

# La décentralisation en Afrique : Réforme administrative ou nouvelle donne politique ?

Deuxième journée

Isabelle Tyminski, avec la collaboration  
de Malick Ndiaye

Mai 2007

## Sommaire

Introduction.....	4
Première table ronde : Les processus de décentralisation : quels changements pour les populations, quels jeux d'acteurs ?.....	5
Synthèse des débats.....	11
Deuxième table ronde : Accompagner les réformes de décentralisation : pratiques, pistes et propositions.....	14
Synthèse des débats.....	19

*Ce document a été préparé à partir de l'enregistrement des débats et de notes prises pendant la journée. Sans être une retranscription intégrale, il souhaite rendre compte de façon détaillée des propos et réactions des uns et des autres.*

*Cette demi-journée qui a réuni des intervenants de différents horizons (instituts de recherches, ONG, ministères) s'est articulée autour de deux tables rondes :*

- *Les processus de décentralisation : quels changements pour les populations, quels jeux d'acteurs ?*
- *Accompagner les réformes de décentralisation : pratiques, pistes et propositions.*

*Ce document est une retranscription synthétisée des présentations, commentaires et débats. Il a été conçu à partir de bandes enregistrées et de notes prises durant la journée<sup>1</sup>.*

## **Introduction**

---

### ***Dominique Gentil (membre du CA de l'Iram)***

Cette seconde journée d'étude est consacrée à la décentralisation et au développement local, ce qui n'est pas une première. En effet, l'IRAM a déjà organisé des journées d'étude spécifiques sur ce thème en 1999 et 2003, également en 1995 lors de la préparation des décentralisations.

Cette thématique revient aujourd'hui car elle est d'actualité dans la plupart des pays sur lesquels nous travaillons. La décentralisation est en fait un cadre institutionnel dans lequel se déroulent les actions de développement.

L'angle sous lequel sera abordé le problème de la décentralisation est celui de l'implication des citoyens de la société civile. C'est à travers des travaux que nous avons réalisés dans différents pays que nous nous sommes rendu compte que l'implication des citoyens était le maillon faible de ces processus. Car si on en parle beaucoup, on ne sait pas réellement comment impliquer les populations dans ce processus, ce qui fragilise la visée démocratique de ces réformes.

Nous allons travailler sur deux tables rondes : la première traite de la décentralisation sous l'angle de l'implication des acteurs de la société civile, du jeu entre les acteurs locaux et également de la relation avec l'Etat. La 2<sup>ème</sup> table ronde traite des solutions et des pratiques novatrices qui visent une meilleure implication des citoyens pour la réussite de ces processus.

---

<sup>1</sup> L'objectif n'est pas de reproduire l'ensemble de ce qui a été dit, mais de rendre compte le plus fidèlement possible des propos et réactions des uns et des autres.

## **Première table ronde : Les processus de décentralisation : quels changements pour les populations, quels jeux d'acteurs ?**

---

Les intervenants sont :

- **Michèle Leclerc-Olive** (EHESS-CNRS), à propos du Mali ;
- **Mahamane Tidjani** (LASDEL), à propos du Niger ;
- **Pierre Laye** (MAE), sur les décentralisations en Afrique ;
- **Marie-Jo Demante** (Iram), sur les conclusions d'une étude comparative de la coopération belge sur plusieurs pays.

Les interventions à cette table ronde sont guidées par les trois questions suivantes :

1. Quels sont les changements concrets dans la vie des populations dans ces processus de décentralisation ? Y a-t-il eu un changement dans les équipements, les services, la fiscalité, le rapport avec le pouvoir ?
2. Quel est le jeu des acteurs au niveau local dans la décentralisation ? Qui sont les élus ? Comment fonctionnent-ils ? Comment prennent-ils des décisions ? Comment nouent-ils des rapports avec les autres acteurs locaux (organisations paysannes, ONG, pouvoirs traditionnels, commerçants) ? Le plan local de développement est-il seulement un exercice bureaucratique pour collecter de l'argent ou est-ce une occasion de mettre en place un autre rapport entre élus et population ?
3. Quel est le rapport entre décentralisation et Etat ? Certains pensent que la décentralisation est le dernier bastion de l'Etat, d'autres pensent que la décentralisation est un moyen de refonder l'Etat par le bas. On peut voir cela dans les politiques sectorielles et le mode de fonctionnement des tutelles, les transferts des compétences, le rôle des services techniques, etc.

