

La polycratie,

une formule de gestion communautaire des affaires locales

Résumé de l'intervention d'Etienne Le Roy

au Samedi de R.E.G.A.R.D.S. du 7 novembre 2009

Revisiter le démocratie : participative, élective, aléatoire ?

Cette communication repose sur des travaux de terrain au Sénégal puis dans d'autres pays africains, initiés en 1983 pour l'ORSTOM devenu Institut de Recherche sur le Développement, et qui se sont prolongés durant la décennie suivante au hasard des missions. S'insérant dans des programmes de gestion urbaine ou foncière, ces travaux s'intéressaient particulièrement à la capacité des pouvoirs municipaux à assumer les services urbains de base et aux solutions adoptées pour gérer la crise des finances municipales qui va devenir chronique dès les années 1980.

Les solutions qui vont être adoptées sont loin de remettre en question un modèle de démocratie municipale qui, au Sénégal, est déjà introduit depuis 150 ans et a été au fondement de cette expérience politique originale qui tranche favorablement avec nombre d'États voisins. Ce modèle exogène a bénéficié de la longue durée et, comme pour le code civil introduit officiellement en 1830, réellement dès 1805, il s'est inscrit dans des métissages juridiques complexes que je restitue par le néologisme *polycratie* « le pouvoir exercé à plusieurs ».

L'objet

Avant de m'en expliquer et d'illustrer ce mode original de gestion des affaires locales, je voudrais préciser l'objectif que j'assigne à cette présentation qui pourrait apparaître « cavalière » pour le lecteur africain qui peut espérer que cette communication sera entièrement africaniste alors que mon propos est comparatif et anthropologique. Il vise à entrer dans une analyse de la dimension communautaire de la gestion locale pour en identifier l'impact dans le contexte contemporain où on redécouvre non seulement la complexité des affaires locales mais aussi l'exigence de trans-modernité, c'est-à-dire la présence, souvent déterminante, de facteurs pré-modernes et qui ne peuvent être seulement expliqués par les vertus « modernes » de la technique ou de la rationalité. Dans notre cas, il s'agit de mesurer l'impact du maillage des rapports sociaux par des collectifs qui vont contribuer non seulement à l'efficacité des services rendus mais à la légitimité de la gestion par le principe de structure qu'ils induisent, la pluralité.

La problématique

En m'intéressant à ce qui se passait au Sénégal, au Mali ou au Burkina, je cherche à comprendre ce qui se passe chez nous, dans nombre de conseils municipaux pour mieux éclairer des pratiques qu'on considère généralement comme démocratiques et que je qualifierai dans certains cas **également** de « polycratiques ».

Mon idée c'est que Afrique de l'ouest et société française révèlent à la fois des différences évidentes et, pourtant « c'est la même chose », non seulement parce qu'on partage le même modèle d'organisation municipale mais parce que, dans les modes de gestion d'une municipalité française, surtout en milieu rural ou néo-rural, on peut voir apparaître des fragments de pratiques communautaires, donc dans le mélange de pratiques démocratiques, des fragrances de polycratie.

Les postulats

Je considère ici que pour comprendre le fonctionnement du pouvoir local au quotidien, il convient d'identifier le monde imaginaire (Anderson, 1996, Appadurai, 2005) dans lequel se situent les différents acteurs puis d'observer les décalages, coupures ou contradictions entre le monde rêvé et le monde réel pour comprendre ce que « les gens » en font. Soit ils changent de rêve ou, en acceptant la non coïncidence voire la divergence entre ces deux mondes, vivent de manière quelque peu schizophrène. Et parfois, c'est le passage à l'acte, celui de la transformation du monde réel pour le rendre compatible avec le monde rêvé qui peut être observé. Mais rarement et avec des chances de succès difficiles à prévoir.

Je suppose également que les modes de gestion se différencient institutionnellement selon le principe de structure, unitaire dans la démocratie, plural dans la polycratie, comme expressions de deux « visions du monde » ou archétypes au sens de Michel Alliot (Alliot, 2002).

La transposition de l'Afrique à la France suppose qu'autour d'une analogie constituée par le mode de gestion des affaires locales on accepte de lire le passage du rêve au réel (et vice versa) et de l'archétype occidental moderne à celui que Michel Alliot dénommait « animiste » et que je préfère qualifier ici de « pluraliste », donc qu'on fasse autant confiance aux représentations qu'au sens des pratiques.

Le vocabulaire

Polycratie est un néologisme construit à partir de deux termes grecs, l'un servant de racine est un verbe *krateo* et l'autre un adjectif *polus*.

