république puisse décider*

---

<sup>247</sup> In La Semaine Africaine N° 3219 du Vendredi 24 Août 2012

*de choisir notre département. Nous ne voulions pas être les derniers alors que nous sommes déjà assez enclavés et mal lotis. Donc, naturellement, ceux d'entre nous qui avaient la possibilité de plaider auprès du chef de l'Etat l'ont fait. Vous savez, quand une seule personnalité du département vient plaider, le chef d'Etat peut ne pas agir. Par contre, quand deux, trois, quatre posent le même problème, le chef de l'Etat finit par comprendre qu'il y a nécessité de faire quelque chose, que c'est certainement une préoccupation qui vient des populations du département. »*

Ainsi, l'on perçoit clairement que ce qui peut opposer les différents acteurs n'est pas tant la question du développement territorial mais plutôt le contrôle de ce territoire, cette territorialité que nous avons déjà évoquée dans le sens où un acteur politique s'approprie un territoire et contrôle toutes ses composantes dans une optique de leadership et d'ancrage territorial. Dans ce cadre-ci les acteurs parviennent à s'unir pour faire drainer des investissements sur le département, peu importe leurs ethnies ou leurs courants politiques. Cependant, ils s'opposent sur le leadership local.

D'ailleurs, en réfléchissant, on en arrive à se demander sur ce qu'il adviendra après la fin des travaux de municipalisation accélérée car il faille penser que, dans la logique de la territorialité, un des acteurs cherchera à réclamer l'imputabilité de la municipalisation accélérée dans le département. Cette forme de mobilisation peut être mise en parallèle avec le Programme spécial d'investissements pour la préparation de la fête nationale de l'Indépendance du Sénégal, en avril 2004, qui a fini par aboutir à « *l'affaire des chantiers de Thiès* » que nous avons évoquée précédemment. Elle permet de questionner le rapport de l'acteur politique au territoire, à travers le prisme de la territorialité et, par la même occasion, permettre la réflexion sur la construction du leadership politique à partir de ses actions, impulsées par le haut, vers un territoire.

On s'aperçoit très vite que cette forme de mobilisation est doublement stratégique, dans la mesure où elle se fait à la fois via les institutions, un groupe de pression ou des personnalités qui agissent non seulement pour le développement territorial, mais aussi dans une stratégie d'ancrage territorial et de leadership politique propre aux acteurs hybrides.

Au Sénégal où, plus qu'au Congo, la décentralisation est plus entrée dans les pratiques de gouvernance territoriale et où le contrôle des territoires fait l'objet d'âpres affrontements lors des élections locales, les mobilisations sont très différentes à ce niveau. Le

multipartisme et les oppositions font que ceux qui sont au pouvoir au niveau central aient le contrôle de la bourse. C'est eux qui dotent financièrement toutes les collectivités territoriales et la fiscalité locale est gérée par le trésor public qui verse à la collectivité territoriale sa part. Aussi, dans l'absence d'un programme permanent comme celui de la municipalisation accélérée, un système de lobbying des élus locaux se développe au niveau central afin de drainer les investissements vers certains territoires. Cela s'est illustré par les chantiers de Thiès lorsqu'Idrissa Seck était premier ministre et maire de Thiès et son ministre des finances, Abdoulaye Diop, lui-même originaire de la même ville.

La présence de ces deux personnalités, proches dans la vie et dans le parti, dans le gouvernement leur a permis de peser pour que des investissements soient réalisés à Thiès. Ainsi, dans une stratégie d'ancrage local par la réalisation des travaux publics à haute intensité de main d'œuvre, Idrissa Seck avait réussi à convaincre le président de la république de la nécessité de cet investissement.

Cependant, dans le cas sénégalais, eu égard à la réalité institutionnelle et à l'évolution du processus de décentralisation avec une certaine appropriation des enjeux par les acteurs, les stratégies au niveau supérieur sont d'un autre genre qu'au Congo.

Cela étant, la particularité de la mobilisation, plutôt stratégique, observée au Congo, le cas spécifique du département de la Lékoumou, c'est qu'elle est tout aussi individualiste que collective. C'est ce qui pousse plutôt à parler de stratégie que de mobilisation. C'est une stratégie individuelle parce qu'elle n'est pas concertée. Chaque acteur intervient individuellement dans un objectif bien précis, mais tous agissent au même moment. Cela donne une impression de mobilisation qui n'en est pas une au fond. Ce n'est pas un réseau d'originaires du territoire qui se constitue en collectif pour influencer la décision du chef de l'Etat à désigner leur département. C'est plutôt chaque individu plaidant, chacun à son tour, pour que ces investissements reviennent à la Lékoumou.

Cette stratégie aurait pu nous faire penser à "l'approche par les réseaux d'action publique"<sup>248</sup> laquelle selon Hassenteufel « repose sur l'idée qu'une politique publique est le produit d'interactions entre plusieurs acteurs collectifs organisés. Ces acteurs présentent plusieurs caractéristiques autorisant l'utilisation du terme de « réseau » : ils interviennent dans les différentes séquences d'une politique publique (de la mise sur

---

<sup>248</sup> *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

*agenda à la mise en œuvre) ; leurs interactions sont fréquentes et intenses ; ils sont interdépendants ; enfin, ils sont partiellement isolés de l'environnement externe. »<sup>249</sup> Or, pour le cas d'espèce, bien qu'ils soient tous membres de partis politiques proches du pouvoir, ces acteurs ne sont pas pour autant expressément constitués en réseaux ou collectifs agissant pour un territoire. Leur seule motivation reste la préoccupation de laisser un impact sur le territoire et, peut-être, en retirer les fruits par un ancrage local, un leadership et un contrôle du territoire.*

Ce faisant, la personnalité, en l'occurrence le chef d'Etat, sur qui la pression est exercée aurait tendance à croire que cette multiplication de plaidoyers, par différentes personnalités issues du même territoire, pour la municipalisation accélérée dans ce territoire est le fait d'un réseau alors qu'il n'en est rien. En fait, c'est l'appartenance à ce territoire, le fait de partager la même identité territoriale, au-delà de l'appartenance ou non à une même mouvance politique, qui est le dénominateur commun de ces différents acteurs.

C'est une attitude qui rappelle celle développée dans les travaux de Pierre Teisserenc. Ce dernier pense le territoire du développement comme un système social<sup>250</sup> dans lequel se développe un sentiment d'appartenance à un monde commun et le partage de représentations collectives par une population. Aussi, il se caractérise par un double mouvement de reconnaissance sociale et de démarcation économique. En effet, l'approche, la stratégie ou le mode d'action de ces acteurs fait penser à un collectif non constitué mais actif. Il s'agit de groupes de personnalités reconnues comme originaires ou élues d'un territoire qui n'agissent pas forcément de façon concertée ou ne sont pas constituées en réseau formel, mais demeurent tout de même actives sur des questions du développement de leur territoire.

Au bout du compte, cette analyse permet de confirmer la seconde hypothèse de travail de cette thèse. En effet, cette dernière part du postulat qu'au Congo, comme au Sénégal, pour développer les territoires par la décentralisation, il faut lever certains freins. Or, au sein des institutions publiques africaines, les blocages sont autant culturels que techniques. Aussi, la décentralisation dans ces deux Etats doit-elle se faire dans une

---

<sup>249</sup> Hassenteufel, P., « *Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction* », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p.155-167

<sup>250</sup> Teisserenc, op. cit., page 12

dynamique au sein de laquelle existent certains mécanismes de mobilisation engageant tous les acteurs territoriaux.

#### **14.8. Les structures de mobilisation intermédiaires dans les deux contextes**

Ces dispositifs sont considérés intermédiaires pour les acteurs positionnés au niveau stratégique, notamment ceux agissant ou gravitant au niveau central. Cependant, ceux qui agissent à la base, c'est-à-dire au sein des organisations communautaires de bases, des ASC, des coopérations, des groupements féminins les considèrent comme des dispositifs stratégiques dans la mesure où c'est au sein de ces organisations faïtières locales que s'élaborent des stratégies concertées de développement territoriales.

Ces organisations sont généralement des conglomerats d'associations ou organisations communautaires de base qui se fédéralisent localement afin de constituer une force et une caisse de résonance des problèmes de développement communautaire ou de développement intégré. Le fait de s'associer dans de mouvements élargis leur permet de se faire entendre lors des mobilisations et d'avoir un impact plus large.

Ce type de mouvements est répandu au Sénégal. En effet, depuis plusieurs décennies, une forme d'associationnisme s'est développée dans les territoires sénégalais, du quartier à la ville d'une manière générale et au niveau central il y a des associations qui sont autant d'espaces de mobilisation que de plaidoyer.

C'est ce degré de structuration des mobilisations et des formes de concertations qui est déficitaire au Congo où l'on peut constater un vide entre la base, c'est-à-dire les coopératives, les mutuelles ou groupes d'entraide, et le niveau supérieur, essentiellement le niveau central représenté soit par les institutions gouvernementales ou les agences du système des Nations Unies. Il y a un déficit d'organisations intermédiaires à même de formaliser les préoccupations de la base et de les soumettre, sous forme de plaidoyer, aux partenaires centraux ou autres partenaires au développement chargés de les transformer en politiques publiques suivant la même conception de Kitschelt, à propos des mouvements sociaux. En effet, ce dernier développe une théorie de la mobilisation des ressources qui conçoit les mouvements sociaux *« comme des décideurs collectifs rationnels qui mobilisent leurs partisans et promeuvent leur cause à l'aide des meilleures stratégies disponibles sous la contrainte de ressources matérielles et*

*cognitives limitées.*<sup>251</sup> » Pour notre part, dans le cadre de ce chapitre, nous mettons, ne serait-ce qu'en termes d'approche, au même niveau que les mouvements sociaux, ces différentes organisations reconnues pour leur dynamisme, agissant toujours en permanence et toujours promptes à organiser des coups de force.

En tout état de cause, la situation dans les territoires est telle que les organisations sont obligées, dans la limite de leurs moyens, de développer des stratégies leur permettant d'apporter des réponses aux multiples préoccupations des populations ou d'acteurs organisés en associations. Ce sont ces réalités que nous avons pu analyser à Thiès, notamment à travers, par exemple, les structures de mobilisation à l'échelon intermédiaire, avec la mise en place de la cellule inter-Ong.

Cette structure a été mise en place dans un contexte où le département de Thiès se caractérisait déjà par un foisonnement d'organisations dans plusieurs secteurs et, la majorité d'entre elles, intervenant dans les mêmes domaines, se disputant les maigres financements disponibles. Cette situation privait non seulement la majorité d'entre elles d'opportunités de bénéficier de financements, mais aussi les rendait inefficaces.

En effet, dans la mesure où il y a un déficit de synergie dans leurs interventions, l'impact des initiatives engagées ne se faisait pas ressentir. Les réformes de la décentralisation, de 1996, en même temps qu'elles ont conféré plus d'autonomie aux collectivités territoriales, ont également favorisé une prise de conscience des acteurs locaux de la société civile qui ont saisi la nécessité de s'organiser afin de peser comme une vraie force face aux collectivités territoriales. C'est qu'explique Ansoumana SANE, dirigeant de l'Ong Rodale-Sénégal et Président de la Cellule inter-ONG de la région de Thiès quand il déclare : « *La naissance de la "Cellule inter-ONG" de Thiès date de très longtemps, depuis 1986 je pense. Dans le temps, le Comité des ONG d'Appui au Développement (Congad - Dakar) n'était pas aussi structuré et les ONG de la région de Thiès voulaient trouver un champ de concertation entre elles pour éviter de faire les mêmes choses en même temps et dans les mêmes villages. Cette idée a poussé les ONG à se retrouver au*

---

<sup>251</sup> Kitshelt, H. (1986), "Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies", *British Journal of Political Science*, 16 (1): 57-85. (Traduction de l'original par Anne Revillard)

*niveau d'une "Cellule" qui a pris de l'ampleur et on a même intégré quelques projets étatiques<sup>252</sup>. »*

En fait, les acteurs locaux réunis au sein de cette cellule ont simplement décidé de rationaliser leur fonctionnement afin de pouvoir mieux impacter aussi bien les territoires que dans leurs rapports avec les autres structures décentralisées ou de développement. Surtout, cette stratégie permet de les rendre crédibles, dans la mesure où elle permet aux Ong étrangères de leur apporter un appui substantiel dans la réflexion stratégique, et de faciliter le travail de leurs partenaires agissant à l'échelon supérieur. Ces derniers se saisissent donc simplement des dossiers plus ou moins enrichis, les consolident afin de les utiliser comme données dans leurs revendications ou leur coopération avec les instances publiques ou les organisations internationales.

Fallou Sène, acteur important du développement communautaire dans le département de Thiès, a expliqué l'importance de ces structures de mobilisation dans le développement territorial en insistant sur le fait qu'elles sont une vitrine du département. En somme, il estime que : *« La cellule inter-Ong permet aux petites associations sans véritable répondant technique et intellectuel de pouvoir être considérées. Si cet espace n'existait pas, les collectivités locales auraient pu instrumentaliser à des fins électorales ces petites associations disséminées à travers le département. Or, cet espace permet à tout le monde de parler d'une seule voix et surtout d'agir efficacement. Ce faisant, les partenaires étrangers osent s'intéresser à ce qui se fait ici et même de s'y investir. Aussi, les collectivités locales, qu'elles le veuillent ou non, sont obligées de tenir compte des préoccupations de cette cellule car elles sont conscientes que ne pas les écouter c'est courir le risque d'une déroute lors des prochaines élections locales. A la fin, c'est une attitude payante pour les territoires lesquels se voient doter en investissements qu'ils n'auraient pas eus s'il n'y avait pas une telle organisation. »*

L'approche de ces structures de mobilisation rappelle celle développée par le courant de *« la structure des opportunités politiques »*, développée par Tarrow<sup>253</sup>. En effet, cet

---

<sup>252</sup> Sané, A., Lecomte, B., "La 'Cellule inter-ONG' de Thiès et la décentralisation de l'Etat (Sénégal)", Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), [http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus\\_dph/fiche-dph-309.html](http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_dph/fiche-dph-309.html)

<sup>253</sup> Tarrow, S. (1996), "States and opportunities: the political structuring of social movements", Pp. 41-61 in *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural*

auteur désigne par « *structure des opportunités politiques* » la situation ou le contexte d'un jeu institutionnel favorisant le développement d'un mouvement social. Elle permet de mesurer à la fois la possibilité de l'institution sur laquelle s'exerce la pression à faire des concessions, à négocier ou sa capacité à ne rien céder. Sauf que Tarrow traite plutôt du contexte des mouvements sociaux comme celui des « *Marchands ambulants de Dakar* » que nous avons traité dans un autre chapitre. Cependant, nous reprenons tout de même cette théorie et la replaçons dans le contexte où des structures de mobilisation agissent dans un cadre apaisé, mais avec une forte pression sur les institutions chargées d'impulser ou de mettre en œuvre les politiques publiques locales.

Cependant, la différence se trouve ici dans le fait que dans le contexte sénégalais, à cette forte pression des structures de mobilisation s'ajoute celle sous forme de mobilisation non officielle et non conventionnelle exercée par les leaders religieux auprès desquels les adeptes soumettent toute sorte de doléances et des appels à influencer les décisions des institutions publiques. Ces derniers, qui reçoivent, comme visiteurs du soir ou de jour, les acteurs politico-administratifs et les élus, placent les institutions décisionnaires dans une situation doublement inconfortable. Il leur faut éviter de fâcher les associations, les mêmes qui peuvent leur servir d'appui pendant les élections, satisfaire le marabout qui est le guide religieux à qui il est difficile de refuser un service et assurer finement les arbitrages, eu égard aux finances disponibles.

Cette analyse nous permet aussi de faire la distinction entre mouvement, mobilisation et stratégie. En effet, il peut y avoir de mobilisation aboutissant à un mouvement social sans structure de mobilisation. Un leader charismatique peut à lui seul synthétiser les revendications d'un groupe silencieux de populations, mobiliser les masses et déclencher un mouvement social. C'est par exemple le cas d'Élie Domota<sup>254</sup> qui, de décembre 2008 à février 2009 avait déclenché une série de grèves (d'abord une grève contre le prix élevé de l'essence, puis une grève générale dans les Antilles françaises). C'est après qu'il avait fédéré une cinquantaine d'organisations syndicales, associatives, politiques et culturelles de la Guadeloupe au sein d'un mouvement appelé *Liyannaj Kont Pwofitasyon*<sup>255</sup> (LKP).

---

*framings*, sous la direction de D. McAdam, J. McCarthy, et M. N. Zald, Cambridge : Cambridge University Press.

<sup>254</sup> Élie Domota est un syndicaliste guadeloupéen, porte-parole du *Liyannaj Kont Pwofitasyon* ou LKP, et secrétaire général de l'Union générale des travailleurs de Guadeloupe (UGTG), syndicat majoritaire de la Guadeloupe. Il a été le leader lors de la grève générale dans les Antilles françaises en janvier et février 2009.

<sup>255</sup> « Collectif contre l'exploitation outrancière », en créole.

Les émeutes de juillet 2008 à Pointe-Noire sont aussi un exemple de mouvement social sans structure de mobilisation et même sans leader. Aussi, il peut y avoir un mouvement, entendu comme structure de mobilisation ou structure d'opportunités politiques, sans mouvement social. C'est le cas de ces organisations que nous avons observées et dont nous avons analysé le fonctionnement au Sénégal. Ces dernières sont plus dans la stratégie que dans des actions de force. C'est ainsi que nous avons réalisé que leur forme de mobilisation par plaidoyer auprès des bailleurs de fonds, des institutions décentralisées et des leaders religieux relève d'une stratégie sur plusieurs tableaux.

Au bout du compte, la mobilisation et/ou l'implication de tous les acteurs (politiques, associatifs, chefs religieux et traditionnels) permet de dynamiser le processus de décentralisation en évitant de le figer dans un face à face institutions publiques-société civile représentant les intérêts de la population. Aussi, dans ce mouvement, la tradition apparaît comme un apport essentiel permettant d'humaniser le système, de le socialiser, de le débureaucratiser, de le rapprocher des réalités et de la sociologie africaine et d'apporter les transformations sociales voulues par l'ensemble des acteurs. Ce sont ces interactions entre ces différents acteurs qui permettent donc des avancées en termes de développement territorial.

Par ailleurs, l'existence de cet échelon intermédiaire de structures de mobilisation permet de fusionner les segments de mobilisation. C'est ainsi qu'on peut voir les associations d'obédience musulmane ou chrétienne, celles où prédominent une certaine caste, inférieure ou supérieure, se retrouver dans un même espace et œuvrer pour un même idéal. Ce niveau intermédiaire permet donc de transcender les stratifications et les différences sociales.

C'est là où se trouve aussi la différence avec le Congo et c'est ce que nous avons voulu tantôt illustré. En effet, dans la configuration congolaise il manque de structures de mobilisation intermédiaires à même de transcender la réalité pluri ethnique et cela favorise la pérennisation des factions au sein des territoires. L'existence de ces factions sans réelle connexion sur des questions d'intérêt régional empêche l'émergence des mobilisations à même d'influer le processus de la décentralisation ou d'impacter les politiques publiques locales et confie, *in fine*, le destin des territoires entre les mains d'acteurs issus du territoire, mais agissant essentiellement au niveau central. Ces

derniers, *de facto*, profitent de leur statut de seuls relais entre les territoires et le centre pour renforcer leur pouvoir par le fait de la territorialité.

Cela étant, il convient par ailleurs de préciser, pour le cas sénégalais, le positionnement du leader religieux qui se trouve généralement à cheval entre le niveau infra communautaire et le niveau intermédiaire et dont les interventions influencent d'une certaine manière le processus.

#### **14.9. Les structures de mobilisation infra communautaire et/ou locale dans les deux contextes**

Les structures de mobilisations infra communautaires sont ces organisations communautaires de base qu'on trouve au Sénégal et au Congo sous forme associative. Elles peuvent être formelles ou informelles. On peut trouver ces structures à l'échelle d'un quartier ou d'un village. Elles peuvent regrouper autour d'une activité soit des femmes, soit des hommes ou les deux. De façon générale, c'est à partir de ces structures que prennent forme les mobilisations comme réaction à une situation de précarité, un désir de changement des conditions de vie, un besoin de reconnaissance, de légitimité, de légitimation ou un coup de force pour pousser les décideurs à agir.

Ces structures de mobilisation agissent dans des « *contextes de micromobilisation* ». Mc Adam définit ce contexte de micromobilisation comme « *ce petit groupe dans lequel les processus d'attribution collectives sont combinés avec les formes rudimentaires d'organisation afin de produire une mobilisation pour l'action collective*<sup>256</sup>. » C'est-à-dire des personnes habituées à partager les mêmes réalités, les mêmes difficultés, les mêmes préoccupations, les mêmes réflexions et ayant développé des automatismes dans des actions au niveau micro et parviennent facilement à se mobiliser et à agir collectivement. Au fond, ce sont ces « *contextes de micromobilisation* » qui donnent une certaine force et une raison d'être à ces organisations.

Lors des recherches dans le département de Thiès nous avons observé la force de ces structures de mobilisation infra communautaires et nous avons vu comment une

---

<sup>256</sup> McAdam, D., "Micromobilization contexts and recruitment to activism" in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi and Sidney Tarrow (eds.), *From Structure to Action*. Greenwich, CT: JAI Press, 1988

organisation communautaire de base composée à peine d'une dizaine de membres parvient à mobiliser tout un quartier et à le lever contre un projet car le jugeant inefficace pour le territoire. En fait, la rareté des ressources, financières en l'occurrence, la précarité, le besoin de reconnaissance, de légitimité, de légitimation ou le souci de pousser les décideurs à agir favorisent une sorte de jonction des différents segments de la communauté autour de l'avenir du territoire. Cette inclusivité est renforcée par la présence et l'ombre tutélaire des leaders communautaires et des chefs religieux.

Ainsi, au discours des élus et des partenaires au développement<sup>257</sup> s'ajoute celui des leaders traditionnels et chefs religieux. Au final, le processus de décentralisation au Sénégal se retrouve porter par deux béquilles différentes, en l'occurrence moderne et traditionnelle.

Au Congo, la réalité est différente. Les coopératives, mutuelles et autres groupes d'entraide restent ethnicisées et peinent à se fusionner à l'échelle territoriale pour porter un projet de développement territorial. Aussi, les chefs de village et autres leaders communautaires renforcent ces sortes d'*entre soi* en favorisant des associations à caractère ethnique. La stratégie de chaque leader communautaire est de renforcer l'influence de son ethnie, de structurer ces organisations intra ethniques afin de les rendre crédibles face à l'interlocuteur issu du centre, en l'occurrence cet acteur originellement issu du même territoire, qui revient solliciter un soutien pour une élection locale ou législative.

Contrairement aux structures de mobilisation du Sénégal, qui s'organisent avant tout pour le développement territorial, celles du Congo œuvrent pour la subsistance tout en lorgnant vers le centre. Dans ce contexte, les lieux quotidiens, (*grassroots settings*, selon l'expression Tilly<sup>258</sup>) profitent à l'acteur politique issu du centre, lequel en use pour le renforcement de son leadership, plutôt qu'à l'ensemble du territoire. Le manque de convergence entre différents segments présents sur le territoire empêche toute mobilisation structurée à l'échelle départementale.

Au final, le dynamisme des structures de mobilisations façonne aussi la trame de la décentralisation. Ces dernières peuvent rendre ce processus statique ou dynamique selon

---

<sup>257</sup> Lors de nos recherches, nous avons observé comment l'Ong Solidarité socialiste, d'origine belge, intervenait dans l'appui aux organisations communautaires de base dans quelques localités du département de Thiès.

<sup>258</sup> Tilly, C., 2004. *Social Movements 1768-2004*. Boulder, CO: Paradigm.

qu'elles font intervenir toutes les composantes locales en faisant jouer à chacun un certain rôle en fonction de son importance et de son statut. Ce dynamisme favorisé par le désir commun d'apporter des transformations sociales, le cas du Sénégal, permet de surmonter certaines pesanteurs sociales comme le poids des castes ou même la barrière entre les musulmans et les chrétiens. C'est en ce sens qu'au lieu de se figer, la décentralisation, au Sénégal, s'enrichit de la tradition et de l'apport des chefs traditionnels et leaders religieux qui contribuent à la rendre plus proche des réalités territoriales et d'impacter efficacement sur le territoire.

Surtout, le poids de la religion offre un cadre et donne du sens à l'action et à l'engagement. En effet, les acteurs politiques, élus ou associatifs, en s'appuyant sur le guide religieux, sont quelque part liés à ce dernier auquel ils ont donné leur parole et ont promis d'agir pour le collectif et d'obtenir le résultat. Ainsi, la peur de décevoir le guide religieux, et par la même occasion de décevoir Dieu, contraint l'acteur à trouver des compromis, à agir et à contribuer au développement territorial.

C'est ce poids de la religion et ce travail de composition avec les forces locales qui marquent aussi la différence entre ces deux décentralisations. Au Congo, certes le dispositif juridique fait place aux structures de mobilisation de base, aux chefs de quartier et de village, mais ces derniers ne s'en approprient pas encore. Le pluri ethnisme, instrumentalisé par les acteurs politiques, contribue à figer le processus. Aussi, la religion n'intervient pas dans la sphère publique ou dans l'action ou l'engagement politique. L'acteur entretient une relation très personnelle à la religion et ne la lie pas forcément à son engagement politique. Dieu est ici invoqué simplement pour lui demander la protection, la chance et la bénédiction personnelle et non collective. Cette réalité est renforcée par l'absence dans la sphère publique de figures religieuses aussi présentes et puissantes que les marabouts du Sénégal.

## **Chapitre II : Les formes de mobilisation et leur impact sur le territoire**

A la différence des mobilisations stratégiques impliquant des structures formelles de mobilisation, il s'agit soit des mobilisations de segments de populations dont la survie et l'avenir du territoire constitue une préoccupation ou encore des groupes formellement

organisés ou non qui militent pour les transformations sociales ou pour le développement du territoire. Dans d'autres cas, il peut s'agir de groupes ethniques qui s'organisent pour avoir une représentativité à travers le territoire par l'élection d'un des leurs au sein des instances locales.

Quel que soit le but visé par ces différentes formes de mobilisation, il est cependant nécessaire de s'interroger dans quelle mesure elles peuvent être mises en cohérence avec le développement territorial.

Cette typologie a été conçue sur la simple base de l'observation et de l'analyse des espaces politiques locaux qui a permis de répertorier les mobilisations par la société civile, le nouveau mouvement social hybride, la mobilisation virtuelle et les mobilisations ethniques

## 15. La mobilisation par la société civile

La particularité de la société civile congolaise est d'avoir été longtemps un mouvement ou des mouvements coordonnés par le parti unique. Des indépendances à l'avènement de la démocratie au Congo, les seules organisations qui existaient étaient des bras armés du parti-Etat. Il s'agissait d'organisations dites de masses qui avaient pour but de contrôler et de mobiliser la population autour du parti par une propagande d'envergure. Parmi ces organisations, il y avait l'Union de la jeunesse socialiste congolaise (Ujsc), l'Union révolutionnaire des femmes du Congo (Urfc), la Confédération syndicale congolaise (Csc), Union de la jeunesse socialiste congolaise (Ujsc), l'Union des écrivains et artistes congolais (Uneac), etc. Il était interdit, sous le régime communiste, aux individus de s'associer hors du cadre des organisations de masses. Ces organisations, disait-on, étaient le premier rempart contre le capitalisme.

Aujourd'hui, certains auteurs estiment que l'impérialisme peut désormais se déployer sans obstacle à cause de la disparition de ces organisations dans plusieurs sociétés. C'est le cas de Paul Martial qui a écrit : « *La globalisation capitaliste tente de rayer de la carte les quelques acquis qui pouvaient ça et là subsister à des décennies de soumission à l'impérialisme*<sup>259</sup>. »

---

<sup>259</sup> Martial, P., « Société civile et champ politique : Globaliser les luttes contre la globalisation capitaliste », Nouveaux cahiers du socialisme, Numéro 143, Québec 2010

Pourtant, ce système politique a étouffé toute possibilité d'émergence d'une société civile indépendante. Aujourd'hui encore, la société civile congolaise peine à s'émanciper, à se structurer et à susciter une dynamique autour de la décentralisation. C'est peut-être pour cette raison qu'elle ne parvient pas à s'imposer et à se faire entendre lors des pourparlers avec ses différents partenaires. En déclarant : « *Hier nous subissions les orientations du parti unique, aujourd'hui nous subissons les orientations des bailleurs des fonds*<sup>260</sup> », Paul Kampakol, Secrétaire général du Forum des jeunes entreprises du Congo (FJEC), fait clairement un aveu d'impuissance illustrant l'incapacité de cette société civile à se mobiliser pour la réussite de la décentralisation.

En tout état de cause, on y constate encore, de façon prononcée, les méthodes et les pratiques qui rappellent l'époque des organisations de masses. En effet, dans un département comme la Lékoumou, les associations sont essentiellement politiques.

En général ce sont des associations de soutien aux responsables politiques nationaux. C'est dans ce sens que, lors d'un entretien, Monsieur Gaston Ngoulou-Moutima, ancien préfet de région, retraité et acteur politique local, s'est laissé dire que : « *la société civile congolaise est encore famélique. Elle est très politisée et sert encore à claironner les idées politiques. Elle n'a pas encore réussi à assimiler le vrai rôle d'une société civile et à se saisir de la nouvelle donne. Son passage d'organisation de masses à la véritable société civile est difficile.* »

Ainsi présentée, on pourrait dire que cette société civile ne peut aujourd'hui jouer le rôle qui est le sien dans le cadre de la décentralisation. En effet, le fait de se limiter à être le porte-voix d'hommes politiques décrédibilise toute son action. Car elle donne l'image d'un ensemble d'associations politiques qui s'affrontent, au même titre que les partis politiques, pour la conquête du pouvoir et le contrôle du territoire.

Dans la même optique d'analyse de la maturité de la société civile congolaise, pour des grands défis sociétaux, Etanislav Ngodi<sup>261</sup> va plus loin en résumant la situation de la manière suivante : « *Le Congo ne dispose pas à ce jour d'une société civile progressiste, autonome et critique envers la situation du pays, la gouvernance démocratique, les droits humains. Celle-ci présente plusieurs faiblesses structurelles (absence de siège*

<sup>260</sup> Bulletin de liaison des membres du Fjec n° 33 Août 2010

<sup>261</sup> Ngodi, E., « *Mobilisations collectives et crises sociopolitiques au Congo Brazzaville* », Remidac/Université Marien Ngouabi, Congo

*social, ressources insuffisantes), managériales (manque d'expertise en gestion, non respect des textes statutaires et réglementaires), communicationnelles (faible visibilité, manque de transparence) et relationnelles (partenariat entre les associations, avec l'Etat, implication des populations dans l'accompagnement des actions des ANE<sup>262</sup>). Toutes ces faiblesses pénalisent les activités des organisations de la société civile. »*

Toutefois, la réalité est que dans certains départements, comme Pointe-Noire, il y a un début d'émergence d'initiatives dans le sens d'une réelle mobilisation de la société civile. Les ressortissants de Pointe-Noire et du Kouilou sont, sans aucun doute, conscients de l'impossibilité du « *retour à l'ordre royal ancien* » dans l'architecture institutionnelle actuelle de la république du Congo. Aussi, doivent-ils se douter que les habitants de ce territoire libérés, depuis longtemps, du joug colonial puissent encore accepter la domination du roi. C'est ainsi qu'à l'instar du Collectif des Originaires du Kouilou (COK), ils usent d'instruments légaux pour une mobilisation locale et des revendications au profit du développement de leur département. Ce Collectif créé et animé par madame Aimée Gnali Mambou, ancienne enseignante d'université (notamment des Universités Marien Ngouabi de Brazzaville et Université Cheikh Anta Diop de Dakar) et ancienne ministre de la Culture et des Arts, chargée du Tourisme, s'appuie sur le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) élaboré par le gouvernement dans le cadre de l'initiative « *Pays Pauvres Très Endettés* » (PPTE), dont le Congo a été admis, pour plaider le renforcement de la décentralisation « *par l'apport aux collectivités locales de moyens suffisants pour leur permettre d'assurer la fourniture de services sociaux de base et de procéder aux investissements d'intérêt local* » comme le prévoit le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

Ainsi, dès 2006, ce collectif organisa une consultation locale des ressortissants du Kouilou auquel est lié historiquement Pointe-Noire, en vue de l'élaboration des propositions à soumettre au Président de la République qui devait en tenir compte dans le budget 2007 de l'Etat.

Ces propositions allèrent dans le sens de la dynamique de mobilisation des fonds publics nécessaires aux investissements d'intérêt local, en vue de l'amélioration des infrastructures du Kouilou ainsi que de toutes les régions du Congo et de la réparation les « *dommages subis dans la région du Kouilou par les populations riveraines des*

---

<sup>262</sup> Acteurs non étatiques

*exploitations extractives* », conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution du Congo qui dispose :

« *Toute pollution ou destruction résultant d'une activité économique donne lieu à compensation* ». On constate qu'avec la décentralisation, les ressortissants du Kouilou ont une l'occasion de revendiquer plus de droits et de réclamer à l'Etat les retombées financières de l'exploitation des ressources pétrolifères dans leur espace géographique et terre de leurs ancêtres.

De l'observation des enjeux autour du contrôle des exécutifs locaux, et donc des territoires, on peut tirer les enseignements suivants :

- Dans les départements comme la Lékoumou, où le tissu économique est peu dynamique, où l'exode rural est très manifeste et où il y a très peu d'enjeux économiques, la désignation de l'exécutif local est le résultat d'interactions entre les différentes forces en présence, notamment les différentes ethnies représentées au sein des instances locales.

