

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique ; HUSSON, Bernard

Titre : « La décentralisation contre le développement local ? », in *Rapport 1996 de l'Observatoire permanent de la Coopération française*, pp. 59-92

Editeur : Desclée de Brouwer, Paris

Date : 1996

La décentralisation contre le développement local ?

La décentralisation est d'actualité dans un grand nombre de pays « de l'ancien » champ du ministère de la Coopération¹. Elle est effectivement engagée dans sept pays (Burkina-Faso, Cap-Vert, Côte-d'Ivoire, Guinée, Ile Maurice, Sénégal) et à l'étude dans huit autres (Bénin, Cameroun, Congo, Gabon, Madagascar, Mali, Niger, Tchad). Le ministère est donc sollicité de donner son appui technique et financier à ce processus. Il a constitué en 1994 et 1995 un groupe de réflexion sur cette question pour élaborer une politique adaptée et définir une spécificité française en ce domaine par rapport aux autres coopérations bilatérales ou multilatérales. Par ailleurs, quelques projets spécifiques commencent dans quelques pays.

Aucun document définitif d'orientation politique n'est encore adopté et les interventions dans les pays viennent de démarrer. Il peut donc paraître prématuré pour l'Observatoire de se pencher dès maintenant sur ce problème et il peut être facilement taxé de procès d'intention.

Toutefois, le domaine est suffisamment important, il engage tellement l'avenir des formes futures de la coopération qu'il nous a paru nécessaire d'ouvrir un débat public sur ce thème,

1. Qui s'est élargi à l'ensemble des pays ACP après les élections présidentielles de 1995.

de faire part de nos inquiétudes concernant les textes préparatoires (qui restent confidentiels)² et les premières réalisations et de proposer quelques axes de réflexion alternatifs.

A PRIORI UNE RÉFORME INTÉRESSANTE

Dans l'histoire déjà fournie des politiques de structuration des États et de développement en Afrique, la décentralisation apparaît comme une avancée significative. Elle est perçue comme un choix favorable au processus de démocratisation et comme un encouragement aux dynamiques de développement local.

La décentralisation est soutenue par l'ensemble des acteurs de coopération. Les institutions multi- ou bilatérales lui portent une attention soutenue en terme de recomposition des différents niveaux de pouvoir et de spécification de leurs compétences respectives ; les agences privées, qui se sont donné pour mandat l'action au niveau local, l'appuient également en ce qu'elle concourt à une meilleure prise en compte des aspirations des populations.

Deux raisons essentielles expliquent cet intérêt. Tout d'abord, les résultats des politiques menées par les États depuis trente ans sont globalement décevants ; elles ont conduit à l'hyper-trophie des secteurs contrôlés par la puissance publique et non à une amélioration généralisée des conditions de vie de la majorité de la population. Il est admis aujourd'hui que la concentration du pouvoir politique, économique, culturel, technique pour la détermination des choix industriels... dans les mains de l'État ne permet pas de soutenir activement le processus de développement. Il ne s'agit donc plus d'organiser l'État pour qu'il assure un rôle de pilote du développement,

2. Ceci pose bien sûr un problème déontologique. Faut-il citer des textes confidentiels qui ne sont que des documents de travail ? A notre avis oui, si l'on veut avoir un véritable débat et ne pas laisser les orientations politiques fixées seulement par quelques spécialistes.

mais de rechercher des voies qui permettent de libérer les forces d'initiatives qui portent toutes les sociétés qui se pensent dans l'avenir.

Ensuite, la conviction est de plus en plus partagée qu'il ne peut y avoir de développement sans adhésion des populations et sans référence à leurs assises culturelles. La participation est reconnue comme indispensable pour engager et soutenir le processus de développement. L'action au niveau du quartier, du village, du terroir est plus prometteuse de résultats que la réalisation d'infrastructures ou le soutien de sociétés régionales de développement. L'instauration d'un échelon local de représentation constitue de ce point de vue une possibilité pour mieux prendre en compte les aspirations des habitants.

La décentralisation devient ainsi un thème majeur du discours sur le développement, par contrainte en raison de la défaillance des États, mais aussi par nécessité parce qu'elle est un moyen de l'expression des groupes de population et de pérennisation des actions engagées.

A s'en tenir à ces motivations très générales en faveur de la décentralisation, sans pénétrer plus avant dans ses modalités de mise en œuvre ni interroger les fondements des approches de développement local, il peut effectivement être conclu que les deux processus relèvent d'une même dynamique. En effet, les approches de *développement local incitent à privilégier les acteurs plus que les infrastructures*, les réseaux plus que les institutions établies pour donner aux hommes et aux groupes directement intéressés une fonction de décision.

L'assimilation décentralisation/développement local et, plus largement, démocratisation/développement est cependant hâtive. Elle repose sur une double affirmation non démontrée.

— La démocratisation est un facteur de développement

L'histoire du développement ne justifie nullement cette liaison mécanique. Des exemples pris à travers tous les continents ne permettent de tirer aucune conclusion. Il est vrai que la plupart des pays d'Amérique latine ont vu leur processus de développement enrayé pendant les années de dictature militaire mais

c'est sous la férule de régimes autoritaires que des pays de l'Est asiatique ont connu leurs succès économiques. En Afrique même, la Tanzanie a conduit une politique volontariste de promotion des villages sans enregistrer les succès espérés. Il convient donc de rester prudent quant à la corrélation entre démocratisation et développement.

— *C'est la nature prédatrice de l'État qui serait la cause première du manque d'initiatives des individus et des organisations* professionnelles, économiques et sociales, au niveau local. Cette seconde affirmation, tout aussi péremptoire que la précédente, n'est pas plus vérifiée. Libérées de la tutelle de l'État, ces personnes et organisations recouvreraient des marges d'actions pour le plus grand bien des communautés dont elles seraient issues. C'est faire là une étonnante confiance à l'économie de l'offre et sous-estimer l'ensemble des contraintes, tant internes qu'externes, qui caractérisent les économies précaires. Par exemple, autant que les conditions de production, ce sont les fonctions intermédiaires entre production et consommation qui doivent être améliorées. Faute de dégager les moyens de cette connexion en promouvant les fonctions de stockage, de conditionnement, commerciales, les dynamiques de développement continueront de sous-estimer les signaux de la demande urbaine qui peut être satisfaite par des productions rurales.

Au-delà de l'attitude simplificatrice qui associe décentralisation et développement local, il faut donc interroger plus précisément leurs rapports.

Ces diverses préoccupations sont reprises dans les travaux du groupe de réflexions du ministère de la Coopération.

« Le diagnostic a permis d'identifier trois grandes familles de motivations chez les États africains pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation :

— la décentralisation comme modalité pour favoriser la mobilisation des populations en vue d'un développement à la base durable ;

— la décentralisation comme moyen d'approfondissement et d'enracinement de la démocratie au niveau local ;

— la décentralisation comme entreprise de restructuration de l'État et de relégitimation des institutions. »

Les liaisons entre décentralisation, développement local, démocratie et restructuration de l'État sont donc affirmées et *a priori* personne ne peut être contre ces objectifs ni suspecter la bonne foi des décideurs. La décentralisation demandée par les États devrait donc être un des axes importants de la politique de coopération française.