Le verbe *krateo* signifie dominer, vaincre, exercer une puissance, donc gouverner au sens fort. Il est largement utilisé dans des formules désignant des modes spécifiques d'exercice du pouvoir ou d'un pouvoir. Outre démocratie, pouvoir pour et par le peuple, on connaît

aristocratie, le pouvoir des meilleurs, ploutocratie, le pouvoir de la richesse ou du monde de l'argent, etc. *Polus*, nombreux, plusieurs, est lui aussi utilisé dans de nombreuses constructions syntaxiques, souvent en opposition avec *monos*, le seul, car il est l'un des deux éléments d'une dyade du type l'un et le multiple, unité et pluralité. Cette dyade est centrale dans nos raisonnements mais ne doit pas être interprétée selon le principe de l'englobement du contraire (Dumont, 1983), la pluralité étant alors entendue comme le contraire de l'unité et appelée à être caricaturée si nous entendons privilégier le principe d'unité qui est au fondement du montage des institutions occidentales (Legendre, 1999).

La polycratie n'est pas en effet le contraire de la démocratie mais une des formes que peut prendre l'exercice du pouvoir quand c'est un principe de structure, le pluralisme, qui l'emporte sur des choix plus idéologiques ou subjectifs (monocratie en Afrique) ou sur la logique institutionnelle de l'unitarisme dans les sociétés européennes (dite monologisme). On veut dire par là que la démocratie peut être monologique ou dialogique et faire l'hypothèse que c'est en raison d'un excès de monologisme que nos sociétés occidentales butent de plus en plus sur un « désenchantement de l'institution » démocratique. Mais, avant de considérer si on peut la « ré-enchanter » par une dose raisonnable de polycratie, considérons quelques données de terrain.

Le matériau : des pratiques communautaires

Mon matériau est constitué par l'ensemble des pratiques observables dans des ensembles urbains qui restent dominés par des principes d'organisation communautaire. Je n'ose pas écrire « le communautarisme » tant cette notion a pris ces dernières années en France des relents xénophobes. Mais pour des raisons qui tiennent à l'ignorance des uns ou à l'incompétence des autres. L'idée de communauté tant au Sénégal qu'en Afrique noire reste forte et centrale dans les pratiques des acteurs, ouvrant à une néo-modernité constructive et ouverte sur les échanges. Nous devons donc ne pas considérer la seule face négative du communautarisme, sa tendance possible à la fermeture, et aborder objectivement sa face positive qui est ici le mode de gestion d'intérêts communs à l'échelle locale.

Les sources sont d'abord des carnets de terrain avec des relevés de budgets municipaux, des mesures de tas d'ordures rapportées au nombre de brouettes, pelles ânes disponibles, des entretiens avec des agents voyers, des balayeurs et des représentants de collectifs de voisins. Ces informations paraissent si insignifiantes qu'elles n'intéressent personne et ne font donc pas l'objet de publications, ou « à la marge », à titre illustratif plus qu'explicatif. Je donne en annexe quelques références de très (trop) courtes monographies basées surtout sur mes terrains dans les villes sénégalaises de Thiès, M'Bour et Richard Toll. J'y avais identifié pour ce qui concerne la gestion locale quatre « mondes » auxquels on doit ajouter « structurellement » un cinquième qui est l'administration territoriale à l'échelle du département et surtout de la région où s'exerce le pouvoir (tatillon à l'époque) de tutelle sur les municipalités.

Ces mondes sont dans un ordre décroissant d'institutionnalisation selon le modèle jacobin :

- la municipalité composée de son conseil municipal ayant à sa tête un maire et des adjoints et de ses services administratifs,
- le monde des associations déclarées, donc disposant de la personnalité juridique. Ces associations concernaient à l'époque au Sénégal principalement le secteur éducatif (les parents d'élèves) et le sport de compétition ;
- le monde des communautés charismatiques, dont les membres partagent des croyances qui peuvent être religieuses (ici musulmanes dans le cadre des confréries maraboutiques), politiques (à l'époque maoïstes et trotskistes même hypermarginalisés se portaient bien), syndicales etc. ;
- les communautés d'usagers réunis autour d'intérêts communs qui peuvent être liés au voisinage, reliés par le mode de vie, etc. Ses domaines de prédilection sont la distribution d'eau et d'électricité, l'enlèvement des ordures, le fonctionnement des marchés, la circulation et le transport des marchandises, l'hygiène, etc.

Certains de ces collectifs sont très spécialisés, d'autres sont « à vocations multiples », mais ce qui les caractérise tous c'est qu'ils sont interdépendants les uns des autres non seulement parce que le parcours typique des élites municipales les oblige à avoir pratiqué nombre de ces collectifs et d'y garder un droit de regard mais parce qu'aucun des quatre mondes ne peut prétendre agir seul pour gérer des problèmes urbains en situation de catastrophe financière.