Au-delà du fait ethnique, le choix du ou des dirigeants est motivé par la préoccupation de sortir le département de ses difficultés économiques, sociales et structurelles. L'on cherche un homme providentiel capable d'impulser ce changement tant attendu. C'est ainsi que François Bita a été choisi comme Président du conseil départemental, alors qu'il était absent du pays et du territoire pendant une décennie.

- Cependant, dans les départements économiquement dynamiques, comme Pointe-Noire, qui sont des territoires d'immigration, les enjeux autour du contrôle des instances locales et du territoire sont plus complexes. Dans le souci d'avoir la mainmise sur ce département riche et stratégique, le pouvoir central s'arrange à y installer ses hommes. C'est autant dire que la désignation des personnalités qui président aux destinées de ce territoire échappe totalement aux électeurs. Dans ce contexte, est désigné candidat celui qui est le plus crédible pour le pouvoir central, celui qui est à même de lui garantir le contrôle du territoire et qui est adoubé par le pouvoir traditionnel local. Nul besoin de chercher un homme providentiel car le département est naturellement riche et son économie est la plus dynamique du pays. L'on cherche simplement, comme évoqué tantôt, un chef d'orchestre à même de garantir la pérennité du contrôle du territoire par le pouvoir central.

**Tableau 3 :** différence dans les enjeux électoraux entre la Lékoumou et Pointe-Noire

	Lékoumou	Pointe-Noire
<b>Economie</b>	Tissu économique peu dynamique	Economie dynamique
	Exode rural très manifeste	Territoire d'immigration
	Enjeux économiques mineurs	Importants enjeux économiques
<b>Sociologie locale</b>	Territoire pluriethnique et traditionnel avec une forte identification à l'ethnie.	Territoire cosmopolite, moderne mais dominé par l'ethnie vili, importance du roi
<b>Politique locale</b>	Désignation de l'exécutif local comme résultat des interactions entre différentes forces en présence (ethnies)	Désignation des personnalités des exécutifs locaux hors du contrôle des électeurs
<b>Enjeu électoral local</b>	Choix du ou des dirigeants motivé par la préoccupation de sortir le département de ses difficultés économiques, sociales et structurelles	Préoccupation de garantir le contrôle du territoire, surtout au profit du pouvoir central par une personnalité désignée par le pouvoir central et adoubée par le pouvoir traditionnel local
	Recherche par la population et les acteurs locaux (politiques et traditionnels) d'un homme providentiel capable d'impulser le changement	Recherche par l'exécutif central d'un chef d'orchestre à même de garantir la pérennité du contrôle du territoire par le pouvoir central et ayant les faveurs de la cour royale.

Il convient, en effet, de rappeler que par son dynamisme économique, Pointe-Noire est un pôle d'attraction démographique. Les populations d'autres départements enclavés, et faibles économiquement, émigrent dans la capitale économique pour trouver des emplois mieux rémunérés. En 1968 déjà, Vennetier écrivait : « *Pointe-Noire ressemble à une énorme éponge aspirant sans cesse la population qui l'entoure*<sup>263</sup> ». Plus récemment, précisément en 1995, dans sa thèse, intitulée "*Des pêcheurs face au développement : acteurs, stratégies et trajectoires des pêcheries vili du Congo*", soutenue à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (Ehess) de Marseille, Jean-Claude Nguingiri a écrit : « *L'attrait exercé sur les populations des villages côtiers par la ville de Pointe-Noire est un phénomène qui se poursuit encore. Les emplois salariés en général et ceux offerts dans le secteur du pétrole en particulier sont les principales causes de l'exode rural au cours de ces vingt dernières années!'. Le district de Madingo-Kayes [à quelques kilomètres de Pointe-Noire] par exemple a perdu près de la moitié de sa population alors que celle de Pointe-Noire triplait au cours de la même période*<sup>264</sup>. »

<sup>263</sup> Vennetier, P., *Pointe-Noire et la façade maritime du Congo Brazzaville*. Paris: ORSTOM, 1968, Mém. n° 26,458 p.

<sup>264</sup> Nguingiri J-C., "*Des pêcheurs face au développement : acteurs, stratégies et trajectoires des pêcheries vili du Congo*", Thèse doctorat, Ehess Marseille, 1995

Face à ce mouvement de populations venues d'ailleurs, la hantise, pour le pouvoir central et les originaires du Kouilou, est de voir émerger de nouveaux leaders locaux issus d'autres départements, mais nés et enracinés dans le Kouilou, conquérir et contrôler les instances locales. C'est aussi ce qui explique la mobilisation des Kouilois dits de *souche* qui s'organisent en collectifs comme le Cok, composé uniquement de vilis alors qu'aujourd'hui la population du Kouilou est cosmopolite.

En effet, depuis plus de cinquante ans, comme le démontrait déjà Vennetier<sup>265</sup> en 1968, le département du Kouilou, Pointe-Noire en particulier, a connu un boom démographique dû à l'arrivée des populations d'autres départements et d'autres Etats comme le Bénin qui, depuis au moins deux générations, se sont fixées dans ce coin du Congo où ils ont toutes leurs attaches familiales et leurs activités professionnelles, la pêche artisanale en l'occurrence (Bertrand Gobert<sup>266</sup>, 1983).

Ces populations qui se considèrent aujourd'hui Kouiloise et/ou ponténégrine se retrouvent sur un territoire potentiellement riche mais ne profitent pas des retombées de l'exploitation des ressources de ce territoire car il n'y a pas au Congo de formes de redistribution de richesses ciblant spécifiquement un territoire ou un groupe de populations dans une sorte de discrimination positive. Les originaires de Pointe-Noire estiment avoir une certaine priorité sur la richesse pétrolière dès lors que cette ressource est la première ressource du pays. S'estimant peu considérées, elles ont déjà engagé des actions qui ont Cette abouti, comme nous le verrons, à des mouvements sociaux jamais survenus au Congo.

### **15.1. Le nouveau mouvement social hybride**

Au Congo, jusqu'à une période récente, l'électeur considérait encore que c'est l'Etat qui était seul responsable des initiatives lancées dans le pays, sur les plans national et local. De ce fait, quand il y avait un problème d'inondation à Pointe-Noire, ce qui est d'ailleurs récurrent dans ce département, seul le pouvoir central était critiqué. Quand le maire réussissait à paver une certaine rue de la ville, c'est aussi l'Etat central qui était félicité.

<sup>265</sup> Vennetier, op. cit, page 260

<sup>266</sup> Gobert, B., *Quelques aspects socio-économiques de la pêche artisanale béninoise de Pointe-Noire*, Centre ORSTOM. Fort-de-France. Martinique, Ifremer, 1983

Le peu d'intérêt<sup>267</sup> des électeurs congolais pour les élections locales et, surtout, les émeutes de Pointe-Noire, survenues le 7 juillet 2008, à peine une semaine après les élections locales du 29 juin 2008, sont à ce titre, une parfaite illustration de cette réalité.

Que s'était-il réellement passé ? Quelles ont été les causes de ce soulèvement de la jeunesse de Pointe-Noire ?

Le 20 juin 2008 Jean Pierre Thystère-Tchicaya, ancien maire de Pointe-Noire et ancien président de l'Assemblée Nationale, décédait en France. Originaire de la région du Kouilou, cet homme était considéré comme le leader politique vili le plus important. Son leadership se justifiait non seulement par son expérience politique mais aussi par son activisme sur l'échiquier politique national. Il a été dans le combat politique depuis les années soixante, aussi bien en tant que Secrétaire général de l'Association des étudiants congolais de France (AEC) qu'en tant que membre du bureau politique du parti unique et plusieurs fois ministre.

Une majorité de jeunes congolais, ceux de Pointe-Noire en particulier, se retrouvaient dans ses idées. L'adhésion d'un bon nombre de jeunes de Pointe-Noire à son parti politique, le Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès Social (RDPS), illustre bien la fascination qu'il exerçait sur cette jeunesse qui se sentait abandonnée par l'Etat et qui trouvait en lui une sorte d'incarnation de l'espérance. En somme, Jean Pierre Thystère-Tchicaya était leur père et leur leader.

Par ailleurs, il convient de noter cette légitimité et ce prestige qu'il tirait de ses origines familiales. En effet, l'ancien édile de Pointe-Noire était issu d'un clan appelé *Tchiniambi*. Dans la tradition vili, les *Tchiniambi* font partie des vingt-cinq clans les plus importants de l'ancien royaume du Loango. Ils sont chargés d'introniser le roi.

Etant *Tchiniambi* par sa mère, le matriarcat<sup>268</sup> aidant, Jean Pierre Thystère-Tchicaya est considéré comme un *Foumou Tchiniambi*. Ce qui veut dire "*Seigneur de Tchiniambi*".

Cela explique peut-être le fait que la disparition de cet homme ait été un choc pour les jeunes vili qui ont aussitôt accusé le régime en place d'avoir laissé périr leur leader. Cette

---

<sup>267</sup> A en croire un article ("*Le scrutin n'a pas intéressé les électeurs congolais*") du bihebdomadaire congolais La semaine Africaine N° 2804 du Mardi 1er Juillet 2008, le taux de participation des élections locales de juin 2008 n'aurait pas dépassé 25%.

<sup>268</sup> Système social dans lequel le rôle de la femme est plus important que celui de l'homme

jeunesse désœuvrée<sup>269</sup>, se sentant oubliée, malgré le pétrole exploité dans leur département, décida alors de se mobiliser contre le pouvoir central. C'est ainsi que, le jour des obsèques de leur leader, ils ont lapidé le cortège présidentiel et proféré des injures contre le couple présidentiel dont la femme est aussi originaire de Pointe-Noire. Un peu partout dans la ville il y a eu pillage et destruction de biens public et privé.

Un responsable de l'opposition, Tsaty Mabilia, Secrétaire général de l'Upads, ancien parti au pouvoir, déclarait d'ailleurs à ce sujet que « *les populations de Pointe-Noire qui ont lapidé le cortège du Président de la République ont exprimé par ce geste leur ras de bol d'un pouvoir qui ne propose aucune solution idoine aux multiples problèmes sociaux auxquels le peuple fait face*<sup>270</sup> ».

En effet, on peut analyser ce soulèvement des jeunes de Pointe-Noire qui s'en prennent à l'Etat et à ses symboles, alors que leur leader devait être inhumé, à travers plusieurs prismes, notamment la tradition, l'attachement à leur département et aussi les questions socioéconomiques.

Il convient de relever le symbole que représentait ce leader à la fois proche de la famille royale et très actif sur le plan politique. La disparition du premier maire élu démocratiquement de Pointe-Noire, de celui qui incarnait encore l'espérance locale, constituait pour ces jeunes la fin de leurs espoirs. Eux qui estiment face aux difficultés économiques.

Au-delà de ce soulèvement de jeunes, suivi d'arrestations et d'une convocation des responsables vilis (chefs traditionnels et politiques) par le président de la République, il conviendrait de s'arrêter sur cette forme de mobilisation spontanée, apparemment non organisée et aux revendications pas très clairement formulées, dont l'observation et l'analyse feraient penser à ces *nouveaux mouvements sociaux* qui, durant la crise économique qui a secoué l'économie mondiale ces dernières années, ont fait florès dans des pays occidentaux.

En effet, la particularité de cette mobilisation c'est de ne pas avoir été lancée par une organisation formelle de type syndical ou politique traditionnel, de n'avoir aucun leader ni de message ou de revendication précise. Cette mobilisation, quasi spontanée, née de la

---

<sup>269</sup> Le Bureau international du travail, estime le taux de chômage de Pointe-Noire à 26,6% (chiffres de 2011)

<sup>270</sup> Naya, F., « *Pointe-Noire : la répression après les émeutes ?* », Mwindi, 14/07/2008

désespérance d'une jeunesse se revendiquant une identité, vili et *ponténégrine*,<sup>271</sup> pleurant le seul leader qui représentait encore sur le plan national le Kouilou (et Pointe-Noire) dans toute sa quintessence politique et culturelle.

Les émeutes de Pointe-Noire étaient aussi le cri d'une jeunesse réclamant une prise en compte de ses aspirations et une réponse aux difficultés auxquelles elle fait face quotidiennement. C'est à ce niveau que le mouvement social de Pointe-Noire diffère des nouveaux mouvements sociaux théorisés depuis plusieurs années par Alain Touraine<sup>272</sup> et Ronald Inglehart qui, quant à lui, traite ce sujet dans "*La révolution silencieuse*" (1977) et dans "*La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*" (1993).

Dans ces ouvrages, ces deux sociologues démontrent dans quelles mesures les nouveaux enjeux portés par les « *nouveaux mouvements sociaux* » seraient liés à la montée de valeurs « *post-matérialistes* » et le fait que ces mouvements aient en commun d'autres préoccupations que celles relatives aux besoins économiques.

Touraine, par exemple, estime que ces mouvements contribuent au changement social et à l'évolution des normes. Cela les différencierait, d'une certaine manière, du mouvement social traditionnel des ouvriers.

Inglehart estime que les sociétés modernes sont celles dans lesquelles l'essentiel des besoins des individus sont satisfaits et où les individus ont pris conscience du monde dans lequel ils vivent. Leurs principales revendications seraient aujourd'hui orientées sur « *la reconnaissance des identités sociales* », généralement dévalorisées ou stigmatisées, et la quête de l'estime de soi. Tous ces mouvements viseraient alors à se construire une identité sociale valorisante.

Or, cette réalité ne se retrouve qu'en partie dans la situation locale de Pointe-Noire où les préoccupations socioéconomiques sont encore pressantes (chômage, sous-scolarisation, absence ou insuffisance criarde de services sociaux de base, difficultés d'accès à ces services...) et où les identités sociales sont quelque peu dévalorisées. Il est, en effet, courant d'entendre à propos des jeunes de Pointe-Noire des clichés tels qu'ils ont pour activité principale la fréquentation des *ngandas*<sup>273</sup> et l'alcool, qu'ils sont paresseux alors

---

<sup>271</sup> Habitant de Pointe-Noire

<sup>272</sup> Alain Touraine a traité le sujet des nouveaux mouvements sociaux dans plusieurs ouvrages : *Sociologie de l'action* (1965) ; *La conscience ouvrière* (1968) ; *La production de la société* (1973) ; *Le mouvement ouvrier* (1984) ; *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui* (2005)

<sup>273</sup> Bars ou débits de boissons généralement de fortune

qu'entre-temps l'impression générale est que les pouvoirs publics locaux ne mettent pas en place des politiques publiques réelles de formation et d'emploi des jeunes pour les inciter à entrer dans des circuits économiques.

Au final, on serait tentés de croire que le mouvement social survenu à Pointe-Noire est un nouveau mouvement social hybride dans la mesure où il est vraisemblablement lié à la fois à des préoccupations pour le moins matérialistes, notamment leur mise sur agenda comme politiques publiques, et à la reconnaissance de certaines identités sociales locales.

En effet, ces jeunes qui avaient osé défier l'autorité, ce qui est très rare au Congo, avaient montré par cet acte une sorte de ras-le-bol de vivre dans des conditions difficiles sans perspective d'avenir. Le décès du leader local et national était pour eux une occasion, mieux un prétexte pour revendiquer non seulement des conditions de vie dignes, mais aussi le particularisme Kouilois mêlant modernité et tradition. Leur souhait est d'être traités comme des citoyens d'une cité riche, de bénéficier des retombées de l'exploitation des ressources pétrolifères issues de leur territoire.

Ce genre de mouvements est susceptible d'émerger dans des contextes de chômage galopant et de précarité sur des territoires potentiellement riches, mono ethniques à l'origine, mais devenus pluri ethniques avec le temps, notamment grâce à des mouvements de populations qui viennent s'installer sur un territoire et s'y fixent durablement. La pauvreté des autochtones en est l'un des facteurs, alors que ceux venus d'ailleurs tendent à se développer un certain capital économique car leur installation sur ce territoire a été avant tout motivée pour des besoins économiques. Une situation quasi similaire est survenue en Afrique du Sud où les populations noires sud-africaines s'en prenaient aux immigrants noirs, les accusant d'être venus profiter de leurs emplois alors qu'eux-mêmes, les nationaux, s'enfonçaient sans cesse dans la pauvreté.

La différence c'est que les sud-africains ont agi par xénophobie en s'attaquant aux immigrants, alors que les jeunes de Pointe-Noire n'ont pas stigmatisé l'autre, mais plutôt ils ont revendiqué, auprès de l'autorité nationale, des meilleures conditions socio-économiques pour leur territoire et proportionnellement à ses richesses.

On peut supposer que par ce mouvement, la jeunesse de Pointe-Noire s'attendait à une réponse positive de l'Etat qui aurait pu se traduire par la prise en compte des revendications des jeunes, par des réalisations sur le plan local en termes de mise en œuvre de politiques publiques répondant aux réelles besoins des jeunes de cette cité. Mais la réponse a été plutôt politique.

En effet, hormis l'incarcération<sup>274</sup> de quelques manifestants, puis la convocation des notables vilis à la présidence de la République pour explications, car il leur a été reproché d'avoir laissé les jeunes agir, la réponse la plus symbolique a été la nomination plus tard d'un ressortissant du Kouilou (Pointe-Noire) au poste de Ministre de l'éducation civique et de la jeunesse.

Cela peut expliquer le fait que, à peine nommé, l'un des premiers actes de ce ministre, Anatole Collinet Makosso, qui serait intéressé<sup>275</sup> par la mairie de Pointe-Noire et qui, ironie de l'histoire, a été battu aux élections législatives par le fils aîné de Jean-Pierre Thystère Tchicaya, a été d'aller dialoguer avec les vendeurs des marchés de Pointe-Noire<sup>276</sup>.

En effet, après les émeutes de la faim au Sénégal et ce mouvement des jeunes, il fallait anticiper un effet d'entraînement en évitant d'autres mouvements sociaux dans cette ville réputée pour la vie chère. Pour cela, il fallait commencer l'action d'éducation civique par un dialogue avec les acteurs économiques primaires locaux, ceux qui font quotidiennement face à la grogne de la population se plaignant de l'inflation alors que les salaires ne suivent pas. Il fallait aussi commencer par sensibiliser ces parents sur la nécessité de responsabiliser leurs enfants en leur apprenant à se prendre charge car l'Etat n'aurait plus suffisamment de moyens pour apporter des réponses à toutes leurs doléances. C'est dans cette optique qu'il avait tenu le discours suivant : « *Le message que je voulais faire passer est de vous dire que le coût de la vie aujourd'hui ne répond plus aux revenus des parents. Ainsi, quand l'enfant atteint 18 ans ou plus, il peut exercer en période de vacances une activité commerciale, question d'aider ses parents pour la rentrée scolaire*<sup>277</sup> »

---

<sup>274</sup> Selon un rapport d'Amnesty international, à la suite de ces évènements, plus de 30 personnes ont été interpellées (<http://report2009.amnesty.org/fr/regions/africa/congo>)

<sup>275</sup> La Lettre du continent, n° 619 du 22 septembre 2011

<sup>276</sup> Les Dépêches de Brazzaville n°1341 - Mercredi 5 octobre 2011

<sup>277</sup> Les Dépêches de Brazzaville, op. cit, page 266

Eu égard à ce qui a été précédemment évoqué, on peut s'interroger sur cette stratégie de l'Etat. Comment répondre à un mouvement social local par une nomination politique ? Autrement dit, dans un contexte de grogne sociale, de réclamation d'avantages socio-économiques et de revendication d'une certaine identité, la nomination d'un fils du pays peut-il suffire pour calmer des tensions sociales ?

La réponse à cette interrogation pourrait se trouver dans la qualité et le statut de la personnalité ou l'institution appelée à trouver la solution au problème posé. En effet, dans le cas de ce mouvement social, les invectives étaient dirigées sur le chef de l'Etat qui s'était senti personnellement visé. C'est ainsi qu'afin d'apporter une réponse à la situation, il décida de nommer son conseiller technique qui se trouvait être aussi le directeur de cabinet de son épouse.

Tout compte fait, à un problème local la réponse apportée a été nationale. Le problème qui se pose localement demeure donc irrésolu. Qui plus est, on constate que les autorités semblent se décharger en suggérant aux parents de trouver des solutions à la crise de la jeunesse de Pointe-Noire.

A y réfléchir, on se demanderait si les autorités n'auraient pas dû pousser un peu plus loin en scrutant les vraies causes de ce mouvement social. Au cas où cette crise auraient des racines locales, une réponse adaptée et prenant en compte les aspirations de cette jeunesse aurait peut-être pu avoir d'autres effets sociaux et économiques locaux.

Or, vraisemblablement, ni les autorités locales ni les autorités nationales n'auraient saisi la quintessence du message que recouvrait cette mobilisation. Aussi, pour ce cas, les mobilisations n'ont pas eu dans l'immédiat d'effet sur le développement territorial en termes de réalisations physiques et de mise sur agenda de politiques publiques locales comme réponse à ce mouvement social. Le problème ici s'est trouvé aussi bien dans la manière dont le message a été adressé que dans l'organisation de ce mouvement. Son caractère spontané, le fait que le message n'ait pas été clair et l'absence d'un leader n'ont pas permis de le rendre crédible et d'aboutir à des actions spécifiques avec un effet sur le développement territorial.

Par ailleurs, les jeunes, par leur démarche, ont sauté l'échelon local pour s'adresser à directement à l'échelon national. Cela s'explique par l'ignorance par les mandants du rôle des institutions locales. En effet, habitués à l'Etat centralisé, les populations n'ont pas encore intériorisé les missions de proximité des collectivités locales.

Cela étant, depuis quelque temps, de plus en plus de personnes ont compris que les questions de voirie, d'aménagement de voies et autres questions sociales de base relèvent de la clause générale de compétence des collectivités locales. C'est ainsi que, faute de se mobiliser pour critiquer ou revendiquer l'amélioration de leurs conditions de vie, les populations ont depuis choisi d'autres formes de mobilisation pour faire entendre leurs revendications.

Il conviendrait tout d'abord de noter que, contrairement aux Sénégalais, les Congolais n'ont pas l'habitude de se mobiliser, d'organiser des *sit-in* ou des opérations coup de poing afin de revendiquer certains droits. Le poids des pratiques de l'époque du parti-Etat s'y ressent encore.

A cette époque, toute manifestation était considérée comme activité subversive et donc susceptible à des arrestations et à des poursuites judiciaires. Aussi, les arrestations qui avaient suivi le mouvement de juillet 2008 n'encouragent pas la population à se mobiliser. Les populations congolaises se rappellent encore les trois morts de la fusillade surprise contre une marche de l'opposition au rond-point du Centre Culturel Français de Brazzaville le 30 novembre 1992<sup>278</sup>. Tout ce passif est, quelque part, une des explications de la démobilisation sociale qu'on constate aujourd'hui dans les dynamiques de la décentralisation au Congo.

Pour autant, de toute cette situation, nous pouvons retenir que la décentralisation ne semble pas encore ancrée sur les territoires congolais. Taux d'abstention record par-ci, démobilisation locale par-là, les acteurs locaux, pris dans leur généralité n'ont d'yeux que pour le pouvoir central. Pour tout le monde, c'est le chef de l'Etat qui est la solution. Il leur est encore difficile de s'adresser directement aux autorités locales car ne pouvant distinguer l'action locale de l'action gouvernementale. L'ombre de l'exécutif central étant encore présente sur l'échiquier local, à toutes leurs difficultés ces acteurs feront appel au pouvoir central et lui rendront responsables de leurs problèmes.

Cependant, on peut noter que, de 2008 à aujourd'hui, les mentalités ont sensiblement évolué. Différents acteurs commencent à comprendre où commence et s'arrête la responsabilité de l'Etat et à quel moment le maire doit agir. En effet, depuis ces

---

<sup>278</sup> Ossébi H., *De la galère à la guerre : jeunes et Cobras dans les quartiers Nord de Brazzaville, Politique Africaine*, n° 72, 1998

mouvements sociaux de Pointe-Noire et les communications qui s'en sont suivies, les acteurs ont commencé à comprendre qu'au lieu de se mobiliser contre le centre, il faudrait plutôt s'attaquer à la périphérie. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui les habitants de Pointe-Noire, manquant toujours de plate-forme de revendications et de mobilisations, ont opté pour une mobilisation sur la toile, via des réseaux sociaux ou des blogs, pour dénoncer ce qu'ils considèrent comme une véritable incompetence des autorités locales lesquelles, malgré le poids de Pointe-Noire dans l'économie nationale, n'arrivent pas à moderniser la ville. La mobilisation via ces canaux de l'information leur permet en fait de dénoncer, de sensibiliser l'opinion locale, nationale ou internationale sans être identifiés.

## **15.2. La mobilisation virtuelle**

La mobilisation virtuelle est cette mobilisation qui se fait essentiellement à travers les réseaux sociaux notamment des blogs et des profils créés sur Facebook. Les intervenants qui ne se connaissent pas et qui ne se sont jamais rencontrés physiquement se retrouvent sur un espace virtuel et débattent des problèmes et de l'avenir du territoire. Ces échanges permettent des prises de position, la formulation des propositions, des projets de territoire et la proposition d'actions concrètes. L'analyse de ces espaces permet de voir une certaine évolution de la perception de la décentralisation et du développement territorial dans la mentalité des acteurs.

En effet, sur plusieurs blogs ou forums relatifs à la ville de Pointe-Noire, on peut constater non seulement l'évolution du discours et de la perception qu'ont de la décentralisation les acteurs, les usagers en l'occurrence, mais aussi l'intérêt de plus en plus grandissant des populations pour le développement territorial. Avec le temps, le chef de l'Etat n'est plus considéré comme le seul responsable des malheurs de la population et du sous-développement territorial. Le maire de la ville est aujourd'hui directement indexé. Sur l'un de ces blogs, j'ai pu par exemple relever la diatribe d'un internaute qui, dans un texte intitulé *"Pointe-Noire : la municipalité coupable de négligence"*, écrit : « *Il est totalement inconcevable, depuis leur prise de service en août 2008 que le bureau exécutif du conseil municipal de Pointe-Noire n'applique pas les recommandations exigeant de ce dit conseil la réhabilitation des structures de canalisation du centre-ville, vieille de l'époque coloniale. Monsieur le maire, comme à l'image de son confrère de*

*Brazzaville, a dépensé ses millions pour goudronner les grandes artères du centre-ville ignorant totalement la réalisation des collecteurs d'eau. Cette opération de séduction à l'égard de la population ne peut résister à la force de la réalité. Quelles conséquences peut-on tirer de cette situation ?<sup>279</sup> » Cette intervention, faite en novembre 2010 à la suite des inondations à Pointe-Noire illustre parfaitement la prise de conscience par certains mandants du rôle de la municipalité.*

*Dans la même optique, dans une tribune intitulée "Pointe-Noire paye l'absence de politiques d'assainissement"<sup>280</sup> " un autre internaute a écrit : « Qu'on me donne seulement cinq ans, pas plus, je transforme Pointe-Noire en Nizza la Bella<sup>281</sup>. Je trace une promenade sur le bord de mer que va sillonner un tramway. J'aménage les plages pour attirer le touriste, je développe l'infrastructure hôtelière. Des boulevards haussmanniens vont quadriller la ville en éventail. J'enterre les caniveaux sous forme d'égout. Toutes les routes seront bitumées. Basta.*

*Comment financer tout ça ? Par la taxe pétrolière. Si ENI, Total-Fina ne paient pas, alors na nganda<sup>282</sup>! Au passage, j'embastillerai Bouity-Viaudo [l'actuel maire] pour paresse municipale. »*

*Au même moment, un autre internaute, sur un autre forum, dénonce l'insouciance des dirigeants locaux et nationaux sur la situation des populations subissant les affres des inondations. Ce dernier, dans une tribune intitulée "Images de Pointe-Noire entre poliomyélite et inondations"<sup>283</sup>, écrit : « Triste spectacle d'une ville abandonnée et insalubre, au moment où les membres du gouvernement sont mobilisés à défendre le chef de l'Etat cité dans l'affaire des « Biens mal acquis » qui vient d'être relancée en France. Ces derniers rivalisent en effet d'éloquence, se relayant dans les médias, car l'heure est à celui qui plaidera le mieux la cause du président contre les méchants Français, histoire de rehausser sa cote au palais de Mpila. C'est aujourd'hui leur seule préoccupation : la catastrophe sanitaire de la poliomyélite - qu'on minimise, malgré la*

<sup>279</sup> <http://berijc.over-blog.com/article-pointe-noire-la-municipalite-coupable-de-negligeance-61388268.html>

<sup>280</sup> <http://www.congopage.com/forums/viewtopic.php?f=1&t=12367>

<sup>281</sup> Nice la belle

<sup>282</sup> Cela signifie « dehors ! » en langue locale

<sup>283</sup> [http://www.mwinda.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=576:images-de-pointe-noire-inondee&catid=101:article](http://www.mwinda.org/index.php?option=com_content&view=article&id=576:images-de-pointe-noire-inondee&catid=101:article)

*campagne de vaccination commencée mercredi 17 novembre [2010]- et les inondations sont secondaires à leurs yeux ; il est vrai que cela ne paie pas pour leur carrière. »*

La particularité de cette mobilisation est d'être virtuelle. C'est, généralement, le fait de citoyens ou des congolais de la diaspora qui choisissent internet comme une sorte d'exutoire où s'épanche leur désir de changement et de développement territorial.

Cette mobilisation virtuelle, plutôt très active, d'autant plus qu'elle est la seule véritable dynamique permanente réclamant le changement des politiques publiques nationales et locales au Congo, souffre de la limite de ne toucher qu'une faible partie de la population. En effet, l'importante fracture numérique dans ce pays, où seule une faible partie de la population a accès à internet, ne permet pas une mobilisation à l'échelle des territoires locaux et régionaux à même de pousser les pouvoirs publics à concevoir autrement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ayant des impacts territoriaux caractérisés.

Une autre particularité de cette forme de mobilisation c'est d'être dénué de toute appartenance ethnique. Tous les intervenants s'emploient à défendre le territoire et en appelle au sursaut des autorités pour que Pointe-Noire puisse être appréciée à sa juste valeur et en fonction de ses potentialités économiques. C'est l'une des différences avec le département de la Lékoumou où les acteurs ont tendance à s'organiser en fonction de l'ethnie sans pour autant favoriser sérieusement une convergence de vision du développement territorial.

Toutefois, il est difficile d'apprécier concrètement l'efficacité de cette approche virtuelle, avec une absence d'emprise directe sur les territoires, tant qu'elle n'est pas intégrée aux autres formes de mobilisation. Certains de ses acteurs doutent même des effets qu'elle peut produire mais estiment que c'est un début qui peut avoir des résultats à long terme. C'est le cas d'A.BM., acteur très actif sur les réseaux sociaux, initiateur de la plate-forme appelée "*Engagement citoyen*", qui a concédé ceci : *« Pendant longtemps il a été impossible, parce que prohibé, de se constituer en association ou d'organiser des mouvements de revendication des droits et d'interpellation des autorités. Il y a eu quelques tentatives, çà et là, qui se sont soldées par des arrestations ou même des assassinats. Nous n'avons pas été préparés à nous mobiliser ou à nous organiser. Du coup, Internet nous offre une opportunité inouïe. Nous pouvons nous exprimer librement et partager nos points de vue sur les réalités de nos territoires. Nous pouvons même*

*dénoncer certaines autorités, quand la presse et les médias ne le peuvent pas car étant très muselés ou pratiquant l'autocensure. La seule limite c'est que cet outil reste intellectuel et n'intéresse que des lettrés et les jeunes. Les plus âgés ne sont pas impactés. Pire encore, la fracture numérique et le coût de la connexion ne permettent pas à tout le monde d'avoir accès à l'information et surtout à nos réflexions. Au moins, nous savons que les entourages des autorités lisent tout ce que nous dénonçons, suggérons ou revendiquons. Nous sommes conscients qu'ils infiltrent nos groupes sur la toile et répercutent forcément ces informations à leurs chefs. »*

Il convient de relever ici l'attachement au territoire. Ces acteurs sont moins virulents avec les acteurs politiques nationaux qu'avec les locaux. Cette tendance a été exacerbée par l'avènement de la décentralisation qui pousse les usagers à être plus exigeants avec les pouvoirs publics locaux lesquels sont élus à coups de promesses. Ainsi, faute de plate-forme réelle à partir de laquelle ils peuvent formuler leurs préoccupations, ces jeunes s'organisent virtuellement et finissent même par tisser des liens sans pour autant se voir physiquement.

Ces mobilisations virtuelles peuvent être le début des mouvements pour une décentralisation efficace dans la mesure où elles illustrent dans un sens l'appropriation par certains acteurs des problèmes locaux et leur implication dans le processus. Cette démarche leur permet de s'attaquer aux problèmes des territoires et de dessiner leur devenir. Ce faisant, ces mobilisations transcendent la question ethnique, le fait partisan et traitent directement des difficultés communes à toutes les populations tout en dénonçant l'apathie et l'inconséquence des autorités locales.

Cela étant, comme il a été clairement exprimé, les mobilisations les plus perceptibles sont celles basées sur des considérations ethniques. Ces dernières sont prégnantes en milieu rural ou semi-rural.

### **15.3. Les mobilisations ethniques**

Au Congo, l'engagement sur la voie de la décentralisation a été l'occasion de défaire et recomposer l'échiquier sociopolitique longtemps dominé par des organisations dites de masse qui n'étaient autre que des bras armés du pouvoir central. Cette recombinaison des

arènes politiques locales a surtout été favorisée par l'émergence de nouvelles formes de mobilisation et la manifestation des antagonismes tribaux, dans une certaine mesure. Cela s'est traduit, dès l'ouverture démocratique, par une course effrénée à la création de partis politiques. Plus de quatre-cents partis politiques ont été créés, pour une population de plus de deux millions cinq-cents mille habitants<sup>284</sup> dont cinquante-deux ethnies. Ces partis politiques s'apparentaient plutôt à des associations tribalo-ethniques dans lesquels les membres étaient majoritairement issus de l'ethnie du leader du parti. En réalité, c'était des formes de mobilisation qui ne disaient pas leur nom. Des mobilisations tribalo-ethniques sur le plan national pour la conquête du pouvoir. Cette stratégie qui n'a pas marché au niveau national semble trouver un autre terrain d'expérimentation et/ou d'application au niveau local, avec la décentralisation.