MAIS CERTAINES INQUIÉTUDES

Les textes actuellement en discussion, les premières réalisations et les réactions de paysans montrent cependant que les modalités pratiques prévues pour la décentralisation risquent fort d'aller à l'encontre des objectifs prévus. Nos inquiétudes portent sur les points suivants :

1. La décentralisation est pour le moment *initiée par le sommet* et imposée aux populations. La première étape du processus, réalisée par les États et soutenue par le ministère de la Coopération, est d'élaborer au sommet un cadre juridique et réglementaire, fixant les compétences des collectivités territoriales, les modalités de découpage, les instances de décision, de gestion et de contrôle. On se croirait revenu au début des années soixante, où la même démarche avait été menée, avec l'insuccès que l'on connaît, pour la création des coopératives.

Une fois que les textes seront définis, il restera bien sûr à les expliquer, à « sensibiliser » les populations et à former les cadres et les élus. Dans certains pays, comme le Mali, il faut cependant noter un réel effort de concertation, notamment pour le découpage des communes.

Définir une réforme du sommet quand on a comme objectif officiel de « mobiliser les populations », c'est se moquer du monde ou avouer que la mobilisation ou la participation des populations n'est qu'un élément décoratif du discours.

Quand on connaît par ailleurs la méfiance des populations vis-à-vis de ce qui vient de l'extérieur³, et particulièrement de l'État, on ne peut que rester sceptique sur les chances de réussite. Actuellement pour la majorité des paysans interrogés, la décentralisation « va être une magouille entre les partis », « un moyen de prélever davantage d'argent sans qu'on voie les réalisations ».

2. La décentralisation risque fort d'être un *transfert* du ou des *modèles européens* (français, belge, suisse, allemand...) de la commune et de la région. Bien sûr tout le monde s'en défend et souhaite des adaptations. Mais celles-ci portent sur des points mineurs. L'essentiel de l'architecture (compétences, organes délibératifs et exécutifs, fiscalité, système comptable, tutelle...) fait de larges emprunts aux modèles européens. Ceci est d'autant plus facile que les cadres africains⁴ concernés ont été formés dans les écoles européennes ou dans l'esprit juridique francophone, ont suivi des stages en Europe ou des sessions de formation à l'IIAP (Institut international d'administration publique). Les coopérants et les spécialistes restent bien sûr, plus ou moins consciemment, inspirés par leurs modèles d'origine.

Et la volonté d'utiliser largement la coopération décentralisée et les collectivités territoriales françaises en appui à la décentralisation en Afrique peut conduire à renforcer ce processus de transfert.

On se trouve ici devant un problème difficile. A la fois, il est bon que la coopération se fasse de société civile à société civile et pas seulement d'État à État, avec recours à des « experts » ou à des spécialistes. La coopération décentralisée peut être précieuse par son expérience concrète des problèmes (cf. Annexe 3). Mais il faut aussi admettre que la coopération est une tâche difficile, qu'elle nécessite une connaissance appro-

3. Cf. différentes analyses anthropologiques sur la représentation de l'« étranger ».

4. Les générations anciennes ont plutôt été formées à l'État jacobin, et sont souvent réticentes à la décentralisation, les autres ont vu l'intérêt de la décentralisation ou au moins de la déconcentration.

fondie des sociétés concernées, une pratique d'appui à leur créativité et que trop souvent des élus ou des techniciens européens, mal préparés, ont une fâcheuse tendance à donner des leçons et à proposer uniquement les solutions qu'ils connaissent et qui se révèlent en général inadaptées⁵.

Un des thèmes souvent évoqué est celui de la viabilité financière des collectivités territoriales de base. Là, on veut éviter les aspects négatifs du modèle français et de sa dispersion en 36 000 communes, d'où le souci prioritaire d'obtenir un budget significatif, ce qui conduit à un découpage en « communes viables » regroupant, pour le milieu rural, souvent plus de cinquante villages. Lorsque l'on fait remarquer que ceci ne correspond guère à un découpage social et économique, que la taille retenue ne permet guère une réelle démocratie..., la réponse est que ce seuil financier est objectivement nécessaire et que les paysans s'approprièrent cet espace, peut-être au bout d'une génération, comme ils se sont approprié les frontières arbitraires des États.

3. La décentralisation est prévue comme un *cadre unique*.

Les textes préparatoires soulignent bien la diversité des situations : le cas des métropoles qui peuvent avoir une influence supranationale, le cas des villes secondaires, le cas des bourgs ruraux et le cas des collectivités rurales. Sur ce dernier point, les débats portent sur l'intérêt de collectivités rurales spécifiques ou sur leur intégration à des bourgs ruraux dont ils constituent l'« hinterland ».

Avec sous-jacente ou explicitée l'idée que la « modernité » ne peut venir que des villes et qu'il faut favoriser l'intégration ville/campagne. Ce qui comporte peut-être une part de vérité mais qui mérite débat !

Malgré cette diversité, on recommande généralement un cadre uniforme (pour renforcer l'unicité de l'État et l'égalité des citoyens), avec éventuellement une exception pour les métro-

5. Dans un autre domaine, les solutions du Crédit agricole du Lot ne sont pas valables pour le Togo et les Chambres d'agriculture françaises ne sont pas un modèle universel.

poles/capitales, compte tenu de leur poids politique et de la complexité des problèmes. Ce cadre semble surtout approprié pour les villes secondaires et ne s'intéresse pas aux spécificités éventuelles du milieu rural (cependant 50 à 80 % de la population).

4. Officiellement la position de la France est de profiter de la décentralisation pour appuyer la restructuration de l'État. Décentralisation et déconcentration doivent être deux processus articulés.

Il faut favoriser un « État de droit », plus efficace, plus honnête et plus légitime. Mais on ne s'interroge guère sur les causes profondes du mauvais fonctionnement de l'État et on ne se pose pas la question sacrilège des facteurs qui épargneraient aux communes les mêmes dysfonctionnements (« corruption », confusion biens publics/biens privés, clientélisme, inefficacité...) que ceux dénoncés au niveau de l'État.

Dans d'autres coopérations ou chez certaines ONG, la décentralisation et le développement local sont plutôt considérés comme des moyens de « contourner » l'État « prédateur », « déliquéscent » et « illégitime ».

Ces deux positions paraissent insuffisantes ou dangereuses. Il n'y aura pas de décentralisation réussie contre l'État. Notamment, sa fonction est et restera déterminante dans deux domaines essentiels : en matière de relations extérieures (contrôle des importations, valeur de la monnaie, politique d'ouverture aux investissements étrangers...), comme espace de débat pour fixer les grandes orientations de la politique économique interne (fiscalité, soutien aux circuits de commercialisation des produits agricoles, aménagement d'infrastructures...). Mais il faudra sans doute aussi une refonte radicale du transfert de la conception occidentale de l'État/Nation.

5. Beaucoup de textes et de débats laissent entendre que décentralisation et développement local sont des processus très proches, de même nature, qui se renforcent l'un l'autre. « La décentralisation comme modalité pour favoriser la mobilisation des populations en vue du développement à la base durable » est un objectif affiché de la réforme. Or il s'agit largement

de processus distincts qui peuvent certes s'appuyer réciproquement mais qui sont de nature différente.

Le développement local a de multiples définitions mais est avant tout une dynamique économique et sociale voire culturelle plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné. Ce territoire (espace économique et social construit) n'est pas isolé mais articulé à des espaces plus vastes.