### ***1ère intervention : Michèle Leclerc-Olive (EHESS-CNRS)***

Michèle Leclerc-Olive est impliquée depuis 20 ans dans une coopération décentralisée avec le Mali, elle est également chercheur sur les questions de philosophie politique.

Son intervention a porté sur la refondation de l'Etat et sur la citoyenneté. Que font les habitants de ce dispositif administrativo-politique ? Et en second lieu, quels sont les enjeux posés par la réforme ?

La refondation de l'Etat laisse entendre d'une certaine manière la réorganisation de l'Etat par la création des collectivités territoriales. L'un des points essentiels est que ces collectivités territoriales ne sont ni l'Etat ni la société civile. Il ne s'agit donc pas d'une réorganisation de l'Etat mais une refondation des institutions publiques, ce qui pose le

problème théorique d'institutions publiques qui ne relèvent pas de l'Etat. Cette réforme a ainsi introduit au Mali des transformations sur trois axes, qui peuvent être analysés de manière séparée, même si dans l'action ils sont toujours articulés :

C'est une réforme administrative, c'est-à-dire que sont confiées à ces collectivités territoriales des tâches qui relevaient auparavant de l'Etat déconcentré (Etat civil, procédures administratives d'organisation des marchés publics).

Le deuxième axe, qui est le phare de l'observation des acteurs internationaux, est la contribution de cette réforme au développement local, qui se décline en termes de fourniture de services publics. Au Mali, l'accès des collectivités locales aux financements internationaux via des droits de tirage a permis la réalisation d'un grand nombre d'infrastructures<sup>2</sup> (mairies, écoles) au cours du premier mandat.

Le troisième axe est la réforme politique du système de participation des citoyens à la décision et à la gestion des affaires qui les concernent.

Avancer sur ces trois axes simultanément ne va pas de soi. A l'issue du premier mandat, c'est le volet développement local, réalisation d'infrastructures et offres de services qui a été à la fois le plus sollicité par les populations et le mieux appuyé par les bailleurs de fonds. On peut cependant faire du développement local sans se plier aux règles administratives des pouvoirs publics ni se préoccuper des questions de procédures de décision, de pratiques d'assemblée, de changement dans les manières de fabriquer des politiques localement.

La réforme au Mali est une réelle innovation et un pari. Elle installe localement une instance dont les populations n'avaient pas l'expérience. Elle peut être l'occasion d'expérimenter des manières de fabriquer le politique, en se basant sur l'exigence d'un nouvel Etat, différent de l'Etat fortement disqualifié qui a précédé.

En effet, la manière de vivre dans une collectivité territoriale ne consiste pas à prendre des décisions autour du manguiier, ni à se reporter à l'Etat tel qu'il était, ni à se conformer au fonctionnement des communautés villageoises. Sur ce dernier point, la différence repose sur l'accès au pouvoir en termes d'exercice ou d'élection, alors que seuls certains lignages avaient accès au pouvoir politique dans la structure autochtone malienne et cela sur un critère d'âge et en excluant les femmes.

La réforme de décentralisation déroge à tout cela : Tous les lignages peuvent se présenter, on désigne les gens par le vote et non par l'âge et il devient possible pour les femmes d'être candidates et élues. La collectivité peut ainsi répondre aux attentes des populations par une expérimentation concrète d'une vie politique différente de la sphère autochtone.

---

<sup>2</sup> Sauf des infrastructures productives

Cette politique est une ressource éventuelle pour une refondation d'un espace politique national, en permettant à des citoyens d'expérimenter une autre manière de faire, d'interpeller et donc d'avoir des exigences nouvelles à l'égard de l'Etat.

Quels sont aujourd'hui les enjeux et les difficultés ? Les gens ne veulent pas revenir en deçà de la décentralisation, ce qui constitue un acquis très fort. Mais cet acquis repose sur des financements qui viennent de bailleurs étrangers, d'où la critique que les collectivités sont dépendantes d'instances étrangères sur lesquelles l'Etat n'a aucune pression possible.

Autre problème majeur, le choix politique de rapprocher la décision des populations a abouti à un rapprochement géographique et non socioculturel. Le politique se fabrique ainsi au Mali dans une langue qui n'est pas la langue des populations et plus de 80% des élus ne parlent pas français alors que les décisions municipales sont libellées dans cette langue.

### ***2ème intervention : Mahamane Tidjani Alou (LASDEL, Niger)***

Mahamane Tidjani est responsable d'un programme de recherche mis en œuvre par le LASDEL depuis 2001, l'Observatoire de la décentralisation au Niger, qui a conduit une vingtaine d'études de référence dans de futures communes.