Cette interdépendance des intérêts des acteurs se manifeste de deux façons :

- au sein du conseil municipal, les intérêts de ces quatre mondes sont représentés d'une manière ou d'une autre et ils ont toujours la possibilité de s'exprimer dans un contexte de revendications légitimes (ce qui ne veut pas dire qu'ils seront entendus car il y a la variable des clientélismes à prendre en considération) ;
- à l'échelle de la ville, dans des contextes variés où les différents acteurs peuvent se côtoyer ou se rencontrer, à la Mosquée à la sortie de la prière, chez un notable, lors d'une réunion technique, en visite sur le terrain etc.

Les informations remontent et redescendent selon des circuits de pouvoirs et des réseaux sociaux dont un observateur étranger a peine à imaginer et à déchiffrer le nombre, l'impact, le mode d'intervention, car ces mondes sont difficiles à pénétrer. Mais j'ai toujours eu le sentiment qu'il en était de même pour le maire d'une commune rurale française : même représentativité au moins partielle de la diversité des intérêts « communaux » au sein du conseil et multiplicité des modes de circulation des informations à destination des centres de décision.

Ré-enchanter la démocratie

Le fonctionnement de cette polycratie suppose une claire différenciation fonctionnelle autorisant ensuite la mise en œuvre d'une complémentarité des différences pour éviter le syndrome de l'unitarisme et de la concurrence conduisant à généraliser le principe du contraire. La polycratie suppose donc

- que le monde réel est conçu comme l'agencement d'instances multiples, spécialisées et interdépendantes,
- que chacun de ces mondes est distingué par des caractéristiques assez simples (procédés ou procédures) pour que la topographie de circulation dans chaque monde et entre ces mondes soit connue, facile et sécurisée,
- que les limites sont poreuses entre les divers mondes et que ces mondes échangent, toujours en position d'hétéronomie,
- que le principe de subsidiarité l'emporte dans le traitement de tous les problèmes selon un principe privilégiant l'instance la plus proche des usagers,
- que le droit d'évocation de l'instance supérieure soit relié à la mise en cause de sa responsabilité,
- et que finalement, la responsabilité politique du maire et de ses adjoints puisse être effectivement engagée, à chaque fois que l'interdépendance des acteurs et des facteurs est remise en question, faute de quoi la gestion municipale vire au féodalisme ou au clientélisme.

Sous ces conditions, il est possible d'imaginer qu'une démocratie municipale assaisonnée de principes polycratiques peut redonner le goût de l'engagement, le sens de l'autre et les vertus citoyennes dont ont besoin nos sociétés en apprenant à gérer cette trans-modernité liée à la mondialisation qui nous effraie mais qui pourtant offre de grands espoirs si on en comprend les ressorts.

Bibliographie

Anderson B., 1996, *L'imaginaire national. Essai sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.

Alliot M., 2003, *Le Droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Paris, Karthala.

Appadurai A. 2005(1996), *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation* trad. française de *Modernity at large, Cultural Dimensions of Globalization*. Paris, Payot, petite bibliothèque.

Dumont Louis, 1983, *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil.

Pour aller plus loin

Sélection de travaux publiés d'E. Le Roy

"Urbanisation et agro-industrie. Le précédent de Richard Toll face au syndrome de l'informel Saint-Louisien". B. Crousse, P. Mathieu et Sidi M. Seck (ed.), *La vallée du fleuve Sénégal, évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements.*, Paris, Karthala, 1991, 175-196.

"Les associations d'usagers et la gestion des services urbains en Afrique sahélienne. Un phénomène à reconsidérer à la lumière d'expériences contemporaines dans trois villes moyennes du Sénégal" 16p. Colloque Logiques étatiques et pratiques populaires dans les sociétés indépendantes. Paris, CECOD, octobre 1989. Version réduite sous le titre "L'effet de la crise mondiale sur la gestion municipale, courtiers, filières d'acteurs et cultures communes". *Etat et Société dans le tiers-monde*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992, 267-276

« La démocratie pluraliste face à l'obstacle des présidentialemes africains francophones". *LAfrique en transition vers le pluralisme politique*, G. Conac ed., Paris, Economica, 1993, p. 129-138.

" Le code civil au Sénégal ou le vertige d'Icare", *La réception des systèmes juridiques ; implantation et destins*, sous la dir. de J. Vanderlinden, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 291-330.

" Au delà de la relation public-privé, l'apparition de la notion de 'communs' dans les expériences actuelles de décentralisation administrative en Afrique francophone ", Colloque *Représentants locaux et représentations de la force publique dans le processus de décentralisation*, Fribourg, en B. RFA, Jacob Rösel et Trutz von Trotha (eds.), *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des staates*, Köln, Rüdiger Köppe Verlag, 1999, pp. 69-78.

" La formation de l'Etat en Afrique, entre indigénisation et inculturation ", GEMDEV (ed.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 7-22

« Une gouvernance municipale, entre droits et pouvoirs », Association francophone d'Anthropologie du Droit, *Anthropologies et droits, état des savoirs et orientations contemporaines*, Paris, Dalloz, 2009, p. 166-172.