Les collectivités territoriales peuvent favoriser ces initiatives, être un lieu de concertation et d'arbitrage mais elles peuvent aussi les ignorer ou chercher à les freiner, tout en continuant à assurer leur rôle de gestion d'un certain nombre de services publics.

De leur côté, les différents acteurs sociaux peuvent chercher à conquérir le conseil municipal ou à l'influencer, la décentralisation devient une opportunité, en rapprochant les pouvoirs de décision des populations. Les textes préparatoires montrent que cette distinction est perçue :

« Par rapport au développement, la mobilisation de la population ne peut s'obtenir que si le cadre de la collectivité décentralisée permet une relance de l'économie locale. Or rien de tel ne semble actuellement se produire à une échelle significative, si bien qu'un doute subsiste sur la capacité de voir la décentralisation donner un rendez-vous crédible au développement. Bien au contraire, la tendance au désinvestissement public, qui s'est accentuée avec l'effondrement des transferts en provenance du budget de l'État, a conduit à un retard cumulatif en matière d'investissement de formation locale. Or, moins une collectivité locale dépense, moins elle peut mobiliser des ressources et moins elle peut convaincre ses administrés de l'utilité du service public. »

Cependant, dans les faits, le risque qui semble apparaître dans certains pays est de donner moins d'attention aux différentes formes d'appui antérieures du développement local (gestion des ressources naturelles et du terroir, centres de gestion ou de services des organisations paysannes, fonds d'investissements locaux et systèmes financiers décentralisés...) et de les

remplacer par des appuis aux instances décentralisées. Le cas des différents fonds d'investissement locaux, gérés par les paysans ou cogérés avec l'administration, paraît illustratif. Beaucoup reconnaissent leur intérêt actuel, mais surtout à titre pédagogique ou propédeutique, et souhaitent les remplacer par un appui au budget communal. Pour incontestable qu'elle soit, la réponse aux besoins en eau, en santé, en formation... n'est pas synonyme de dynamique locale.

La non-prise en compte de la différence de nature entre développement local et décentralisation, de la nécessité de penser leur articulation, complétée par les effets de mode, si fréquents dans le domaine de la coopération, risquent de faire oublier des programmes intéressants pour une hypothétique décentralisation.

6. Par ailleurs, une même confusion est souvent observée entre décentralisation et démocratie locale. On attend de la décentralisation une possibilité de réels débats entre les représentants des diverses couches de la population, l'apparition de nouvelles élites ou de contre-pouvoirs par rapport à l'État central. Là encore la réalité risque d'être différente.

Les pouvoirs locaux, le risque de la dérive autoritaire

Bien que mettant en place des politiques de décentralisation, les États envisagent-ils pour autant d'abandonner leur fonction de contrôle sur les populations et ceux qui en détiennent les rênes les prérogatives liées à leurs responsabilités ?

Les risques de confiscation de la décentralisation par le pouvoir central sont importants. Elle peut n'être qu'un masque qui favorise la meilleure implantation de l'autorité centrale au niveau local. Par le truchement des fonds auxquels ils ont accès, par les réseaux de clientélisme ou de connivence issus de l'histoire, les responsables nationaux disposent de la capacité d'imposer des élus qui traduisent en terme local leurs décisions.

Dans cette perspective, les dynamiques de développement, y compris voulues au niveau local, ne sauraient être profondément différentes de ce qu'elles sont actuellement, à savoir l'application de décisions arrêtées au niveau national. *L'espace local est de ce point de vue perçu comme un espace à aménager, non comme un espace catalyseur de dynamiques.*

— La démocratie locale exige, comme au niveau national, que les agents de la fonction publique territoriale aient le sentiment de servir des intérêts collectifs supérieurs à tout intérêt particulier. Soumis directement à la pression des élus locaux, eux-mêmes pris dans des réseaux de parenté, de voisinage..., ils ne pourront, moins encore que les agents nationaux, échapper aux normes de fonctionnement de leur milieu social. Plus généralement, *si la démocratie réelle s'invente dans les quartiers, les villages, elle a du mal à prendre corps dans les appareils politiques existants.*

Les politiques de décentralisation peuvent ainsi conduire à l'émergence ou au renforcement d'une bureaucratie locale qui n'est pas moins prédatrice que les bureaucraties nationales. La décentralisation n'est pas synonyme de la disparition des appareils nationaux. Elle peut au contraire en faciliter la reproduction.

— Enfin, *les instances politiques et économiques, quelle que soit l'aire de leur circonscription, tendent à accroître le pouvoir dont elles disposent,* ce avec d'autant plus de vigueur que leur maîtrise de la réalité est faible. Pour canaliser cette tendance, la reconnaissance d'une « citoyenneté » et d'un fonctionnement autonome des organisations doit être assurée, notamment dans ce que les personnes considèrent comme leurs droits les plus essentiels : par exemple la sécurité foncière à laquelle il faut ajouter son corollaire, la réglementation dans un cadre local des conflits fonciers, la régulation des systèmes d'héritage pour les petits propriétaires ruraux...

Cette condition n'est cependant pas suffisante ; la démocratie locale ne peut fonctionner que si des groupes locaux peuvent avoir une stratégie autonome par rapport à celle du pouvoir local.

Cette situation conduit à un risque de *transfert de la notion rentière de l'État au niveau inférieur*. La corruption, par exemple, est le plus souvent vécue non comme un détournement de richesses mais comme la possibilité « de brouter là où on est attaché » dans le but de distribuer des revenus indispensables à la survie des personnes des réseaux auxquels on est lié.

L'illusion du contrepoids des pouvoirs traditionnels

L'émergence d'une responsabilité locale est entreprise difficile. Une telle construction se heurte non seulement à la *résistance des pouvoirs centraux qui s'opposent à la diminution de leurs prérogatives mais aussi aux résistances plus ou moins explicites de groupes de population*.

Il y a beaucoup de *crédulité béate chez nombre de responsables d'organisations de développement dans la capacité des pouvoirs traditionnels à retrouver une autorité morale et politique*. Cette perspective mérite d'être strictement réfléchie pour ne pas prendre pour une possibilité ce qui, dans certains cas, n'est que mythe.

Les pouvoirs issus de l'histoire, ceux qui précédaient la colonisation, se sont effondrés avec l'arrivée de l'administration étrangère. Ils n'ont conservé qu'une autorité morale de plus en plus dévaluée, quand ils l'ont conservée. Ils sont le plus souvent devenus les *exécutants dociles* du nouveau pouvoir centralisé. Dans la mémoire collective des populations, leur faible capacité de résistance les a déconsidérés et avec eux toutes les formes de pouvoir local. Au sortir de la colonisation, ces pouvoirs n'ont pas connu de réhabilitation *et ont été exclus (se sont exclus) de toutes responsabilités sur la conduite du développement*.

Le pouvoir local, considéré comme « traditionnel », est aujourd'hui en réalité confisqué par des réseaux claniques, religieux, fédérés par des leaders d'opinion ou un parti politique... Les organisations « modernes », en revanche, ont acquis au fil

des années un égal niveau d'autorité, qu'il s'agisse des associations villageoises, des associations de résidents, des organisations de collecte de l'épargne...

ET SI ON S'Y PRENAIT AUTREMENT ?

Du diagnostic présenté découle naturellement quelques axes méthodologiques pour une approche différente.