Contrairement à la plupart des pays de la sous-région, le Niger s'est caractérisé pendant longtemps par la pérennisation d'une chefferie traditionnelle. Elle constitue l'échelon le plus bas de l'administration publique, alors même qu'elle fonctionne avec des règles totalement différentes. La décentralisation a correspondu à une communalisation intégrale du territoire à travers le découpage des cantons. Dans certains cas, la commune a correspondu à un ancien canton, dans d'autres le canton a été divisé en 2, 3, 4 voir 5 à 10 communes selon sa taille. Nous avons donc à faire, depuis les élections de juillet 2004, à une très forte diversité de communes : Des communes rurales, urbaines, et même des communes installées en territoire nomade.

La composition des conseils est très variable, car assez souvent les élections locales n'ont pas correspondu à de vrais enjeux. Ce sont les candidats qui n'avaient pas d'ambition au niveau national qui se sont présentés et on constate une forte prévalence des commerçants. Parce qu'ils se consacrent à leurs affaires, beaucoup de conseillers ne vivent pas dans la localité, certains résident à Niamey ou ailleurs et ne viennent que lors des réunions de conseil. Ainsi, assez souvent les conseillers proviennent de grosses agglomérations ou des agglomérations accessibles et beaucoup de villages ne sont pas représentés. Ces conseillers absentéistes, parfois non résidents dans la commune, sont-ils capables de représenter l'ensemble des intérêts ? Les conseils communaux ont-ils la capacité de fonctionner réellement ?

S'il est trop tôt pour établir des analyses fiables et définitives sur les relations que les différents types de pouvoir entretiennent entre eux au niveau local, il est possible de tirer quelques constats.

Ainsi, face à l'Etat, il faut considérer deux situations :

- L'Etat central se trouve dans une situation où il a mis en place des communes qu'il n'a pas encore subventionnées. Même si les plus chanceuses ont trouvé des reliquats de gestion laissés par les structures antérieures, les communes comptent entièrement sur la fiscalité pour se financer. Ce qui explique qu'on ait joué sur la mise en place de communes « extra larges » parfois d'une centaine de Km, en comptant sur le nombre de personnes imposables. « La grosse frénésie est que l'on compte sur la fiscalité pour financer la décentralisation ». Le sous-préfet et le préfet sont dépossédés de leurs compétences financières et ne sont garants que des fonctions régaliennes de l'Etat.
- Avec la chefferie, les relations sont fonctionnelles. Elle maintient son pouvoir fiscal et se trouve sous l'autorité de la mairie pour laquelle elle recueille les taxes municipales. Elle est membre de droit des conseils municipaux. Dans beaucoup de cas, les relations qui se développent sont de type paternaliste, les chefferies ayant imposé leurs enfants dans les conseils communaux.

Les projets demeurent la manne. D'une certaine façon, chaque commune rêve que s'installe une coopération décentralisée ou un fonds de développement. Chacune des 265 communes que compte le Niger a la possibilité d'élaborer son plan de développement communal avec l'appui de la Banque Mondiale. Mais l'accès au fonds d'investissement est conditionné par la quote-part payée par la commune, ce qui la conduit à renouer avec les villages par la fiscalité, puisqu'il faut collecter l'impôt.

### ***3ème intervention : Pierre Laye (Ministère des affaires étrangères, Bureau de la modernisation de l'Etat et de la gouvernance locale)***

Pierre Laye a travaillé 19 ans en collectivité territoriale française comme directeur des services techniques, avant un parcours d'assistant technique au Togo et au Bénin puis au SCAC de Kinshasa.

Plusieurs bailleurs de fonds sortent ou préparent actuellement des documents sur les questions de gouvernance<sup>3</sup>, ce qui semble assez positif après la phase de négation de l'Etat des années 1980 et 1990, période des plans d'ajustement structurel. Aujourd'hui, la décentralisation est liée à la refondation de l'Etat et la communalisation est au centre des processus de décentralisation.

Le mot « décentralisation » ne va pas de soi : En France, la décentralisation à partir de 1982 fait suite à une communalisation qui datait de la révolution de 1789. Dans la plupart des pays, comme le Niger, on est dans une « communalisation - décentralisation ». Mais il

---

<sup>3</sup> La coopération française et l'Union européenne sortent des documents sur la stratégie de gouvernance, la Banque mondiale prépare un document sur « Gouvernance et lutte contre la corruption », les américains sur « Gouvernance et démocratie ».

s'avère compliqué de décentraliser des structures naissantes qui ne s'inscrivent pas dans une longue histoire.