Cette situation a pu être analysée dans le département de la Lékoumou. En effet, depuis l'avènement de la démocratie au Congo, ce département constituait un des bastions de l'Union panafricaine pour la démocratie sociale (Upads) de l'ancien président Pascal Lissouba. Ce parti politique y a régné sans partage, durant la mandature du président Lissouba, raflant aussi bien les élections locales que législatives.

Le président Pascal Lissouba avait, grâce à son parti et son charisme, réussi à fédérer plusieurs ethnies et à créer une certaine identité régionale. Son parti politique, qui régnait aussi sur les départements comme la Bouenza et le Niari, avait fait oublier pendant quelques années des vellétés d'exacerbation de formes d'appartenance ethnique au sein de ces trois régions. Or, aujourd'hui, tout porte à croire que le phénomène d'identification à une ethnie était simplement resté en état de latence. Le président Lissouba déchu et parti en exil, l'absence d'un vrai leader a vite créé une scission entre ces ethnies qui se regardent désormais presque en chiens de faïence.

Cette identification quasi-systématique à l'ethnie est sans aucun doute un frein à la définition et la mise en œuvre de programmes de développement territorial. En effet, la formation au sein des arènes politiques de groupes à caractère tribalo-ethniques peut facilement empêcher l'émergence d'un esprit et d'une vision collective de développement territorial, d'autant plus que l'individu s'identifie à son ethnie plutôt qu'à son territoire. C'est ce sens que, parlant du cas français, Catherine Neveu<sup>285</sup> considère

---

<sup>284</sup> Statistiques de 1990

<sup>285</sup> Abéles, M., Henri-Pierre, J., Neveu, C., in « *Anthropologie du politique* », Paris, Armand Colin, 1997

que « *la centralité affichée de la citoyenneté, comme dans le cas français par exemple, conduit souvent à une sous-estimation de la vitalité d'autres appartenances collectives ou individuelles. Inversement, l'importance attachée à celles-ci peut aboutir à une occultation de dimensions relevant de la citoyenneté politique* ».

Pour autant, il convient de rappeler qu'entre-temps il ya eu une guerre en 1997. Ces évènements socio-politico-militaires ont sérieusement érodé le capital politique acquis par l'Upads. En effet, l'une des conséquences de ce conflit a été le départ en exil des principaux leaders politiques locaux et nationaux de ce parti. Ces derniers avaient laissé derrière eux un champ vide dans leurs fiefs respectifs. Durant près de cinq ans ils n'avaient eu aucun contact avec leurs électeurs. Ce vide a vite favorisé l'émergence de nouveaux leaders politiques locaux et de nouvelles forces politiques. C'est le cas du Pôle des jeunes républicains<sup>286</sup> (Pjr), parti créé par le fils de l'actuel président de la république et aujourd'hui fusionné au PCT, parti au pouvoir. Cette nouvelle entité politique avait, selon un acteur politique local, « *désintégré l'Upads* ». En effet, certains anciens membres de l'Upads issus de ce département ont été élus député et/ou conseiller départemental sous la bannière du Pjr. Il semblerait d'ailleurs, à en croire ce même interlocuteur, que le Pjr a été créé dans une stratégie et par la volonté du président de la république de ne plus être dépendant des anciens caciques de son parti et des anciens leaders locaux. Il aurait encouragé son fils à créer un parti politique qui aurait, entre autres, pour objectif de faire émerger de nouveaux leaders politiques.

En tout état de cause, la décentralisation au Congo a suscité de nouvelles dynamiques. Dans le département de la Lékoumou cette dynamique traduit surtout par des tensions tribalo-ethniques larvées. Ces tensions longtemps étouffées par le parti-Etat se sont libérées avec la décentralisation ; la bataille pour le contrôle des institutions locales a accentué cette tension tacite. L'élection du bureau du conseil départemental dont le siège se trouve à Sibiti, chef-lieu de département, a été au centre de tractations entre différentes ethnies du département de la Lékoumou.

Sibiti, siège des institutions départementales, est géographiquement et historiquement occupé par les ethnies *yaka* et *lali*. Les autres ethnies comme les *tékés* et les *kotas* viennent des petites localités comme Bambama, Komono, Zanaga, etc. Les *yakas* et les *lalis* considèrent les autres ethnies comme des étrangers venus profiter des avantages

---

<sup>286</sup> Le Pôle des jeunes républicains (Pjr) a, depuis, été dissout et fondu au sein du Parti congolais du travail (Pct), parti au pouvoir.

qu'offre Sibiti, principal centre administratif de la région. Ils refusent que les non natifs de cette localité puissent y avoir accès à la terre. Quant aux *tékés*, ils se considèrent comme l'ethnie majoritaire de la région. Enfin les *kotas*, peu nombreux, se disent intelligents, lettrés et se caractérisent par un repli identitaire.

Lors de la désignation du bureau du conseil départemental, un front des autres ethnies s'est constitué contre les natifs de Sibiti. Ce front qualifié par mon interlocuteur de « *revanche des majoritaires contre les autochtones* » s'est constitué au-delà des lignes politiques mais en fonction des appartenances ethniques. En effet, les *tékés* de tous les partis en présence, épaulés par les *kotas*, avaient décidé de ne pas suivre les consignes de leurs partis politiques respectifs en élisant un bureau constitué de personnalités issues de petites localités.

On peut résumer cette situation comme un « jeu », où s'affrontent et se confrontent les acteurs sociaux autour des leaders de faction [Bailey, 1971]<sup>287</sup>. Cette situation rappelle d'ailleurs le principe de *l'opposition-complémentaire* d'Edward Evan Evans-Pritchard<sup>288</sup> qui estimait que « *dans des situations conflictuelles, les segments isolés fusionnent en une unité plus vaste d'extension équivalente à celle du groupement adverse.* »

Pourtant toutes ces ethnies étaient réunies au sein de l'Upads et soutenaient l'ancien président Pascal Lissouba. Mais une fois la décentralisation engagée, chacune des ethnies a voulu se positionner politiquement afin de ne plus subir les politiques imposées par les autres.

Ces enjeux illustrent dans un certain sens le fait que ces ethnies distinguent les mobilisations politiques sur les plans national et local. Autant elles s'étaient réunies pour conquérir le pouvoir sur le plan national, autant elles s'affrontent pour le contrôle des institutions politiques locales. Au fond, ces frictions entre ethnies illustrent simplement le fait que ces alliances entre groupes de populations, au niveau national, n'ont été que circonstancielle. C'est d'ailleurs ce que Sophie Lecanu tente d'expliquer quand elle écrit<sup>289</sup> : « *Par exemple, l'UPADS de Pascal Lissouba est sortie victorieuse des élections de 1992 en faisant appel à l'identité « Nibolek », créée de toute pièce durant la campagne électorale. Le mot a été inventé à partir des premières lettres de trois régions*

<sup>287</sup> Bailey, F. G., *Les règles du jeu politiques*. Etude anthropologique, Paris, PUF, 1971

<sup>288</sup> Evans-Pritchard, E., E., *Les Nuer. Description des modes de vie et des institutions politiques d'un peuple nilote*, Ed. Gallimard, 1939.

<sup>289</sup> Lecanu, S., *Identités de papier : Les « ethnies » au Congo-Brazzaville : un instrument politique*, Indésens, juin 2003

*administratives du Sud du pays : le Niari, la Bouenza et la Lékoumou. Ce regroupement ne correspond alors à aucune identité réelle, ces trois régions au découpage purement administratif rassemblant des groupes culturels divers. »* C'est aussi dans ce contexte que trouve tout son sens l'analyse de Catherine Neveu qui affirme<sup>290</sup> : « *la vie politique est marquée par une alternance entre les alliances et les affrontements, les frissons et les fusions* ».

Ces ethnies, en se mobilisant au niveau national, se disaient que la redistribution des postes est plus facile quand on a conquis le pouvoir central. Il y a assez de postes et que chaque ethnie pouvait y trouver son compte. Or, au niveau local, une redistribution de postes est plus difficile à cause de l'importance des postes à pouvoir. Aussi, sur le plan local il y a une survivance de vieux conflits ethniques et des sentiments de rejet des uns par les autres. C'est ainsi que dans le cadre de la décentralisation congolaise, du moins pour le cas de la Lékoumou, les populations, mieux les ethnies se mobilisent en fonction de leurs intérêts et du renforcement de leur pouvoir à travers le département.

Cette situation s'explique par le fait que dans le contexte des décentralisations en Afrique, le territoire demeure la principale richesse permettant aux parties prenantes de se valoir dans les échiquiers. Au lieu de rassembler les différents groupes autour d'un projet de territoire dans le sens de la définition du territoire par Pierre Teisserenc (Teisserenc, 1994), les acteurs locaux découpent le territoire en portions de pouvoir que l'ethnie ou le groupe majoritaire finit par rassembler en un seul bloc et impose ainsi sa domination par la conquête des institutions. Cette réalité est aussi valable au Congo qu'au Sénégal

Par ailleurs, les politiques publiques menées sur les plans national et local n'ont pas les mêmes effets sur les populations. Alors que celles mises en œuvre sur le plan national apparaissent lointaines pour des populations, celles engagées localement les touche directement. Cela explique cette mobilisation qu'on peut constater dans les localités autour de la décentralisation. Voir son fils, son neveu, son oncle ou son proche parent au sein des institutions locales est non seulement une fierté mais aussi et surtout une garantie de bénéficier des retombées des actions qui seront engagées. C'est aussi pour cette raison que, pour le cas du département de la Lékoumou, lors de la désignation des instances locales, les suffrages se sont faits en fonction d'appartenance ethnique et non

---

<sup>290</sup> Neveu, op. cit, page 273

idéologique ou partisane. A cela il convient d'ajouter que l'espace politique local est celui où s'exprime encore avec force la tradition, où le pouvoir du chef traditionnel y est encore réel. Ce dernier influe d'ailleurs sur l'action politique locale.

D'ailleurs, à ce propos, à l'orée des indépendances africaines, François Luchaire<sup>291</sup> écrivait déjà : « *La vie politique africaine s'est établie à une époque de transition sinon de rupture entre la société traditionnelle et une société moderne. « Dans cette Afrique si jeune et si vieille la fois » disait un jour un haut commissaire devenu ensuite ministre de la France Outre-mer, la société africaine est la recherche de ses Cadres. Elle a des cadres anciens, ce sont ses chefs traditionnels, ceux qu'on appelait jadis « les vrais chefs de l'empire » ; ils lui viennent de l'organisation tribale aussi ancienne que l'apparition de l'homme en Afrique, l'autorité de ces chefs a été à peine entamée par les apports des « religions du livre » : l'Islam d'abord ne s'est pas attaqué aux cadres traditionnels ; au contraire il s'est transformé en installant dans la société africaine qui a donné à « l'Islam noir » un particularisme très net à base de traditions locales, le christianisme n'a pas non plus détruit les anciennes structures : nombre de prêtres catholiques ou de pasteurs protestants sont issus de la société tribale, tout au plus certaines personnes en nombre limité se sont trouvées gagnées à un nouveau genre de vie qui en a fait des détribalisées. »*

En revanche, la situation observée dans la Lékoumou n'est pas la même que celle du Kouilou et de Pointe-Noire. On a pu voir que dans la Lékoumou, à cause d'une diversité d'ethnies et pour des raisons sociologiques, le fait ethnique prime sur l'intérêt général pour tout ce qui concerne le contrôle de l'espace public. *Quid* de Pointe-Noire ?

Pointe-Noire, et le reste du Kouilou, par contre, ont la particularité de n'être habité originellement que par deux ethnies, notamment les *vilis* et les *yombés*. Les *vilis* sont les plus nombreux et habitent les grands centres urbains comme le département de Pointe-Noire, alors que les *yombés* sont originaires de zones montagneuses et forestières, le Mayombe en l'occurrence. Hormis les questions foncières [Katz, Nguingui, 1999], les antagonismes entre ces deux ethnies sont moindres ou moins frontaux car les *vilis* se considèrent naturellement légitimes du fait de leur appartenance à l'ethnie du roi Mâ Loango.

---

<sup>291</sup> Luchaire, F., « *Les Grandes Tendances de l'Evolution Politique en Afrique Noire* », In: Revue française de science politique, 9e année, n°3, 1959. pp. 578-597.

Pour autant, cela va sans dire que ces derniers rejettent d'une certaine façon les *yombés* qu'ils estiment moins civilisés. C'est cet antagonisme que Frank Hagenbuechek-Sacripant explique quand il écrit : « *les Bavili de la région de Diosso, imbus de leur primauté traditionnelle dans le royaume, se targuent d'un raffinement de langage et de comportement inconnus de leurs voisins Bayombe, qui « mangent du poisson pourri » et « consomment jusqu'aux intestins du gibier*<sup>292</sup> ».

Sur un territoire où il n'y a que deux ethnies, capituler devant les *vilis* serait se faire écraser pour toujours. C'est autant dire que les *yombés* ne se laissent pas faire. C'est ainsi qu'ils tiennent tête aux *vilis* en leur montrant qu'ils ont aussi des atouts et des arguments à faire valoir. C'est dans ce sens que, pour montrer ce tête à tête *vilis-yombés*, Frank Hagenbuechek-Sacripant écrit : « *En revanche, les Bayombe, fiers de la fertilité de leur pays, ne se font pas faute de manifester leur condescendance pour les Bavili, moins favorisés sur ce plan par la nature. L'amélioration de nombreux budgets due à l'extraction de l'or en pays Yombe n'est pas pour modifier cet antagonisme*<sup>293</sup>. »

Au fond, à Pointe-Noire, le faible nombre d'ethnies originaires du département limite la probabilité d'affrontements interethniques et d'éparpillement d'efforts pour le développement territorial. Aussi, la forte présence d'acteurs originaires d'autres ethnies, au lieu d'être un facteur d'instabilité et de dissensions, contribue curieusement à homogénéiser le climat politique avec bien sûr un monopole des originaires sur le contrôle des institutions décentralisées.

Pour autant, on ne peut dire que le Kouilou est un département paisible en tous points d'autant plus que des affrontements intra ethniques existent autour du contrôle du territoire et/ou des ressources naturelles. En fait, il s'agit des mobilisations d'acteurs qui se constituent des clans, généralement issus du même groupe ethnique, qui se positionnent et s'opposent pour le contrôle du territoire ou l'acquisition de tels ou tels avantages. C'est d'ailleurs dans cette perspective que Ester Katz a écrit : « *la coloration ethnique des revendications au Kouilou est toutefois à nuancer. Nous avons vu que des membres de la même ethnie peuvent s'affronter, entre autochtones et migrants, pour l'appropriation des ressources naturelles. L'ethnie ou le clan fonctionne en tant que groupe stratégique, au même titre que le réseau de solidarité villageois ou les*

<sup>292</sup> Hagenbuechek-Sacripant, F., « *Les fondements spirituels au royaume de Loango : République populaire du Congo* », O.R.S.T.O.M, Paris, 1973

<sup>293</sup> Hagenbuechek-Sacripant, F., op. cit, page 277

*associations. Le groupe se définit en fonction d'intérêts locaux et ponctuels au travers de relations de clientélisme<sup>294</sup> ».*

L'on perçoit qu'au-delà des antagonismes purement sociologiques et/ou culturels, il y a une certaine cohésion ne serait-ce que sur les intérêts locaux. On assiste à des compétitions quasi normales de personnes issues du même territoire et des mêmes ethnies pour le contrôle des institutions. Une fois élus, ces clans s'efforcent à garantir une cohésion au sein des institutions. Cela n'est pas toujours le cas dans la Lékoumou. Cela corrobore d'ailleurs les propos de M. Tchivika qui a déclaré : « *au sein du conseil départemental, nous sommes toujours en accord total sur les projets à mettre en œuvre.* »

Au regard de ces deux départements, on peut dire que plus il y a une diversité d'ethnies sur un territoire, moins il ya cohésion sur les décisions à prendre et *vice versa*. En milieu rural cette hypothèse a pu être confirmée avec le cas de la Lékoumou. Cependant, en milieu urbain, on constate que des mobilisations sur fond d'appartenance ethnique sans moins prégnantes. Le parti tend à prendre le dessus sur des considérations ethniques. Néanmoins, les officines politiques, que ce soit en milieu rural ou en milieu ethnique, jouent la carte de l'ethnie en désignant les natifs des territoires comme tête de liste aux élections locales. Cela pour envoyer à l'électorat local, aux chefs traditionnels et aux notables le message selon lequel en votant pour telle ou telle liste conduite par un originaire du terroir, ils ne choisissaient que leurs propres enfants.

Au final, les stratégies restent basées sur l'utilisation de la base tribalo-ethnique pour contrôler les territoires. Cela exclue *de facto* les originaires d'autres départements dans leur ambition de contribuer au développement d'un territoire dont ils ont toutes leurs attaches.

Ainsi, la décentralisation contribue indirectement à créer une sorte d'apartheid social et politique en donnant à une catégorie de citoyens le sentiment que parce qu'ils sont originaires de tel ou tel territoire, ils y sont prioritaires pour une candidature à une élection locale. Les autres, quant à eux, restent avec le sentiment qu'on n'a pas besoin d'eux dans la direction des collectivités locales, même s'ils vivent sur ce territoire depuis

---

<sup>294</sup> Katz, E.; Nguingiri, J.C. ; *Les stratégies territoriales face à l'Etat: un exemple d'appropriation de l'espace au Kouilou (Congo)* in « *Le territoire: lien ou frontière ? Identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions sociales* » par Bonnemaïson, J., Cambrézy, L. and Quinty-Bourgeois, L. (eds.) (Colloque ORSTOM-Paris IV, Paris, 2-4 Oct. 1995), Paris.

des années, même s'ils y sont nés, même s'ils ont des ambitions de contribuer au développement de ce territoire.

Cette impression a été confirmée par un des acteurs virtuels qui, à la question de savoir pourquoi, au lieu de limiter son engagement dans le virtuel, alors qu'il avait le profil<sup>295</sup> d'un candidat, ne pouvait-il pas se présenter aux élections locales ? Ce dernier a fait comprendre qu'il n'a aucune chance d'être élu car étant issu d'une ethnie non originaire de Pointe-Noire. En substance, il a répondu : *« ici les élections se font sur une base purement ethnique. Mon grand-frère se bat en vain depuis deux élections pour une place à l'Assemblée nationale. Son principal handicap c'est qu'il n'est pas natif de Pointe-Noire et que son ethnie est issue d'un territoire situé à quatre-cents kilomètres de ce département. Pourtant, il a fait toute sa carrière ici et il habite ici depuis plus de vingt ans. Curieusement, quand nous examinons les résultats, il rafle toujours les suffrages d'un quartier où vivent majoritairement les populations issues de la même ethnie que nous. Cela ne m'encourage donc pas à être candidat. C'est pour cela que j'opte pour un activisme sur les réseaux sociaux. »*

On peut noter, au regard de ce qui a été évoqué, que les mobilisations dans la décentralisation se font en fonction des réalités des territoires et surtout de l'histoire générale des Etats.

Dans des territoires ruraux et pauvres, les acteurs se mobilisent, influent sur les politiques publiques et agissent pour apporter des réponses urgentes par des projets communautaires qui empêchent le déclin des territoires. Cette tendance est valable aussi bien pour les acteurs vivant dans et hors des territoires. L'identification et l'ancrage dans un territoire poussent à agir pour son développement même quand on l'a quitté.

Cependant, en zones urbaines, les mobilisations sont plus politiques et stratégiques. C'est le fait d'acteurs ou de groupes qui se mobilisent pour le contrôle des territoires et des ressources.

Dans des Etats avec une tradition pluraliste, les segments de populations parviennent sans difficulté à se constituer en associations et à se mobiliser pour une participation effective à la redéfinition des territoires. Par contre, dans des Etats où la puissance publique a longtemps été omniprésente, les acteurs s'impliquent timidement dans l'action publique locale et laissent aux instances de décision locales le contrôle de la décentralisation. Ces

---

<sup>295</sup> Cet acteur est juriste de formation et cadre d'une entreprise publique

acteurs considèrent le territoire comme un espace réservé aux institutionnels qui peuvent le disposer à leur guise. L'on ne s'identifie pas à un territoire pour agir dessus mais simplement comme le lieu où l'on a ses attaches.

A titre de comparaison entre les deux réalités congolaise et sénégalaise, on peut d'emblée noter que la société civile congolaise semble ne présenter aucun point de comparaison avec celle du Sénégal. En effet, la société civile du Sénégal est réputée pour son activisme tous azimut. On y trouve des Ong et des associations dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, les droits de l'homme, l'éducation, la défense des femmes, la protection des enfants des rues, le développement local, etc.

Or, la société civile congolaise a longtemps été muselée par le régime communiste et subit encore aujourd'hui la loi des bailleurs de fonds. Celle du Sénégal semble par contre dicter sa loi à ces bailleurs et institutions nationales et internationales. On a souvent évoqué l'activisme des acteurs non étatiques du Sénégal et le rôle qu'ils ont joué dans les accords de partenariat économique UE-ACP<sup>296</sup>. A ce sujet, Anne Hermier écrit : *« Comparé aux pays de la sous région, le Sénégal fait effectivement figure de leader. Avec une participation réelle et des innovations telles que le recrutement de jeunes universitaires sénégalais pour encadrer le processus et rapporter les débats ou encore la création d'un groupe de travail spécifique aux ANE<sup>297</sup> »*.

Contrairement à celle du Congo, la société civile sénégalaise peut se targuer de s'appuyer sur des leaders reconnus et de renommée tels que Alioune Tine, président de la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (Raddho) ou Mamadou Cissokho (lauréat en 2001 du prix René Dumont, il a été aussi l'un des témoins internationaux de José Bové, lors de son procès à Millau en 2000), ancien président de la

---

<sup>296</sup> Les accords de partenariat économique sont des accords commerciaux visant à développer le libre échange entre l'Union européenne et les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ces accords, dans leur état actuel, prévoiraient la suppression immédiate des droits de douane sur les produits originaires des pays signataires entrant dans l'Union européenne, et la suppression progressive des droits de douanes sur les produits originaires de l'Union européenne lors de leur entrée dans les pays signataires. A ce jour les négociations sont toujours en cours pour bon nombre d'Etats, mais d'autres ont signé des accords intérimaires. C'est le cas du Botswana, du Swaziland, du Lesotho, Mozambique en Afrique australe, du Cameroun en Afrique centrale et de la Côte d'Ivoire en Afrique de l'Ouest. Depuis 2009 la région des Caraïbes a signé les accords complets.

<sup>297</sup> Hermier, A. ; *Cotonou : la participation de la société civile dans le partenariat européen. DU FOIN POUR LES ANES* in Mémoire sur « la participation de la société civile dans le partenariat entre l'Union européenne et l'Etat du Sénégal », la Sorbonne, Paris, 2000

Fédération des Ong du Sénégal et actuellement Président d'honneur du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa), etc.

A propos du Sénégal, nous ne reviendrons pas sur certains points relatifs à la mobilisation que nous avons traités dans d'autres chapitres. Néanmoins, nous pouvons rappeler que cette société civile a sans doute profité de l'ouverture démocratique du Sénégal dès les années soixante dix. Avec une expérience de plusieurs années, dans un contexte national pluraliste, elle s'est aguerrie sur des thématiques variées. Il convient de préciser, par ailleurs, l'existence au Sénégal d'acteurs non étatiques avant les indépendances. L'Union pour la solidarité et l'entraide (USE), Créée en 1955, a joué un rôle de premier plan dans le processus de décentralisation, notamment dans la mobilisation des acteurs et l'occupation des espaces politiques locaux par l'infiltration des partis politiques.

En effet, les dispositions du droit officiel relatif à la décentralisation ne permettaient pas aux organismes autres que les partis politiques de présenter les candidats aux élections locales. Cela était une entrave pour les candidats individuels et les acteurs non étatiques qui voulaient jouer un certain rôle au sein des conseils ruraux et locaux. Afin de contourner cette loi, l'USE avait opté pour une stratégie d'infiltration des partis politiques. C'est ainsi que certains de ses membres s'étaient inscrits sur les listes des partis politiques. Le but était d'être élu et, une fois dans le conseil rural ou municipal, d'occuper l'espace politique, de faire passer leurs idées et leurs projets.

L'objectif de cette Ong a été de faire évoluer la loi en faveur des candidatures indépendantes et surtout de faire converger tous les acteurs locaux autour des intérêts communs. Thierno Bâ résume cette action de l'Use de la manière suivante : *« La tâche de l'USE a été de convaincre les différentes associations qu'elles avaient ce rôle à jouer dans le cadre des conseils ruraux. Elle a également visité différents élus locaux, normalement inamovibles (en fait), afin de les convaincre de ne pas se représenter pour laisser la place à des personnes plus jeunes et plus dynamiques. Un de ces élus, par exemple, a accepté de se désister des listes en faveur d'un de ses neveux, membre d'une association. Le mécanisme a bien fonctionné et, depuis les dernières élections, dans la vallée du Ferlo, des conseils ruraux sont occupés, pour cinq ans, par des paysans, des femmes, des jeunes qui s'investissent au quotidien dans le développement de la région.*

*Ces différentes personnes se sont regroupées dans Le mouvement des acteurs de la vallée, auquel USE participe<sup>298</sup>. »*

La vérité est qu'aujourd'hui la société civile sénégalaise est au cœur du processus de décentralisation. Convaincu que le développement de l'arrière-pays, voire du Sénégal entier, passe par une politique agricole, le législateur a voulu impliquer tous les acteurs locaux dans le dispositif. C'est ainsi qu'il a prévu l'organisation des populations en comités villageois des communautés rurales ciblées.

Dans ces localités les conseillers ruraux et les représentants des organisations de producteurs sont informés et formés sur la décentralisation et sur les responsabilités et les compétences transférées aux collectivités locales. [Bonnal, J. et Rossi M., 2006]. Toute cette organisation s'est accompagnée d'un appui logistique, matériel et des indemnités de déplacement pour les acteurs locaux opérationnels, facilitant ainsi leur participation et leur responsabilisation.

On perçoit clairement le rôle de la société civile dans ces dynamiques de décentralisation. Cette immersion de la société civile sénégalaise dans le processus ne s'est pas faite du jour au lendemain. Cela s'est fait au fil des années et au rythme des réformes en la matière. D'ailleurs, Bonnal et Rossi le confirment quand ils écrivent : *« Déjà en 1990, la deuxième phase de la décentralisation a permis d'élargir le transfert de certaines fonctions de l'Etat vers les collectivités locales en vue de libérer les initiatives locales et d'accroître la participation populaire au développement local. Cette phase de la décentralisation a facilité l'appropriation progressive du processus de planification et de développement participatif<sup>299</sup> »*.

Cela explique certainement le fait que la société civile au Sénégal semble plus affûtée, grâce à un environnement politique propice, et joue aujourd'hui un rôle de catalyseur dans le changement et l'évolution des pratiques.

Celle du Congo, portant encore les séquelles du régime communiste, peine encore à peser sur le processus de décentralisation. Sa mutation vers une société civile capable de réagir à des situations nouvelles est certainement en cours.

---

<sup>298</sup> Bâ, T., in Juristes-Solidarités, fiche n°2, novembre 1997

<sup>299</sup> Bonnal, Rossi, op. cit, page 44

Ce développement rappelant l'activisme et la maturité de la société civile sénégalaise permet aussi de nous plonger au cœur d'autres types de mobilisations locales organisées par certains mouvements. En effet, ces dernières années, plusieurs mouvements ont secoué le Sénégal aussi bien nationalement que localement. Entre fin 2007 et début 2008 par exemple, plusieurs mouvements dénonçant la flambée des prix, suivis des émeutes de la faim, ont été organisés à travers toutes les villes du Sénégal. Un autre grand mouvement a été déclenché par le « *Collectif des marchands ambulants* » tout simplement parce que, afin de permettre à la mairie de décongestionner la capitale, ces derniers ont été interdits de mener des activités commerciales au centre-ville de Dakar. Ce mouvement a été suivi par les syndicats, les associations de consommateurs, les mouvements de la jeunesse, les étudiants et autres populations et avait fini par obliger les autorités nationales et locales à prendre des décisions en faveur de la hausse du pouvoir d'achat des sénégalais (Antil, 2010<sup>300</sup>).

Ces mouvements mettant aux prises collectivité territoriale, société civile et Etat, avec une fronde des marchands ambulants à l'égard des autorités locales, correspondent aux travaux de Touraine<sup>301</sup> qui explique le mouvement social comme une action « contre », avec un adversaire bien identifié ou désigné, motivé par une cause précise. Dans le cas d'espèce, l'adversaire c'est l'autorité locale et la motivation c'est la levée de l'interdiction du commerce ambulant dans le centre-ville de Dakar.

Cependant, la particularité de ce mouvement c'est qu'il a été délocalisé. Il est parti d'une revendication précise pour s'étendre sur la question globale du pouvoir d'achat des sénégalais.

Ce type de mouvements diffère de celui survenu à Pointe-Noire dont le processus a été essentiellement local, suivant la théorie de Tilly qui estimait que les mouvements sociaux sont des affrontements restreints à l'espace de communautés locales, souvent dans une logique de face-à-face direct dont la cible est un individu connu avant d'être le représentant d'une institution abstraite.<sup>302</sup>

---

<sup>300</sup> Antil, A., "*Les émeutes de la faim*" au Sénégal : un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance, Ifri, Programme subsaharienne, mars 2010

<sup>301</sup> Touraine, A., *Production de la société*, 1973, Seuil

<sup>302</sup> Tilly, C., *Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne*. In: Vingtième Siècle. Revue d'histoire. N°4, octobre 1984. pp. 89-108.

Dans le contexte sénégalais, une action localisée, visant une institution précise a fini par avoir des répercussions nationales. Alors qu'au Congo, le cas de Pointe-Noire, les mobilisations locales ne sortent pas du territoire d'où elles sont survenues quand bien même les problèmes socioéconomiques de Pointe-Noire pourraient refléter une réalité commune à tous les autres territoires. L'inorganisation de ce mouvement ne lui aura pas permis d'avoir des répercussions ni locales ni nationales.

Dans les deux cas ces mouvements ne profitent pas au territoire dans la mesure où les questions locales ont été récupérées et traitées au niveau national avec des réponses nationales. Au final, l'effet est diffus avec un impact difficile à localiser.

Cette difficulté à permettre aux mobilisations de ce type d'avoir de l'effet sur les territoires s'explique les motivations même de ces mobilisations. En effet, aujourd'hui, les mouvements sociaux sénégalais sont plutôt déclenchés sur fond de revendication de meilleures conditions économiques. Le processus de décentralisation avançant année après année pousse les collectivités territoriales à prendre certaines mesures qui impactent directement sur les populations de façon générale et, en particulier, sur certains acteurs sociaux ou économiques. La crise aidant, les mobilisations sociales à travers les territoires revêtent exclusivement un caractère économique appelant à des réponses immédiates efficaces à court terme et occultant la perspective d'un développement territorial durable.

Pour revenir aux types de mouvements et aux mobilisations au Sénégal, la réalité est que les jeunes dakarois ont depuis quelques années cessé les revendications identitaires du type « *boule falé* »<sup>303</sup>, c'est-à-dire d'une jeunesse résignée qui n'attendait plus rien du régime socialiste qui se renforçait depuis quarante ans. Vers les années quatre-vingt-dix, dans une logique de mouvement de statut (Gusfield<sup>304</sup>, 1963), la jeunesse se disait désabusée et n'attendait plus rien des autorités publiques auxquelles elle adressait un message qui pouvait se résumer de la manière suivante : « *faites ce que vous voulez du pays, mais laissez-nous tranquilles. Laissez-nous nous adonner à la culture, au rap, au reggae et au sport, la lutte sénégalaise en l'occurrence.* » Mais depuis l'année 2000,

---

<sup>303</sup> *Boule falé* est une expression très populaire dans les milieux de jeunes sénégalais. Elle correspond, en français, à l'expression « Je-m'en-foutisme ».

<sup>304</sup> Gusfield, J., *Symbolic crusade*, University of Illinois Press, 1963

avec l'alternance, et surtout le *sopi*<sup>305</sup> tant proclamé par le président Wade, l'âme militante qui somnolait en cette jeunesse s'est depuis réveillée.

Cela explique le fait qu'en ces temps de crise, cette jeunesse ait pour le moment changé de revendications. Il n'est plus question de se réclamer pour telle ou telle culture ou de se prononcer pour une identité ou un besoin immatériel, à l'image des discours des nouveaux mouvements sociaux classiques.