1. Avant de créer une institution nouvelle, et si on veut que cette institution ne soit pas une coquille vide⁶, il faut s'interroger sur la nature et l'opportunité d'une institution. Celle-ci ne se crée pas *ex nihilo*, elle correspond à une demande sociale portant sur des fonctions ou des activités qui doivent s'inscrire dans la durée. On peut se référer par exemple à quelques citations d'un ouvrage récent de l'école de la régulation, qui analyse les « formes institutionnelles » depuis une vingtaine d'années⁷.

— « Les hommes instituent des formes sociales structurantes qui, à travers les tâtonnements complexes, approximatifs de leurs luttes d'intérêts, s'imposent finalement comme autant de compromis. Certaines de ces formes institutionnelles structurent l'horizon des représentations, se codifient, deviennent des normes, des évidences, qui semblent alors irréversibles » (Nadel, p. 45).

— « Les compromis institutionnalisés résultent d'une situation de tensions et de conflits entre groupes socio-économiques pendant une longue période, à l'issue de laquelle une forme

6. Même si certains prétendent, contre toutes les expériences menées dans d'autres domaines, qu'on peut commencer à créer des coquilles vides, les faire gérer temporairement par l'État ou les notables et attendre trente ans pour que les populations se les approprient. Cette méthode ne fait que déconsidérer cette nouvelle institution et retarde le mouvement social.

7. Sous la direction de R. Boyer et Y. Saillard, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, 1995, 568 p.

d'organisation est mise en place, créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes » (C. André, p. 145).

— « Les formes institutionnelles sont un intermède entre des forces, c'est-à-dire qu'elles résultent de conflits entre groupes sociaux arbitrés par des processus politiques puis juridiques » (R. Boyer, p. 25).

Une institution n'est donc que très secondairement une construction juridique. En l'absence de mouvements sociaux qui rendent nécessaires des « compromis institutionnalisés », il semble préférable de *privilegier une logique fonctionnelle* sur une logique institutionnelle⁸. C'est-à-dire qu'il faut partir des problèmes concrets, la création et la gestion des écoles, des dispensaires, des points d'eau, des pistes, des marchés... et voir les formes d'organisations les plus adéquates pour résoudre ces problèmes et non pas créer une organisation *a priori* pour les résoudre. Toutes les expériences, échecs ou réussites, en matière d'organisations paysannes depuis les indépendances viennent confirmer cette orientation.

Ceci ne veut pas dire que le droit ou l'État sont absents ou inutiles. L'État doit fixer un cadre général qui définit les orientations et autorise les expérimentations et les transferts de fonctions. Ceux-ci peuvent s'accompagner d'incitations ou de transferts financiers. Les représentants de l'État peuvent également arbitrer en cas de conflits (s'ils sont considérés comme légitimes) ou officialiser des accords passés à la base. L'établissement de règles est également un élément important mais « il s'agit davantage d'un droit processuel (qui débat, comment débattre, comment sont prises les décisions, comment on les fait appliquer?) que d'un droit substantif⁹ ».

2. Cette logique fonctionnelle, à partir de problèmes concrets, permet *d'associer réellement les populations* à la conception des collectivités locales et non pas de leur imposer un schéma conçu du sommet avec des formes juridiques, démocratiques et fiscales en général inadaptées ou incompréhensibles.

8. Voir également, en annexe, l'analyse de E. Le Roy sur ce problème.

9. Entretien avec E. Le Roy (juillet 1995).

Les différentes têtes de chapitre d'une future loi de décentralisation peuvent faire l'objet de débats :

— les différentes fonctions qu'il est possible d'exercer (le champ de compétences) ;

— le champ géographique concerné (qui peut éventuellement être différent selon les fonctions)¹⁰ ;

— les modes d'organisation de l'information, des débats, des décisions, des contrôles ;

— les modalités de financement ;

— les articulations avec les autres niveaux (soit horizontaux comme les relations avec les autres communes, soit verticaux comme la région, l'État et le supranational).

Sans vouloir préjuger des résultats des discussions, il est probable que la taille retenue pour le milieu rural soit celle d'un *espace supravillageois de proximité* (de cinq à vingt villages, selon les distances et la démographie), correspondant à des relations économiques (notamment les marchés) et sociales où les gens se connaissent et peuvent facilement se rencontrer. Cet espace peut éventuellement comprendre plusieurs niveaux (par exemple le village reste la base essentielle pour le foncier ou les puits) et le supravillageois pour les infrastructures plus lourdes ou les problèmes intervillageois.

De même en milieu urbain, ville et quartiers peuvent être deux niveaux pertinents.

Logique fonctionnelle et implication réelle des intéressés sont des conditions indispensables à une transformation radicale de l'attitude des populations¹¹ vis-à-vis de l'impôt. Si la commune, imposée par le haut, reste une coquille vide ou un « fromage à notables », il n'y a aucune chance pour que le rendement de la fiscalité, actuellement très bas, s'améliore. C'est cependant une des hypothèses centrales des politiques

10. Ce qui peut poser le problème d'associations de communes ou de section communale.

11. Celle-ci reste marquée par le souvenir de l'impôt de capitation de l'État colonial, repris en général par l'État indépendant, souvent abandonné en droit mais recréé sous d'autres appellations (comme taxes de développement).

de décentralisation qui conduit à recommander des « communes viables » (souvent supérieures à cinquante villages) permettant des budgets théoriquement suffisants pour le fonctionnement et l'investissement. C'est très probablement se bercer d'illusions. Des expériences d'autofinancement ou de cofinancement (par les ristournes des associations villageoises, les caisses de solidarité, les fonds divers de financement local) montrent au contraire que les populations trouvent des formes variées de contribution, souvent différentes selon le niveau économique et le statut social des gens concernés, pour des réalisations qui leur tiennent à cœur et qu'ils ont décidées eux-mêmes¹².

Il faut donc encourager des formes multiples de financement, mêlant paiement du contribuable et paiement de l'usager, contribution en argent et en travail, taxes ordinaires et taxes extraordinaires, ressources propres et contributions extérieures. Celles-ci resteront encore longtemps sans doute indispensables et peuvent prendre la forme de coefficient multiplicateur, variable dans le temps, selon l'investissement et la richesse de la zone, de l'effort interne. Compte tenu du passif accumulé, l'information publique sur les recettes et les dépenses, ainsi que les audits externes, doivent être une des règles essentielles. Par ailleurs, un effort d'imagination reste à faire pour diminuer les frais de fonctionnement¹³. Ce deuxième axe méthodologique ne doit pas être compris comme un éloge du spontanéisme. L'implication des populations à l'élaboration des collectivités décentralisées nécessite une impulsion externe, une large information sur une gamme de solutions possibles, de nombreuses discussions, une expérimentation à petite échelle avant une généralisation nationale, des formations diverses...

12. Avec des parties obligatoires et des parties volontaires, avec des exemptions (par exemple les veuves, les indigents), des taxes spéciales pour les immigrants à l'étranger ou les non-résidents au village.

13. Au lieu de se dire « quelle est la taille minimale d'une commune pour avoir un budget permettant de payer un secrétaire de mairie », on peut se demander quelles sont les fonctions indispensables à remplir et qui peuvent être exécutées contre seulement des indemnités par des élus, des fonctionnaires (cf. le rôle potentiel des instituteurs) ou des jeunes lettré(e)s.