Le mot « décentralisation » est par ailleurs ambigu car on décentralise d'un pouvoir central à un pouvoir périphérique, mais encore faut-il que le pouvoir central existe. Ainsi par exemple, la République Démocratique du Congo a inscrit en décembre 2005 dans sa constitution le principe de la décentralisation dans un contexte où l'Etat est complètement affaibli, ce qui suppose des décennies d'apprentissage avant que n'existe un Etat fonctionnel dans toutes ses parties, centrales, déconcentrées et périphériques.

La décentralisation mène à la question des élus, puisqu'on ne pourra parler de décentralisation seulement si le processus électif existe. Les élus étant « fabriqués » par les citoyens, on se pose la question de savoir ce qu'est un citoyen. D'une façon assez provocante, on peut dire qu'on est citoyen et qu'on a le droit de parler uniquement si on paie des impôts. La notion de demande en services urbains ramène forcément à la fiscalité. On est donc dans un processus qui s'inscrit dans une histoire, où l'urbanisation est en cours, les sociétés sont encore rurales et la logique communautaire est fortement inscrite dans le schéma. Un citoyen, c'est « un homme, une voix », alors que dans un système communautaire, c'est « je suis le doyen, c'est moi qui ai le pouvoir, c'est moi qui parle ». Il y a là une ligne de fracture qui amène des difficultés qu'il ne faut pas oublier.

La décentralisation est à l'ordre du jour depuis une vingtaine d'années dans certains pays africains, plus récemment dans d'autres, mais on demeure dans une phase de transition et la population constate peu de changements dans sa vie quotidienne. La réforme se réduit à un édifice institutionnel qui n'a pas encore produit de services urbains au niveau local. Les élites locales des premières générations ont été fabriquées par le pouvoir central et ne constituent pas une émanation d'une citoyenneté locale. Tout cela semble normal dans un processus en construction. Mais, alors que la décentralisation est un processus de société qui s'inscrit dans la durée, les bailleurs de fonds conçoivent leurs appuis dans le court terme, ce qui crée de la frustration par rapport aux résultats.

Il faut continuer en apprenant à fabriquer des alliances. L'histoire a montré que les différents pouvoirs (pouvoirs locaux, chefferies traditionnelles, structures de développement) peuvent cohabiter avec des logiques propres. Les ONG internationales, la coopération décentralisée, les coopérations institutionnelles bilatérales ou multilatérales doivent contribuer à accompagner les acteurs locaux et à renforcer les compétences.

La coopération décentralisée est importante et nouvelle, mais il ne faut pas attendre qu'elle soit le relais d'autres coopérations comme la coopération bilatérale française. La coopération décentralisée est en France une politique publique difficile à légitimer, alors que les citoyens des pays du Sud ont bien admis l'utilité d'une telle politique. De plus, s'il existe des expériences en matière de développement local, la coopération institutionnelle de ville à ville est encore récente et trop peu généralisée.

#### ***4ème intervention : Marie-Jo Demante (Iram)***

Marie-Jo Demante a participé à un « état des lieux des décentralisations » pour la Coopération belge, à partir de quatre études de cas réalisées au Mali, au Bénin, en Ouganda et au Burundi <sup>4</sup>.

Le poids des modèles des anciennes colonies et du modèle français en particulier est très fort dans les décentralisations africaines. Dans certains cas, les pays se sont donnés des objectifs spécifiques, l'établissement de la paix au Mali et au Burundi par exemple, ou encore l'amélioration des services publics, la participation citoyenne, la croissance de l'économie nationale.

Si l'on se réfère à l'étude sur l'état des lieux des décentralisations, on peut dire que globalement l'implication des citoyens dans les processus de décentralisation est faible et décevante. La participation est généralement prévue dans les textes de loi, mais elle est très peu présente dans les faits. Nous avons par ailleurs constaté une absence criante des femmes dans les conseils municipaux où elles ne représentent que 5% au Mali et au Niger et 11% au Bénin.

La relation entre mairie, décentralisation et amélioration des services publics n'est pas toujours claire pour les populations, qui font plus aisément le lien entre décentralisation et investissement extérieur. On constate par ailleurs que l'articulation entre les collectivités locales et l'Etat demeure ambiguë, l'Etat se substituant à celles-ci et leur maîtrise d'ouvrage étant peu accompagnée. Beaucoup de bailleurs de fond (France, UE, BM) renforcent cette confusion en finançant des programmes sectoriels descendants, sans respecter la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

Enfin, le problème du financement des collectivités locales demeure prégnant dans la majorité des pays. Les collectivités sont pauvres, leurs ressources propres sont insignifiantes et les moyens transférés par l'Etat apparaissent inexistantes (sauf via les fonds de développement locaux), à l'exception de l'Ouganda.

