

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GENTIL, Dominique

Titre : « Coopération et décentralisation : l'aventure ambiguë », in *La coopération française en questions*, sous la direction de l'Observatoire permanent de la coopération française (OPCF) pp. 149-157

Editeur : Editions de la Bibliothèque publique d'information/Centre Pompidou, Paris

Date : 1998

COOPERATION ET DECENTRALI- SATION : L'AVENTURE AMBIGUE

Ceux qui ont assisté aux débats précédents et ceux qui ont lu les rapports de l'Observatoire savent que d'habitude on est un peu critique à l'Observatoire sur la façon dont est menée la politique de coopération. Je pense qu'en principe, aujourd'hui, cela devrait être un peu plus paisible parce que l'appui de la

coopération à la décentralisation n'a pas encore de politique officielle, avec des textes sur lesquels on peut s'appuyer, mais consiste plutôt en des groupes de réflexion.

La décentralisation est quelque chose d'ancien, mais qui s'est accélérée récemment dans une quinzaine de pays et on manque donc encore un peu de recul. Si on faisait une critique acerbe, elle serait mal fondée — on pourrait être accusé de procès d'intention —, et puis je crois qu'on s'est mis dans les meilleures conditions pour débattre sereinement en choisissant les intervenants autour de cette table. Le préfet Clauzel est un vieux connaisseur de l'Afrique, et notamment du Mali ; Jean Fressoz est un représentant d'une formule de coopération décentralisée relativement originale et adaptée, et Ousmane Sy est un des responsables de la décentralisation au Mali

*Dominique
Gentil,
socio-économiste
à l'IRAM,
Institut de
recherches et
d'applications
des méthodes
de
développement,
membre du
Bureau de
l'OPCF.*

qui est certainement un des endroits où la décentralisation a été menée d'une manière participative, ouverte et adaptée.

Les objectifs et les mises en œuvre des politiques de décentralisation

Alors, pourquoi ce sujet sur la décentralisation ? Parce que c'est un sujet d'actualité qui, depuis deux ou trois ans, est vraiment en chantier dans une quinzaine de pays d'Afrique francophone. Il y a eu un groupe de réflexion sur la coopération française en la matière et un début d'application de cette coopération française pour la mise en œuvre de cette politique de décentralisation.

Quelques inquiétudes...

Officiellement, tout le monde peut partager les objectifs de cette décentralisation. On dit, dans les textes et dans les différents écrits des gouvernements, que la décentralisation doit permettre une meilleure mobilisation des populations pour un développement à la base, durable ; que la décentralisation est

un moyen de relégitimer l'Etat, de le restructurer pour qu'il soit plus efficace, suite à toutes les critiques qui lui sont faites, et que la décentralisation est également un des moyens de développer la démocratie. Personne, je crois, ne peut être franchement contre ces objectifs. Là où on se pose des questions et où l'on a un certain nombre d'inquiétudes, c'est sur la façon dont sont mises en œuvre les politiques de décentralisation.

• Première inquiétude : quand on travaille avec les acteurs du développement local, les systèmes financiers décentralisés, les responsables d'organisations paysannes, les responsables de projets de gestion de terroir, etc., on nous dit très souvent, dans beaucoup de pays : « La décentralisation ne nous intéresse pas du tout, ça va être encore une magouille imposée du sommet et nous, nous ne nous sentons pas concernés par ces poli-

tiques de décentralisation. » C'est une inquiétude qui est quand même assez forte. Autre observation : les différentes agences de coopération, qui fonctionnent souvent par modes, qui avaient souvent soutenu le développement local des actions en faveur des organisations paysannes, des systèmes financiers décentralisés, etc., ont tendance à dire : « Puisque maintenant la décentralisation existe, on va financer uniquement les efforts de décentralisation et plus du tout le développement local », en faisant un peu un amalgame entre décentralisation et développement local. Si on entre dans le détail des inquiétudes des acteurs locaux, on rencontre souvent, dans les écrits et les réflexions, l'idée que c'est une démarche qui vient du sommet et qui descend à la base. Très souvent l'attitude des missions de décentralisation, appuyées parfois par la

coopération française, consiste à rédiger un certain nombre de textes juridiques et à dire : « On va expliquer ces textes juridiques aux populations concernées, on va les sensibiliser, les animer, les conscientiser, etc. », et on a une certaine inquiétude quand on voit qu'on fait démarrer des actions en commençant par faire des textes juridiques qu'on explique ensuite aux populations.