Les mouvements sociaux sénégalais sont le reflet de la situation politico-économique du pays. Les jeunes dakarois dénoncent à la fois une paupérisation, une crise économique endémique, et un régime politique méprisé par une partie du peuple mais usant de tous les moyens pour se maintenir. Un régime qui, selon l'opinion nationale, serait incapable d'apporter des solutions à la situation du pays. Le coup de gueule de Pape Bocar Diallo, étudiant sénégalais originaire de Dakar, illustre parfaitement cette nouvelle attitude de la jeunesse. En effet, à propos du gouvernement, ce dernier déclare : *« Selon le gouvernement, le sénégalais mange bien, se soigne bien, l'éducation nationale ne connaît aucun problème, les enseignants sont heureux de leur sort, il n'y a plus de femme qui meurt en donnant naissance ou sur le chemin de l'évacuation, sur des charrettes, dans certaines localités de notre pays. Aussi, dans les villages l'on n'a plus besoin de faire des dizaines de kilomètre pour un litre d'eau potable. La jeunesse, ah oui cette jeunesse qui, au soir du 19 mars 2000 voyait son avenir en rose, oui celle là-même qui aujourd'hui défie les eaux froides de l'Océan Atlantique à la recherche d'un rêve brisé, d'un avenir trahi, cette jeunesse a tort de quitter un tel pays au risque de sa vie. Pour le paysans sénégalais, c'est la grande abondance, les bons de traite sont réglés à temps au point qu'on leur accorde même un "bounia" ».*

Eu égard aux pratiques actuelles dans les deux contextes congolais et sénégalais, on peut tirer la conclusion que, contrairement aux sénégalais, les électeurs congolais n'ont pas encore suffisamment réalisé, suivant la théorie d'Erik Neveu, que : *« Du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, lobbies, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation,*

---

<sup>305</sup> Changement en wolof, *sopi* a été le slogan et le thème sur lequel le président Wade a été élu en 2000.

*répression...)*<sup>306</sup> ». Ces mouvements ne sont pas organisés et ne formulent pas des revendications claires pouvant aboutir à une prise de décision et à la formulation de projets à même de porter des réponses aux problèmes soulevés. C'est d'ailleurs pour cette raison que, pour le cas congolais, la seule réponse apportée par les autorités a été la nomination d'un ministre de la jeunesse originaire de Pointe-Noire. Alors qu'à Dakar la réponse a été l'ajournement de la décision de « *décongestionnement du centre-ville de Dakar* » et l'adoption de mesures en faveur de l'augmentation du pouvoir d'achat des sénégalais.

L'autre élément intéressant dans la comparaison entre les deux réalités réside dans le type de mouvements sociaux survenus à Dakar et à Pointe-Noire. Le Sénégal est parti de revendication identitaire aux revendications économiques alors qu'au Congo le mouvement social survenu à Pointe-Noire se caractérise par la mixité de ses revendications à la fois identitaire et économique. C'est pour cette raison que nous le qualifions de nouveau mouvement social hybride.

En fait, cette différence peut être expliquée par le fait qu'après avoir revendiqué une identité, à une époque où la décentralisation n'était pas assez développée et imprégnée dans les territoires, c'est-à-dire pendant que l'Etat contrôlait tout, les mobilisations sociales au Sénégal ont revêtu un caractère économique mettant au prise collectives territoriales ou l'Etat, usagers et acteurs sociaux et économiques. Or, le Congo n'a pas été habitué aux mouvements sociaux. C'est pour cette raison que cette mobilisation avait surpris par son caractère improvisé. Ce rare mouvement social a été pour les manifestants l'occasion d'y imbriquer toutes les revendications qu'ils auraient pu soumettre graduellement, suivant la maturation de la société civile et des acteurs locaux en général.

Au final, les analyses développées dans cette partie nous permettent de valider voire de dépasser la première hypothèse de notre travail et de montrer, à travers la comparaison entre les mouvements sociaux dans ces deux décentralisations, le fait que le contenu et la nature des mouvements sociaux dépendent de la maturité de la société civile, des acteurs agissant dans le système et du niveau d'évolution de la décentralisation. L'impact réel des dynamiques de la décentralisation sur le développement territorial ne dépend en fait que de la maturité des acteurs et de la façon dont les protagonistes transmettent et décryptent les messages envoyés par les mouvements sociaux.

---

<sup>306</sup> Neveu E., « *L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons* », *Études de communication*, 1999, n° 22, p. 41-57

## **Quatrième partie : Autonomie et ressources financières locales au Sénégal et au Congo**

Dans cette partie nous essayons d'analyser la manière dont les collectivités territoriales mobilisent les ressources afin d'accéder à une autonomie qui leur permettra de pouvoir avoir une marge de manœuvre dans la réalisation de leurs programmes.

### **Chapitre I : La mobilisation des ressources**

De toutes les contraintes les plus évoquées dans le processus de décentralisation en Afrique, les finances arrivent toujours en première place. Cela fait de la recherche ou de la mobilisation des ressources une des principales caractéristiques des décentralisations dans ces deux Etats. Il faut ici entendre par ressources, des finances mobilisables aussi bien par la gestion des frais générés par le réseau du transport public que par le foncier.

En effet, que ce soit au Congo ou Sénégal, les acteurs de la décentralisation se plaignent tout le temps du fait que certaines compétences leur aient été transférées sans que cela ne soit accompagné d'un transfert de ressources financières. Pire encore, les collectivités territoriales, du moins les acteurs qui les représentent, réclament à cor et à cris l'autonomie dans la perception des recettes fiscales sur leur territoire.

La réalité est que, malgré la mise en place des collectivités territoriales, aussi bien au Congo qu'au Sénégal, l'Etat continue à assurer le recouvrement des recettes fiscales locales via le trésor public. Cela empêche une véritable maîtrise de la fiscalité par les collectivités territoriales lesquelles, à défaut de fonds suffisants transférés par l'Etat, comptent sur les ressources financières générées par la fiscalité locale pour faire face aux innombrables problèmes qui se posent localement. C'est ce que semble relever un rapport de la Banque africaine de développement et du Fonds africain de développement. Ce

dernier, à propos du Sénégal, fait ressortir que : « *Les ressources des communes proviennent des impôts et taxes locales. Il s'agit des impôts personnels (impôts du minimum fiscal, taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, taxe rurale), des impôts fonciers (bâti, non-bâti, surtaxe foncière), et des impôts professionnels (patente, licence). Leur gestion relève de l'Etat aussi bien pour la détermination de leur assiette (Service des Impôts) que pour le recouvrement (Services du Trésor)*<sup>307</sup>. »

C'est dans ce contexte que le maire de Dakar parle de « l'infantilisation » des collectivités locales condamnées à ne pas maîtriser l'assiette fiscale aussi longtemps que la Direction des impôts s'en chargera et que la Perception s'occupera du recouvrement de cet impôt dont le « *taux de recouvrement n'a jamais atteint 30 %*<sup>308</sup> » à cause des problèmes de fiabilité du fichier et de la difficulté à taxer une population déjà paupérisée. Dans la même perspective, Hugues Ngouelondélé, député-maire de la ville de Brazzaville, vice-président de l'Association internationale des maires francophones et des Cités et gouvernements locaux unis, zone Afrique centrale a déclaré : « *Il faut savoir qu'en matière de finances, l'autonomie de gestion dont parle la loi n'est que partielle. Tous les impôts locaux sont recouverts par les services de l'État et nous nous contentons des reversements effectués par l'Unité des grandes entreprises (UGE). Là-dessus, nous ne cessons d'inviter les services des impôts à une plus grande collaboration dans la traçabilité des recettes destinées aux collectivités locales*<sup>309</sup>. »

En fait, dans ces deux Etats, le principal enjeu dans les décentralisations demeure dans leur capacité à pouvoir satisfaire les besoins des populations. Les lois sur la décentralisation sont entrées en vigueur alors que les nouvelles entités territoriales qu'elles ont instituées étaient encore sous-équipées en termes d'infrastructures. Elles se trouvent dans un tel état où il manque de tout. Il y a une véritable absence de services sociaux de base. Les seuls infrastructures laissées par le pouvoir central ne fonctionnent généralement que pour palier l'urgence.

Il conviendrait de préciser, pour le cas du Congo, que bien que la loi prévoit le transfert de compétences, les principaux domaines dont la gestion revient aux collectivités

---

<sup>307</sup> Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Sénégal : Evaluation du potentiel de recettes publiques "Etude économique et sectorielles", Département Pays Région-Ouest 2, octobre 2010

<sup>308</sup> Sarr, C-M., *Sénégal: Impôt dû aux collectivités locales - Khalifa Sall prône une nouvelle orientation*, <http://fr.allafrica.com/stories/201211201613.html>, 20 novembre 2012

<sup>309</sup> Les Dépêches de Brazzaville n°1644 - Vendredi 21 décembre 2012

territoriales continuent toujours d'être contrôlés par l'Etat central. Il s'agit notamment des travaux publics, des transports, de la santé, de l'enseignement public, de l'action sociale et la protection civile, de l'urbanisme et l'habitat, etc.

Malgré l'entrée en vigueur de la loi, les décrets d'application conférant plus de légitimité aux collectivités territoriales sont encore attendus. C'est ce que réclame le maire de Brazzaville quand il déclare : *« C'est bien vrai que le décor législatif est planté depuis 2003 mais quasiment dix ans après, les décrets d'application relatifs à ces lois sont toujours attendus. Ce vide administratif et juridique plombe considérablement la bonne marche des collectivités locales. À titre d'illustration, la loi confère des compétences aux départements et aux communes dans les secteurs des travaux publics, du transport, de la santé, pour ne citer que ceux-là. Mais à ce jour, aucun acte administratif réglementaire qui précise les modalités d'exercice de ces compétences n'est pris. Ces domaines continuent à rester fondamentalement gérés par les différents ministères<sup>310</sup>. »*

Il ressort clairement que les questions de contrôle des ressources financières locales et de transfert de compétences constituent les deux principaux sujets de mobilisations des collectivités territoriales au Congo et au Sénégal. En effet, dans ces deux Etats les acteurs de la décentralisation n'ont de cesse de réclamer l'application de toute la loi relative à la décentralisation afin que les collectivités territoriales puissent avoir la latitude de pouvoir mettre en œuvre tous leurs projets ou de répondre aux préoccupations des populations sans passer par l'Etat central. Lors d'un entretien, un des acteurs locaux de Pointe-Noire a résumé cette situation de la manière suivante : *« La mairie n'a pas par exemple le pouvoir de bitumer une avenue, elle peut juste boucher les nids de poules. Ce sont les grands travaux<sup>311</sup> qui ont le pouvoir de bitumer. »*

Cette situation, et son analyse dans les deux Etats, ramène à la question de la volonté des pouvoirs centraux à vouloir impulser une véritable décentralisation dans laquelle les acteurs locaux peuvent mobiliser les forces endogènes et sérieusement mettre leur territoire sur la voie des transformations sociales souhaitées par les populations. L'on se retrouve dans un face à face mettant aux prises les acteurs centraux d'un côté et ceux de la périphérie de l'autre. Ils s'y développent alors des stratégies de mobilisation des

---

<sup>310</sup> Les Dépêches de Brazzaville, op. cit, page 289

<sup>311</sup> Ministère à la Présidence de la République, chargé de l'aménagement du territoire et de la Délégation générale aux grands travaux

acteurs pour une décentralisation dans laquelle chaque acteur et chaque entité doit jouer le rôle qui lui est dévolu.

## **16. Les mobilisations associatives et le lobbying local**

Au Congo, où l'Etat est resté omniprésent et omnipotent, les mobilisations se font à travers les associations. En effet, réunis au sein de l'Association des maires du Congo et l'Association des départements du Congo, les présidents des exécutifs locaux, majoritairement proches du pouvoir central, jouent de leur proximité et de leur connaissance des territoires pour inciter le pouvoir central à faire accélérer le processus de décentralisation, surtout en ce qui concerne le volet financier. Ils restent persuadés que pour des questions électorales, le pouvoir central a besoin de leur appui. C'est pour cette raison qu'ils se posent comme passerelle entre les territoires et le centre.

C'est dans cette optique que, estimant incontournable la décentralisation, eu égard à la situation précaire des territoires, le président de l'Association des départements du Congo, Richard Eyni, a déclaré : *«L'ADC se veut être une force de propositions à l'endroit des pouvoirs publics en ce qui concerne les politiques et textes juridiques liés à la décentralisation administrative. Il serait alors souhaitable que nous puissions proposer aux pouvoirs publics des observations judicieuses sur la bonne marche de ces entités.»*

Le fait que la majorité des exécutifs locaux soient dirigés par des maires du parti au pouvoir empêche des vraies mobilisations à même de bousculer le centre. Ces derniers sont dans une sorte de confort qui les met à l'abri de l'urgence de mieux faire et d'agir vite afin de quadriller les territoires en vue des élections locales et dans une perspective d'entretien de l'électorat pour les échéances nationales. C'est ainsi qu'ils se contentent de pressions et de lobbying à travers les structures de mobilisation qui fonctionnent plus comme des groupes de pression. L'accord entre l'ADC et l'Association des Maires du Congo (AMC) participe de cette stratégie de mobilisation pour une décentralisation dans lesquelles les collectivités territoriales jouiraient de toutes leurs prérogatives aussi bien en termes de domaines de compétences qu'en matière de contrôle de la fiscalité locale.

Comme nous l'avons souligné plus tôt, la situation est similaire au Sénégal. Les collectivités territoriales, comme celle de Dakar, sont confrontées à la question des ressources financières, notamment la fiscalité locale, qu'elles ne maîtrisent pas à cause de

la mainmise du pouvoir central. Néanmoins, la structuration et la forte mobilisation des collectivités territoriales, à travers les différentes associations telles que l'Association des Présidents de Région (APR), l'Association des Maires du Sénégal (AMS), et l'Association Nationale des Conseils Ruraux (ANCR), toutes réunies au sein de l'Union des Associations d'Elus Locaux (UAEL), leur permet de se faire entendre et de pousser le pouvoir central à desserrer l'étau sur les territoires.

Aussi, la différence avec le Congo c'est que les territoires sont âprement disputés lors des élections locales. Cela ne garantit pas toujours au régime en place au niveau central le contrôle des territoires. Cette situation le pousse à mettre à la disposition des exécutifs locaux les moyens nécessaires à la réalisation des projets, quitte à les rendre responsables, quand ils sont dirigés par l'opposition, des problèmes et difficultés sur le territoire.

En tout état de cause, l'analyse de la situation de la décentralisation au Sénégal a permis de juger de la volonté du centre de continuer à régenter la vie locale, pour des soucis de contrôle des territoires à des fins électoralistes. Cette situation est aussi perceptible au Congo et de manière on ne peut plus prononcée tant certaines conditions juridiques ne semblent pas réunies pour faire avancer le processus de décentralisation.

Par ailleurs, nos observations et nos différentes entrevues avec les acteurs nous permettent de croire qu'aussi longtemps que le pouvoir central continuera d'administrer des domaines dévolus aux collectivités territoriales, les acteurs locaux auxquels il est reproché l'inexpérience et l'inadaptation aux exigences d'une certaine technicité qu'impose la pratique de la décentralisation ne parviendront jamais à s'en approprier.

En effet, pour revenir à la question des ressources locales, les acteurs locaux semblent être dans un système où ils jouent le rôle de faire-valoir. Dans la mesure où la majorité des domaines de compétences dédiés aux collectivités territoriales continuent à être administrés par l'Etat, privant ainsi les acteurs locaux de la possibilité de s'imprégner totalement, de mesurer l'ampleur du travail à réaliser et l'étendue des difficultés auxquelles ils doivent faire face. C'est ainsi que ces acteurs ne saisissent pas encore suffisamment la nécessité de se mobiliser et de mobiliser les ressources afin de relever les défis qu'impose la décentralisation.

Cela étant, en pensant à la mobilisation des ressources, au début des recherches, nous avons tendance à penser aux ressources financières et humaines à rechercher dans le cadre de la coopération décentralisée. Au fil des recherches, nous nous sommes aperçus que ces ressources étaient certes rares, même s'il faille relativiser cette rareté, mais pas du tout inexistantes localement.

En effet, d'abord au niveau central dans les deux Etats, pour la seule année 2013, les budgets d'exercice s'élevaient à 2 531 milliards de FCFA<sup>312</sup> (pour 12.969.606 habitants en juillet 2011) pour le Sénégal et 4 117,897 milliards FCFA<sup>313</sup> (4.105.600 habitants en novembre 2010). Ces sommes, surtout pour le Congo peuvent paraître énormes eu égard au rapport budget/ population. Mais, l'on pourrait aussi croire que les gouvernements ont d'autres priorités voire d'autres stratégies de mise en œuvre de la décentralisation.

Le Congo par exemple, au lieu d'une stratégie globale permettant à toutes les collectivités territoriales, au même moment, d'élaborer chacune son plan de développement local et de se mettre à un même niveau de développement, a opté pour la politique de la municipalisation accélérée que nous avons tantôt évoquée.

Ce système, rappelons-le, consiste à réaliser, durant une année, des investissements destinés à moderniser un département choisi par le gouvernement pour abriter les festivités de l'accession à l'indépendance du Congo. En guise d'illustration, cette municipalisation, rotative, réalisée dans le département du Pool en 2012 a coûté 531 milliards de F CFA<sup>314</sup>.

Ce qui peut être considéré comme une épine enlevée dans le pied des collectivités territoriales, est pourrait-on dire, un manque à gagner en termes d'expérience. En effet, réduits à recevoir simplement les infrastructures fournies par le gouvernement, les élus locaux passent à côté d'une expérience dans la passation des marchés, la maîtrise d'ouvrage, le suivi des travaux, etc.

Le Sénégal s'est essayé à ce même système en 2004 mais l'expérience s'est arrêtée dès le départ avec les chantiers de Thiès qui ont fini par être un problème éminemment politique ayant provoqué le limogeage du premier ministre et maire de Thiès, sa mise en examen, son incarcération puis sa relaxe.

---

<sup>312</sup> 3 801 562 000 euros

<sup>313</sup> 6 185 081 294 euros

<sup>314</sup> 797 562 000 euros

Depuis lors, la décentralisation se met en œuvre normalement dans cet Etat avec des plans locaux de développement définis et exécutés par les acteurs locaux qui, à cause de l'insuffisance de ressources financières nécessaires pour la réalisation de tous leurs projets, sont souvent contraints de mobiliser des fonds par le biais des mécanismes de coopération décentralisée ou par le recours au secteur informel comme autre source de financement de la décentralisation.

Ce qu'il faut retenir dans cette analyse c'est cette capacité des collectivités locales à s'associer pour agir sur le territoire. Cette tendance montre le développement d'un comportement et des logiques d'action qui pour l'heure demeurent de simples postures et de sortes d'épouvantail pour le pouvoir central qui est parfois obligé de tenir compte du fait de l'existence de ces plateformes dans certaines de ces décisions. Cependant, ces mobilisations ne sont pas encore suffisamment matures pour aboutir à des fusions sous formes d'intercommunalité et agir conséquemment sur le développement territorial.

#### **16.1. La mise à contribution du secteur informel**

Nos recherches ont permis de constater que sur le plan local il existe un important, mais insoupçonné, gisement de ressources financières. En effet, comme partout en Afrique, au Sénégal et au Congo, il existe un secteur informel foisonnant. Ce secteur, constitué d'une diversité d'activités (artisanat, couture, mécanique, tourisme, agriculture, élevage, petit commerce, etc.) pouvait, en temps normal, par sa vitalité, son dynamisme et sa créativité être un véritable pourvoyeur de fonds aux collectivités territoriales. Mais la réalité est plus complexe car la majorité des agents de ce secteur, généralement des jeunes diplômés cherchant un premier emploi (Mbaye, 2010), des non diplômés et d'anciens agriculteurs, se considèrent comme des exclus ou les oubliés de l'Etat. Ainsi, pour s'en sortir, ils ont développé ces activités dites de survie.

Voici comment une étude sur le secteur informel au Congo parle du cas de Brazzaville :  
*« Satisfaire aux besoins essentiels est la préoccupation majeure de la population. Les brazzavillois ne mangent plus à leur faim, ils souffrent. L'Etat principal garant du bien-être a démissionné devant ses responsabilités, laissant régner à travers le pays une pauvreté insupportable. Devant la montée de la pauvreté et du chômage, les*

*brazzavillois ont développé plusieurs stratégies : on assiste à une forte progression des activités dites informelles, à l'entrepreneuriat solidaire, etc.<sup>315</sup> »*

Dans la même optique, une étude du Ministère de l'économie et des finances du Sénégal relève que : « *42,4% des emplois du secteur informel sont occupés par des femmes, que l'on trouve concentrées dans les emplois les plus précaires, notamment parmi les travailleurs à leur compte et les aides familiaux. La main d'œuvre du secteur informel a été faiblement scolarisée avec 2,8 années d'études. L'expérience professionnelle n'est pas négligeable avec 7,4 années d'ancienneté dans l'emploi. Enfin, si le secteur informel ne peut être assimilé au sous-emploi, il en constitue l'un de ses refuges de prédilection.<sup>316</sup> »*

Cette situation de précarité des agents de ce secteur, qui rendent l'Etat responsable de leurs conditions de vie, les pousse à défier les services publics. Ces commerçants non salariés et dépourvus de protection sociale estiment anormal le fait de payer impôts et autres taxes aux services d'un Etat qui les a délaissés.

C'est d'ailleurs cette situation qui, en 2007, avait provoqué les émeutes de marchands ambulants à Dakar.

En effet, face à la crise économique généralisée à laquelle il devait trouver des solutions, l'Etat a décidé de réglementer le secteur informel dont les marchands ambulants constituent le moteur dans l'agglomération de Dakar. Ce secteur, à en croire l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (Afristat) qui a réalisé, en 2002, une enquête sur le secteur informel à Dakar, a une telle importance économique au niveau national qu'il représente 10,7% du PIB, de manière générale, et 13,1% du PIB marchand non agricole.

Les multiples défis à relever, la crise économique et la préoccupation de permettre aux collectivités locales d'avoir une certaine marge de manœuvre financière finirent par pousser l'Etat à aller chercher les finances dans ce secteur qu'il avait longtemps ignoré

---

<sup>315</sup> Galouon Eta, E., Louichi, A., Chaudhuri, B., *Analyse des caractéristiques du marché du travail dans le secteur informel urbain et les conditions de vie de ses agents : une application économétrique au cas des entrepreneurs et employés de Brazzaville (République du Congo)*, CREM, UMR-CNRS-6211, Université de Caen, 2003.

<sup>316</sup> Direction de la prévision et de la statistique, *Le secteur informel dans l'agglomération de Dakar : performances, insertion et perspectives*, Ministère de l'économie et des finances, 2003

car non seulement difficile à réglementer mais aussi parce qu'il permettait à des millions de familles à survivre.

En plus, ce secteur a toujours joué un rôle d'amortisseur de la pauvreté dans la mesure il permet à certains diplômés sans emplois et à certains agriculteurs de se recaser. C'est aussi ce que Bougouma Mbaye tente d'explicitier quand elle écrit : «[...] le Sénégal, comme beaucoup de pays en Afrique et même du monde, a tendance dans le cadre de l'activité du commerce ambulants à adopter la trilogie suivante : d'abord l'ignorer compte tenu de l'absence de statut juridique pour exercer ce métier car étant considérée illégale malgré le nombre de personnes qu'elle emploie ; ensuite tenter de la contrôler pour en tirer davantage de profit, compte tenu des ressources non négligeables que cette activité génère et du rôle qu'elle joue dans la stabilité sociale du pays ; enfin, la réprimer par la formalisation forcée, ce qui a provoqué les émeutes de novembre 2007, lorsque l'Etat du Sénégal a pris la décision d'interdire aux marchands ambulants d'exercer ce métier sans avoir auparavant discuter avec eux pour connaître les modalités de l'organiser<sup>317</sup>. »

Ainsi, la révolte des « *informels* » de Dakar peut se comprendre comme une sorte de spoliation que ces populations ont voulu dénoncer.

Ce même sentiment de défiance a été observé au Congo. En effet, alors que je faisais quelques achats de fruits dans un quartier populaire de Pointe-Noire, j'ai demandé à la vendeuse de me fournir un reçu qui justifiait que j'avais bel et bien acheté le produit sur son étal. Cette dernière me répondit qu'elle n'avait jamais délivré de reçu à un client.

Je lui demandais depuis combien de temps elle exerçait ce métier et il me répondit qu'elle est commerçante de produits vivriers et de fruits depuis dix ans.

Je lui posai alors la question de savoir si elle était contente de vendre ses produits dans un environnement peu sûr en termes de sécurité et d'hygiène<sup>318</sup>. Elle me répondit qu'elle n'y pouvait rien et qu'elle n'avait pas d'autres choix pour faire vivre sa famille. C'est à ce moment que je lui ai expliqué la nécessité de s'acquitter ses impôts et taxes. Je lui fis comprendre que les collectivités locales avaient besoin de cet argent pour améliorer les

---

<sup>317</sup> Mbaye, B., *Les marchands ambulants à Dakar : Diagnostic de l'existant et changement dans le cadre d'un projet de relogement*, Mémoire de Master 2 professionnel en Sciences de gestion (option : Gestion des ressources humaines), CESAG, Dakar 2010

<sup>318</sup> Cette dame vendait ses produits au bord d'une grande avenue où passaient des milliers de voiture par jour. Son étal était posé sur du sable. Elle devait, chaque jour et pendant plusieurs heures, affronter la poussière, le soleil, la pollution sonore et l'insalubrité.

conditions de vie des populations et aménager des espaces appropriés pour les activités commerciales.

A ces réflexions la dame réagit presque violemment en me faisant comprendre que l'Etat avait assez de moyens pour changer les conditions de vie des populations.

En substance, cette dame me fit comprendre ceci : *« ce n'est pas avec nos miettes que nous gagnons difficilement et qui ne représentent rien que ce pays va changer. L'Etat a assez d'argent mais au lieu de s'occuper du peuple, les dirigeants préfèrent mettre la main sur cet argent en alignant des maîtresses, en construisant des villas et en achetant des belles voitures »*.

La réaction de cette vendeuse reflète le sentiment perçu à travers les différentes collectivités locales. Au Congo, les populations ne sont pas encore citoyens acteurs, elles se considèrent comme citoyen habitant. Elles ne parviennent pas encore à faire le lien entre participation financière, par le biais de l'impôt, et le développement territorial. Les contribuables potentiels s'estiment démunis pour apporter cette contribution à cet Etat « nanti ».

Avec le régime communiste, cette population a toujours connu un Etat fort, écrasant, presque sacralisé. Ce système qui a été aussi de l'Etat-providentiel redistributeur a certes cédé la place à un système encourageant l'initiative privée mais les populations ressentent encore le poids des années communistes. Aussi, la situation de déliquescence dans laquelle se trouve une majorité de collectivités territoriales congolaises (absence criante de services sociaux de base de qualité, l'absence d'emplois ou le sous-emploi) ne favorise pas forcément une culture de l'acquiescement des taxes et impôts locaux.

Le Sénégal, par contre, grâce à longue tradition de décentralisation, a réussi *volens nolens* à intégrer l'impôt dans l'esprit des populations, même en zones rurales. Lors d'une de mes visites des communautés rurales du département de Thiès, à Mont-Rolland, précisément à Tivigne Diassa<sup>319</sup>, le chef du village s'est plaint du fait qu'il soit obligé de s'acquiescer l'impôt alors que les activités agricoles ne marchent plus depuis des années et que le village ne fait que se vider à cause de l'exode rural, conséquence de la crise des territoires ruraux.

---

<sup>319</sup> Tivigne Diassa est un village faisant partie de la communauté rurale de Mont-Rolland, dans le département de Thiès. Il compte 747 Personnes pour 85 ménages.

En fait, les citoyens ne se sentent pas obligés de participer dans une politique qui les maintient à la marge et qui ne les sollicite que lors des élections. C'est d'ailleurs, dans une certaine mesure, ce que pense Alé Lô, président l'Union des associations d'élus locaux (UAEL), quand il affirme : « *Un défi majeur de la légitimité des élus locaux est qu'aujourd'hui le citoyen qui passe de citoyen habitant à citoyen acteur reconnaisse les institutions et s'y identifie. Cette mutation est qu'il est appelé, au-delà des élections, à participer à la gestion des affaires locales*<sup>320</sup>. » Or, cette culture de l'impôt tend à s'estomper à cause de la crise galopante qui frappe les zones rurales et qui a pour conséquence l'exode massif vers Dakar. La capitale politique et économique du Sénégal se retrouve avec une forte population pas suffisamment apte à payer l'impôt à cause de la pauvreté. Echaudé par des marches, émeutes de la faim et les grèves, l'Etat et les collectivités locales ne veulent pas prendre le risque de remuer le chiffon rouge de l'impôt.

Au temps où Abdoulaye Wade était aux affaires et la mairie de Dakar était dirigée par l'opposition, la question des marchands ambulants de Dakar devenait un enjeu électoral. D'un côté l'exécutif qui voulait rentabiliser ce qu'il considérait comme un vivier fiscal, mais qui a dû se raviser à l'approche des élections présidentielles, de l'autre le maire de Dakar qui, lui, était partagé entre l'envie de faire déguerpir ces marchands afin de paver les endroits que ces derniers occupent encore aujourd'hui et l'objectif de les rentabiliser afin de renflouer les caisses de la collectivité locale. Mais, pour des questions de stratégie, le maire a proposé de les recaser. Il n'a plus été question ni pour l'un ni pour l'autre de taxer ces commerçants.

Au final, ces commerçants ont profité de cette opposition Etat/Mairie et se sont fait plus exigeants. Ils ont compris qu'ils constituent un véritable réservoir de voix convoitées aussi bien par le pouvoir central que par la mairie.

C'est ainsi que ces marchands ambulants, qui sont pourtant sédentarisés<sup>321</sup>, au lieu d'obtempérer quand on leur exige le paiement des taxes ou quand on leur demande de libérer l'espace public, préfèrent affronter les autorités.

---

<sup>320</sup> [http://www.seneweb.com/news/Politique/ale-lo-quot-le-defi-de-la-legitimite-des\\_n\\_118861.html](http://www.seneweb.com/news/Politique/ale-lo-quot-le-defi-de-la-legitimite-des_n_118861.html)

<sup>321</sup> Ces marchands sont qualifiés d'ambulants parce qu'ils ne détiennent pas de carte de commerçant. Ce qui les exempte des taxes et autres impôts. Cependant, ils exercent leur activité en étant installés sur les trottoirs des grandes artères de Dakar. Certains ont même érigé des sortes de hangars qui leur servent de boutiques ou même de restaurants de fortune.

Cela explique la teneur des propos de Seynabou Wade, maire de Colobane/Fass<sup>322</sup>, qui, à propos du dégagement de l'espace public disait : « *Je leur ai juste demandé de quitter la chaussée pour que je fasse l'assainissement pour eux, c'est tout ce que leur ai demandé. Ils ont refusé de bouger*<sup>323</sup> ». Dans la même intervention elle fustigeait ces commerçants qui se disent marchands ambulants, alors qu'ils sont propriétaires de cantines, qui plus est, installées sur la chaussée.

Pour le cas des marchands ambulants de Dakar, l'Etat et la mairie ont choisi de s'affronter de façon politicienne au lieu de chercher à trouver ensemble des solutions sur la question fiscale et du dégagement des commerçants afin de rendre certaines artères de la ville plus reluisantes et plus accessibles.

La preuve supplémentaire de cette attitude des acteurs politiques réside dans l'instrumentalisation qui frise parfois le cynisme politique dès lors que tous sont conscients de la rareté des ressources budgétaires et de la nécessité de valoriser ou de rentabiliser toutes les ressources potentielles. En effet, alors que la mairie est confrontée à la question des ressources financières et à l'exigence d'amélioration du cadre de vie des populations, le sujet des marchands ambulants n'a plus été traité à travers le prisme du développement territorial mais, plutôt, il a été déplacé sur un terrain purement électoraliste. C'est ce qu'illustre [Mamadou Ndiaye](#) quand il écrit : « *En direction de la présidentielle 2012, le président de la République multiplie les clins d'œuvre au réservoir électoral du pays susceptible de lui apporter son soutien. C'est ainsi qu'il a trouvé le maire de Dakar, Khalifa Sall, dans son terrain pour lui disputer son projet de recasement des marchands ambulants. Me Wade a ainsi initié une "politique de recasement des marchands ambulants"*<sup>324</sup> ».

Au bout du compte, la question de la potentielle et abondante ressource financière que constitue l'ensemble des marchands ambulants sera occultée pour des intérêts électoralistes. Ainsi, les collectivités territoriales continueront à chercher à mobiliser des ressources ailleurs.

---

<sup>322</sup>Colobane fait partie de l'agglomération de Dakar. Cet arrondissement a la particularité d'avoir sur son territoire la deuxième gare routière de Dakar et un grand marché appelé « Colobane ». On y trouve une forte concentration de marchands ambulants.

<sup>323</sup> « *Colobane : Sommés de quitter la chaussée, les marchands ambulants désignent Iba Der Thiam comme avocat contre Seynabou Wade* » in [http://www.seneweb.com/news/Societe/colobane-sommes-de-quitter-la-chaussee-les-marchands-ambulants-designent-iba-der-thiam-comme-avocat-contre-seynabou-wade\\_n\\_54153.html#](http://www.seneweb.com/news/Societe/colobane-sommes-de-quitter-la-chaussee-les-marchands-ambulants-designent-iba-der-thiam-comme-avocat-contre-seynabou-wade_n_54153.html#)

<sup>324</sup> Ndiaye, M., *Wade divise les marchands ambulants*, [http://www.nettali.net/article.php3?id\\_article=21839](http://www.nettali.net/article.php3?id_article=21839), 26 octobre 2011

Avec ce face à face exécutif et collectivité territoriale, on se retrouve face à une situation ambiguë dans laquelle par manque de ressources financières, cette dernière décide à la fois de mettre en valeur un important gisement fiscal pour pouvoir réaliser les projets d'intérêt local et de décongestionner, pour des questions d'assainissement, les principales avenues de la capitale. De l'autre, il y a le pouvoir central impopulaire qui, ayant compris que la question du déguerpissement et de la fiscalisation des marchands ambulants pouvait servir à faire monter sa côte de popularité, s'en est servie pour monter ces commerçants contre la mairie.

Par conséquent, ces marchands ambulants qui, au regard de la loi, sont dans l'illégalité, se retrouvent renforcés par cette situation qui pousse la collectivité territoriale à occulter cette épineuse question et se limiter à affronter l'exécutif.