Une possibilité serait de mettre en place des équipes mobiles pluridisciplinaires de bon niveau organisant différents types de réunions et de forums avec les populations rurales et urbaines. Ce travail de discussion peut être articulé avec l'instauration de mécanismes financiers cogérés.

3. L'application des deux principes précédents (logique fonctionnelle et implication des populations) devrait permettre de poser en d'autres termes le rapport entre développement local et décentralisation. Lorsque l'on discute avec les responsables des organisations paysannes (OP) sur les rapports entre fonctions communales et fonctions coopératives, sur la distinction entre le « public » (qui s'impose à tout le monde) et le « collectif » (qui intéresse les membres volontaires de l'organisation), ils répondent souvent que les OP ont été obligées de prendre en charge certaines fonctions publiques (écoles, dispensaires, puits...) à la suite de la carence de l'État. Pour eux (contrairement aux spécialistes de l'ajustement structurel), il n'y a pas trop d'État mais pas assez d'État. « Nous n'avons pas vu l'État », disent-ils souvent. Mais ils peuvent aussi reconnaître qu'avoir pris en charge ces fonctions leur assure une légitimité vis-à-vis de l'ensemble de la population. Quelquefois les OP ont été accaparées par quelques notables inamovibles, qui travaillent sans aucune transparence financière ; dans d'autres zones, il n'existe pas du tout d'OP et très peu de dynamiques économiques et sociales.

La décentralisation, en ouvrant un large débat, va rencontrer les dynamiques en cours et l'état des stratifications sociales. Elle peut créer des opportunités, favoriser l'émergence de nouveaux acteurs, établir des lieux de concertation et de nouvelles règles. *Elle est d'abord un processus avant de s'institutionnaliser.* Elle établira de nouvelles distinctions et de nouvelles articulations (relative indépendance, appuis réciproques, conflits, concertations, entrismes...) avec le développement local.

4. L'articulation décentralisation/développement local devrait également permettre de poser autrement le problème de la démocratie. Trop souvent les populations, notamment en milieu

rural, ont l'impression que la démocratie se limite à l'imposition de formes venues de l'extérieur (multipartisme, élections à bulletin secret, discours démagogiques et promesses multiples...) qui ont peu de rapport avec leurs problèmes concrets. Il n'est bien sûr pas question de remettre en cause les avancées de ces dernières années comme les conférences nationales, le multipartisme, la liberté de la presse et la tenue d'élections, ni de laisser entendre que l'Afrique n'est pas mûre pour la démocratie. Mais il serait sans doute intéressant de revenir à certaines exigences de la démocratie, c'est-à-dire le libre débat sur les problèmes principaux des populations par les populations elles-mêmes, la recherche de solutions conformes à l'intérêt général et prenant en compte les désirs des minorités, le respect ensuite des décisions prises, l'arbitrage des conflits... Et de voir que malgré certaines limitations¹⁴, beaucoup de sociétés africaines ont accumulé un certain nombre de pratiques culturelles allant dans le sens de ce libre débat et de la recherche d'une solution acceptable par tous, pratiques qui peuvent être modifiées, complétées, revivifiées et servir de point de départ à l'invention de formes spécifiques adaptées et de solutions endogènes¹⁵.

Ces axes méthodologiques nous paraissent en cohérence avec la « Déclaration de Praia », de juin 1994, issue d'une rencontre organisée par le CILSS et le Club du Sahel et qui regroupait sur la problématique foncière et la décentralisation, 185 participants de divers horizons. Celle-ci insistait notamment sur la reconnaissance de la légitimité des structures locales par les pouvoirs publics, l'élaboration d'un cadre de définition et de partage des pouvoirs et des compétences entre l'État, les collectivités décentralisées et les organisations volontaires et associatives, la nécessité de sécuriser les citoyens et de leur redonner

14. Avec la faible prise en compte de l'expression des femmes, des jeunes, des étrangers... comme à Athènes quand on inventait la démocratie.

15. Par exemple dans le domaine des organisations paysannes, certaines peuvent préférer le vote à bulletin secret contre l'avis du sous-préfet (Mali) ou d'autres le refusent parce que, pour elles, le vote secret est synonyme de magouille et qu'un véritable engagement doit se faire en public.

confiance, la mise en place des structures décentralisées (cf. annexe 1).

En *conclusion*, la décentralisation est de plus en plus à l'ordre du jour dans les divers États africains et doit faire l'objet d'une réponse appropriée de la politique de coopération, quand celle-ci est sollicitée d'intervenir. Si tout le monde peut être d'accord sur les objectifs affichés (favoriser la mobilisation des populations en vue du développement à la base, enraciner la démocratie, restructurer l'État), les discussions en cours et les premières réalisations suscitent certaines inquiétudes : réformes décidées du sommet risquant de transférer des modèles européens, proposant des solutions uniformes, ne remettant guère en cause les logiques étatiques, oubliant le développement local ou l'assimilant à la décentralisation.

La décentralisation pourrait être tout autre chose. Elle peut constituer une opportunité pour engager un processus et susciter de nouvelles dynamiques. A partir de problèmes concrets (santé, scolarisation, infrastructures, vie économique, état civil...), il est possible d'associer réellement les populations à leurs solutions et de discuter tous les aspects clés des collectivités territoriales : les différentes fonctions nécessaires, le niveau géographique adéquat, les modes d'organisation, les modalités de financement, les articulations avec les autres niveaux. Elle permet également d'organiser des relations différentes avec le développement local, en établissant une claire distinction entre les deux processus et en favorisant leur articulation, et peut-être d'inventer des formes originales de démocratie. Si on prend au sérieux les objectifs affichés de la décentralisation, il faut dépasser les approches juridiques et les logiques descendantes et uniformes pour aider à l'émergence d'un processus qui peut se transformer à la longue en institutions.

D. GENTIL
B. HUSSON

Annexe 1
Extraits de la Déclaration de Praia (juin 1994)

DÉCENTRALISATION : ENJEUX ET OPTIONS

La conférence a abordé la décentralisation, non pas comme panacée à tous les problèmes institutionnels mais en tant que facteur d'impulsion du développement local. Sous cet angle, la décentralisation est une forme de gestion des ressources naturelles renouvelables et de fourniture des services publics. Elle favorise également la redistribution des pouvoirs et des compétences. Ainsi la décentralisation vise-t-elle la participation de plus en plus performante des différents acteurs socio-économiques et la libération des initiatives, particulièrement les initiatives communautaires et locales.

Les échanges de Praia ont fait ressortir quatre principes fondamentaux :

1. La reconnaissance de la légitimité des structures locales par les pouvoirs publics

Elle passe par l'adoption de dispositifs constitutionnels reposant sur le principe de décentralisation. Des dispositions doivent être prises pour rendre possible le plein exercice par les communautés des attributions liées à cette reconnaissance de légitimité. Parmi ces dispositions, on peut relever :

- la fixation des cadres organisationnels et la définition des garanties fondamentales qui autorisent l'expression des intérêts des acteurs de base et la gestion autonome des affaires locales ;
- la reconnaissance juridique des groupements et associations d'intérêt public dans le souci de renforcer la responsabilisation et la participation concertée des populations.