• Deuxième inquiétude : très souvent, on observe la tentation, parfois de bonne foi, de transférer les modèles européens ; aussi, selon que l'on est en situation de pays anciennement colonisé par les Belges, ou inspiré par les Suisses, etc., on a la reproduction de textes belges, avec même les appellations du type « bourgmestre » ou les versions suisses. Dans les ex-colonies françaises, c'est d'autant plus facile que souvent les cadres administratifs ont été formés dans nos bonnes

**Le danger d'un
cadre trop
uniforme**

écoles, par l'Institut international d'administration publique, etc. Ils sont donc tout à fait imprégnés de notre juridisme et marchent à fond dans ce transfert des modèles. Ce n'est pas un transfert complet : on raisonne en fonction des communes et du modèle français, mais comme on a tiré les leçons de l'« éparpillement » des 36 000 communes françaises, on se dit qu'il faut absolument que l'on ait des communes viables, et pour qu'il y ait des communes viables il faut qu'il y ait un budget qui soit suffisamment important, qui puisse payer du personnel permanent... D'où la tendance, dans les textes préparatoires, à dire : « Il faut qu'il y ait au moins quarante, cinquante villages qui constituent une commune de manière à ce que ces communes soient viables, aient un budget suffisamment conséquent. » Or, si on impose ce découpage à partir du sommet, si on

prend une zone beaucoup trop importante, les relations sociales et économiques ne seront pas adaptées aux réalités, ne seront pas polarisées par les marchés des relations sociales et seront beaucoup trop grandes pour que les gens puissent se sentir concernés par les communes.

- Une troisième inquiétude vient de ce que la bonne logique d'une réforme administrative consiste en ce que, après avoir analysé les différences entre les pays, les capitales, les villes secondaires, les bourgs ruraux et les villages, la tendance est de vouloir faire un cadre uniforme puisque l'unité de la nation et de la législation l'impose. Et un cadre unique ne permet pas beaucoup d'adaptation ni de participation des populations impliquées dans cette décentralisation.
- Une quatrième difficulté vient de ce que, très souvent, la décentralisation est perçue ou annoncée

comme un moyen de restructurer ou de relégitimer l'Etat sans qu'il y ait de véritable analyse critique sur ses dysfonctionnements et sans savoir si les collectivités ainsi décentralisées vont mieux fonctionner que les organes étatiques. Il n'est pas du tout certain que la corruption soit moins forte à un échelon décentralisé qu'à un échelon centralisé, par exemple.

- Cinquième problème : on remarque très souvent dans les textes une certaine confusion entre développement local et décentralisation. Il y a plusieurs définitions du développement local, mais, en gros, on peut dire que le développement local est un processus dynamique entre acteurs qui essayent, sur un territoire donné, de mener des actions plus ou moins concertées, alors que la décentralisation est la mise en place d'institutions communales, en général. Ces deux mouvements ont, bien

sûr, des relations entre eux, mais ils doivent être largement distingués.

- La dernière difficulté, c'est cette croyance un peu naïve que la décentralisation va permettre la démocratie. Or, on s'aperçoit dans les faits que la décentralisation, dans un certain nombre de pays, peut être un moyen pour l'Etat de conserver ses pouvoirs par ses représentants qui, souvent, sont chargés de l'exécution du budget ou du détachement d'un certain nombre de personnels ; la décentralisation entraîne souvent l'accaparement d'une petite bureaucratie locale sur le territoire ; quelquefois, et pas simplement en Afrique, elle permet à une petite couche de notables, anciens ou nouveaux, d'accaparer le pouvoir et d'être relativement séparés des populations qu'ils « administrent ». Toutes ces critiques ne sont pas encore avérées, mais les inquiétudes sont alimentées à la fois par les textes

**Ne pas
confondre
décentralisation
et
développement
local**

**Décentralisation
et démocratie :
des liens
complexes**

**Pour une
approche
fonctionnelle
plutôt
qu'institu-
tionnelle**

et par les premières réalisations que l'on voit dans un certain nombre de pays. Le Mali, j'espère, sera un contre-exemple qui permettra de lever ces inquiétudes.

Une fois l'analyse faite, on a essayé très rapidement — ceux qui sont intéressés pourront lire le rapport —, de voir si on pourrait s'y prendre autrement, et on a essayé de développer l'idée qu'il serait intéressant d'avoir plutôt une approche fonctionnelle qu'une approche institutionnelle. Une approche fonctionnelle, cela veut dire qu'on part des problèmes concrets que se posent les populations — l'école, la santé, les pistes, les points d'eau — et qu'on essaie de voir quels sont les types d'organisation qui peuvent être mis en place pour résoudre ces problèmes. L'approche institutionnelle consiste à créer une institution et à dire que cette institution va être capable de gérer tous ces problèmes. Avec cette