Ces ressources sont faibles parce que les populations locales ne paient pas l'impôt. Ceci s'explique d'une part par l'attitude des nouveaux élus qui promettent, lors de leur campagne, de ne pas faire payer l'impôt mais aussi, dans beaucoup de cas, par la faible implication des populations dans le suivi des opérations. Les citoyens se sentent alors peu enclins à donner de l'argent dont ils ne peuvent contrôler l'utilisation. Il y a donc un travail énorme à conduire en matière de transparence des collectivités pour permettre aux citoyens de mieux comprendre ce qui se passe et de mieux payer l'impôt.

---

<sup>4</sup> Evaluation du thème « appui à la décentralisation et à la gouvernance locale » pour la Coopération belge (Iram, Iied, Cepia, Aicdd, 2006).

## ***Synthèse des débats***

### **Décentralisation et/ou communalisation ?**

En fonction de l'expérience de la France où la communalisation a précédé la décentralisation, faut-il, en Afrique, laisser avancer lentement les choses pendant plusieurs décennies et axer d'avantage les stratégies de coopération sur la communalisation dans les années à venir ?

Il convient de rappeler que les Etats ont choisi la voie de la décentralisation, qui est le résultat d'une faillite de l'Etat centralisé. La communalisation est cependant l'une des premières choses à mettre en place, afin de fournir aux collectivités locales les capacités de maîtrise d'ouvrage qui leur permettent de rendre des services urbains. La communalisation se fabrique en même temps que la décentralisation, il faut donc ne pas aller trop vite.

### **Le problème de la langue engendre-t-il de l'exclusion ?**

Le français, mais aussi des langues locales comme le haoussa, ne sont pas maîtrisés par l'ensemble de la population. Ceci pose le problème de la traduction et de l'accessibilité des mots et des concepts. Il ne s'agit pas seulement d'un problème technique, les langues recouvrant également un référentiel conceptuel. Par exemple, les termes municipalité et commune ne sont pas porteurs de la même histoire, la municipalité n'ayant aucune vocation de démocratie et la commune étant historiquement associée à la prise du pouvoir par les citoyens. Le problème de la langue présente ainsi un risque d'exclusion, notamment des femmes, des transhumants, des castés, des ethnies minoritaires, etc.

Certains élus ont appris à travailler en langues locales grâce à l'appui de projets de développement, mais les langues se renouvellent, deviennent plus techniques et la décentralisation engendre des mots nouveaux, parfois difficilement traduisibles. On s'aperçoit que, pour les élus également, le problème de la langue engendre l'exclusion.

### **Les quotas sont-ils une solution au problème de la représentativité ?**

Lorsqu'un quota de femmes est prévu par la loi, il est généralement respecté et on aboutit à une inclusion formelle. Mais le problème subsiste dans la représentativité, la prise de parole et la prise de décision.

Qu'il s'agisse des femmes élues ou des jeunes diplômés qui quittent la ville pour assumer des postes de secrétaire général dans des communes rurales, on s'aperçoit cependant qu'il existe aujourd'hui des dynamiques d'engagement dans la sphère publique, portées par les collectivités territoriales, malgré les conditions difficiles.

## **Cohérence ou cacophonie dans la mise en oeuvre des réformes de décentralisation ?**

La mise en oeuvre des politiques de décentralisation par les Etats relève d'une grande cacophonie. La première incohérence est le transfert de compétences sans transfert de ressources financières, ce qui ne permet pas aux collectivités locales d'être en capacité d'assumer les compétences qui leur sont dévolues. Dans certains pays, elles doivent s'appuyer sur les coopérations décentralisées ou sur les programmes des bailleurs de fonds. Dans d'autres pays, comme au Mali, des systèmes plus avancés permettent une redistribution de l'ensemble des financements sur toutes les collectivités, mais ces cas restent rares.

Une autre incohérence tient au fait que les politiques sectorielles ne tiennent pas compte des compétences des collectivités. Par ailleurs, non seulement ces politiques sont soutenues par les bailleurs de fonds, mais beaucoup d'ONG contournent les collectivités territoriales.