2. L'élaboration d'un cadre de définition et de partage des pouvoirs et des compétences entre l'État, les collectivités décentralisées et les organisations volontaires et associatives

Ce cadre traduira l'expression réelle d'une volonté politique de décentralisation.

Sur ce plan, quelques propositions ont émergé des discussions :

— L'État doit assumer un rôle de régulateur et s'occuper prioritairement des problèmes se posant au niveau national.

— Une large autonomie doit être reconnue aux groupes associatifs et aux institutions locales en leur affectant des compétences spécialisées. A ce niveau le principe de subsidiarité doit être reconnu et s'exercer.

— Au niveau intermédiaire, l'autonomie des collectivités locales doit être renforcée à l'échelle des régions et des communes, en consolidant leurs compétences générales.

3. Sécuriser les citoyens et leur redonner confiance

Sécuriser les citoyens et leur redonner confiance, tant à l'égard des institutions publiques, des ONG et des groupements associatifs. La multiplication des voies de recours peut y contribuer.

Deux procédures s'avèrent indispensables :

— Rendre les structures locales capables de gérer efficacement les ressources et les biens en prenant des mesures qui légalisent les règles locales ; ceci faciliterait la recherche de solutions pacifiques par le règlement des différents conflits qui se posent à ce niveau.

— Rendre accessible le recours aux tribunaux, en veillant à leur efficacité.

Ces deux procédures devraient autoriser l'application de sanctions en cas de débordement et ne point constituer des facteurs de blocage ou de persistance des conflits.

Parmi les conditions nécessaires à la sécurisation des citoyens on peut citer :

- la diligence dans les services rendus ;
- l'accessibilité des moyens de contrôle tels les audits ;
- la possibilité offerte de créer les institutions jugées nécessaires ;
- la transparence dans la prise des décisions et dans la gestion ;

— la réduction des frais de justice pour les citoyens les plus démunis.

4. *La mise en place de structures décentralisées*

Elle doit s'accompagner de l'affectation de moyens et de ressources humaines qualifiées, ce qui suppose :

— la création de fonds communautaires et de fonds de solidarité ;

— des efforts visant à convaincre les gouvernements de transférer des moyens aux structures locales ;

— la possibilité pour les structures locales de procéder au recouvrement de taxes et impôts ;

— la mise en œuvre par les structures locales d'activités génératrices de ressources financières ;

— la possibilité pour les bailleurs de fonds d'accorder des financements directs aux collectivités locales en associant, bien évidemment, l'État à la définition des conditions de cet accord.

La formation et l'information pour l'application des diverses mesures doivent être encouragées et assurées à tous les niveaux.

Annexe 2

Gouvernance et décentralisation : quelle légitimité dans la redistribution des pouvoirs étatiques à l'épreuve des réalités africaines de la fin du XX^e siècle

Note introductive aux travaux du colloque :

« L'État en Afrique, indigénisations et modernités »

(18 et 19 mai 1995)

S'il n'est pas aisé de réduire la diversité des expériences humaines, au nord comme au sud de la Méditerranée, à des formules institutionnelles prenant en compte la complexité des situations et des sociétés, au moins est-il possible de dégager certaines différences en tentant d'échapper aux réductions et à la caricature. Les politiques de gouvernance ou de décentralisation sont fondées sur une vision judéo-chrétienne du monde exprimée dans le livre biblique de la Genèse qui contient notre cosmogonie. La légitimité de toute organisation, du monde comme des sociétés, est associée à l'intervention d'une force extérieure, supérieure, omnipotente et omnisciente qui donne sens et cohérence à la formule d'organisation retenue. Sur le modèle de Dieu, l'État moderne a été conçu en Occident comme cette force « providentielle » organisatrice du néant originel.

Pour les communautés africaines, la société sort du chaos, non du néant, et les principes d'organisation doivent émerger de l'intérieur de la société et non de l'extérieur.

La place et le rôle de l'État sont ainsi substantiellement différents et conduisent les Africains à donner des explications plus « instrumentalisées » que « substantielles » de cette organisation. On oppose ainsi parfois l'État-Providence des Occidentaux à l'État garde-manger des Africains, en y associant, parfois trop systématiquement, les thèses néo-patrimonialistes.

On doit cependant aller plus loin et relever que les différences sont non seulement dans les interprétations mais dans les logiques. La conception de l'organisation occidentale trouve

sa cohérence dans une logique institutionnelle où, sur le modèle de Dieu qui préexiste à ses créatures, l'institution préexiste à ses fonctions, ce qui explique les représentations de l'État dans sa permanence, l'incidence de l'idée d'uniformité si fondamentalement liée à la valeur d'égalité et garante de l'homogénéité du dispositif organisationnel, etc.

Dans les sociétés africaines, nous avons identifié une logique « fonctionnelle », où c'est le résultat à atteindre qui détermine la forme et le degré d'organisation. Cette conception, très pragmatique, de l'organisation sociale rejaillit sur la question de la légitimité. C'est moins la « beauté » de l'épure institutionnelle que les avantages pratiques tirés d'un dispositif organisationnel qui légitiment, aux yeux des acteurs, l'intérêt ou non des réformes envisagées. Cette logique fonctionnelle a fait l'objet de discussions au sein du groupe GEMDEV à propos d'une communication de Babacar Sall parlant de « groupes problématiques », c'est-à-dire de groupements qui se constituent autour d'un problème à résoudre et qui se maintiennent en gérant cette fonction sociale sur des bases plus ou moins collectives ou individuelles, tant que le besoin s'en fait sentir. De telles questions mériteraient d'être plus largement débattues et analysées.

En conclusion, la conséquence que j'en tire est que l'indignification de l'État africain dans ce domaine de la redistribution des pouvoirs est nécessairement liée à l'adoption d'une logique plus fonctionnelle qu'institutionnelle. C'est ainsi qu'un véritable pluralisme juridique et judiciaire peut être fondé, parce qu'il prend en considération la pluralité des formes d'organisation et permet d'éviter une approche trop uniformisante pour répondre à l'ensemble des problèmes des sociétés en mutation. Ce défi, difficile à relever dans le contexte contemporain, doit mobiliser nos capacités scientifiques pour offrir la lisibilité attendue par les responsables des politiques de développement.

Étienne LE ROY
LAJP-Paris 1 et GEMDEV p. 5-6

Annexe 3 Aperçu sur la coopération décentralisée

Cette brève présentation est une esquisse du paysage et des questions que pose la coopération décentralisée au développement. Plus que d'indiquer une voie à suivre, elle vise surtout à montrer la diversité des situations.

La coopération décentralisée, en tant que notion de droit public, est une coopération entre collectivités territoriales d'un pays avec leurs homologues d'autres pays, même si ces collectivités locales publiques suscitent ou agrègent autour d'elles, comme il est souhaitable, d'autres acteurs économiques et sociaux (chambres consulaires, associations, universités, entreprises publiques ou privées...). Elles assurent la pleine responsabilité des actions engagées. Le cadre juridique de cette coopération est fixé par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République (titre IV)¹.

CONTEXTE GÉNÉRAL

Le contexte actuel, une opportunité pour la coopération décentralisée

Deux phénomènes, l'un de caractère international, l'autre spécifique à la France, concourent à l'expansion de la coopération décentralisée :

1. Au sens européen, la notion de coopération décentralisée est plus large que dans le concept français. Elle n'impose pas la participation d'une collectivité territoriale. « Elle induit une coopération qui ne parte pas d'une méga-programmation nationale de grands projets qui rencontre seulement en bout de chaîne la population mais une coopération qui essaie de partir d'une analyse fine des besoins et des capacités de participation de la population » (M. Huchet, DG VIII, Conseil des communautés européennes).