logique fonctionnelle, on a un souci, peut-être utopique, d'associer réellement les populations, ce qui veut dire prendre en compte les histoires de découpage, les fonctions réelles que doit assumer une commune, les modes de décision, les modes de contrôle, la fiscalité. Les niveaux pertinents peuvent être différents et, par exemple, le village peut être pertinent sur les aspects fonciers, alors que sur un problème scolaire, de lycée ou d'école, ce peut être un échelon inter-villageois. Une logique descendant du sommet, et qui institue un cadre unique, va rendre beaucoup plus difficile cette logique fonctionnelle et cette participation des paysans. Notamment sur la fiscalité, si les populations ne sont pas directement associées à la réflexion et qu'on leur impose un certain nombre de modalités très différentes de celles qu'elles ont déjà l'habitude de pratiquer, telles que des investisse-

ments travail ou par cotisations, des cotisations aux associations, des champs collectifs, etc., on s'aperçoit que le taux de recouvrement de la fiscalité est extrêmement faible parce que les populations jugent que c'est l'affaire de l'Etat, l'affaire de l'extérieur. Au mieux, la décentralisation drainera de l'argent qui viendra des financements extérieurs ; autrement, elle ne servira pas à grand-chose. Dans cette approche, peut-être un peu différente, il y a également la nécessité de réfléchir à l'articulation entre développement local et décentralisation, sachant que les deux mouvements sont différents. Il faut donc penser en termes de synergie, de complémentarité, éventuellement de conflits, avec différentes modalités de collaboration, mais, en tout cas, bien distinguer les deux processus.

Et puis peut-être, pour terminer sur les approches différentes, il faut voir dans

quelle mesure cette décentralisation peut être un élément important d'une démocratie un peu plus originale et authentique. Très souvent on a l'impression, quand on discute avec les paysans notamment ou les cadres, que pour eux la démocratie est identifiée aux élections. C'est vrai que c'est une des formes importantes de la démocratie, mais si on se réfère à l'esprit de la démocratie, elle consiste plutôt à essayer de débattre et de décider collectivement des affaires de la cité. Dans ce domaine-là, l'Afrique a une longue tradition — sans vouloir du tout idéaliser la situation —, de débat, de respect des minorités, de recherche de consensus... — en excluant bien sûr les femmes, les jeunes et les étrangers comme au démarrage de la démocratie, en Grèce. Il y a notamment des formes de débat sur les affaires publiques dont on pourrait probablement s'inspirer.

**La
décentralisation,
élément d'une
démocratie plus
originale et
authentique ?**

Un enjeu important pour la coopération

En conclusion, ce que nous voulons dire, c'est que la décentralisation est un phénomène important, d'actualité, qui a de fortes potentialités pour favoriser le développement local, la participation des populations, la légitimation de l'Etat et la démocratie ; que, dans cette affaire, la coopération officielle peut jouer un rôle relativement important d'appui, à la fois technique et financier ; mais que le risque — relativement réel même en cas de bonne volonté —, est toujours de transférer un modèle uniforme, plus ou moins performant dans nos propres pays, sans vraiment favoriser la créativité et l'adoption de solutions originales. Ça, c'est pour la coopération officielle.

Aider à élargir le champ du possible

Pour la coopération décentralisée, je crois que c'est un peu la même chose. Elle est un enjeu très important et elle devrait permettre de nouveaux types de rapports permettant davantage de

contrats entre sociétés civiles. Mais, dans certaines formes de coopération décentralisée que nous avons pu observer, on en reste très souvent au niveau des échanges un peu superficiels entre élus. Il n'y a pas de préparation ou d'essai de compréhension des formes de pouvoir, des cultures et des problèmes d'une manière spécifique. Il y a toujours la tentation, quand on ne connaît pas très bien l'autre, de se rassurer en transférant des modèles et d'en rester plutôt à des rencontres entre conseils municipaux plutôt que d'essayer de construire ce rapport entre développement local et décentralisation.

En définitive, la coopération, qu'elle soit officielle ou décentralisée, doit bien savoir quel est son rôle. C'est un rôle second, qui est un appui à des dynamiques existantes, qui permet d'élargir le champ du possible par de l'information, par l'orga-

nisation de débats, d'échanges, inter-africains en priorité, par des moyens supplémentaires ; mais elle doit être, avant tout, un appui à la créativité et aux dynamiques sociales existantes alors que, très souvent, elle impose plutôt, avec plus ou moins de bonne volonté et plus ou moins inconsciemment, des modèles extérieurs.

Repère bibliographique

« La décentralisation contre le développement local ? », par D. Gentil et B. Husson, dans *Rapport de l'OPCF*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.