La morale de ce tiraillement c'est que pour des questions de positionnement ou de stratégie électorale, les acteurs locaux et ou nationaux sont à même d'ajourner, de reporter ou d'ignorer une question cruciale pouvant avoir un impact positif sur le développement territorial. En fait, préoccupés par la stratégie, le positionnement et le contrôle du territoire, les acteurs sont à même de s'opposer sur une question sur laquelle ils sont en accord. Ce faisant, ils empêchent la possibilité d'une vision commune du développement territorial. Cette situation est la même que dans les territoires comme la Lékoumou où les acteurs s'opposent simplement parce qu'ils sont d'ethnies différentes. D'un côté ce sont des partis politiques qui s'affrontent et empêchent la réalisation d'initiatives d'intérêt général, de l'autre ce sont les ethnies qui s'opposent dans la même logique. Les deux, bien que faisant vivre la démocratie locale dans le sens de la confrontation, constituent tout de même un frein au développement territorial car ce sont des stratégies qui ne profitent pas au territoire.

## 16.2. Lobbysme local

A travers l'activisme de la Synergie des marchands dits « ambulants » pour le développement (Symad), il s'est développé une sorte de lobbysme et de corporatisme, suivant la définition de Phillip Schmitter<sup>325</sup> et Gerhard Lehmbruch<sup>326</sup> (politologues allemands enseignant aussi aux Etats-Unis) qui définissent le corporatisme comme « une

<sup>325</sup> Schmitter, P., "Still the century of corporatism ?", Review of politics, n°36, 1974.

<sup>326</sup> Lehmbruch, G., "Liberal corporatism and party government", Comparative political studies, n°10, 1977.

*forme spécifique de représentation des intérêts, sous une forme monopolistique et jouant un rôle d'intermédiation au niveau de la conduite des politiques publiques*<sup>327</sup> ». En effet, profitant de l'opposition Etat-collectivité territoriale, cette association de marchands ambulants a réussi à ajourner le projet de la mairie, freinant ainsi une initiative qui aurait pu avoir un impact positif sur le développement territoriale.

Qui plus est, les responsables de la Symad, grâce à cette situation, ont fini par avoir une telle assurance que, au lieu de faire profil bas, ils se permettent même d'interpeller l'autorité municipale en lui demandant de faire son travail et de respecter ses promesses. C'est ainsi, sur le site Internet de la mairie de Dakar, dans un article intitulé « *Opération désencombrement de Dakar : Les marchands ambulants invitent Khalifa Sall à respecter ses promesses* », on peut lire : « *Les marchands ambulants sont prêts à en découdre avec le maire de Dakar, s'il ne change pas de stratégie. Ces marchands, réunis dans une association dénommée Synergie des marchands dits « ambulants » pour le développement (Symad), l'ont fait savoir hier au cours d'un point de presse. Moulaye Seck président de ladite association dit qu'il est hors de question que le maire de Dakar déguerpisse les marchands ambulants sans pour autant leur trouver une solution. "Khalifa Sall [le maire de Dakar] a dit qu'il va déguerpir les marchands ambulants qui encombrent les artères de la ville de Dakar dans 6 mois. Il ne peut pas le faire, tant qu'il n'aura pas recasé ces derniers"*.<sup>328</sup> »

Cette situation observée au Sénégal serait difficilement possible au Congo. En effet, grâce à une tradition de pluralisme politique plus ancienne que celle du Congo, le Sénégal a réussi à faire émerger un esprit et une culture d'associations. Il existe à tous les niveaux de la société sénégalaise des associations et des organisations de tous genres très actives dans le domaine du développement. Au sein des localités, on note par exemple l'hyper activité de ces groupements féminins qui font vivre la société sénégalaise autant en milieu urbain qu'en milieu rural. L'on attribue cette activisme non seulement à la démocratie mais aussi à la crise économique qui a poussé l'Etat à être moins efficace, permettant ainsi à la société de s'organiser sous forme d'associations et de synergies

---

<sup>327</sup> Hassenteufel, P., « Où en est le paradigme corporatiste ? » In : Politix. Vol. 3, N°12. Quatrième trimestre 1990. pp. 75-81

<sup>328</sup> Gacko, M. S., « *Opération désencombrement de Dakar : Les marchands ambulants invitent Khalifa Sall à respecter ses promesses* » in <http://villededakar.org/content/operation-de-desencombrement-de-dakar-les-marchands-ambulants-invitent-khalifa-sall-%C3%A0-respec>

destinées à trouver des solutions à la crise. C'est d'ailleurs, ce que Joëlle Piraux a voulu démontrer quand elle a écrit : « *Les femmes d'Afrique de l'Ouest possèdent cependant une tradition d'association et de création de réseaux divers d'entraide et de solidarité. La crise socioéconomique, aggravée ces dix dernières années en Afrique occidentale, et accompagnée d'un désengagement de l'Etat, a donné un nouveau souffle à ces habitudes. L'élément neuf est la recherche, par ces groupes, de reconnaissances sociales et institutionnelles, de financement extérieur et de partenariat avec les organisations de développement nationales et internationales. Face à la paupérisation croissante, dans un contexte d'ouverture du milieu rural à un environnement socioéconomique plus large, et parallèlement à une diminution de la présence masculine, les femmes cherchent à se rapprocher des institutions de développement.*<sup>329</sup> »

Au Congo où la démocratie a été rétablie en 1991, après la rupture en 1964, la culture associative y est encore faible. La majorité d'associations existantes sont pour la plupart politisées. L'interdiction d'associations, pendant près de trois décennies, par le régime communiste n'a pas permis le développement de ce réflexe de réunions de deux ou plusieurs personnes ayant un but ou un intérêt commun. Cet esprit a été inhibé par un Etat puissant et centralisateur.

En guise d'illustration, pendant près de trois décennies, il n'a existé qu'un seul syndicat (la confédération syndicale congolaise) qui était par ailleurs une des organisations des masses, le bras armé syndical du parti-Etat. Son secrétaire général était d'office membre du comité central et du bureau politique du parti unique.

Cela peut aussi expliquer la difficulté pour des individus de s'organiser pour la défense de leurs intérêts d'autant plus qu'il leur manque non seulement ce réflexe mais aussi les techniques et la maîtrise des modalités pour organiser et s'organiser afin d'établir des rapports de force, le dialogue ou simplement « *un échange politique* ». Ce concept cher à Alessandro Pizzorno. Ce sociologue, réputé pour ses recherches sur l'*identité* et l'*action collective*, définit « *comme politique un échange entre l'Etat et des représentants des intérêts ayant pour finalité la préservation du consensus ou de l'ordre social*<sup>330</sup> ».

---

<sup>329</sup> Piraux, J., « *Groupements de femmes rurales au Sénégal. Espaces de liberté ou plates-formes pour le changement ?* », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 20 | 2000, mis en ligne le 24 mars 2006, URL : <http://apad.revues.org/230>

A l'aune de cette définition, on peut dire que les émeutes survenues à Pointe-Noire lors de l'inhumation de l'ancien président de l'Assemblée nationale, Jean-Pierre Thystère Tchicaya ont révélé l'immatunité de ce mouvement local hétéroclite qui a agi de façon spontanée sans aucune organisation, hors de toute structure et sans aucun réel contenu qui aurait pu constituer un échange politique.

Une véritable organisation, à l'image du mouvement des marchands ambulants de Dakar, aurait pu permettre la formulation de vraies revendications qui auraient pu par la suite aboutir à l'élaboration des politiques publiques au profit de cette localité. Or, au lieu des résultats profitant à la collectivité, faute d'un dialogue entre l'Etat et les leaders (qui n'existaient pas), ce mouvement a eu pour effet une forte répression<sup>331</sup> et une cristallisation du pouvoir central qui a considéré ce mouvement comme un crime de lèse-majesté, une simple offense au pouvoir central.

Ainsi, si l'on s'en tient à la définition d'Alessandro Pizzorno, au Sénégal, à Dakar en l'occurrence, « *la préservation du consensus ou de l'ordre social* » a été possible grâce aux rapports de force et au dialogue engagé. Au Congo, par contre, avec le cas des émeutes de Pointe-Noire, il n'y a eu aucun consensus et l'ordre social a été imposé par la puissance publique. Faute d'organisation, les revendications des jeunes émeutiers de Pointe-Noire n'ont pas été entendues et sont restées lettres mortes.

## **Chapitre II : la question fiscale et le développement territorial**

### **17. Fiscalité et développement territorial**

Il semble nécessaire, après l'évocation des cas de remous sociaux locaux des deux Etats, d'évoquer la question du déséquilibre de développement, entre les territoires et/ou les collectivités territoriales, que pourrait engendrer la fiscalité locale.

---

<sup>330</sup> Pizzorno, A., "Political exchange and collective identity in industrial conflict" in Crouch (Z.), Pizzorno (A.), dir., *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, vol.2, Londres, MacMillan, 1978, pp. 277-297

<sup>331</sup> Il ressort du rapport 2009 de l'Ong Amnesty International que « *plusieurs dizaines de personnes, des jeunes gens pour la plupart, ont été arrêtées le 7 juillet [2009] et dans les jours qui ont suivi, à la suite des émeutes survenues à Pointe-Noire lors des obsèques de Thystère Tchicaya. Certaines des personnes arrêtées et placées en détention par les membres des forces de sécurité auraient été battues et maltraitées.* »

En effet, au Sénégal, même si la perception de l'impôt n'est pas directement assurée par la collectivité territoriale, cette dernière peut au moins profiter directement des ressources de son territoire.

A Dakar par exemple, parlant de fiscalité locale, le maire estime qu'à cause d'un problème de localisation des contribuables et du fait que ce soit la Direction nationale des impôts qui en fixent l'assiette, son « *taux de recouvrement n'a jamais atteint 30%* »<sup>332</sup>. Cela signifierait qu'il existe sur ce territoire un important potentiel fiscal qui pourrait lui permettre de renflouer ses caisses et de se développer.

Dans la perspective d'un transfert total de compétences et d'une maîtrise parfaite de la fiscalité locale, cette collectivité territoriale peut espérer un avenir prometteur. En effet, le potentiel économique, grâce au fait que la presque totalité de l'activité économique du Sénégal est concentrée sur ce territoire, la densité de la population, etc., sont autant d'atouts indéniables pour son développement.

Dans une moindre mesure, le département de Thiès pourrait profiter du fait d'avoir sur son territoire un important atout économique avec le tourisme sur la petite côte de Mbour, notamment à Saly-Portudal qui « *au cours de la dernière décennie, [...] a connu une hausse de 132% de son activité avec plus de 100 000 touristes internationaux (soit 22% de l'ensemble des touristes enregistré au niveau national)* »<sup>333</sup>. En plus de cet atout, ce département pourrait aussi tirer profit de la présence sur son territoire des industries extractives telles que les Industries Chimiques du Sénégal (Ics).

Cependant, comparativement à Dakar, sans l'apport des dotations financières de l'Etat, ce département ne peut prétendre au même développement que la capitale politique et économique du Sénégal. Cette hypothèse est valable pour le reste des collectivités territoriales du Sénégal qui, faute d'un tissu économique local consistant, ne peuvent impulser le développement territorial car ne pouvant compter sur une fiscalité locale très peu pourvoyeuse de ressources budgétaires.

---

<sup>332</sup> Sarr, C-M., *Sénégal: Impôt dû aux collectivités locales - Khalifa Sall prône une nouvelle orientation*, <http://fr.allafrica.com/stories/201211201613.html>, 20 novembre 2012

<sup>333</sup> Dehoorne, O., et Khadre Diagne, A., « *Tourisme, développement et enjeux politiques : l'exemple de la Petite Côte (Sénégal)* », in *Le tourisme dans les îles et littoraux tropicaux et subtropicaux, Études caribéennes*, N° 9-10 Avril-Août 2008

D'où le fait que nous projetions des développements territoriaux déséquilibrés sur l'ensemble du territoire national sénégalais quand l'Etat décidera enfin de transférer aux collectivités territoriales l'établissement de l'assiette fiscale, la perception des impôts et des taxes locales puis leur gestion. Cette analyse se trouve d'ailleurs confirmée par l'étude conjointe de la Banque africaine de développement et du Fonds africain de développement lesquels estiment : « [...] à l'instar des autres pays d'Afrique subsaharienne, les ressources locales propres du Sénégal sont d'un niveau global faible. De plus, la concentration des ressources locales au profit des grandes agglomérations, et notamment de Dakar, fait que les communes secondaires, plus particulièrement les communautés rurales, disposent de ressources qui ne permettent pas une action importante en faveur de l'offre de biens publics locaux pourtant nécessaires pour atteindre les objectifs des OMD<sup>334</sup>. La décentralisation porte donc un risque d'aggravation des disparités à travers une offre des biens publics locaux concentrée au niveau des plus grandes villes et surtout de l'agglomération de Dakar. La faiblesse des ressources locales propres découle à la fois de la législation de fiscalité locale et de l'organisation administrative. »<sup>335</sup>

Cela étant, tout comme au Sénégal, l'autonomie des collectivités territoriales congolaises, dans la maîtrise de la fiscalité locale, pourrait aussi conduire à des disparités entre territoires. Ainsi, un département comme la Lékoumou, au demeurant rural et sous-peuplé, avec quelques sociétés d'exploitation forestière et d'extraction minière, pourrait connaître un retard dans son développement si l'Etat décidait, par exemple, de laisser les collectivités territoriales s'autodéterminer et développer seulement avec la fiscalité locale.

En effet, avec une population vivant essentiellement d'activités agricoles, le plus souvent pour l'autosubsistance, de chasse ; avec un sous-emploi assez élevé<sup>336</sup>, comme dans la majorité des départements ruraux au Congo, ce qui réduit ou empêche simplement la capacité contributive sur le plan fiscal des populations, il serait difficile pour une collectivité territoriale de s'en sortir avec seulement l'impôt sur les sociétés.

---

<sup>334</sup> OMD : les Objectifs du Millénaire pour le Développement

<sup>335</sup> Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Sénégal : Evaluation du potentiel de recettes publiques "Etude économique et sectorielles", Département Pays Région-Ouest 2, octobre 2010

<sup>336</sup> Selon une enquête sur l'emploi et le secteur informel au Congo, produite en novembre 2009 par le Centre Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques du Congo, le Taux de sous-emploi global en zone rurale durant ces dernières années est de 47,5%.

Par ailleurs, si au Sénégal l'Etat reverse tout de même à la collectivité territoriale les impôts perçus sur son territoire, la réalité congolaise est toute différente. Ce n'est pas le potentiel fiscal qui détermine la richesse et le développement d'une collectivité territoriale. Tous les impôts et taxes, exceptées les taxes en vigueur dans les marchés, sont automatiquement prélevés par l'Etat qui en assurent la gestion et la redistribution.

En clair, des impôts prélevés à Pointe-Noire, par exemple, pourraient être redistribués au département de la Lékoumou. La richesse est nationale et non locale. Sinon, comment expliquer qu'un département comme Pointe-Noire, avec toute son activité économique, ses entreprises toutes dynamiques les unes les autres, son complexe pétrolifère et son tourisme soit aussi peu doté en infrastructures ?

En fait, comme l'explique clairement cet article, *« malgré ses intenses activités pétrolières et portuaires, la fille du bord de mer ne profite pas assez des revenus du pétrole, qui ne lui sont pas versés directement. Ils prennent d'abord le chemin de Brazzaville, avant d'être redistribués par l'Etat à l'ensemble des régions et communes en fonction de leurs besoins. Pourtant ceux de Pointe-Noire sont énormes. Parce qu'elle compte un grand nombre d'habitants (c'est la deuxième ville du Congo par sa population) et parce que, depuis des années, les infrastructures non pas été remises à niveau ni étendues : voiries pour la plupart en mauvais état, caniveaux inexistantes ou bouchés depuis des lustres, quartiers périphériques non viabilisés...Même constat du côté des services : pas de transport collectif digne de ce nom ni de société de collecte et traitement des déchets. »*<sup>337</sup>

Cela corrobore les propos du secrétaire exécutif du conseil départemental du Kouilou qui m'avait expliqué, lors d'un entretien, que toutes les collectivités locales du Congo, pauvres ou riches, petites ou grandes, recevaient la même dotation financière de l'Etat. En fait, au Congo, l'Etat, à travers sa politique de municipalisation accélérée, a gardé le contrôle de la construction des infrastructures.

C'est autant dire que le problème de la fiscalité locale ne se pose pas de la même façon au Sénégal qu'au Congo. Alors qu'au Sénégal les maires et autres présidents d'exécutifs locaux se battent pour la maîtrise de la fiscalité locale, ceux du Congo font du lobbying pour que leur département soit la prochaine destination de la municipalisation accélérée. Les rares voix qui s'élèvent pour réclamer la maîtrise de la fiscalité locale sont celles des

<sup>337</sup> Tshitengue Lubabu M. K., « Ponton, la belle d'antan », Jeune Afrique, N° 2678 du 6 au 12 mai 2012

dirigeants de collectivités territoriales ayant déjà bénéficié de cette municipalisation accélérée et qui sont encore aujourd'hui confrontées aux problèmes d'infrastructures urbaines. C'est le cas du maire de Brazzaville qui plaide pour la signature des décrets d'application qui permettront l'autonomie totale des collectivités territoriales.

Sur ce dernier point, on voit une fois de plus la différence dans l'attitude vis-à-vis de l'Etat entre les acteurs de la décentralisation du Sénégal et du Congo.

Ceux du Sénégal, dans leurs pratiques, ont tendance à œuvrer pour l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central. Ils plaident pour le transfert total des compétences dévolues aux collectivités locales, afin de réaliser des projets ils mobilisent des ressources via les mécanismes de la coopération décentralisée. Ceux du Congo, quant à eux, peinent à couper le cordon ombilical qui les lie avec le centre. Ils se comportent parfois comme des simples antennes de l'Etat sur les territoires. La politique de la municipalisation accélérée vecteur de projets et de laquelle sortent d'importantes ressources financières les place carrément dans une posture d'attentiste.

Cette attitude des responsables des collectivités territoriales congolaises à l'égard de l'Etat ne favorise ni l'indépendance ni l'émancipation de ces institutions qui continuent à entretenir des liens presque de soumission avec le pouvoir central. Cela pousserait à croire que la politique de décentralisation engagée au Congo a simplement permis aux membres de l'ancien parti unique, aujourd'hui majoritaire, que de se parer de costumes d'élus afin d'être légitimés. Cette impression aurait tendance à se confirmer quand on examine la carte des collectivités territoriales et des obédiences politiques des différentes personnalités qui président les conseils municipaux et départementaux du Congo. L'on se rend en effet compte que sur plus de douze départements du Congo, par exemple, seul un, celui de la Lékoumou, est dirigé par un président issu d'un parti de l'opposition. Lui-même étant une des anciennes figures de proue du parti unique aujourd'hui majoritaire.

Ainsi, bien qu'engagé dans un processus visant « *à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire [...] à rapprocher le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité*<sup>338</sup> », l'Etat, par le biais des membres du parti politique

---

<sup>338</sup> <http://www.assamblee-nationale.fr> , op. cit, page 9

majoritaire ou par les alliés de ce dernier, continue à exercer une influence sans partage sur le territoire.

Ce faisant, par sa connaissance des territoires et sa maîtrise des leaders communautaires et locaux, grâce à son antériorité et à sa longévité dans l'action publique, il en arrive presque à empêcher l'expression et la manifestation des libertés locales au sens de Tocqueville qui, déjà à son époque, écrivait : « *La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fusent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective*<sup>339</sup>. »

Sachant que la municipalisation accélérée passera par leur département, tôt ou tard, ces acteurs locaux, à cheval entre le centre et la périphérie, ne font pas d'efforts supplémentaires pour diversifier leurs sources de financement. Cela se vérifie aussi par le nombre d'accords de coopération décentralisée conclus entre une collectivité territoriale congolaise et un partenaire du Nord.

Après une décennie de décentralisation effective, en guise d'illustration, sur douze départements que compte le Congo, seulement trois ont des accords de coopération avec les collectivités du Nord. Entre-temps, la majorité des collectivités territoriales du Sénégal ont réussi à tisser des liens de coopération avec des partenaires du Nord.

Cela réalité nous permet de réaliser qu'au Sénégal, à Dakar en l'occurrence, la collectivité territoriale a été tenté de mettre à contribution le secteur informel afin de renflouer ses comptes et de réaliser des projets de développement territorial.

Par contre, au Congo les collectivités territoriales s'en remettent encore à l'Etat pour le financement de leurs projets. Elles sont dans une position d'attente que le Ministère à la présidence, chargé de l'aménagement du territoire, et de la délégation générale des grands travaux décide de réaliser des grands investissements sur les territoires.

Cette dépendance, contrairement à ce qui se fait au Sénégal, empêche de nourrir le débat sur la participation du citoyen comme acteur de la décentralisation, figeant ainsi la décentralisation congolaise dans un rapport dual Etat-collectivités territoriales, avec pour principaux acteurs les mêmes qui ont de l'entregent au niveau central ou qui y ont de

---

<sup>339</sup> Tocqueville, op. cit, page 14

l'influence, alors qu'au Sénégal le citoyen s'est invité dans le débat aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales.

Cette situation, et l'activisme dont font preuve certains acteurs locaux, favorisé par leur positionnement au centre et à la périphérie, leur permettant d'avoir la facilité de mobiliser les financements publics, poussent à s'interroger sur la possibilité d'un statu quo savamment orchestré afin de permettre au niveau central de continuer à avoir une marge de manœuvre et le contrôle du processus grâce à la maîtrise du calendrier et à l'action de ces acteurs. Aussi, dans cette trame, grande est la tentation de s'interroger sur la forme que peut prendre l'action publique dans ces conditions où l'acteur politique se veut présent dans toutes les sphères de décisions, comme le même qui initie, qui fait le plaidoyer, qui réceptionne ou qui met en œuvre pour le renforcement de son leadership et pour le contrôle de du territoire par son parti. C'est cette réalité qui nous a guidés vers la réflexion sur la particularité de la situation de l'élu dans un contexte où le transfert des compétences n'est pas effectif dans le cadre de la décentralisation et où les interactions entre différents échelons permettent à certains de se présenter en supers élus, notamment dans la mobilisation des ressources financières.

### **17.1. Des élus locaux entre exigence d'action locale et positionnement partisan**

L'un des aspects importants dans ce mouvement c'est celui des effets de la connivence entre le centre et la périphérie, plutôt ce double positionnement local et national des acteurs locaux, sur les dynamiques de la décentralisation elle-même.

Nous avons tantôt souligné que dans le cas congolais, le double statut (de membres du parti majoritaire et d'acteurs locaux) des responsables d'exécutifs locaux les place dans une sorte d'attentisme qui a ses répercussions sur les dynamiques locales. En effet, ces derniers demeurent convaincus que dans un souci de préservation du pouvoir, le gouvernement, tenu par leur parti, financera les projets de développement local. Cela les met dans un certain confort qui empêche tout effort supplémentaire de mobilisation des ressources.

Ce faisant, plusieurs localités ne profitent pas d'une des vertus de la décentralisation qui est de favoriser l'émergence des forces locales, de faire exprimer leur expertise et de permettre à cette dernière de donner forme à la société voulue par les populations.

Ce que cela n'exprime pas clairement c'est que le tandem centre-périphérie de la décentralisation au Congo ne favorise pas encore les dynamiques locales. C'est ainsi que l'on se retrouve avec des territoires quasi amorphes car manquant de dynamisme. On n'y trouve que très peu d'associations locales organisées autour du développement territorial et on n'y dénote très peu ou pas d'initiatives locales ou endogènes.

Cette décentralisation apparaît de plus en plus comme une « *semi-décentralisation* » au sens d'Eisenmann qui l'a définie comme ce processus qui « *consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision libre, prise l'une par l'organe central, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas empêcher*<sup>340</sup>. » La politique de la « *municipalisation accélérée* » au Congo en est presque une illustration probante dans la mesure où nombre d'investissements réalisés dans les départements sont un vœu, pourrait-on supposer, des exécutifs locaux et de l'Etat central. Cependant, ce vœu est exaucé par l'Etat central qui réalise tous les travaux par le biais de la Délégation générale des grands travaux qui est son bras armé des questions d'aménagement du territoire. Cette dernière met tous les équipements réalisés à la disposition des collectivités territoriales, une fois que tous les travaux auront été réalisés.

L'on se retrouve ici avec des collectivités territoriales assistées dans le cadre d'une décentralisation elle-même fortement assistée par le pouvoir central. Ce faisant, ces organes périphériques se privent, *de facto*, non seulement de l'autonomie financière et juridique dont bénéficie la périphérie par rapport au centre, mais aussi de l'opportunité de se développer, de renforcer les capacités dans la maîtrise d'ouvrage, de s'affirmer dans l'action publique, de s'affranchir de la tutelle de l'Etat dans le cadre de la "*décentralisation par services*". Cette dernière est cet autre critère de la décentralisation qui se rapporte aux « *services soustraits à l'autorité centrale qui en principe devrait les diriger et constitués en administrations direction propre distincte et plus ou moins autonomes*<sup>341</sup>. » Emmanuel Okamba<sup>342</sup> explique plus clairement cette réalité quand il écrit : « [...] dès 2004, l'État lance la *Municipalisation accélérée (MA)*, programme de gestion tournante des projets quinquennaux standardisés, couplé avec les festivités de l'indépendance nationales

---

<sup>340</sup> Eisenmann, C., « *Centralisation et décentralisation. Principes d'une théorie juridique* », Revue du droit public et de la science politique 1947 cité par Roig Charles. Théorie et réalité de la décentralisation. In: Revue française de science politique, 16e année, n°3, 1966. pp. 445-471.

<sup>341</sup> Roig, C., « *Théorie et réalité de la décentralisation. In: Revue française de science politique* », 16e année, n°3, 1966. pp. 445-471.

<sup>342</sup> Maître de Conférences de Gestion, Université de Marne la Vallée

délocalisées. Une MA est définie entre l'État et le chef lieu du Département hôte, réunis en un Comité de suivi. La valeur totale des dotations financières est de 1.000 milliards de FCFA sur 9 ans. Les entreprises adjudicatrices sont à 42,20% européennes, 40,10% asiatiques contre 19,70% congolaises. Le budget de la MA de chaque Département est géré par l'État. Il échappe au contrôle du Comité de suivi, confirmant la règle de subsidiarité descendante qui génère, ici, des "éléphants blancs".<sup>343</sup>»

Lors de mes entretiens, j'avais interrogé un des acteurs de la décentralisation au Congo, en l'occurrence une femme désignée maire d'une des cinquante-deux communautés urbaines, sur cette question de l'hyper présence du centre dans la périphérie et de la connivence entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs centraux.

Cette dernière a expliqué ce mélange de genres par le fait que le choix de la décentralisation n'a pas été sérieusement préparé par le gouvernement. C'est ce qui explique que ces nouvelles entités décentralisées se retrouvent avec des charges qu'elles ne peuvent supporter.

Il faut en effet construire tous les équipements, en commençant par les bureaux de la collectivité territoriale. Cette maire, qui utilise une sorte de bungalow de sa résidence personnelle, m'a fait comprendre qu'elle n'a même pas encore de budget pour mener toutes les activités qu'elle envisage d'engager. Seul son véhicule de fonction rappelle qu'elle est maire. C'est pour cette raison, estime-t-elle, qu'à ce niveau du processus de la décentralisation au Congo, laisser les collectivités locales, dénuées de toutes ressources (humaines et budgétaires) agir sans l'assistance active de l'Etat serait les pousser dans un gouffre. Elle considère qu'à ce jour, au Congo, la barrière entre les affaires locales et les affaires nationales n'est que théorique tant le pouvoir central doit combler le déficit infrastructurel existant dans toutes les localités.

Ce point de vue rejoint d'ailleurs celui de Charles Roig qui, sur le même sujet, estime : « La précision apparente de ce critère ne doit pas faire illusion car il n'existe pas d'affaires qui soient locales ou nationales par nature. La répartition des affaires entre ces deux catégories dépend en fait du système de valeur, du niveau de développement économique et social et de leur évolution. Les faits qui corroborent cette assertion sont nombreux et divers<sup>344</sup>. »

---

<sup>343</sup> Okamba, E., « Gouvernance territoriale : le défi de la municipalisation accélérée » in Les dépêches de Brazzaville, N° 2189 - Mardi 16 décembre 2014

<sup>344</sup>Roig, op. cit., page 310

Cette réalité observée au Congo, au moins sur la forte proximité entre le centre et la périphérie, est presque le contraire de celle du Sénégal où entre 2009 et 2012 l'on a assisté à des duels entre le pouvoir central et les collectivités territoriales aussi bien à Dakar qu'à Thiès. Ces deux capitales, les plus importantes économiquement et politiquement, étaient tenues par des opposants du président de la République. Une opposition tellement claire que ces différents acteurs n'hésitaient pas à s'affronter via les médias sur des questions d'assainissement et de développement territorial.

Privés d'un soutien au niveau central, les élus locaux mobilisent des ressources ailleurs. Notamment via les mécanismes de coopération décentralisée.

Par ailleurs, le dynamisme de ces collectivités territoriales se remarque et se répercute même sur la population où les hommes et les femmes s'organisent au sein de groupements et associations dans le seul but de réaliser des projets d'intérêt communautaires ou mobiliser des ressources nécessaires pour ces initiatives. Les migrants issus de ces populations s'organisent aussi depuis l'étranger pour soutenir ce développement.

L'observation de ces deux cas pousse à croire que dans un contexte de ressources rares, les collectivités territoriales et les populations refusent la fatalité en s'organisant et en se mobilisant autour de projets. Il s'y développe un certain état esprit et d'autres formes d'organisations fondées sur une histoire commune, un sentiment de sauver ensemble un territoire et de ne pas voir disparaître une histoire commune. Les populations, poussées par la collectivité territoriale, deviennent de ce fait la substance qui entretient les dynamiques locales.

*A contrario*, dans une situation où il y a un sentiment que les ressources, même rares sur le territoire, seront pourvues par l'Etat ou un partenaire sûr, il se développe une sorte d'attentisme. L'attitude des gouvernants locaux se répercute sur les populations qui croient en une certaine providence qui apportera des solutions. Ces populations continuent à croire et à espérer que les promesses électorales seront tenues et n'entreprennent pas suffisamment pour assurer la pérennité du territoire. A travers les exécutifs locaux, les populations continuent à croire dans l'Etat-providence et ne se démènent pas pour faire vivre la démocratie locale avec tout ce qu'elle recouvre comme richesse et dynamisme.

A la lecture de tout ce qui a été évoqué dans ce chapitre, on constate le tiraillement et l'accaparement des acteurs locaux sur la question des ressources budgétaires indispensables à la mise en œuvre des projets de développement local. La question des ressources financières est indispensable dans la mesure où la disponibilité des fonds conditionne même la mobilisation des ressources humaines qui manquent, de façon criante, aussi bien au Sénégal qu'au Congo.

Les acteurs du développement local se retrouvent donc comme pris en étau entre la nécessité de rechercher auprès de leurs mandants des ressources financières, via l'imposition, d'une part, et de l'autre, le souci de ménager ces populations généralement pauvres et la crainte de susciter le mécontentement des populations qui risquent de les sanctionner aux prochaines échéances électorales.

Cette situation a été observée au Sénégal où le maire a dû reculer face la grogne des marchands ambulants et où le président sortant a instrumentalisé cette question lors des campagnes électorales.

Au Congo, par contre, cette question ne se pose pas encore dans la mesure où, avec un budget très important, l'Etat reste le premier et le principal financeur du processus de décentralisation. Les collectivités territoriales n'imposent que de façon résiduelle les populations. Hormis les taxes payées par les commerçants vendant dans les marchés et quelques taxes foncières, la population congolaise est encore épargnée par la fiscalité locale.

Pour autant, les collectivités territoriales continuent à se plaindre du manque de ressources financières eu égard à l'ampleur du chantier ouvert par la décentralisation. Entre-temps, les études menées par des organismes spécialisés comme *Local Economic Development Network of Africa*<sup>345</sup> (Ledna) soutiennent que le secteur informel reste la première source de financement du développement économique local dans le cadre de la décentralisation.

Au lieu d'accuser « *de toutes les tares [la décentralisation] allant de l'évasion fiscale à la sorcellerie...* <sup>346</sup> », il faudrait, à en croire Emma Wadie Hobson, membre du Ledna,

---

<sup>345</sup> Réseau du Développement Economique Local d'Afrique

mettre à contribution le secteur informel qui est un facteur indispensable du développement local.

Toujours dans la même optique, Emma Wadie Hobson estime : « *Le secteur informel contribue énormément au développement des économies africaines, même si les statistiques officielles n'en font pas mention. Des études montrent que ce secteur représente une part remarquable de 55% du PIB des pays sub-sahariens. Si l'on exclut le Botswana et l'Afrique du Sud, ce taux s'élève à 60%. La contribution du secteur informel est plus élevée en Afrique sub-saharienne que dans toutes les autres parties du globe.*<sup>347</sup> »

Le dynamisme de ce secteur, souvent négligé, serait donc à prendre en compte par les politiques publiques de développement local, surtout si l'on considère qu'il parvient à assurer un revenu régulier à 16,9%<sup>348</sup> de personnes de sexe masculin à Dakar, sur une population globale de plus de trois millions d'habitants de cette agglomération, contre 84,8%<sup>349</sup> à Pointe-Noire, sur une population de plus d'un million d'habitants.

Il conviendrait de dire, eu égard à nos observations, que le processus de décentralisation, que ce soit au Sénégal qu'au Congo, souffre d'un déficit de ressources. Au Sénégal, cette absence de ressources part du centre qui, disposant d'un budget limité compte tenu des enjeux, transfère ce qu'il peut pour permettre au processus engagé de se poursuivre.