— L'effondrement des modèles de développement modifie l'action des États, transforme la nature des politiques macro-économiques et donne poids aux actions de caractères local et régional. Aux politiques d'ajustement structurel qui génèrent un enchaînement régressif, il est « opposé » une voie qui passe par le renforcement des stratégies d'actions locales pour lesquelles les compétences des collectivités territoriales peuvent être mobilisées. Si le libéralisme ne connaît que le commerce et ignore la coopération au développement, il offre cependant une marge de manœuvre qui permet d'imaginer et mettre en place des formes de relations partenariales originales.

— En France, la décentralisation ouvre de nouveaux champs d'actions aux collectivités territoriales, notamment dans les relations internationales qu'elles peuvent nouer avec des collectivités locales d'autres pays. Elles sont de plus en plus nombreuses (environ 700 à ce jour) à s'inscrire dans cette voie.

Champs géographiques de la coopération décentralisée

Les collectivités locales, comme l'ensemble de la société française, privilégient les relations de coopération avec les pays d'Afrique noire francophone. Plusieurs raisons président à ce choix qui n'a rien pour surprendre :

— Une histoire commune d'un siècle a établi des liens étroits entre le continent noir et la France. Il apparaît, à juste titre ou non, comme relativement familier au plus grand nombre.

— Les difficultés de compréhension entre peuples de culture différente sont nombreuses. Le fait d'utiliser une langue commune lève un de ces obstacles.

— L'expérience de coopérants, qui pour la plupart ont travaillé en Afrique, permet souvent d'entrer en relation avec des terroirs bien identifiés, ou tout au moins d'avoir le sentiment de ne pas partir dans l'inconnu.

— Les associations d'immigrés, ou des migrants isolés, qui agissent pour le développement de leur pays d'origine inter-

viennent de plus en plus fréquemment, bien que plus récemment, auprès des collectivités locales où résident leurs membres pour qu'elles s'ouvrent à la coopération décentralisée.

— L'Afrique est réputée comme étant le continent le plus pauvre et l'Afrique de l'Ouest et du Centre comptent de nombreux pays classés comme PMA (pays les moins avancés). Agir dans ces pays « ne peut pas faire de mal tant ils vivent dans des situations démunies ».

Mais tous les pays d'Afrique francophone ne sont pas également concernés. On peut estimer que plus de 60 % des relations de coopération décentralisée sont orientées vers deux pays seulement, le Burkina-Faso et le Sénégal. D'autres pays sont quasiment ignorés comme la République centrafricaine ou le Congo.

La priorité donnée à l'Afrique subsaharienne explique la faiblesse des relations avec l'Amérique latine². Quant aux pays du Maghreb, si un intérêt leur est porté, leurs difficultés internes sont considérées comme un frein par les collectivités territoriales sauf, avec la Tunisie et le Maroc, pour ce qui est de la coopération économique.

Modalités financières

Le volume des ressources affectées à la coopération décentralisée par les collectivités territoriales relève de deux modalités bien distinctes :

— un appui financier déterminé en fonction des programmes soutenus ; les financements sont alors variables selon les années ;

— une attribution fixée en pourcentage du budget de fonctionnement de la collectivité territoriale. Celle-ci est parfois plus spécifiquement établie sur l'une des accises.

Dans les deux cas de figure, l'objet des dépenses souhaitées par les collectivités du Sud doit être soumis à la collectivité

2. La Roumanie constitue l'autre grand pôle de la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises.

territoriale bailleur de fonds ; la délégation de crédit à des responsables locaux, y compris pour des engagements financiers de faible montant, reste l'exception (le système de la double signature est parfois adopté).

L'État contribue, par des cofinancements, à la coopération au développement des collectivités territoriales. Les fonds qu'il mobilise se sont accrus de façon irrégulière depuis l'époque des premiers cofinancements, mais restent très modestes au regard de l'ensemble de l'aide publique au développement engagée par la France.

Autorisations de programme

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹
Ministère de la Coopération	15	21,9	14,2	22,5	25,5	18,4	27,6	37
Ministère des Affaires étrangères	10 ²	10 ²	11	26	20,5	22,5	26,5	28
TOTAL	25²	31,9²	25,2	48,5	46	40,9	54,1	65

(en milliards de francs)

Aide publique au développement ³	36,8	39,2	41,7	43,8	44,8	47,0		
Pourcentage de l'APD affecté à la coopération décentralisée	0,07 %	0,08 %	0,06 %	0,11 %	0,10 %	0,08 %		

1. Prévisions.

2. Estimations.

3. Source : ministère des Finances.

L'organisation de la coopération et les ressources à mobiliser dépassent souvent les capacités des communes à faible poids démographique. Aussi, la coopération décentralisée constitue-t-elle souvent un espace de coopération intercommunale en France. Elle est fréquemment une attribution des districts

lorsqu'ils existent comme à La Côte-Saint-André (Isère) ou à Montrevel-en-Bresse (Ain). Elle est aussi l'occasion de relations entre communes françaises de régions différentes. Ainsi, Saint-Pierre-de-Bœuf (Loire) travaille avec la commune de Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle). Dans certains cas, plus rares il est vrai, des communes jumelles européennes agissent de concert, à l'image d'Annemasse et de sa ville jumelle allemande Gaggenau.

Les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée

Les actions de coopération décentralisée se répartissent sur un spectre très large avec cependant un accent dans deux domaines :

— Le financement de biens d'équipement. Il s'agit là d'une forme « classique » de coopération. Aux yeux des collectivités, cette forme offre l'avantage d'une visibilité de leur action et d'un engagement clairement identifié, circonscrit dans son financement et dans sa durée. « L'aide-solidarité » relève d'une même conception mais est de moindre ampleur. Ce label comprend toutes les formes d'envois de biens, de matériels ou d'argent ayant pour objet une action ponctuelle ou de survie.

De façon un peu surprenante, en tout cas quelque peu inattendue au vu de l'importance que tous leur accordent, les actions de formation sont moins soutenues qu'on ne pourrait s'y attendre (dans la région Rhône-Alpes par exemple, une enquête élargie³ montrait qu'elles ne représentent que 17 % des actions de coopération décentralisée menées par des collectivités de la région).

— L'appui méthodologique, défini comme un appui à la conception et à la mise en place de programmes intégrés de développement, est rare. (Il n'occupe que la quatrième place

3. Enquête sur la coopération décentralisée en Rhône-Alpes, réalisée en vue des « Assises régionales de la coopération décentralisée », juin 1992.

dans l'ordre des actions de coopération décentralisée selon les résultats de l'enquête réalisée dans la région Rhône-Alpes.) Or, il y a là probablement une spécificité de l'action des collectivités territoriales.

Ainsi, la coopération des collectivités locales françaises hésite entre une reproduction des actions des ONG : réhabilitation ou aménagement d'équipements de santé, expédition de matériel scolaire, de vêtements et de médicaments, financement de petits équipements hydrauliques..., et des actions qui mobilisent leurs compétences spécifiques : formation pour la gestion d'équipement collectif, gestion urbaine lorsque les relations concernent des villes...