Il faut par ailleurs se souvenir qu'il s'agit de processus en construction, dans lesquels se jouent des rapports de force. Ainsi les principaux obstacles à la décentralisation, en France et en Afrique, sont les services techniques qui se sentent dépossédés de leurs prérogatives.

La cohérence reste également à construire au niveau des politiques des Etats, qui n'associent pas les collectivités locales à l'élaboration des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté.

Les lois sont parfois encore incomplètes, comme au Niger où le problème de la destitution des maires par des majorités politiques au sein des conseils municipaux n'est pas pris en compte. En l'absence de législation, le ministre de l'intérieur n'avalise pas les destitutions et les conseils sont bloqués.

### **Quelle implication des acteurs locaux ?**

Concernant les relations entre élus du conseil municipal et autres acteurs locaux, les situations sont très différentes d'un pays à l'autre et d'une collectivité à l'autre. Les relations existent dans les moments privilégiés que sont l'élaboration des plans de développement locaux, qui sont pratiquement imposés dans tous les systèmes de décentralisation. Dans certains cas, ces rencontres entre élus et acteurs de la société civile constituent une formalité pour permettre l'accès aux financements. Dans d'autres cas, ce sont de véritables occasions de concertation, d'échange, de débat et de remise en cause qui permettent d'améliorer ou de créer la relation entre élus et acteurs de la société et ainsi favoriser le développement du territoire.

### **Quels liens entre citoyenneté et fiscalité ?**

Si la citoyenneté consiste à payer ses impôts et à élire ses représentants, que reste-t-il comme espace de participation ?

Concernant la fiscalité, les pertes financières sont d'autant plus réduites que les circuits sont courts. Plus on se rapproche des citoyens dans la production de services, plus l'efficacité est grande, plus le citoyen voit que son implication est satisfaisante et plus il est enclin à payer l'impôt.

Mais une ville n'est cependant pas qu'une association de quartiers, ce qui suppose des investissements lourds en termes d'infrastructures, d'où la nécessité d'insister sur la fiscalité. La participation reste cependant au cœur de la réussite des processus de décentralisation dans toutes les villes africaines.

## **Deuxième table ronde : Accompagner les réformes de décentralisation : pratiques, pistes et propositions**

---

Les intervenants sont :

- **Dominique Delacroix** (cadre de l'AFD, retraité), qui a suivi le processus de décentralisation au Mali ;
- **Frédéric Hautcoeur** (CIDR), sur l'approche « démarche territoire » ;
- **Olivier Le Masson** (GRDR), sur l'implication des associations de migrants dans les coopérations de co-développement ;
- **Dominique Gentil** (membre du CA de l'IRAM), qui propose un contrepoint sur ces questions à travers son expérience des conseils de quartier à Paris.

Les interventions à cette deuxième table ronde sont guidées par les questions suivantes :

Comment impliquer de façon plus effective les populations dans les orientations et les décisions qui ont trait à la vie locale ?

Quelle est l'implication des populations dans la mise en œuvre concrète des actions, c'est à dire comment sont gérées ces actions, comment sont-elles conduites, quels en sont les aspects financiers ?

Comment associer les populations au suivi et au contrôle de ces processus, notamment dans les pratiques de gouvernance et en termes de transparence ?

### ***1ère intervention : Dominique de la Croix (cadre de l'AFD, retraité)***

Dominique de la Croix fait référence à une étude réalisée avec Institution et Développement en 2004-2005 au Mali. Il s'agissait de faire le bilan du travail des communes pendant leur première mandature et de formuler des propositions pour améliorer le dispositif d'appui technique et financier aux collectivités locales.

Aujourd'hui se pose la question de savoir si, aux yeux des populations, ces collectivités locales ne représentent pas autre chose qu'une sorte de démembrement de l'État et s'il ne faut pas travailler sur un processus d'animation de la société civile, sous des formes à trouver.

Des situations assez contrastées ont été constatées parmi ces communes. Les conseils municipaux ne donnent pas l'impression qu'ils gèrent leurs communes avec une réelle implication de leurs populations, qui elles-mêmes ne savent pas toujours ce qui se passe au sein des conseils communaux. Pourtant, le guide méthodologique de la décentralisation indique clairement aux élus comment organiser une planification participative pour élaborer les plans de développement social, économique et culturel. Mais il semble que l'exercice de cette planification aille à l'encontre du but recherché : On envoie des délégations dans les villages pour tenter d'établir des diagnostics et de définir les contraintes, ensuite l'information remonte et le conseil communal élabore son plan de développement comme il peut. On aboutit en général à un plan qui comporte

énormément d'actions, d'autant plus que de nombreux villages des communes veulent voir leurs projets inscrits. Mais sans arbitrage financier au départ, seuls quelques projets finissent par « passer ». Donc, à travers les tentatives de participation, on provoque finalement frustrations et démotivation de la population par rapport aux institutions communales.