Ainsi, pour réaliser certains projets, les collectivités territoriales et la société civile sont obligées de se mobiliser pour faire des appels de fonds par le biais de la coopération décentralisée active ou encore par une organisation endogène laquelle, grâce au système de solidarité, de coopérative ou à l'action des migrants, permet la réalisation de plusieurs projets.

Au Congo, par contre, depuis 2009 et l'éligibilité à l'Initiative Pays Pauvres très endettés (PPTE<sup>350</sup>), l'Etat dispose aujourd'hui d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet

---

<sup>346</sup> Hobson, E. W., « *L'importance du secteur informel pour le développement économique local en Afrique* », Local Economic Development Network of Africa Dossier d'information, Edition n°1. Juin 2012

<sup>347</sup> Idem

<sup>348</sup> Hobson, E. W., op. cit, 313

<sup>349</sup> Nabassembe, L., « *Principaux indicateurs du marché du travail au Congo* », Centre Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques du Congo, 25 Février 2011, [www.cnsee.org](http://www.cnsee.org)

<sup>350</sup> Sur le site Internet de l'association Epargne Sans Frontière (ESF) l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très endettés) est présenté comme un dispositif ayant pour but de tenter de résoudre la dette souvent insoutenable de pays en développement. A travers des programmes d'allègements de la dette, l'Initiative doit permettre aux pays concernés de parvenir à mieux gérer leur charge d'endettement et de consacrer plus de financements à des dépenses sociales.

de consacrer d'importantes ressources financières aux projets à caractère social et économique et, bien sûr, à la décentralisation.

Cependant, comme nous le soulignons tantôt, l'état général des infrastructures et la situation générale des collectivités territoriales nécessitent des ressources supplémentaires que ces nouvelles institutions pourront utiliser pour apporter des réponses aux problèmes spécifiques à leurs territoires respectifs. Certains de ces problèmes sont plus profonds que des simples questions d'équipement.

Face à cette situation de rareté de ressources financières, le secteur informel apparaît de plus en plus comme une des pistes importantes à cette question de ressources budgétaires. En effet, comme l'affirme Emma Wadie Hobson, « *Compte tenu de la contribution significative du secteur informel au Produit Intérieur Brut, et au développement de l'emploi en Afrique, le Développement Economique Local ne peut atteindre ses objectifs que si le potentiel et les besoins de ce secteur sont effectivement pris en compte.* »<sup>351</sup>

Aussi bien à Dakar qu'à Pointe-Noire cette problématique est posée. Au Sénégal, cette préoccupation est explicite car ayant déjà été sujette à discussion et à affrontements entre différents acteurs.

Au Congo, par contre, cette question n'est qu'implicitement posée. Lors d'un échange, un des acteurs importants de la collectivité territoriale de la ville-département a expliqué l'état de déliquescence de Pointe-Noire par cette absence de ressources financières supplémentaires comme celles pouvant provenir de la taxation de l'activité informelle.

En clair, ce dernier explique que puisque Pointe-Noire ne peut directement profiter de la fiscalité générée par la forte activité économique favorisée par l'exploitation du pétrole sur son territoire, le secteur informel aurait pu être une véritable soupape pour les comptes de la collectivité territoriale. Mais, cela ne peut se faire qu'avec la volonté politique du pouvoir central.

Quand je lui pose la question de savoir pourquoi les départements réunis au sein de l'Association des départements du Congo (Adc), laquelle se voudrait « *un espace de facilitation des échanges, entre les départements du Congo et une force de proposition dans la mise en œuvre harmonieuse de la décentralisation* », n'engageraient-ils pas un plaidoyer auprès du pouvoir central en faveur d'une fiscalité avantageuse pour les collectivités territoriales et qui s'appuierait sur le secteur informel qu'elle pourrait

---

<sup>351</sup> Hobson , op. cit, page 314

habilement rentabiliser ? Mon interlocuteur m'a fait comprendre que cette question est sensible et très politique.

En fait, la réalité est que, étant donné la situation du contrôle quasi-total des collectivités territoriales par le parti au pouvoir, comme nous l'avons précédemment souligné, il est difficile pour un leader local, dès lors qu'il est lié à ce centre qui a le pouvoir de l'adouber ou de l'écarter, d'engager une telle initiative. Cela pourrait le mettre en difficulté au niveau du centre où il pourrait perdre ses appuis pour avoir soulevé un sujet dérangeant pour le centre.

Pourtant, tous les acteurs de la décentralisation au Congo, comme au Sénégal d'ailleurs, s'accorde sur la nécessité de pousser loin, et au plus vite, la décentralisation en permettant aux collectivités territoriales d'agir directement et de s'attaquer aux vrais problèmes socio-économiques qui se posent à travers les territoires. C'est ce qui explique certainement les propos de Richard Eyni, président de l'Association des départements du Congo (Adc), qui, lors du deuxième Conseil d'administration de l'Adc en décembre 2009, après avoir déploré l'absence des textes d'application des lois sur la décentralisation et le fait de la forte centralisation, même dans les domaines transférés aux collectivités locales, le non déblocage de fonds du plan-Etat départements, avait déclaré : « *La décentralisation administrative reste, plus que jamais, une ardente obligation, au moment où le dépeuplement atteint nos campagnes autant que l'accélération du démantèlement de nos services publics [...] La campagne ne doit pas devenir un désert. Elle doit rester l'une des locomotives de l'économie de demain : celle touristique, de l'authenticité, mais également celle économique, de la qualité et de la sécurité alimentaire*<sup>352</sup> ».

En définitive, la question de la mobilisation des ressources financières nécessaires pour le financement de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités territoriales reste un problème entier au Sénégal et au Congo.

En effet, le chantier ouvert par le désengagement de l'Etat est énorme dans les deux Etats. Il faut des ressources importantes aux exécutifs locaux pour permettre le décollage socioéconomique des territoires, leur aménagement et leur équipement.

Comparativement au Congo, le Sénégal semble déjà avancé grâce à son expérience et à l'antériorité de sa décentralisation. La relative indépendance des leaders locaux par

---

<sup>352</sup> La Semaine Africaine N° 2957 du Mardi 29 Décembre 2009

rapport au pouvoir central permet la réalisation de certains projets, du moins à Dakar. De même, à Thiès, il y a une certaine mobilisation locale dans la réalisation des projets locaux.

On constate, dans le cas sénégalais, que la dualité centre-périphérie profite aux populations et, indirectement, aux collectivités territoriales. L'Etat tendant à prouver qu'il est incontournable en cherchant à se positionner sur des débats typiquement locaux. Les collectivités territoriales démontrant, elles, que la situation sur les territoires est causée par l'Etat qui non seulement ne leur transfère pas toutes compétences prévues par loi, mais aussi contrôle la fiscalité locale.

De temps en temps, durant les périodes échéances électorales, le même Etat, conscient de la précarité des finances des collectivités territoriales, et pour prouver l'inefficacité des exécutifs locaux dirigés par l'opposition, s'engage dans des réalisations sur les territoires ou prend des engagements là où la collectivité a échoué faute de moyens.

Cela rappelle la passe d'armes entre le Président Wade et Idrissa Seck, le maire de Thiès, lors des inondations survenues dans "la capitale du rail" en août 2011. Alors le président de la république critiquait la collectivité et territoriale et promettait d'autres réalisations dans cette commune, le maire dénonça le cynisme du pouvoir central qu'il jugea responsable de ces inondations pour avoir ordonné l'arrêt des chantiers alors qu'un peu partout dans la cité des travaux avaient déjà été engagés. Ces travaux inachevés ont été, à en croire le maire, à l'origine des dégâts. En substance, Idrissa Seck déclara : « *Si nous avons poursuivi le programme des chantiers de Thiès comme nous l'avions défini, il est clair que nous n'aurions pas ces problèmes-là* » et d'ajouter « *Cela fait partie des dégâts collatéraux de ce gigantesque complot d'Etat contre moi et les populations le savent d'ailleurs. J'espère qu'ils (Wade et le gouvernement) m'entendront à nouveau et qu'ils entendront surtout les populations. Et que la politique politicienne ne viendra pas interférer sur la poursuite de ces chantiers* ». <sup>353</sup>

Ainsi, pour prouver aux populations qu'elles pouvaient encore compter sur la collectivité territoriale, il proposa la prise en charge des victimes de ces inondations dans le cadre des lotissements futurs grâce à un contrat avec l'agence de développement municipal et la Banque mondiale.

---

<sup>353</sup> Idrissa Seck accuse : « *Wade est responsable des inondations à Thiès* », 10 Août 2011, [http://www.rewmi.com/IDRISSA-SECK-ACCUSE-Wade-est-responsable-des-inondations-a-Thies\\_a44569.html](http://www.rewmi.com/IDRISSA-SECK-ACCUSE-Wade-est-responsable-des-inondations-a-Thies_a44569.html)

Un tel activisme dans la recherche des ressources financières est rarement possible au Congo où même quand il y a eu des inondations<sup>354</sup> à Pointe-Noire, en novembre 2012, c'est encore l'Etat qui a été plus actif pour secourir les victimes. La collectivité territoriale, manquant de ressources, a été contrainte de lancer un appel à la solidarité pour lever les ressources nécessaires à ce fléau.

En fait, au Congo, comme nous avons essayé de le montrer tout au long de notre réflexion, les dynamiques de la décentralisation sont encore impulsées par l'Etat qui, grâce à un positionnement stratégique sur les territoires, à travers des responsables de collectivités territoriales, continue de contrôler et de peser sur le processus en cours. Les collectivités territoriales semblent encore tournées vers le centre qui détient les finances et qui les débloque à son bon vouloir. Ces nouvelles institutions manquent encore d'expertise pour mobiliser les ressources financières auprès d'autres partenaires.

Sur le plan local, les dynamiques ne sont pas suffisamment structurées autour de projets locaux.

Cela donne l'impression d'une décentralisation sous perfusion étatique. On y constate d'ailleurs que les miasmes du communisme et d'un Etat très centralisé y sont encore perceptibles. Le processus de décentralisation, au Congo, passera forcément par un affranchissement des collectivités territoriales du joug du pouvoir central. C'est de cette façon que les forces locales pourront se libérer afin de se structurer et de se mobiliser autour des projets d'intérêt local, notamment dans des stratégies d'autonomisation par la mobilisation des ressources financières et humaines et dans la définition de véritables projets de territoire. Cette recherche passe aussi par un intérêt pour le foncier. D'où une réflexion sur la question foncière à Pointe-Noire et à Dakar.

## **18. Le foncier dans la décentralisation à Pointe-Noire et à Dakar**

L'intérêt de traiter la question foncière s'explique ici par l'importance des terres dans les territoires décentralisés. En effet, dans ces Etats où la gestion des terres est indissociable

---

<sup>354</sup> Sur le site [www.congo-site.com](http://www.congo-site.com), un organe proche du gouvernement, on peut lire : « *Les inondations causées par la pluie qui s'est abattue dans la nuit du 17 au 18 novembre à Pointe-Noire, ont fait 1407 sinistrés qui sont actuellement logés dans l'enceinte de la foire et de la caserne des sapeurs pompiers. D'énormes dégâts matériel ont été enregistrés, plusieurs maisons ont été emportées et une personne aurait disparu, ont indiqué les autorités locales de la ville côtière.* » [http://www.congo-site.com/notes/Les-inondations-a-Pointe-Noire-ont-fait-1407-sinistres\\_b4954351.html](http://www.congo-site.com/notes/Les-inondations-a-Pointe-Noire-ont-fait-1407-sinistres_b4954351.html)

de la tradition et où la loi étatique cohabite avec les normes traditionnelles, il a semblé nécessaire d'analyser comment, dans le contexte de la décentralisation, les acteurs se mobilisent et interagissent autour de la question foncière. Surtout dans une situation où des difficultés ont déjà été relevées dans la gestion foncière. Cette difficulté a d'ailleurs été relevée par le GRET, ONG française, qui, dans un rapport, souligne : « *Les travaux antérieurs [...] ont montré qu'un des problèmes essentiels de la question foncière relevait de la pluralité des normes et de la pluralité des instances intervenant sur le champ du foncier. La cohabitation non régulée d'instances d'arbitrage ou de décisions aboutit à une incertitude sur les droits et à de l'insécurité ou du conflit. En effet, au delà de dispositifs formels édictés par l'Etat, ou se greffant sur eux, les analyses foncières révèlent un jeu complexe d'acteurs, de règles, d'instances et de procédures, une « prolifération de normes et d'institutions » qui laisse une certaine incertitude sur les règles censées s'appliquer dans tel contexte, favorise les revendications multiples et contradictoires, les manœuvres opportunistes et les coups de force.* »<sup>355</sup>

Ainsi, il a semblé opportun d'aborder cette thématique dans la perspective de vérification de notre première hypothèse.

### **18.1. Décentralisation et foncier à Pointe-Noire**

Il est de toute évidence certain que la mise en œuvre de la décentralisation nécessite un important potentiel foncier. En effet, le processus de mise en œuvre de la décentralisation s'accompagne généralement par la construction de nouveaux édifices socioculturels et l'arrivée sur le territoire des investisseurs, des entreprises en l'occurrence, demandeurs de terres pour la réalisation de leurs projets et des particuliers attirés par les mutations en cours sur les territoires.

Pour le cas de Pointe-Noire, en guise d'illustration, on peut relever le fait que les autorités de Pointe-Noire aient prévu d'exproprier aux propriétaires fonciers, réunis au sein de la l'Association des Terriens du Kouilou (ATK), de la zone de Mongo Kamba, (Plateau de Hinda), afin de permettre l'installation de la société Eucalyptus Fibre du Congo (EFC), chargée de gérer le massif d'eucalyptus du Congo destiné à l'industrie de la pâte à papier. Ce projet d'expropriation avait été à l'origine d'une levée de bouclier entre

---

<sup>355</sup> Gret-IRD –LAJP –Dispositifs locaux de régulation foncière

propriétaires coutumiers, organisés au sein d'associations ou de comités, et les autorités départementales. Et ce conflit n'a pu être réglé qu'après médiation du gouvernement.

Au fond, dans ce département, la décentralisation se met en œuvre dans un contexte où les lois congolaises relatives au foncier au Congo ouvrent la porte à toutes les dérives mettant face à face plusieurs acteurs aux intérêts divergents, notamment l'Etat, les collectivités locales, les propriétaires fonciers et les acquéreurs. En fait, au Congo, sur le plan foncier il y a coexistence du droit coutumier congolais et du droit civil d'origine française.

Alors que dans le droit coutumier congolais la propriété de la terre est collective et que la terre est le bien de la communauté, dans le droit civil d'origine française, appliquée au Congo, la terre est une propriété privée. La transmission des biens par voie d'héritage et la possibilité de leur cession à un tiers y sont fondamentales. Ainsi, les termes propriété foncière, titre foncier sont inconnus dans la coutume congolaise. Ce sont des notions venues de l'ancienne métropole française.

Les problèmes qui se posent aujourd'hui s'expliquent par le fait que pendant longtemps le droit coutumier accordant un pouvoir aux chefs de terres a été aboli par le régime communiste. Dans les faits, à partir de 1960, les deux systèmes coutumiers et modernes étaient valables. Mais, comme l'a souligné Alain Rohegude<sup>356</sup>, « *la loi de 1983 abolissait sans ambiguïté les droits coutumiers. Le changement constitutionnel de 1992 les a rétablis de droit en redonnant sa place à la propriété, et de fait, dans les pratiques admises par l'administration. Celle-ci reconnaît en particulier les associations de propriétaires « terriens » (coutumiers). Il n'existe aucune disposition légale claire*<sup>357</sup>. »

Le vent de la démocratie soufflant et libérant les énergies longtemps étouffées durant la période communiste, les propriétaires « terriens », généralement pauvres comme la majorité de la population, avaient trouvé là un moyen de s'enrichir en vendant en désordre, sans tenir compte des règles topographiques et cadastrales, les hectares de terres désormais à leur disposition. Alain Rohegude exprime encore mieux cette situation lorsqu'il écrit : « *depuis le début des années 90, la libéralisation les a confortés, revalorisés, parfois avec excès. Dans tous les pays, la démocratisation s'est trouvée*

---

<sup>356</sup> Professeur associé Université Paris 1

<sup>357</sup> Rohegude, A., « Décentralisation, acteurs locaux et foncier », Mise en perspective juridiques des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du centre, PDM/Coopération française, 12 mars 2000

*assortie d'une relativisation, parfois forte, du rôle et de la place de l'Etat, en même temps que du développement, dans certains cas, d'une relative « anarchie », en particulier sur le plan de la gestion foncière. Cette évolution a eu pour corollaire une renaissance des droits prétendus coutumiers, mais qui sont plutôt, en fait des droits non écrits dont la légitimité n'est pas toujours évidente, et qui sont donc d'autant plus difficiles à contester<sup>358</sup>. »*

Or, tout ceci se déroule au moment même où la décentralisation est lancée. Les collectivités locales qui ont besoin de terres pour leurs projets se retrouvent dans une situation de pénurie d'espace qui, en fait, se limite « *aux seuls terrains appropriés au nom de l'Etat et aux terrains réellement vacants et sans maître* ». Le territoire congolais appartenant en majorité aux chefs de tribus, ces nouvelles institutions sont obligées de négocier avec les propriétaires fonciers ou simplement d'exproprier.

Cette situation donnerait l'impression que la décentralisation au Congo a été soit improvisée, soit conjoncturelle car on se demande comment a-t-on pu démarrer un tel processus sans penser à la question foncière ? pourquoi n'a-t-on pas pensé à régler la question du droit foncier indispensable dans le contexte de la décentralisation ?

Cela étant, sur le plan territorial les conséquences de cette situation sont palpables. En effet, les propriétaires fonciers, peu soucieux des normes cadastrales et du lotissement, vendent à tour de bras les terrains tout en espérant vainement et naïvement que la municipalité, laquelle perçoit des frais de participation aux infrastructures, puisse y installer les infrastructures, indispensables au quotidien de citoyens, dans ce territoire qui se développe à une vitesse rapide.

A cause du droit foncier, pour le moins particulier, la municipalité doit gérer cette situation que Tshitengé Lubaku décrit de la manière suivante :

*« Un casse-tête pour une municipalité qui, faute de moyens pour financer les infrastructures, assiste quasi impuissante à une urbanisation erratique accentuée par les dérapages sur la question foncière (la conférence nationale a accordé tous les droits aux propriétaires coutumiers, qui en usent et en abusent). Des quartiers précaires sans services de base ont poussé à la périphérie du centre-ville, surtout à l'est. Partout, la voirie et le système d'écoulement des eaux laissent à désirer, à tel point qu'en cas de pluie les rues se transforment en rivières<sup>359</sup>. »*

---

<sup>358</sup> Idem

<sup>359</sup> Tshitengé Lubaku M.K., « Une petite jeune de 90 ans », Jeune Afrique, N° 2678, du 6 au 12 mai 2012

Ces difficultés de gestion urbaine de la municipalité viendraient aussi des conflits opposant les voisins ou mettant aux prises l'occupant et la municipalité. Ces acquéreurs de terrains construisent parfois dans des zones où la municipalité n'a rien prévu. Ils improvisent un espace de vie où il manque eau, électricité et canalisation. Les plus fortunés vont jusqu'à initier des travaux sans tenir compte des voisins. Quand ces investissements ne contribuent pas à défigurer le paysage, ils se terminent par des conflits de voisinage ou, pire encore, des conflits occupant-mairie. Voici par exemple comment cet article publié dans *Les dépêches de Brazzaville*<sup>360</sup> rapporte un fait y relatif survenu à Pointe-Noire : « *Au centre-ville, par exemple, l'avenue Fayette-Tchitembo du forum Mbongui au CMS ENI-Congo a été aliénée par un tiers, qui a barré la voie publique au moment où la municipalité de Pointe-Noire s'apprêtait à reprendre des travaux de pose de canalisations. Par médias interposés, le particulier et l'administration municipale arguent être en possession des documents permettant de jouir en toute légalité de cette portion de terre. Ce bras de fer, qui n'en est qu'à ses débuts, risque de faire couler beaucoup d'encre, le particulier s'arc-boutant dans sa position de propriétaire légitime, ce que dément la mairie qui a menacé d'employer la force afin de rétablir l'ordre et restaurer son autorité.* »

On peut simplement dire qu'en accordant aux propriétaires fonciers le monopole quasi absolu sur le foncier et en lançant en même temps le processus de décentralisation, l'Etat n'avait certainement pas prévu ces nouveaux types de conflits causés par une démocratisation des pratiques foncières. N'étant pas préparée à gérer ce genre de situations, la collectivité locale se retrouve face à une urbanisation effrénée nécessitant des infrastructures importantes.

Il convient néanmoins reconnaître que le droit foncier congolais, atypique qu'il soit, a permis aux nouveaux maîtres de la terre de retrouver leur statut de notable et à une certaine catégorie de la population d'avoir accès à la propriété. Cependant, la collectivité locale doit faire face à une double difficulté : disposer du patrimoine foncier nécessaire pour les projets à réaliser et réussir non seulement à maîtriser l'urbanisation mais aussi à doter le territoire d'infrastructures indispensables à une ville moderne.

---

<sup>360</sup> Mampouya H-B., « *Urbanisme : les conflits fonciers divisent les populations* », Mercredi 1 Août 2012

Toutes ces tractations se font dans un contexte où les différents acteurs développent des stratégies de survie dans ces espaces. Les acteurs politiques et les propriétaires fonciers parviennent à dialoguer et parfois à s'épauler à travers des stratagèmes qui permettent aux uns et autres de tirer leur épingle du jeu.

Ce qu'il faudrait préciser ici ce sont les formes de mobilisation et les stratégies développées par les propriétaires fonciers qui usent à la fois du lobbying auprès des autorités politiques et des formes de pression basées sur le respect de la tradition relative à la terre. Ce faisant, ils réussissent à éviter de perdre leurs avantages dans ce dispositif de mise en œuvre de la décentralisation.

Cela étant, il convient de relever la différence avec le Sénégal où cette question est réglée en zones urbaines depuis la période coloniale et où ces formes de mobilisation ne sont pas utiles dans la mesure où cette question ne se pose pas dans les mêmes dimensions.

Comme nous le verrons dans l'analyse de la même problématique au Sénégal, les stratégies des uns et des autres permettent, *in fine*, de dynamiser le processus de la décentralisation sans pour autant créer un blocage des institutions. Les normes modernes et traditionnelles parviennent ainsi à cohabiter dans les mêmes espaces. Ce faisant, ces tractations permettent aux acteurs de régler un certain nombre de problèmes, de baliser le terrain et de créer, de ce fait, une certaine jurisprudence sur ces questions.

Cela étant, une des différences entre la décentralisation au Congo et au Sénégal, en zones urbaines, se trouve dans la question du foncier.

En effet, au Congo la loi sur le foncier a connu un « *yoyo juridique* » en fonction des changements de régime. Alors que le régime communiste, ayant dominé pendant trois décennies, avait placé le foncier sous son contrôle, le régime politique institué par la conférence nationale rétrocéda aux propriétaires fonciers et chefs de terre toutes les terres qui leur avaient été confisquées.

Ainsi, dans un département comme Pointe-Noire les propriétaires fonciers s'affrontent régulièrement avec l'Etat et les collectivités territoriales sur la question du foncier. En mars 2012 par exemple, le Ministre de la réforme foncière et de la préservation du domaine public et le maire de Pointe-Noire ont dû faire une descente musclée pour démanteler un chantier sur le littoral. Les propriétaires fonciers avaient vendu à un

particulier ce terrain alors que celui-ci est situé sur une zone protégée où les constructions sont interdites.

Ces tractations autour du foncier nous permettent d'entrevoir la diversité des dynamiques dans la décentralisation surtout dans un contexte où ces réformes arrivent sur des territoires où les composantes locales étaient quasiment muselées par un Etat très puissant. La décentralisation vient donc faire émerger une diversité d'acteurs agissant chacun dans son domaine et défendant chacun son intérêt. L'avènement de la décentralisation au Congo correspond aussi à la naissance de la politique locale et de nouveaux acteurs locaux qui font parfois la politique sans le savoir et qui participent à la conception du décor de cette politique locale qui donnera forme ou qui façonnera le territoire du futur.

Qu'en est-il à Dakar ?

## **18.2. Le foncier dans la décentralisation à Dakar**

La situation ci-dessus évoquée pour le cas de Pointe-Noire est assez rare à Dakar, et les principales zones urbaines du Sénégal, dans la mesure où la décentralisation avait commencé à y poser des bases dès le XIXe siècle. Dans les zones rurales, la gestion traditionnelle a été maintenue car « *ces ressources appartiennent aux génies qui en permettent l'usage aux populations. Ces biens collectifs, lignagers le plus souvent, ne peuvent donc faire l'objet d'échange et tout membre de la collectivité y a accès suivant son statut social et familial.* »<sup>361</sup>

Par contre, dans des départements comme Dakar, le colonisateur y faisait déjà régner une législation moderne abolissant le régime du foncier bien collectif et lignager au profit d'une législation calquée sur le modèle français de la propriété privée du foncier. C'est ce même régime qui a été maintenu dans cette région lors de l'adoption de la législation foncière en 1964. Jacques Faye le précise clairement dans son étude.

En effet, ce chercheur sénégalais écrit : « *Le Sénégal indépendant s'est doté en 1964 d'un régime foncier original. Les terres sont réparties entre trois ensembles d'inégale*

---

<sup>361</sup> Faye, op. cit, page 184

*importance, chacun doté d'un régime propre : (i) la propriété privée est maintenue, mais pour l'essentiel, elle n'existe qu'en milieu urbain. Elle connaît une croissance exponentielle du fait de l'extension des villes et des activités économiques modernes ; (ii) la propriété publique a été essentiellement conçue comme un instrument de régulation permettant, à titre exceptionnel et pour des raisons d'utilité publique, de substituer le pouvoir foncier de l'Etat à celui des conseils ruraux ; (iii) les terres rurales sont dans leur quasi totalité soumises au régime de la domanialité nationale qui constitue le régime de droit commun<sup>362</sup>. » Cette législation, on ne peut plus claire, en vigueur depuis l'époque coloniale dans ce territoire longtemps réservé au pouvoir colonial et à quelques rares privilégiés sénégalais qui, *de facto*, avait le statut de citoyen français permet aujourd'hui d'éviter les conflits fonciers, au moins dans Dakar *intra muros*.*

Dans la périphérie dakaroise, jadis rurale, le régime foncier coutumier continue à être appliqué. Il s'agit des localités comme Pikine, Guediawaye, Ouakam, N'gor et Yoff, Cambérène, Hann-Pêcheur, Thiaroye-sur-Mer, Yembeul, Keur Massar, Malika et Mbao. Dans ces localités, les chefs de villages et autres « *autorités traditionnelles - notamment le chef suprême de la confrérie religieuse des Lébou, le Khalife Général des Layènes<sup>363</sup>, installé dans le village de Cambérène, et les Djarafs, chefs des autres villages<sup>364</sup> - ont refusé de reconnaître la loi de 1964 supprimant les droits fonciers coutumiers. Ils ont poursuivi les attributions foncières supervisées par les notables et le *cadi*<sup>365</sup> dans les villages traditionnels de l'agglomération<sup>366</sup>. »*

En effet, les khalifes, autrement appelés « marabout » sont ces guides spirituels très influents auxquels des milliers de disciples vouent un tel culte que même les autorités locales viennent à reculer devant eux. Le fait est que certaines autorités nationales et locales font partie de leurs disciples. Cette situation de dévotion les met dans une situation inconfortable quand il s'agit de leur exiger le respect de la loi.

---

<sup>362</sup> Faye, op. cit, page 184

<sup>363</sup> Les layènes représentent une des confréries musulmanes du Sénégal peuplant une partie de l'agglomération dakaroise.

<sup>364</sup> Dans sa thèse de doctorat d'Etat de Géographie, intitulée « *Dakar : Croissance et Mobilité urbaines* », soutenue en 1992 à Paris 10, Lat Soucabé Mbow parle du Djaraf comme la personnalité qui assume officiellement la fonction de Chef du village à l'instar des villages ruraux.

<sup>365</sup> Tribunal musulman

<sup>366</sup> Precht, R., « *La nouvelle coutume urbaine : évolution comparée des filières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne : cas du Sénégal* », Université Paris 7 – Denis Diderot, Laboratoire SEDET, novembre 2001-janvier 2003

Pour illustrer cet état de fait, Wehrmann explique par exemple que : « *Le sol de Cambérène, siège du Khalife Général des Layènes, est géré par celui-ci, et cet état de fait est accepté par la population villageoise. Le Khalife s'est manifesté jusqu'à présent en tant que principal opposant à l'immatriculation de l'occupation des terres de « son » village dans le cadre d'un programme de régularisation foncière.*<sup>367</sup> »

Cette attitude du Khalife confirme notre préoccupation de départ. En effet, dans la problématique de cette thèse, il a été relevé le fait que la tradition est toujours présente dans les rapports entre différentes couches de la population sénégalaise. Aussi, la stratification de la société sénégalaise par souches inférieure et supérieure, ou entre marabout et disciple, dans certaines régions, pose des problèmes de légitimité ou de pouvoir de certains élus.

Le khalife ou son descendant accepterait mal d'être gouverné par un descendant de griots ou par son disciple, démocratiquement élu fût-il. Le plus souvent, pour éviter un affrontement aux conséquences graves sur la communauté et sur la carrière de l' élu instigateur de la démarche, la puissance publique finit par capituler et accepte de faire cohabiter, dans ce cas précis, ces deux formes de pouvoirs correspondant à deux formes de système traditionnel et légal.

Dans ce contexte, l'exécutif local se retrouve dans une situation telle qu'il lui est impossible, sans médiation, souvent difficile, de développer certains projets sur ces terres que le marabout considère comme sa propriété. Ainsi, la préoccupation de développement territorial se retrouve étouffée par des pesanteurs traditionnelles et religieuses.

On retiendra, enfin, qu'en zones urbaines, et dans le cadre de la décentralisation, la question foncière n'est pas la même à Dakar qu'à Pointe-Noire. Au Congo, ce sujet est plus critique à cause de la législation accordant aux chefs de terre ou propriétaires fonciers l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus* sur les terres. Or, au Sénégal, en zones urbaines, la législation sur le foncier est réglementée. Cela permet d'éviter des conflits fonciers

---

<sup>367</sup> Wehrmann, B., *Bodenrechtskonflikte in den informellen Siedlungen Dakars (Senegal) [Litiges fonciers dans les quartiers informels de Dakar (Sénégal)]*, in: GTZ und Freie Universität Berlin *Prozesse und Institutionen der Konfliktregelung in Bodenkonflikten* (Workshopdokumentation auf CD-ROM) (Processus et institutions de résolution de conflits fonciers, Actes de colloque sur CD-ROM), 15- 17 février 1999 à Berlin,

nécessitant des descentes musclées d'autorités étatiques et locales, comme cela arrive souvent à Pointe-Noire.

Ce qui nous intéresse ici ce sont les stratégies utilisées par les acteurs pour ne pas perdre leur pouvoir ou pour se faire une place dans cette nouvelle arène érigée par la décentralisation.

Au Sénégal la stabilité constitutionnelle et institutionnelle, précisément le fait que le fonctionnement des institutions n'ait pas été chamboulé par des bouleversements ou des soubresauts politiques, a permis aux différents acteurs d'apprendre à cohabiter et à s'imposer des limites à ne pas franchir. Ainsi, les lois modernes et la tradition ont réussi à évoluer sans s'affronter ouvertement dans les mêmes territoires sur les questions foncières.

Pour autant, on note çà et là des mécontentements et des formes d'organisation pour un renforcement de pouvoirs sur les territoires. A Thiès par exemple, comme nous l'avons souligné dans un précédent chapitre, des chefs traditionnels critiquent le fait que certains élus locaux utiliseraient le foncier à des fins électoralistes, en vendant les terrains ou en les mettant à la disposition des populations qui leur sont favorables sans pour autant impliquer les traditionnels chefs de terres à travers une démarche de concertation.

Cette critique des chefs locaux traditionnels traduit parfaitement la déception de ces leaders qui ont vu leur pouvoir sur le foncier diminuer au profit des élus locaux. A contrario, les élus locaux, quelle que soient leur caste, car élus sur listes, se voient dotés d'un certain pouvoir sur le foncier. Pouvoir longtemps réservé aux chefs traditionnels et seulement aux castes supérieures.

Electoralisme par-ci, critique des chefs locaux par-là, mais ces deux groupes d'acteurs ne s'affrontent pas jusqu'à paralyser les institutions locales. Cela confirme notre première hypothèse de recherche.

Cependant, au Congo, la réalité est différente dans la mesure où l'ouverture démocratique a marqué le retour des chefs de terres et des propriétaires fonciers lesquels s'étaient vu confisquer les terres par le régime communiste qui avait pour devise « Tout pour le peuple, rien que pour le peuple. » Ainsi, aucun individu ne pouvait prétendre détenir à lui seul une partie du territoire. Toutes les terres appartenaient à l'Etat représentant du peuple. Cette législation foncière en torsadé et zigzagante, car changeante

selon les régimes, n'a pas permis aux acteurs, contrairement au Sénégal, d'apprendre à travailler ensemble. Cette difficulté a été encore renforcée par l'avènement de la décentralisation et l'arrivée de nouveaux acteurs en plus de ceux de l'Etat central.

Cette multitude d'acteurs poussent particulièrement les propriétaires fonciers à usé des stratégies pour ne pas perdre certains terrains qui pourraient être réquisitionnés pour des projets d'intérêt local ou national. C'est pour cette raison que ces derniers procèdent par des cadeaux de terrains aux décideurs nationaux et locaux afin que ces derniers puissent plaider leur cause au cas où leurs terres seraient menacées.