Les opérations de coopération de la Région Nord-Pas-de-Calais en faveur de la décentralisation au Mali

La Région Nord-Pas-de-Calais est jumelée avec la Région de Kayes depuis le 3 novembre 1994.

Elle vient de prendre un engagement financier (1 000 000 FF) avec la Mission de Décentralisation. Il s'agit d'une délibération-cadre dont le contenu doit être apprécié prochainement. Deux axes ont été retenus :

- a) un appui à la Mission de Décentralisation,
- b) un programme d'invitations réciproques de techniciens (des personnels de la Région Nord-Pas-de-Calais et des techniciens maliens, en priorité de la Région de Kayes) pour permettre des échanges sur les expériences respectives en matière de décentralisation.

Par ailleurs, un certain nombre de programmes thématiques peuvent être considérés comme des appuis indirects au processus de décentralisation. Il s'agit d'appuis à la création de centres de santé communautaires, à l'éducation de base et à la NEF (Nouvelle école fondamentale). En projet, un appui à la communication dans la Région de Kayes.

La Région apporte son concours financier à des initiatives portées par le jumelage-coopération. Ainsi, avec le collectif

Tiers-Monde de la ville de Faches-Thumesnil, elle participe au financement de la traduction des documents de la décentralisation en soninké et en peuhl ainsi qu'à la réalisation de cassettes d'information/formation civique dans ces deux langues. Cette association soumettra prochainement à la Région un projet de radio rurale pour le cercle de Diéma (il y a déjà une radio rurale à Kayes, Yélimané et Nioro).

L'association de Faches-Thumesnil participe également à une association de jumelage Essone-Sahel qui met au point un programme de développement dans les cercles de Nioro et Diéma en collaboration avec le GRDR (Groupe de Recherche pour le Développement Rural) et Helvétas (ONG suisse très présente dans la zone). Outre un programme d'appui aux initiatives villageoises en matière de développement, ce projet entend apporter un appui à la formation des futurs élus. Toutefois, il veille à ce que la formation profite également aux animateurs des associations villageoises afin qu'élus et société civile partagent un savoir commun, gage d'une possibilité de contrôle de celle-ci sur le fonctionnement des futures communes. Il a été proposé que certains des animateurs participent dès maintenant aux séminaires qui sont organisés pour les élus de la zone déjà en poste.

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Une dynamique à renforcer

Comme pour les autres formes de coopération industrielles, d'organismes de solidarité internationale, d'associations professionnelles..., la coopération des collectivités locales doit s'appuyer sur leur savoir-faire propre. Notamment, parmi les

capacités des collectivités territoriales qu'il convient de mobiliser, certaines leur sont particulières et peuvent constituer leur apport original tout en prenant garde de les proposer comme des panacées :

— capacité à prévoir à moyen terme et à exécuter des arbitrages entre différentes options possibles pour améliorer les conditions de vie sociale, économique, résidentielle...

— capacité à gérer des programmes en prenant en compte toutes leurs dimensions. Par exemple : aménagement d'une zone artisanale ou industrielle : accès, téléphone, adduction d'eau et d'énergie...

— capacité à mobiliser des forces sociales, intellectuelles, économiques hors de leur champ de référence habituelle. Les collectivités territoriales disposent d'une autorité suffisamment reconnue pour solliciter le concours d'écoles, d'universités, des centres sociaux, d'entreprises... autour d'une même action ;

— capacité à établir des budgets à partir de ressources locales et à négocier des programmes avec les autorités nationales.

L'action de coopération des collectivités territoriales se situe à la frontière entre la coopération interétatique qui peut mobiliser des ressources importantes sur le long terme et celle des organisations non gouvernementales (ONG), fondées sur des contacts humains et une réponse souple aux besoins exprimés par leurs organisations partenaires. « Elle allie les avantages de la coopération conduite par l'État à travers la sécurité qu'elle apporte et son caractère "officiel" à celle de la coopération conduite par les ONG qui sont plus proches du terrain et qui privilégient les relations humaines⁴. »

4. Intervention de M. Jean Fressoz, conseiller général de Savoie, président de Savoie Solidaire, aux Assises régionales de la coopération décentralisée en Rhône-Alpes.

Des interrogations sur l'action des collectivités locales

— Les rapports entre coopération interétatique et coopération décentralisée

Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée « dans les limites de leurs compétences et le respect des engagements internationaux de la France » (article 131, loi du 6 février 1992). Suivant l'interprétation qui sera faite de cet article, lâche ou restrictive, l'autonomie des collectivités territoriales pour la coopération décentralisée sera élargie ou réduite. Les critères — qui sont administrativement modifiables — des cofinancements apportés par le budget de l'État constituent une autre contrainte. S'il est erroné de soutenir aujourd'hui que la coopération décentralisée est « instrumentalisée » par l'État, il convient cependant de ne pas occulter ce risque.

— Les rapports entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales partenaires

Les collectivités territoriales françaises sont incitées à apporter leur appui pour renforcer les compétences de leurs partenaires. Par leur savoir-faire propre, elles peuvent contribuer à renforcer des structures locales en situation encore très précaires. Dans ce contexte, les questions à résoudre sont nombreuses :

- Comment tenir compte des minorités locales lorsqu'elles ont la volonté de s'exprimer ?
- Comment inciter les collectivités partenaires à associer réellement les populations à leur conception ?
- Comment articuler ouverture et pluralisme démocratique, en favorisant l'émergence d'acteurs crédibles mais autonomes au regard des pouvoirs publics, y compris locaux, base de tout processus de démocratisation ?
- Comment soutenir des logiques fonctionnelles et non administratives, conditions nécessaires pour soutenir le développement local ?
- Comment ne pas transférer la notion du « local » des collectivités territoriales françaises ?

L'expérience de coopération décentralisée de la plupart des collectivités territoriales est encore trop récente pour dégager les voies du possible. Il reste que la coopération des collectivités territoriales ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'impact des actions soutenues au regard des besoins des populations des zones partenaires.

— L'importance d'un dispositif d'information

Quel que soit l'objet de la relation de coopération, l'une des ambitions constantes des collectivités territoriales françaises est l'ouverture sur le monde de leurs résidents (et des élus), notamment dans le cadre d'échanges de jeunes. Cependant, faute de pouvoir s'appuyer sur des programmes élargis d'information et d'éducation au développement, les actions qu'elles réalisent dans ce domaine ont une audience limitée, généralement aux écoles, ce que regrettent les responsables qui en ont la charge.

En conclusion, le partenariat entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales en voie d'émergence ou de consolidation en Afrique offrent une opportunité pour ces dernières. Il peut se nouer dans le temps puisque, au-delà des aléas électifs, les collectivités territoriales sont des instances pérennes. Ceci implique que les collectivités territoriales françaises, fortes de leur histoire et de leur expérience, évitent le piège de vouloir transférer, à quelques ajustements près, leur mode de fonctionnement et leurs pratiques vers leurs partenaires. Leur ambition de contribuer à les renforcer ne doit pas les conduire à se comporter en parrains mais à être attentives au dynamisme des autres acteurs de la société civile locale.

Défi difficile à relever, la coopération décentralisée sera en définitive jugée sur sa capacité à favoriser l'émergence d'acteurs locaux crédibles, eux-mêmes capables de contribuer au processus de démocratisation.