Nous avons cependant observé des communes exemplaires, où les maires ont compris leur rôle différemment. Ils ont saisi que l'enjeu se situait ailleurs, et dans plusieurs cas les élus travaillent en étroite relation avec les organisations de la société civile, les centres de gestion, les institutions de micro-finance, les associations de parents d'élèves dans les domaines socio-éducatifs, les associations qui gèrent les centres de santé communautaire, les centres de gestion des points d'eau, etc. Ils ont eu l'idée d'organiser le travail avec ces groupes constitués, qui sont capables de réaliser des analyses-diagnostics de la situation de leur secteur et de formuler des propositions qui se déclinent ensuite en autant d'esquisses de projets. Les agriculteurs et les agro-pasteurs ont été mis en avant et ont pu réaliser des infrastructures grâce à un fort investissement de la commune et à des cotisations supplémentaires de ces différents groupes. Ainsi par exemple, un barrage a permis de tripler la surface irriguée pour les cultures de riz et de pommes de terre et un marché à bétail constitue maintenant une source de revenus intéressante aussi bien pour la commune que pour les éleveurs.

En définitive, on peut être optimiste ne serait-ce qu'en méditant ces quelques exemples de réussite. Mais le dépit qui résulte des exemples négatifs conduit aujourd'hui à une tendance d'organisation de contre-pouvoirs visant à mettre de côté les collectivités territoriales par rapport à leur mandat, ce qui tendrait à les fragiliser.

### ***2ème intervention : Frédéric Hautcoeur (CIDR)***

Frédéric Hautcoeur retrace une expérience que le CIDR a menée depuis 1995 dans le département des Collines au Bénin, avec un éclairage à partir d'un projet mené à Madagascar.

Il s'agissait au départ d'un projet de développement local fondé sur une approche « projet de territoire à la française », dans le cadre d'un projet de coopération décentralisée avec la région Picardie. Celle-ci avait mis en place un dispositif basé sur des comités de territoire, à la suite de la loi Voynet 1999 en France. Ce programme a démarré en 1995 avec le département des Collines au Bénin.

A l'avènement de la décentralisation et lors de la mise en place des élus locaux en 2003, une évaluation a été réalisée. Elle a notamment reproché au programme de mettre en place des systèmes de représentation des habitants qui faisaient doublon avec le système électoral. Malgré cela, il a été décidé de maintenir ce processus de planification ascendante, qui part du village pour remonter jusqu'à la commune, afin de conserver des espaces de dialogue et de débats entre les habitants et les élus locaux. Les populations ont

vu arriver les élus avec une certaine méfiance et il était donc important de continuer à leur permettre de garder l'initiative dans les projets de développement.

Ainsi, lorsque les élus sont arrivés en 2003, ils ont dû, conformément à la loi, élaborer des plans de développements communaux alors qu'il existait déjà des projets de territoire. L'intérêt du projet de territoire est l'animation territoriale, des animateurs faisant remonter les besoins et les projets des populations, leur permettant ainsi de négocier par la suite avec les institutions communales la mise en oeuvre des programmes. Mais il s'agit de planification ascendante et non de planification participative. Le village constituait l'échelle d'animation, une première synthèse était réalisée à l'échelle de l'arrondissement sous la présidence du maire, puis se tenait un comité de territoire à l'échelle de la commune. Cette situation était ambiguë puisque le conseil communal et le comité de territoire se situaient à la même échelle.

Aujourd'hui, le comité de territoire au sens strict a disparu, il a été remplacé par une assemblée territoriale qui rassemble l'ensemble des représentants villageois et l'ensemble du conseil municipal. L'AFD a mis en place le fonds de développement des territoires, qui est un fonds d'investissements de proximité. Le maire est toujours décisionnaire sur l'infrastructure finale.

Le programme a appuyé la maîtrise d'ouvrage communale en mettant à disposition, avec une prise en charge progressive de chacune des communes, un ingénieur génie civil qui travaille avec les élus sur les procédures, les appels d'offres, la gestion des infrastructures, etc.

Le programme tente également de mener un dialogue politique avec le gouvernement béninois afin d'essayer d'institutionnaliser la participation villageoise.