Il conviendrait de préciser qu'à la différence du Sénégal, la tradition n'est pas très prégnante au Congo dans le contexte de l'action publique territoriale, surtout en zones urbaines, comme à Pointe-Noire. L'influence des chefs locaux est faible par rapport à la puissance publique. Même le Royaume Loango n'influe pas sur les questions foncières autant qu'un marabout pourrait influencer au Sénégal. A la question de savoir comment ils s'organisaient pour ne pas perdre leur pouvoir au moment où dans des territoires qui ont besoin d'investissements en termes d'édifices, la décentralisation aura besoin des terres, un propriétaire foncier de Pointe-Noire a expliqué que *« le plus important c'est de ne pas être seul. Il faut avoir des appuis à tous les niveaux : l'administration centrale, l'administration locale, dans l'armée et la police. Avoir un officier supérieur comme soutien est nécessaire en cas de litige. Il suffit de les cadeauer en terrains et de les solliciter en cas de problème. Sinon, il faut carrément vendre tous les terrains au risque de les perdre un jour. »*

Au bout du compte, les stratégies d'acteurs diffèrent selon les contextes. Ces derniers s'adaptent à la législation, la sociologie locale, la tradition. Il n'y a pas de stratégie d'acteurs commune à toutes les décentralisations. Aussi, les différents acteurs parviennent à trouver des moyens de contourner les blocages juridiques et à agir tout en permettant en même temps aux institutions locales de fonctionner.

Les élus locaux, nouveaux acteurs locaux, font tout ce qu'il faut pour renforcer leur pouvoir par différentes stratégies. Dans ces conditions, le blocage des institutions à cause des conflits fonciers ne leur serait pas bénéfique et risquerait même à faire ressurgir leur statut de caste défavorisée, pour le cas du Sénégal.

Cependant, au-delà des considérations personnelles, la préoccupation est d'entrevoir la manière avec laquelle la collectivité territoriale peut saisir l'opportunité que représente la gestion foncière dans l'optique de son autonomisation, de l'aménagement du territoire et de l'offre de services aux usagers. C'est cette réflexion qui devrait être menée afin de faire du foncier d'une collectivité territoriale aussi importante que Pointe-Noire ou Dakar un atout pour le développement territorial.

Pour autant, si le foncier est un élément de tensions dans la dynamique de décentralisation au Congo, le Sénégal, et Dakar en particulier, qui a réussi à régler partiellement ce problème, a la particularité d'avoir la question du transport urbain comme un sujet animant le processus de sa décentralisation et mettant en mouvement divers acteurs.

### **19. La gestion des transports urbains : un enjeu dans la décentralisation à Dakar**

Dans la même optique que le foncier, les enjeux autour de la gestion des transports urbains à Dakar sont une autre illustration des dynamiques de la décentralisation dans un contexte de ressources rares. En effet, l'entrée en vigueur de la loi sur la décentralisation de 1996 et la naissance de plusieurs collectivités territoriales dans l'agglomération dakaroise a mis face à face plusieurs acteurs, certains au sein des corporations, aux intérêts divergents mais tous animés par la préoccupation de contrôler le secteur du secteur urbain.

Les collectivités territoriales ont commencé à bénéficier d'un transfert de compétences à un moment où le Sénégal était en récession avec le programme d'ajustement structurel, imposé par les institutions de Bretton Woods, comme remède à la crise. L'Etat a transféré des compétences sans accompagner cet acte par un transfert de ressources y afférentes. Il s'est désengagé tout en gardant, dans une certaine mesure, son emprise sur le secteur des transports.

Or, ce secteur dominé par des opérateurs privés, est considéré par les collectivités territoriales comme une source de revenus indispensables à la mise en œuvre de certains programmes d'intérêt local. Jérôme Lombard<sup>368</sup>, qui a mené une étude sur les *enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar*, présente le contexte de

---

<sup>368</sup> Jérôme Lombard est géographe et chargé de recherche à l'IRD

libéralisation du secteur des transports urbains dakarois de la manière suivante : « *Le retrait de l'État du domaine du transport s'est produit au moment même où la situation économique [...] se dégradait, où les ajustements structurels comprimèrent les dépenses étatiques et où la valorisation de l'entrepreneuriat entraînait dans le vocabulaire des gouvernements. Dans l'espace urbain, la place occupée par la compagnie publique de transport a alors été rapidement investie par les transporteurs du secteur privé*<sup>369</sup>. »

A titre de comparaison, au Congo, dans le département de Pointe-Noire en l'occurrence, cette question ne se pose pas de la même façon. Depuis bientôt trois décennies, le transport urbain public n'existe plus. Ce secteur a été laissé aux opérateurs privés lesquels versent des taxes à la collectivité locale et à l'Etat.

Ainsi, tout au plus, ce secteur ne mobilise que les opérateurs privés et leurs syndicats, la mairie, l'Etat, la police routière et les usagers lesquels ne sont pas organisés et subissent, en quelque sorte, les tractations entre les régulateurs (la puissance publique) et les transporteurs. Ce secteur ne bénéficie pas de la même structuration ni de la même organisation qu'à Dakar où des chefs locaux traditionnels (leaders religieux, chefs traditionnels) à l'Etat en passant par les élus et les partenaires sociaux, chacun tient à tirer son épingle du jeu. Au Congo, la gestion du secteur des transports a été bureaucratisée à un niveau échappant aux principaux acteurs de la décentralisation, les élus locaux en l'occurrence. Les chefs de quartier, par exemple, ignorent tout du fonctionnement de ce secteur. Les usagers aussi n'y sont pas organisés et subissent passivement, même quand il y a dysfonctionnement.

A Dakar, par contre, la densité du transport (public et privé) et son intérêt par l'Etat, les collectivités territoriales, les fédérations de transporteurs, le syndicat des travailleurs du transport, les usagers (ces derniers sont très peu sensibilisés sur leurs droits et restent moins exigeants sur la qualité des infrastructures et de l'environnement dans lequel elles se trouvent) sont révélateurs d'enjeux et des champs ouverts par la mise en œuvre effective de la décentralisation.

---

<sup>369</sup> Lombard, J., « *Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar* », Public-privé : enjeu de la régulation des territoires locaux, *Géocarrefour*, Vol. 81/2, 2006

Le cas de la gare interurbaine de Dakar dite "Pompier", étudié par Jérôme Lombard, dépeint parfaitement, sur un petit espace, les dynamiques de décentralisation dans un contexte de rareté des ressources. Nous verrons, à travers cet exemple, que lorsque plusieurs acteurs se disputent la même ressource sur un petit espace, le risque est que cela puisse freiner l'évolution positive de ce territoire.

Situé au centre-ville de Dakar, dans la zone administrative et commerciale, Pompier est une gare interurbaine reliant la capitale à l'intérieur du Sénégal. De cette gare partent les bus, minibus, taxis collectifs qui vont à Thiès, Mbour, Saint-Louis et le reste du Sénégal. On y enregistre près de mille départs par jour<sup>370</sup> et chaque entrée et sortie de la ville est assujettie à une taxe. Pendant longtemps, cette taxe était perçue par les services de l'Etat. Avec l'avènement de la décentralisation, les collectivités territoriales, dépourvues de moyens, se disputent le contrôle de cette manne financière. C'est, d'ailleurs, ce que les chercheurs du Laboratoire Population-Environnement-Développement de l'université de Provence ont démontré quand ils ont écrit : « *Cependant, aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, le transfert de compétences aux collectivités territoriales locales ne s'accompagne pas d'un transfert de ressources proportionnel. Si bien que les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics, sans en avoir les moyens financiers ni toujours les compétences. Elles fonctionnent sur des budgets prévisionnels mais ne parviennent pas à récupérer les fonds que l'État est censé leur rétrocéder. Dans ces conditions, elles sont amenées à contractualiser des accords avec des intervenants aussi diversifiés que des multinationales, des associations de commerçants ou de transporteurs, des autorités coutumières, pour continuer d'entretenir leur territoire. Selon un même mouvement, à Dakar, la ville et les communes d'arrondissement se disputent la mainmise sur les équipements...* »<sup>371</sup>

En effet, la libéralisation du secteur des transports a favorisé l'émergence de certains acteurs et renforcé l'influence d'autres, comme les chefs coutumiers, qui étaient déjà présents dans le paysage. Certains de ces derniers se sont même retrouvés avec une double casquette, mieux, un statut hybride (chef coutumier et élu local) qui a contribué à renforcer leur pouvoir. Grâce à leur maîtrise des populations, ils se sont fait élire et jouent désormais un rôle de chef traditionnel et d'élu.

---

<sup>370</sup> En 2001, le chiffre exact était 820 départs quotidiens, selon Jérôme Lombard citant les statistiques du POPESCO-CDCI, 2001, *Programme prioritaire d'aménagement d'infrastructures de transport urbain - Agglomération de Dakar*, Dakar, CETUD, rapport final, 134 p.

<sup>371</sup> Bredeloup, S., Bertoncello, B., et Lombard, J., *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains* (éds), Collection Études africaines, Paris, l'Harmattan, 2008, 352 p.

En fait, craignant que, forts de la légitimité que leur confère l'élection, certains de leurs disciples ou des personnes issues de castes ou de catégories sociales inférieures en viennent à prendre des décisions qui impacteront directement ou localement sur eux, certains chefs coutumiers, ou même religieux, se sont engagés dans les arènes politiques locales. C'est ce que Jacques Faye explicite quand il écrit : *« l'élection des conseillers régionaux, municipaux et ruraux au suffrage universel et l'élection des présidents de région, de conseil rural et des maires par ces instances créent une nouvelle légitimité qui est en concurrence de fait avec des légitimités sociohistoriques et religieuses. Cette concurrence est fortement atténuée par le fait que souvent les secondes se sont glissées dans les habits des premières<sup>372</sup>. »*

Cette nouvelle configuration résultant de la recomposition du territoire, corollaire de la décentralisation, laisse entrevoir la complexité des rapports, entre acteurs et entre différentes entités, dans la gestion urbaine sur le territoire dakarois. Comme au Congo, la décentralisation semble avoir libéré des énergies longtemps restées en état de latence. Ainsi, la régulation stricte de l'Etat a vite été remplacée par des tractations à tous les niveaux.

Pendant ce temps, l'Etat continue toujours de peser dans cet environnement par sa mainmise sur la mairie de Dakar, au moins jusqu'à 2009<sup>373</sup>, et par ses accointances avec les syndicats de transports. C'est d'ailleurs l'analyse et l'observation de cette réalité qui a poussé Jérôme Lombard à écrire : *« L'espace public de transport est au cœur de multiples conflits : entre opérateurs pour l'affectation des lignes les plus rentables, entre groupements professionnels pour le leadership exclusif dans les gares routières, entre collectivités locales pour le recouvrement sans partage des taxes, entre pouvoirs locaux et État central pour la reconnaissance mutuelle des prérogatives<sup>374</sup>. »*

En effet, par crainte de perdre le contrôle de la très stratégique mairie de Dakar, l'Etat, censé se mettre en retrait, a tenu à garder le contrôle de ce secteur très sensible<sup>375</sup>. Cette

<sup>372</sup> Faye, op. cit, page 184

<sup>373</sup> Jusqu'à 2009 la mairie de Dakar avait toujours été dirigée par un proche du chef d'Etat. En 2009, pour la première fois, l'opposition avait réussi à battre le parti au pouvoir dont la liste, aux élections municipales, était conduite par le fils aîné du chef d'Etat, et à diriger cette mairie stratégique.

<sup>374</sup> Lombard, op. cit, page 330

<sup>375</sup> Selon étude d'Enda Graf Sahel, à Dakar, *« quelques 3000 personnes peuvent travailler dans une gare et 20.000 à 50.000 personnes y passer dans une journée »*. La gare routière de Pompiers est un véritable lieu d'échanges économiques et un espace de travail pour des chefs de famille et quelques jeunes manquant de qualification. C'est le type d'endroit où peuvent partir des grognes sociales aux impacts nationaux importants. Y travaillent des vendeurs de tickets, des marchands ambulants, des mécaniciens, des vendeuses, des convoyeurs, des porteurs,

attention du pouvoir central sur le transport urbain dakarois, surtout sur la gare routière des Pompiers, remonte à l'origine de la création de cet espace.

A travers cette description nous entrevoyons toutes les stratégies d'acteurs qui s'activent chacun à renforcer leur pouvoir afin de ne pas être éclipsé dans la décentralisation. Les chefs traditionnels ont vite entrepris de se parer du costume de l' élu afin de continuer à jouer un rôle politique et social. Cela leur permet de conserver leur influence. Cette stratégie est la même pour l'Etat.

Par ailleurs, nous percevons que dans un premier temps tous ces acteurs ont été motivés par des stratégies de pouvoir avant toute considération relative au développement territorial. Il s'agissait en fait de se positionner d'abord, de se faire une place, de s'imposer afin de prendre part aux politiques publiques locales.

En fait, à Dakar le secteur du transport est un espace turbulent et tumultueux que tous les acteurs, à commencer par l'Etat, veulent contrôler. Déjà, à l'époque du régime socialiste, le pouvoir central avait réussi à inféoder le Syndicat national des travailleurs du transport (SNTTS/CNTS). Lors de l'alternance en 2000, marquant l'arrivée d'Abdoulaye Wade et du Pds au pouvoir, ce nouveau régime a lui aussi opté pour le contrôle de ce secteur.

En 2003, à la suite d'élections, une coalition de syndicats acquis au nouveau régime avait réussi à mettre en minorité, au sein du regroupement des transporteurs/chauffeurs<sup>376</sup>, le syndicat allié à l'ancien régime. C'est dire à quel point « la gare des pompiers », cet endroit de quelques mètres carrés est convoité.

L'insalubrité ambiante de cet endroit où les collectivités territoriales, les syndicats et l'Etat central tiraillent pour s'assurer la maîtrise aussi bien des finances, des mouvements de populations que des relations inter-organisations laisserait à penser que ce qui se joue ici n'est pas tant le souci d'améliorer le trafic mais plutôt une préoccupation des parties prenantes à capter la manne financière générée par cet endroit ou simplement le souci de quadriller cette gare afin de mieux anticiper les grognes sociales. Jérôme Lombard confirme la première hypothèse en constatant la réticence de la mairie de Dakar à

laveurs de voitures, etc.

<sup>376</sup> Le regroupement des transporteurs/chauffeurs est une organisation d'opérateurs privés (chauffeurs, commerçants, rabatteurs, appelés *coxeurs*) réunis au sein d'un comité de gestion qui passe un accord avec la mairie centrale, lequel leur accorde le droit d'assurer l'entretien des lieux, l'éclairage, la sécurité grâce aux taxes qui sont perçues (à chaque départ de véhicule). Une bonne partie de ces taxes, 60%, est reversée à la mairie.

accepter que cette gare soit déplacée sur un autre territoire. En effet, ce dernier écrit : « *À Dakar, le déplacement en grande banlieue de la gare interurbaine de Pompiers, à proximité du centre de gravité démographique et géographique de l'agglomération, traîne en longueur en raison des réticences de la ville de Dakar à se dessaisir de sa gestion et des dividendes que rapporterait cette opération aux deux autres villes de l'Est dakarais plutôt qu'à elle*<sup>377</sup>. »

On comprend bien que les stratégies, les logiques d'action et les objectifs des acteurs sont aussi guidés par des préoccupations pures et simples de contrôle du territoire et des avantages qui s'y rapportent. Contrôler pour s'assurer une manne financière tant cette ressource est rare et très peu transférée par l'Etat ; une mainmise sur le territoire afin de juguler les mouvements sociaux ; le positionnement des chefs coutumiers aux élections afin de toujours contrôler et d'influencer le cours des choses.

Le territoire est ici apprécié sous différents prismes. Il est à la fois un élément permettant à la collectivité territoriale de s'affranchir de la tutelle de l'Etat, ne serait-ce que par la perception des taxes qui ne transitent plus par l'Etat ; il est pour certains individus, issus de catégories sociales inférieures, un moyen de surmonter les contraintes spatiales, sociologiques et traditionnelles qui les relèguent au statut de soumis. Ces derniers, grâce à leur ancrage territorial et au soutien de populations du même statut social qu'eux (les plus nombreux sur un territoire) parviennent à entrer dans les arènes et participent ainsi à la prise de décision.

Cette réalité sénégalaise n'a pas été observée au Congo où les stratifications sociales sont moins rigides et quasiment inexistantes, hormis les populations dites autochtones, anciennement appelées « pygmées » qui subissent encore une forte discrimination dans l'accès à la citoyenneté et qui sont quasi-absentes au sein des instances nationales et locales de décision, l'ascension sociale ou politique est généralement favorisée par la militance ou par des accointances avec le pouvoir central ou ses entourages. Les « fils du pays » qui ont réussi, grâce à leurs études en Occident ou dans d'autres métropoles africaines et qui sont parvenus à intégrer certaines sphères administratives ou ont développé un certain capital économique partent aussi avec d'importants atouts pour présider aux destinées des territoires dont ils sont originaires.

---

<sup>377</sup> Lombard, op. cit, page 330

Aussi, la collectivité locale est encore fortement dépendante de l'Etat lequel est encore son principal, si ce n'est l'unique, pourvoyeur de fonds.

L'autre phénomène observé dans la décentralisation sénégalaise c'est que la quête des ressources financières semble avoir provoqué un début de cloisonnement du territoire. Faisant face à la rareté des finances, et préoccupés par les résultats à faire valoir lors des prochaines échéances électorales, les acteurs locaux paraissent uniquement tournés vers leur propre territoire et en oublient même que leur circonscription fait partie intégrante d'un ensemble et ne pourrait se développer durablement sans tenir compte de l'environnement et de l'ensemble des collectivités territoriales composant le territoire régional. L'on pourrait observer cette réalité dans la perception des taxes relatives au transport dans l'agglomération dakaroise.

En effet, dans le cas étudié par Jérôme Lombard, il est fait état de chauffeurs contestant le fait de payer deux taxes urbaines dans la même agglomération : la première leur permet d'entrer dans la région de Dakar ; la seconde, payée à la gare de Pompiers, leur permet de sortir du territoire dakarois. Comme l'écrit Lombard, « *d'une part, la taxe qu'ils versent à l'entrée dans la région est destinée à la mairie locale où est située la barrière, qui détourne ainsi à son profit une source de revenus qui ne concerne pas seulement cette collectivité mais une région entière (au départ, la communauté urbaine de Dakar, aujourd'hui dissoute, désormais la région) ; d'autre part, à Pompiers, ils se plaignent de ne pas trouver les services adéquats sur le site*<sup>378</sup>. »

En fait, dans la pratique, il n'y a pas de partage de cette manne financière. Les collectivités locales où se situent les barrières captent les recettes en occultant le fait qu'elles se trouvent elles-mêmes au sein d'une région, que le réseau de transport dakarois est régional et que toute taxe y relative devrait profiter à toutes les collectivités locales de la région de Dakar.

Cette situation pose des problèmes d'utilisation efficiente de ces rares ressources financières qui se retrouvent dispersées et ne peuvent, au final, permettre l'entretien ou l'édification d'importantes infrastructures régionales.

Dans des contextes similaires de complexité du transport urbain, sur des territoires pluri-acteurs comme Dakar, les collectivités locales s'engagent généralement dans des démarches intégrantes et régionales pérennes. Dans le cas dakarois, on observe plutôt

---

<sup>378</sup> Lombard, op. cit, page 330

l'approche "court-termiste" des acteurs locaux, obnubilés par les échéances électorales, qui optent pour le clientélisme (Letellier<sup>379</sup>, 2005) en engrangeant des recettes leur permettant de satisfaire un certain électorat et de garantir un transport certes de proximité, mais vétuste, dans des espaces peu ou mal entretenus.

Le moins qu'il faille noter c'est que la relative liberté qu'offre la décentralisation aux acteurs conduit parfois aux abus et à certaines dérives qui n'ont d'explication que la préoccupation de se maintenir et de s'assurer le contrôle du territoire.

Dans le cas sénégalais, cette situation est renforcée par la tradition, le religieux et l'apparition d'élus hybrides (à la fois politique et chef coutumier et/ou religieux) déjà puissants avant d'être élus et qui, en plus de leur légitimité traditionnelle et coutumière sont maintenant drapés de la légitimité que confère le suffrage universel. C'est ce qui a poussé Bredeloup, Bertoncello et Lombard à écrire : « *L'évolution des pouvoirs en place n'augure pas un changement dans les pratiques, tant il semble que la privatisation de l'espace, voire son accaparement, parfois par la force publique, soit développée et encouragée dans les plus hautes sphères de l'État, aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire*<sup>380</sup>. »

Ce système se pérennise encore parce qu'il satisfait une frange de la population. Par contre, à vue d'œil, on remarque les effets de ces tractations entre acteurs.

Ainsi, au lieu d'être impulsé par la décentralisation, le développement territorial est encore porté par l'Etat central par le biais de ses investissements et des projets tels que ceux initiés dans le cadre de l'Organisation de la Communauté Islamique (OCI) lesquels ont permis la construction d'un système de voiries et de routes modernes à Dakar.

Pendant ce temps, les collectivités territoriales continuent à s'écharper sur des questions financières. L'Etat, lequel est aussi partie prenante dans ce qui pourrait être qualifié de nébuleuse, tire toujours les ficelles afin de ne pas s'éloigner des territoires.

Au bout du compte, ce sont les populations qui en pâtissent car se retrouvant à utiliser des équipements insalubres, malgré les prix sans cesse croissants des transports. C'est autant dire que la multitude d'acteurs aux intérêts divergents sur un territoire peut être un

---

<sup>379</sup> Letellier, A., 2005, *La gare routière des Parcelles Assainies de Dakar – L'aménagement d'une tête de ligne pour la desserte de banlieue dans un contexte de crise du transport urbain*, Paris, Université de Paris I, 127 p. (mémoire de magistère d'aménagement).

<sup>380</sup> Bredeloup, S., Bertoncello, B., et Lombard, J., op. cit, page 331

frein au développement territorial dès lors qu'il n'y a pas un vrai projet de territoire et que les acteurs sont surtout obnubilés par le positionnement.

Jérôme Lombard illustre parfaitement les conséquences de cette situation quand il tire les enseignements suivants : *« Les vicissitudes de la collecte des taxes renvoient à l'incohérence de l'organisation municipale, éclatée en différents services intervenant sur le site. Les conséquences de ces désordres sont visibles : l'absence d'entretien, d'éclairage et de services est patente et favorise la congestion et l'insalubrité ainsi que l'insécurité au sein de la gare. La compétition entre la ville de Dakar et les autres villes de l'agglomération pour la mainmise sur les recettes générées par les gares routières publiques explique aussi les dysfonctionnements sur le site<sup>381</sup>. »*

Au-delà de ce constat, on peut parier qu'après le transfert, aux collectivités locales, de tous les domaines de compétence, ceux générant des ressources financières connaîtront des tensions à cause du fait que l'argent s'avère être plus que jamais le nerf de la guerre dans les dynamiques de la décentralisation.

Dans sa thèse<sup>382</sup> soutenue en 2009 à l'université de Laval (Québec), El Hadj Touré a écrit : *« Parmi tous les domaines de compétences dévolues aux collectivités territoriales, le foncier apparaît en effet comme un révélateur pertinent des dynamiques locales, en raison de ses importants enjeux économique, politique et socioculturel. »*. Nous avons pu, à travers l'exemple ci-dessus analysé, voir que le secteur des transports urbains dakarois était aussi tumultueux que celui du foncier, même s'il faut avouer que l'intérêt que les chefs coutumiers portent à la terre, à cause ou à grâce aux considérations socioculturelles, n'est pas le même qu'ils pourraient accorder aux transports.

En effet, autant le foncier suscite de fortes interactions entre divers acteurs, autant le transport, comme nous avons pu le voir, suscite une levée de bouclier entre différents groupes d'intérêt impliqués dans le processus de décentralisation.

En fait, la décentralisation, au Sénégal, s'est révélée comme cet espace de démocratie où plusieurs acteurs émergent et cherchent à s'imposer pour le contrôle ou la captation des ressources. Le cadre juridique clair régissant la décentralisation devait les contenir et délimiter rigidement leur action mais ces derniers ont réussi, d'une certaine manière, à

---

<sup>381</sup> Lombard, op. Cit, page 330

<sup>382</sup> Touré, E., H., La gouvernance locale à l'épreuve de la décentralisation. Etudes des effets sociopolitiques induits par la gestion financière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio, Thèse de sociologie, Université de Laval (Québec) 2009.

s'approprier les dispositifs juridiques et les ont adaptés aux réalités locales par des logiques de contournement voire de détournement qui les avantagent. C'est ce que nous avons déjà souligné pour le cas du foncier et c'est aussi ce que confirme Touré quand il écrit : « *La réforme [de la décentralisation] mettait en place un contexte d'opportunités et de contraintes favorables à l'émergence de pratiques aux logiques plurielles chez les acteurs politiques et les usagers qui s'y affairent.* »<sup>383</sup>

Toutefois, il serait important de préciser que, pour le cas sénégalais, les effets de la décentralisation ne sont pas à apprécier qu'à l'aune des impacts sur le développement territorial ou en termes de nouvelles pratiques générées par cette réforme. La décentralisation dans cet Etat est aussi une opportunité pour des couches sociales défavorisées de par leur naissance de pouvoir présider ou, du moins, de pouvoir participer à la gestion des affaires publiques locales.

A titre de comparaison, au Congo, ce processus d'appropriation des dispositifs juridiques est encore en cours. La stratification sociale par castes inférieures et supérieures étant quasi-inexistante dans la société congolaise, la décentralisation est aussi une opportunité pour des leaders locaux non encartés d'intégrer les arènes politiques locales. Elle y est aussi un lieu de recasement de certains membres de partis. Ceux n'ayant pas été nommés ou n'ayant pas trouvé de points de chute dans une administration faute de compétences. Leur activisme est récompensé par une position éligible sur une liste de candidats aux élections locales.

Il est important de rappeler qu'au-delà du mouvement dans les territoires au Sénégal, comme au Congo, la démocratie locale reste encore une affaire de partis politiques. Les candidats indépendants aux élections locales peinent à s'imposer localement à cause de l'ancrage des partis politiques, la puissance financière des appareils politiques, leur capacité de mobilisation des masses et une mobilisation impossible sans d'importantes ressources financières conséquentes dans un environnement où l'électeur, à cause de l'âpreté de la vie, a tendance à réclamer des besoins immédiats que d'attendre qu'un projet de territoire puisse se réaliser.

Cela étant, nos observations sur Dakar et Pointe-Noire nous ont permis de constater que les stratégies d'acteurs varient en fonction des territoires et l'importance de ces derniers

---

<sup>383</sup> Touré, E., H., op. cit, 337

dans l'architecture territoriale nationale. L'acteur politique décide d'intervenir sur un territoire et d'y déployer une stratégie en fonction de l'importance du territoire et de son projet politique personnel. Aussi, la préoccupation d'autonomisation financière des uns, notamment les élus issus de l'opposition qui, faute d'appuis, ne peuvent lever des fonds au niveau central, les lancent dans une quête effrénée des ressources financières en exploitant au maximum les potentialités financières locales comme le foisonnement du secteur informel, les ressources liées au transport ou le foncier.

## CONCLUSION

Après des décennies de gouvernance centralisée, avec des Etats forts quadrillant tous les territoires par la présence des Délégués gouvernementaux au point de museler les pouvoirs traditionnels, dans certains cas ; dans un contexte où la décentralisation arrive pour pallier les insuffisances de l'Etat qui n'aura pas réussi à dynamiser socialement et économiquement les territoires, les mobilisations collectives ou politiques peuvent-elles être vecteur de transformations à travers les territoires ? Telle est la question qui a été le fil conducteur de cette recherche dont nous n'aurons peut-être pas épuisé les contours au terme de ce travail.

A première vue il est difficile d'apporter une réponse à cette interrogation sans observation approfondie et une évaluation préalable. Néanmoins, dans le cadre d'une analyse sociologique dans laquelle les composantes sociales, les forces et les tendances locales sont observées, décortiquées et analysées, nous avons réalisé que la décentralisation en Afrique, contrairement à l'idée que l'on se fait, n'est pas qu'un habillage administratif qui a maintenu tel quel les lignes, les positions, les stratégies territoriales. Au contraire, elle a créé de nouvelles dynamiques territoriales, de nouveaux comportements politiques et de nouveaux modes d'action. En effet, alors qu'à l'époque la composition des organisations ou des institutions locales était imposée par le pouvoir central, l'avènement de la décentralisation aura permis aux acteurs politiques locaux de s'approprier d'une certaine manière le territoire et ses institutions. C'est de cette façon que le jeu des forces locales, l'ethnicité, le tribalisme, ou l'appartenance à la caste favorisée, déterminent la composition, la gestion et la gouvernance territoriale. Ainsi, à cause ou grâce à la décentralisation, le territoire est redessiné en fonction des hiérarchies sociales, de l'importance de l'ethnie, des opportunités, du potentiel économique et de son importance en termes de stratégie politique.

Dans ce contexte, les ethnies et les religions minoritaires sur le territoire se retrouvent défavorisées par la décentralisation. Les rares acteurs politiques qui parviennent à se faire élire doivent user de stratagèmes ou s'appuyer sur un certain capital politique et économique développés grâce aux fonctions non électives au niveau central.

Alors que l'Etat central procédait à la redistribution des pouvoirs du niveau central à la périphérie, la décentralisation, au lieu de développer des identités régionales ou territoriales tournées vers le développement du territoire auquel elles attachent une importance, est venue renforcer et exacerber l'ethnisme, le tribalisme ou l'identification à une religion, surtout quand cette dernière est incarnée par de leaders et des figures importantes et influentes comme les marabouts du Sénégal.

Cette segmentation des forces et des identités locales peut paraître intéressante et utile à la démocratie locale dans la mesure où elle favorise les luttes pour le contrôle des institutions locales et contribue à dynamiser l'action politique locale par des oppositions et des affrontements entre différents acteurs et autres institutions engagés dans le développement local. De même le sociologue ou le politiste trouverait là un matériau intéressant pour son travail d'analyse. Cependant, en termes d'effets sur le développement territorial, hormis le fait d'avoir fait émerger de nouvelles forces et de nouveaux comportements politiques, la segmentation, corollaire de la décentralisation, peut être un frein à long terme d'autant plus qu'elle empêche une vision inclusive et une volonté commune de vivre ou de développer ensemble le territoire, surtout quand les différents groupes présents sur le territoire se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité.<sup>384</sup>

Par ailleurs, l'avènement de la démocratie, et de la décentralisation qui en est une des conséquences, a permis de passer des mobilisations planifiées aux mobilisations spontanées. En effet, dans le contexte de la toute-puissance de l'Etat central, les mobilisations étaient le fait d'organisations de masses qui planifiaient de façon coordonnée des événements destinés à conforter le pouvoir central. Certaines de ces structures de mobilisation pouvaient organiser des actions à visée syndicaliste, d'autres pour des questions de jeunesse et d'autres encore pour le genre, etc. Toutes ces mobilisations ne comportaient aucune contestation, aucune revendication. Les rares revendications ou contestations étaient réprimées, parfois violemment. Cela est valable pour le cas congolais. Au Sénégal, les mobilisations étaient déjà ancrées dans les comportements politiques ne serait-ce que grâce à une opposition turbulente menée au niveau central par le Parti démocratique sénégalais (PDS) ou grâce au mouvement

---

<sup>384</sup> Di Méo, op. cit., page 12

étudiant, au syndicalisme ou même aux jeunes de Thiès reconnus pour leur opposition au régime socialiste.

Cependant, la décentralisation a favorisé des mutations jusque dans les formes de mobilisation qui ne sont plus que nationales. Elles sont de plus en plus territorialisées dans la mesure où les composantes locales actives ne fondent plus leurs actions sur des considérations purement économiques comme les récentes émeutes de la faim ou le mouvement des marchands ambulants au Sénégal. En effet, à ces considérations ils accolent également l'identité au sens de l'appartenance à un territoire qui doit être traité et apprécié différemment des autres territoires nationaux.

Au Sénégal, dans les années quatre-vingt dix, un mouvement identitaire appelé Génération "Boule fale" a existé. Une génération de jeunes je-m'en-foutistes qui avait perdu toute confiance dans les pouvoirs publics et qui ne demandait qu'à vivre. Ce mouvement s'apparentait aux nouveaux mouvements sociaux théorisés par Alain Touraine.

Ce travail de recherche a permis d'identifier une forme de mouvement social mêlant revendication économique et exacerbation de l'appartenance à un territoire et surtout à une ethnie. C'est ce mouvement que nous avons appelé "Nouveau mouvement social hybride". Ces formes de mobilisation surviennent dans un cadre où les stratégies de contrôle de territoire par le pouvoir central mettent en avant les originaires de chaque territoire, en réactivant les pouvoirs et l'influence des chefs traditionnels tels que les rois, et faisant fi de la compétition politique qui doit opposer tous les citoyens peu importe leurs origines sociales ou ethniques.

Ce faisant, cette stratégie favorise le renvoi de chacun dans son ethnie et dans son territoire d'origine ou celui de ses parents. Ainsi, à la segmentation intra territoriale il faut ajouter la segmentation nationale permettant à chaque territoire de se renfermer et de fermer la porte aux ressortissants d'autres territoires qui sont considérés comme étrangers, donc ne pouvant ou ne devant se présenter à une élection locale ou législative ailleurs que dans leur territoire d'origine. C'est pour cette raison que les mouvements sociaux dans ce contexte mêlent revendications économiques et sociales, parce que le degré de paupérisation de la population l'exige, et exaltation identitaire dès lors qu'on se

considère à part et qu'on se retrouve dans la pauvreté alors que son territoire est le plus riche du pays.

Dans des Etats où mobiliser et se mobiliser à partir des structures de mobilisation était considéré comme un acte subversif puni par la loi, les acteurs hésitent encore à s'organiser quand leurs actions ne vont pas dans le sens des intérêts des pouvoirs publics ou du régime en place. Ainsi, alors que les acteurs politiques ou les personnes engagées des pays comme le Sénégal l'utilisent en appoint, nombre d'acteurs congolais optent pour la mobilisation virtuelle, c'est-à-dire à partir des réseaux sociaux et des blogs, comme principal outil pour faire passer le message ou pour fédérer d'autres acteurs partageant avec eux la même vision de développement territorial, les stratégies d'amélioration des conditions de vie des populations ou d'aménagement du territoire.

Autant cette mobilisation dénote l'intérêt et l'appropriation des enjeux de la décentralisation par les acteurs, autant elle a la limite de ne pas impacter sur le territoire dans la mesure où les intentions des acteurs ne dépassent pas le cadre virtuel et ces derniers n'habitent pas tous le même territoire. Ils interagissent à distance. Les uns vivant en Occident, les autres au pays. Aussi, localement cette stratégie ne mobilise que les intellectuels et ceux ayant une connexion Internet ou pouvant régulièrement y accéder.

En Afrique, particulièrement au Congo et au Sénégal, l'on a appelé à la décentralisation avec le vœu pieux de pallier les défaillances de l'Etat, de rapprocher l'administration à la population et de rendre efficace l'action publique. Nul n'avait prévu le grand retour ou le renforcement des pouvoirs traditionnels. En effet, la nouvelle organisation territoriale a permis l'émergence de sortes de gouvernements locaux incarnés, selon qu'il s'agisse du Congo ou du Sénégal, par des présidents de conseils départementaux, des présidents de conseils régionaux, des maires et des présidents de communautés rurales. Ces élus locaux sont obligés de composer avec les chefs traditionnels ou les chefs de quartier pour conforter leur pouvoir d'autant plus que ces derniers sont de véritables leaders capables de changer le cours d'une élection.

D'autre part, la réhabilitation des pouvoirs traditionnels au Congo, celui des rois en l'occurrence, et le fait de l'importance des pouvoirs religieux au Sénégal favorisent une sorte de dualisme local en termes de pouvoirs dans une configuration où les pouvoirs institutionnels cohabitent avec les traditionnels sans s'affronter. Les uns s'appuient sur les autres pour se pérenniser et les autres réalisent qu'ils sont le passage obligé pour

l'accession au pouvoir local. Cependant, dans le contexte congolais, les pouvoirs institutionnels demeurent les plus forts dans la mesure où ce sont eux qui détiennent la bourse et en abreuvent les pouvoirs traditionnels. C'est aussi ces pouvoirs qui drainent les financements vers le territoire. C'est pour cette raison que dans cette dualité ils ont le dernier mot. Dans le contexte de la décentralisation, les pouvoirs traditionnels n'ont de la valeur que par rapport aux pouvoirs institutionnels et les pouvoirs institutionnels, au-delà de l'investiture par le parti, tiennent leur légitimité de l'adoubement des pouvoirs traditionnels.

Dans le cas sénégalais par contre, les pouvoirs traditionnels, ceux des marabouts qui sont à la fois leaders religieux et leaders traditionnels, sont aussi importants, sinon plus, que les pouvoirs institutionnels. Cette influence vient de l'importance de la religion dans la sphère politique et du fait que quasiment tous les acteurs politiques nationaux et locaux sont disciples d'un marabout. Aussi, contrairement aux chefs traditionnels congolais, les marabouts sénégalais disposent d'une telle puissance financière qu'ils n'attendent pas forcément les donations d'acteurs politiques. Ce double paramètre leur permet d'avoir une importance et une influence déterminantes dans l'action publique locale. Ainsi, contrairement au roi congolais qui ne peut mobiliser au-delà de son ethnie, le marabout sénégalais a une capacité de mobilisation nationale au-delà des ethnies et dépassant même la réalité des castes.

Enfin, il ressort de notre analyse que malgré le fourmillement à l'échelle territoriale d'organisations de développement, de structures de mobilisation et des opportunités de mettre en place des formes de coopération et des synergies pour le développement territorial, la décentralisation, dans les contextes étudiés dans cette recherche, s'en remet encore aux opérateurs particuliers et surtout aux acteurs politiques ancrés aussi bien au niveau central qu'au niveau local. Ces derniers, grâce à leur position, à leurs fonctions, ou à un certain entregent, se sont mus en véritable agent de développement territorial dans la mesure où ils constituent de véritables canaux de drainage de fonds du centre à la périphérie. Leur notoriété, leur capitale politique et économique leur permettent de rassembler les segments de territoires et les différentes ethnies, même celles dont ils ne sont pas originaires, qui acceptent de les soutenir faute de leader de taille propre à leur ethnie.

Par conséquent, bien que favorisant une dynamique territoriale grâce à l'émergence de nouvelles formes de mobilisation, de nouveaux types d'interactions entre composantes locales, au développement de nouvelles stratégies d'acteurs et de nouveaux comportements politiques, ces dynamiques ne profitent pas encore matériellement au développement territorial. Le développement territorial est encore impulsé par des individus, précisément des acteurs politiques fortement positionnés dans la sphère centrale et usant de cet avantage au profit de la périphérie. C'est pour cette raison que dans les deux pays concernés par cette recherche, les territoires les plus dynamiques sont ceux dirigés ou représentés à l'Assemblée nationale par des élus issus du régime en place au niveau central.

### **Bibliographie**

- Abéles, M., Henri-Pierre, J., Neveu, C., in « *Anthropologie du politique* », Paris, Armand Colin, 1997
- Alexandre, P., *Le problème des chefferies en Afrique noire française*, Notes et études documentaires n° 2508, 10 février 1959

- Alissoutin, R.L., *Les défis du développement local au Sénégal*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, 2008
- Angeon, V., Caron, P., Lardon, P., « *Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ?* », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7, 2006, mis en ligne le 17 juillet 2006
- Antil, A., "*Les émeutes de la faim*" au Sénégal : un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance, Ifri, Programme subsaharienne, mars 2010
- Baeriswyl, P., « *Un éléphant blanc prénommé Inga* », *Histoire vivante*, 15 octobre 2010
- Bailey, F. G., *Les règles du jeu politiques*. Etude anthropologique, Paris, PUF, 1971
- Baratier (Colonel), *Au Congo. Souvenirs de la mission Marchand*. Vers 1914. (Afrique, Egypte, Soudan, Histoire), Arthème Fayard. Modern-Bibliothèque, 1914
- Barel, Y., "*Le social et ses territoires*", in Auriac F. et Brunet, 1986
- Béridogo, B., *Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali in Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, IRD Editions, Paris 2006
- Bernault, F., « *Démocraties ambiguës en Afrique centrale. Congo-Brazzaville, Gabon : 1940-1965* », Karthala, 1996
- BC, « *Sénégal: Ousmane Ngom réaffirme la volonté de l'Etat d'instaurer le nouveau statut du chef de village*, » Agence de Presse Sénégalaise, Dakar, 13 juillet 2011
- Bloch, J-R., *La société sénégalaise après la première guerre mondiale : « Première journée à Rufisque »*, 1926
- Bonnemaïson, J., Voyage autour du territoire. In: *Espace géographique*. Tome 10 n°4, 1981. pp. 249-262.
- Blundo, G., *Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais*, Cahiers d'études africaines. Vol. 35 N°137. 199
- Blundo, G., *Logiques de Gestion Publique dans la Décentralisation Sénégalaise : Participation Factionnelle et Ubiquité Réticulaire*, in *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, Apad, mai 1998
- Blundo, G., « *La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal* », in *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, Afrique contemporaine, N° spécial, 3<sup>e</sup> trimestre 2001
- Bonnal, J. et Rossi M., « *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation : le modèle RED-IFO et son utilisation* », Institutions pour le développement rural, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2006

- Bonnemaïson J., Voyage autour du territoire. In: Espace géographique. Tome 10 n°4, 1981. pp. 249-262.
- Boudreau, J-A., *Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles*, Lien social et Politiques, Numéro 52, automne 2004, p. 107-118
- Boutet, R., *Les trois glorieuses ou la chute de Fulbert Youlou*, Éditions Chaka, Collection Afrique contemporaine, 1990
- Braudel, F., *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, collection *Science*, 1969, 315 p
- Bredeloup, S., Bertoncetto, B., et Lombard, J., *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains* (éds), Collection Études africaines, Paris, L'Harmattan, 2008, 352 p.
- Breton, J-M., Trente ans de constitutionalisme d'importation dans les pays d'Afrique Noire Francophone entre mimétisme et réception Critique: cohérences et incohérences (1960-1990)
- Camara, O., *Mémoires d'un juge africain. Itinéraire d'un homme libre*, Karthala, juin 2010
- Crozier, M. ; Friedberg, E. ; « *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective* ». Ed. Seuil, 1977.
- Dehoorne, O., et Khadre Diagne, A., « *Tourisme, développement et enjeux politiques : l'exemple de la Petite Côte (Sénégal)* », in Le tourisme dans les îles et littoraux tropicaux et subtropicaux, *Études caribéennes*, N° 9-10 Avril-Août 2008
- Deffontaines J.-P., Marcelpoil E. et Moquay P., 2001, « *Le développement territorial : une diversité d'interprétations* », in Lardon S., Maurel P., Piveteau V. (éds), *Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques*, Paris, Hermès, pp. 39-56.
- Desjeux, D., *Stratégies paysannes en Afrique noire : le Congo : essai sur la gestion de l'incertitude*, L'Harmattan, 1987
- Deutsch, K., "Social Mobilization and Political Development" *American Political Science Review* LV (1961), p. 493
- De La Kimel, A., « *La souveraineté de l'état au début du XXIème siècle: L'exemple du Congo-Brazzaville* », Poitiers, 2007
- Diamond, J., « *Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, partie II, chap. 9 « Comment les sociétés assurent-elles leur pérennité ? Deux approches divergentes », p. 451-510, Éditions Gallimard, 2006

- Di Méo, G., « *Les territoires du quotidien* », L'Harmattan, 1996, p.40
- Diop, D., « *Décentralisation Et Gouvernance Locale Au Sénégal - Quelle Pertinence Pour Le Développement Local ?* ». L'harmattan, 2006
- Diop, M-C., « *Les affaires mourides à Dakar* ». Politique africaine, 1981
- Diop M. C., « *Fonctions et activités des dahira mourides urbains (Sénégal)* », Cahiers d'études africaines, 1981.
- Diop, M., C., et Diouf, M., « *Le Sénégal Sous Abdou Diouf - État Et Société* », Karthala, 1990
- Diouf, M., « *Essai sur l'histoire du Saalum* », *Revue sénégalaise d'Histoire*, 1981
- Direction de la prévision et de la statistique, *Le secteur informel dans l'agglomération de Dakar : performances, insertion et perspectives*, Ministère de l'économie et des finances, 2003
- Donzelot, J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Points, coll. « Points Essais », 2008
- Dramé, H., «*Décentralisation et Enjeux Politiques. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal)*», *Le bulletin de l'APAD*, n° 16, *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, 2006
- Duboz, P., « *Aspects démographiques de la région de la Lékoumou, République populaire du Congo* », Orstom, Paris, 1975
- Dubresson A., et Fauré Y-A., *Décentralisation et développement local :un lien à repenser*, *Revue Tiers Monde*, Paris, 2005
- Eisenmann, C., « *Centralisation et décentralisation. Principes d'une théorie juridique* », *Revue du droit public et de la science politique* 1947 cité par Roig Charles. *Théorie et réalité de la décentralisation*. In: *Revue française de science politique*, 16e année, n°3, 1966. pp. 445-471.
- Evans-Pritchard, E., E., *Les Nuer. Description des modes de vie et des institutions politiques d'un peuple nilote*, Ed. Gallimard, [1939](#).
- Fisette, J., Salmi, M., « *Le désengagement de l'État en Afrique et les initiatives locales : la naissance de nouvelles formes de partenariat* », *Cahiers de géographie du Québec*, Volume 35, numéro 95, 1991, p. 349-368
- Faure, A., « *Les apprentissages du métier d'élu local. La tribu, le système et les arènes* », In: *Pôle Sud*, N°7 - 1997. pp. 72-79, Persée.

- Faure, A., *Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? La gouvernance et le management des villes*, Télescope, printemps 2007
- Faye, J., « *Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal* », iied, Le Hub rural, Réussir la décentralisation, Dossier no. 149, mai 2008
- Fremigacci, J., *Travail et main d'œuvre dans le pays betsileo: les prestations (1916-1922)*, Revue d'études historiques, 1986
- Fremigacci, J., *L'Etat colonial français, du discours mythique aux réalités (1880-1940)*, (texte d'une communication présentée au colloque de Lisbonne (avril 1992) sur l'héritage de l'Etat en Occident, organisé par la Fondation européenne de la science.)
- Galouon Eta, E., Louichi, A., Chaudhuri, B., *Analyse des caractéristiques du marché du travail dans le secteur informel urbain et les conditions de vie de ses agents : une application économétrique au cas des entrepreneurs et employés de Brazzaville (République du Congo)*, CREM, UMR-CNRS-6211, Université de Caen, 2003.
- Gilly J-P., Leroux, I., Wallet, F., « *Gouvernance et proximité* », in Pecqueur B., Zimmermann J-B., *Economie de proximités*, Hermès-Lavoisier, Paris 2004
- Gobert, B., *Quelques aspects socio-économiques de la pêche artisanale béninoise de Pointe-Noire*, Centre ORSTOM. Fort-de-France. Martinique, Ifremer, 1983
- Greffe, X., *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984
- Gusfield, J., *Symbolic crusade*, University of Illinois Press, 1963
- Hagenbuchek-Sacripant, F. ; « *Les fondements spirituels au royaume de Loango : République populaire du Congo* », O.R.S.T.O.M, Paris, 1973
- Hassenteufel, P., « *Où en est le paradigme corporatiste ?* » In : Politix. Vol. 3, N°12. Quatrième trimestre 1990. pp. 75-81
- Hassenteufel, P., « *Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics* » in Comment fabriquer une politique sociale, CNAF, Informations sociales, 2010
- Hassenteufel, P., « *Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction* », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p.155-167
- Hermier, A. ; *Cotonou : la participation de la société civile dans le partenariat européen. DU FOIN POUR LES ANEs* in Mémoire sur « *la participation de la société civile dans le partenariat entre l'Union européenne et l'Etat du Sénégal* », la Sorbonne, Paris, 2000

- Hobson, E. W., « *L'importance du secteur informel pour le développement économique local en Afrique* », Local Economic Development Network of Africa Dossier d'information, Edition n°1. Juin 2012
- Jacob, J-P., « *La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain* », Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain: bibliographie sélective et commentée, IUED, Service des publications, 1997
- Katz, E.; Nguingui, J.C. ; *Les stratégies territoriales face à l'Etat: un exemple d'appropriation de l'espace au Kouilou (Congo)* in « *Le territoire: lien ou frontière ? Identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions sociales* » par Bonnemaïson, J., Cambrézy, L. and Quinty-Bourgeois, L. (eds.) (Colloque ORSTOM-Paris IV, Paris, 2-4 Oct. 1995), Paris.
- Kiminou-Kia-Bikindou, Y., Contribution à l'analyse de la dimension sociale d'un plan d'aménagement forestier au Congo : Cas de l'UFE Gouongo dans les districts de Komono et Zanaga (Département de la Lékoumou) en République du Congo
- Kitselt, H. (1986), "Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies", *British Journal of Political Science*, 16 (1): 57-85. (Traduction de l'original par Anne Revillard)
- Kourtessi-Philippakis, G., et Treuil, R., *Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara*, Cahiers, Archéologiques de Paris 1, Publications de la Sorbonne, 7 juillet 2011
- Kuengianda, M., « *Crise de l'Etat en Afrique et modernité politique en question* ». L'Harmattan, 2008
- Lecanu, S., *Identités de papier : Les « ethnies » au Congo-Brazzaville : un instrument politique*, Indésens, juin 2003
- Leclerc-Olive, M., *Décentralisations entre dynamiques locales et mondialisation* (avec A. Rohegude), Cahiers du GEMDEV, 2001
- Letellier, A., 2005, *La gare routière des Parcelles Assainies de Dakar – L'aménagement d'une tête de ligne pour la desserte de banlieue dans un contexte de crise du transport urbain*, Paris, Université de Paris I, 127 p. (mémoire de magistère d'aménagement)
- Lehbruch, G., "*Liberal corporatism and party government*", Comparative political studies, n°10, 1977.

- Le Roy, E., « Le modèle européen de l'Etat en Afrique francophone », in C. Coquery-Vidrovitch, *Décolonisations et nouvelles dépendances*. Lille 1986
- Lombard, J., « *Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar* », Public-privé : enjeu de la régulation des territoires locaux, *Géocarrefour*, Vol. 81/2, 2006
- Luchaire, F., « *Les Grandes Tendances de l'Evolution Politique en Afrique Noire* », In: Revue française de science politique, 9e année, n°3, 1959. pp. 578-597.
- Mabileau, A., *Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation*. In: Revue française de science politique, 47e année, n°3-4, 1997. pp. 340-376.
- Mamdani, M., *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Phd of sociology, University of Princeton, 1996
- Mandang, L., A., G., « *Maouloud 2009 - Pape Diop courtise l'électorat mouride...* », 11 Mars 2009
- Mappa, S., *Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique - L'illusion universaliste*, Karthala, 1998
- Marchetti, N., *Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Rapport bourgogne, mai 2005
- Matteudi, E., « *Structures familiales et développement local* », L'Harmattan, 1997
- Mampouya H-B., « *Urbanisme : les conflits fonciers divisent les populations* », Mercredi 1 Août 2012
- Martial, P., « *Société civile et champ politique : Globaliser les luttes contre la globalisation capitaliste* », Nouveaux cahiers du socialisme, Numéro 143, Québec 2010
- Mback, C.N., *Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Khartala-PDM, 2003
- Mbanza, J., *Le développement passe aussi par la décentralisation*, La Semaine Africaine N° 3308 du mardi 16 Juillet 2013
- Mbaye, B., *Les marchands ambulants à Dakar : Diagnostic de l'existant et changement dans le cadre d'un projet de relogement*, Mémoire de Master 2 professionnel en Sciences de gestion (option : Gestion des ressources humaines), CESAG, Dakar 2010
- Mbow P., « *Démocratie, droits humains et castes au Sénégal.* » In: Journal des africanistes. 2000, tome 70 fascicule 1-2. pp.71-91.

- Mbow, L., S., « *Dakar : Croissance et Mobilité urbaines* », thèse de Géographie soutenue en 1992 à Paris 10
- McAdam, D., "Micromobilization contexts and recruitment to activism" in Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi and Sidney Tarrow (eds.), *From Structure to Action*. Greenwich, CT: JAI Press, 1988
- McAdam, D., McCarthy, J., et Zald, M.N. (1996), "Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes - toward a synthetic, comparative perspective on social movements", Pp. 1-20 in *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, sous la direction de D. McAdam, J. (Traduction de l'original par Anne Revillard)
- Mokoko, P., Dictionnaire général du Congo-Brazzaville, L'Harmattan, 2000
- M'paka, A., « *Démocratie et administration au Congo-Brazzaville* », L'Harmattan, 2005
- Ndiaye, A., *Wade rêve de dynastie*, Courrier international, Hebdo n° 1078, juin 2011
- Ndiaye, J-P., *Afrique : passion et résistance*, L'Harmattan, 2008
- Neveu E., « *L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons* », *Études de communication*, 1999, n° 22, p. 41-57
- Ngodi, E., « *Mobilisations collectives et crises sociopolitiques au Congo Brazzaville* », Remidac/Université Marien Ngouabi, Congo
- Ngoie-Ngalla, D., « *Congo-Brazzaville. Le retour des ethnies, la violence identitaire* », *Abidjan Multi Print*, 1999
- Nguingui J-C., "Des pêcheurs face au développement : acteurs, stratégies et trajectoires des pêcheries vili du Congo", Thèse doctorat, Ehess Marseille, 1995
- Okamba, E., « *Gouvernance territoriale : le défi de la municipalisation accélérée* » in Les dépêches de Brazzaville, N° 2189 - Mardi 16 décembre 2014
- Olson, M., *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1978.
- Ossébi H., *De la galère à la guerre : jeunes et Cobras dans les quartiers Nord de Brazzaville*, *Politique Africaine*, n° 72, 1998
- Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, SciencesPO Les Presses, 2011, p. 27-33

- Perrot, C-H., « *Le Retour des rois : Les Autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine* » Karthala, 2003
- Precht, R., « *La nouvelle coutume urbaine : évolution comparée des filières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne : cas du Sénégal* », Université Paris 7 – Denis Diderot, Laboratoire SEDET, novembre 2001-janvier 2003
- Piraux, J., « *Groupements de femmes rurales au Sénégal. Espaces de liberté ou plates-formes pour le changement ?* », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 20 | 2000, mis en ligne le 24 mars 2006, URL : <http://apad.revues.org/230>
- Piveteau, A., *Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique*. In: *Tiers-Monde*. 2005, tome 46 n°181. pp. 71-93.
- Pizzorno, A., "Political exchange and collective identity in industrial conflict" in Crouch (Z.), Pizzorno (A.), dir., *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, vol.2, Londres, MacMillan, 1978, pp. 277-297
- *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Randles, W.G.L., *Échanges de marchandises et échanges de dieux. Un chassé croisé culturel entre Européens et Bantu* In: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 30e année, N. 4, 1975.
- Rochegude, A., « *Décentralisation, acteurs locaux et foncier* », *Mise en perspective juridiques des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du centre*, PDM/Coopération française, 12 mars 2000
- Roig, C., « *Théorie et réalité de la décentralisation*. In: *Revue française de science politique* », 16e année, n°3, 1966. pp. 445-471.
- Ruffié, J., *De la Biologie à la culture*. Paris, Flammarion, 1976, 596 p. (Nouvelle Bibliothèque scientifique)
- Sardan, J-P. O., « *Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche* », *Bulletin de l'APAD*, 1998
- Salzbrunn, M., *Leaders paysans et autorités religieuses comme courtiers du développement en milieu rural sénégalais* », *Bulletin de l'APAD*, 1996
- Sautter, G., *Notes sur la construction du chemin de fer Congo-Océan (1921-1934)*, *Cahiers d'études africaines*, pp. 219-299, 1967

- Schmitter, P., "*Still the century of corporatism ?*", Review of politics, n°36, 1974
- Seck, C-Y., « *Sénégal, la leçon de Dakar : Quand la religion se mêle de politique* », Jeuneafrique.com, mars 2010
- Sembene, O., *Les bouts de bois de Dieu*, 1960
- Syll, O., « *La décentralisation en Afrique subsaharienne : Cameroun* », Mémoire de master, Université de Franche-Comté, 2005
- Tall, S. M., « *La Décentralisation et le Destin des Délégués de Quartier à Dakar (Sénégal)* », *Bulletin de l'APAD*, 1998
- Tarrow, S. (1996), "States and opportunities: the political structuring of social movements", Pp. 41-61 in *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, sous la direction de D. McAdam, J. McCarthy, et M. N. Zald, Cambridge : Cambridge University
- Teisserenc, P., *Les politiques de développement social - Approche sociologique*, Paris, Economica, 1994
- Tilly, C., *Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne*. In: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. N°4, octobre 1984. pp. 89-108.
- Tilly, C., *Social Movements 1768-2004*. Boulder, CO: Paradigm, 2004.
- Tine, A., « *De l'un et du multiple, vice-versa: partis politiques et démocratisation au Sénégal : de Senghor à Diouf : contribution à une critique de l'imaginaire de la pluralisation politique* », Atelier national de reproduction des thèses, 2004
- Touraine, A., *La prophétie anti-nucléaire*, Seuil, 1980
- Touraine, A., Dubet, F., Wiewiorka, M., *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984
- Tshitengué Lubaku M.K., « *la ville fait preuve d'une réelle vitalité* » in *Jeune Afrique* N° 2678, du 6 mai au 12 mai 2012
- Tocqueville, A., « *De la démocratie en Amérique* », Garnier-Flammarion, éd. Flammarion, 1993 et 1999, 2 tomes,
- Touraine, A., *Production de la société*, 1973, Seuil
- Touré, E., H., *La gouvernance locale à l'épreuve de la décentralisation. Etudes des effets sociopolitiques induits par la gestion financière décentralisation dans la communauté rurale de Ross Béthio*, 2009

- Tshitengue Lubabu M. K., « *Ponton, la belle d'antan* », Jeune Afrique, N° 2678 du 6 au 12 mai 2012
- Tshitengé Lubaku M.K., « *Une petite jeune de 90 ans* », Jeune Afrique, N° 2678, du 6 au 12 mai 2012
- Tudesq, A-J., *Les grands notables en France (1840-1849). Etude historique d'une psychologie sociale*. Paris, Presses universitaires de France, 1964. Publication de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Paris. Série "Recherches"
- Trebulle, F-G., « *Tiers-acteurs et risques psychosociaux sous l'éclairage du juriste* », Humanisme et Entreprise, 2008/4 n° 289, p. 121-134.
- Vennetier, P., *Pointe-Noire et la façade maritime du Congo Brazzaville*. Paris: ORSTOM, 1968, Mém. n° 26,458 p.
- Vigour, C., *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris : La Découverte, 2005
- Vulbeau, A., « *Contrepoint – Territoire : espace vécu, espace politique* », *Informations sociales* 5/ 2013 (n° 179), p. 69-69
- Weber, M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904-1905) Suivi d'un essai. Paris: Librairie Plon, 1964, 341 p
- Wehrmann, B., Bodenrechtskonflikte in den informellen Siedlungen Dakars (Senegal) [Litiges fonciers dans les quartiers informels de Dakar (Sénégal)], in: GTZ und Freie Universität Berlin *Prozesse und Institutionen der Konfliktregelung in Bodenkonflikten* (Workshopdokumentation auf CD-ROM) (Processus et institutions de résolution de conflits fonciers, Actes de colloque sur CD-ROM), 15- 17 février 1999 à Berlin,
- Wojak, C., et Perez, B., « *La conduite de changement réussie : trois logiques d'acteurs* », Institut du leadership Bpi Group, Tribunes, mai 2011
- Wunsch, J.S., et Olowu, 1988. « *The Failure of the centralized state* », Westview Special Studies on Africa, 1988
- Ziavoula, R., E. *L'échelle locale dans l'organisation administrative du territoire congolais*. In S. Jaglin, & A. Dubresson (Éds). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions* (pp. 35-46). Paris : Karthala, 1993

## Journaux et revues

- Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Sénégal : Evaluation du potentiel de recettes publiques "Etude économique et sectorielles", Département Pays Région-Ouest 2, octobre 2010
- Bulletin de liaison des membres du Fjec n° 33 Août 2010
- Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism
- Fao, « *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation : le modèle RED-IFO et son utilisation* », 2006.
- Gret-IRD –LAJP –Dispositifs locaux de régulation foncière
- Jeune Afrique, N° 2678, du 6 au 12 mai 2012
- Journal officiel de Madagascar (J.O.M) 24 septembre 1898
- Juristes-Solidarités, fiche n°2, novembre 1997
- La Semaine Africaine N° 2957 du Mardi 29 Décembre 2009
- La Semaine Africaine N° 3219 du Vendredi 24 Août 2012
- La Lettre du continent, n° 619 du 22 septembre 2011
- « *Les dépêches de Brazzaville* » du vendredi 2 Septembre 2011
- *Les Dépêches de Brazzaville n°1337, jeudi 29 septembre 2011*
- Les Dépêches de Brazzaville n°1341 - Mercredi 5 octobre 2011
- *Les Dépêches de Brazzaville N°1641, mardi 18 Décembre 2012 (Editorial)*
- Les Dépêches de Brazzaville n°1644 - Vendredi 21 décembre 2012

### **Sites Internet et liens électroniques**

- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- [www.eiticongo.net](http://www.eiticongo.net)
- <http://www.villedethies.org/Thies-ville-de-refus>
- <http://www.reseau-espaces-volontariats.org>
- <http://louxew.com/articles/Politique>
- <http://www.wluml.org>
- <http://www.thiesvision.com>
- <http://www.villedethies.org/Thies-ville-de-refus>
- [www.amwsentv.com](http://www.amwsentv.com)
- <http://www.ipetrolenews.info/report.php?id=138>

- <http://infopagecongo.kazeo.com/?page=lastarticle&id=1774325>
- <http://www.hubrural.org/De-l-ambivalence-des-relations,8521.html?lang=fr>
- <http://www.congopage.com/Pointe-Noire-a-desormais-son>
- <http://www.talassa.org/politique/830-honore-paka-devoile-le-point-faible-de-sassou.html>
- [http://www.iag-agi.org/spip/fiche-organisme-144\\_en.html](http://www.iag-agi.org/spip/fiche-organisme-144_en.html)
- [https://www.tresor.economie.gouv.fr/3524\\_congo-brazzaville-lagriculture-et-lagroalimentaire](https://www.tresor.economie.gouv.fr/3524_congo-brazzaville-lagriculture-et-lagroalimentaire)
- <http://www.statistiques-mondiales.com/senegal.htm>

### Articles électroniques

- Gacko, M. S., « *Opération désencombrement de Dakar : Les marchands ambulants invitent Khalifa Sall à respecter ses promesses* » in <http://villededakar.org/content/operation-de-desencombrement-de-dakar-les-marchands-ambulants-invitent-khalifa-sall-%C3%A0-respec>
- Biaye, M., *Passé Présent-Thiès, ville rebelle depuis 1988 : Wade a sa "jeunesse malsaine"* <http://www.lequotidien.sn/index.php/politique/item/8028-passe-present-thies-ville-rebelle-depuis-1988--wade-a-sa-jeunesse-malsaine>
- Koulama A-N., Congo-Brazzaville : *Pour le rétablissement de l'autorité royale dans la région du Kouilou*, [Infopagecongo.oldiblog.com](http://infopagecongo.oldiblog.com), 2007
- Nabassemba, L., « *Principaux indicateurs du marché du travail au Congo* », Centre Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques du Congo, 25 Février 2011, [www.cnsee.org](http://www.cnsee.org)
- Naya, F., « *Pointe-Noire : la répression après les émeutes ?* », Mwindi, 14/07/2008
- Ndiaye, M., *Wade divise les marchands ambulants*, [http://www.nettali.net/article.php3?id\\_article=21839](http://www.nettali.net/article.php3?id_article=21839), 26 octobre 2011
- Sané, A., Lecomte, B., *"La 'Cellule inter-ONG' de Thiès et la décentralisation de l'Etat (Sénégal)"*, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), [http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus\\_dph/fiche-dph-309.html](http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_dph/fiche-dph-309.html)
- Sarr, C-M., *Sénégal: Impôt dû aux collectivités locales - Khalifa Sall prône une nouvelle orientation*, <http://fr.allafrica.com/stories/201211201613.html>, 20 novembre 2012

- <http://berijc.over-blog.com/article-pointe-noire-la-municipalite-coupable-de-negligeance-61388268.html>
- <http://www.congopage.com/forums/viewtopic.php?f=1&t=12367>
- [http://www.mwinda.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=576:images-de-pointe-noire-inondee&catid=101:article](http://www.mwinda.org/index.php?option=com_content&view=article&id=576:images-de-pointe-noire-inondee&catid=101:article)
- [http://www.seneweb.com/news/Politique/ale-lo-quot-le-defi-de-la-legitimite-des\\_n\\_118861.html](http://www.seneweb.com/news/Politique/ale-lo-quot-le-defi-de-la-legitimite-des_n_118861.html)
- « *Colobane : Sommés de quitter la chaussée, les marchands ambulants désignent Iba Der Thiam comme avocat contre Seynabou Wade* » in [http://www.seneweb.com/news/Societe/colobane-sommes-de-quitter-la-chaussee-les-marchands-ambulants-designent-iba-der-thiam-comme-avocat-contre-seynabou-wade\\_n\\_54153.html#](http://www.seneweb.com/news/Societe/colobane-sommes-de-quitter-la-chaussee-les-marchands-ambulants-designent-iba-der-thiam-comme-avocat-contre-seynabou-wade_n_54153.html#)
- Idrissa Seck accuse : « *Wade est responsable des inondations à Thiès* », 10 Août 2011, [http://www.rewmi.com/IDRISSA-SECK-ACCUSE-Wade-est-responsable-des-inondations-a-Thies\\_a44569.html](http://www.rewmi.com/IDRISSA-SECK-ACCUSE-Wade-est-responsable-des-inondations-a-Thies_a44569.html)

### **Liste des tableaux et figures**

<b>Carte 1</b> : Le Congo et le Sénégal dans l’Afrique.....	33
<b>Graphique 1</b> : Evolution de la décentralisation au Congo.....	45
<b>Graphique 2</b> : Evolution de la décentralisation au Sénégal.....	51
<b>Tableau 1</b> : Illustration de l’organisation territoriale au Congo.....	57
<b>Tableau 2</b> : Illustration de l’organisation territoriale au Sénégal.....	61
<b>Carte 2</b> : La Lékoumou et Pointe-Noire dans le Congo.....	68
<b>Carte 3</b> : le département de la Lékoumou.....	70
<b>Carte 4</b> : départements du Kouilou et de Pointe-Noire.....	73
<b>Carte 5</b> : carte régionale de Thiès.....	77
<b>Carte 6</b> : carte régionale de Dakar.....	80

<b>Graphique 3</b> : Schéma des mobilisations stratégiques et institutionnelles au Sénégal et au Congo.....	237
<b>Tableau 3</b> : différence dans les enjeux électoraux entre la Lékoumou et Pointe-Noire.....	259