A Madagascar, le programme a démarré alors que la décentralisation était déjà mise en place. Les structures d'animation et de représentation des populations se situant au niveau des quartiers, il n'y a jamais eu de confusion d'échelle. De plus, la nouvelle politique nationale de décentralisation et de déconcentration comprend un axe politique fort sur la participation des populations.

Après dix ans de programme, l'étude d'impact menée dans les Collines a montré une amélioration de l'accès des habitants aux infrastructures de base, le développement d'une participation citoyenne dans le département des Collines en comparaison avec les autres départements et l'empowerment de l'ensemble des acteurs locaux, y compris des élus locaux.

### **3ème intervention : Olivier Le Masson (GRDR)**

Olivier Le Masson présente le processus d'appui aux initiatives de développement local mené par le GRDR<sup>5</sup> au Mali, en Mauritanie et au Sénégal depuis les années 1980.

Il essaiera également de voir comment le travail que fait le GRDR rebondit et pose des questionnements sur les implications des populations dans les processus de décentralisation et la prise en charge au niveau local du pouvoir en France ;

En Mauritanie, la décentralisation date de 1987 avec des premières élections en milieu rural en 1989. Au Mali, les premières élections ont lieu en 1999 et au Sénégal une réforme de la décentralisation a lieu en 1996. Le GRDR a travaillé sur des zones relativement enclavées (par exemple Kayes au Mali ou Backel au Sénégal), qui sont plus ou moins oubliées des Etats et fragilisées par la forte pauvreté.

Dans les années 1980, le GRDR a formé des leaders associatifs, dans des associations qui regroupaient des migrants d'un même village. Certains de ces leaders sont retournés dans leur pays dans les années 1990 et ont pris en charge les dynamiques associatives de développement des villages dont ils étaient originaires. A la faveur des élections de 1999 en Mauritanie et au Mali, un certain nombre de ces anciens migrants ont été élus.

Ces nouveaux élus ont demandé le soutien du GRDR et il a été décidé de travailler sur un processus de recherche-action pour la mise en place d'un diagnostic de territoire participatif, de procéder à l'identification de l'ensemble des acteurs sur le territoire et à la mise en place de plans d'action prioritaires à partir de la valorisation des ressources locales (ressources financières et humaines).

Lors de l'identification des acteurs, il a été tenu compte des migrants en tant qu'acteurs locaux, même s'ils résidaient à 5000 km de leur territoire d'origine. Car un grand nombre d'écoles étaient construites par des migrants, ainsi que les réseaux d'adduction d'eau, les puits, les postes de santé, pour lesquels 100% des financements provenaient des migrants.

Pourtant en 2000, on constate une certaine inversion des dynamiques, avec un recentrage des pouvoirs au niveau des territoires d'origine et une sorte de perte de pouvoir de ces migrants en France. De plus, ces migrants vieillissent et arrivent à la retraite avec d'autres priorités. A cela s'ajoute une paupérisation de ces populations dans les quartiers en France, avec des difficultés croissantes d'épargne. Par ailleurs, la logique des nouvelles générations n'a rien à voir avec celle de leurs aînés et des conflits intergénérationnels se font jour.

---

<sup>5</sup> Groupe de recherche pour le développement rural.

On peut donc se demander quel peut être le rôle de ces ressortissants aujourd'hui dans la concertation locale, à la fois en tant que bailleurs dans le cadre de la mise en place des actions dans leur territoire d'origine et en tant que ressortissants.

Entre le diagnostic et la mise en place des actions de développement, l'idée du GRDR était de promouvoir une phase de concertation avec les migrants, même si ceux-ci résident au Nord. Il a ainsi été créé en France un programme parallèle à celui qui existait en Afrique avec comme problématique le repositionnement de ces associations de migrants dans le champ du développement, une réflexion sur le mode de concertation possible entre les associations villageoises et les acteurs locaux et la refonte du mouvement associatif migrant.

Pour le GRDR, quand on parle de coopération, l'idée est « d'opérer ensemble » et le co-développement est de « se développer ensemble ». Il faut reconnaître les migrants en tant qu'acteurs du développement, ce qui inverse la logique qui les considère comme des étrangers quand ils rentrent dans leur pays.

Par ailleurs, la France pourrait mettre en place un dispositif qui permettrait de s'inspirer de ce qui se fait en Afrique. Un député suppléant du Nord Pas de Calais a notamment reconnu, lors de sa rencontre avec un maire africain, que sur certains points l'Afrique est en avance, ce qui est un discours plutôt rare.

#### ***4ème intervention : Dominique Gentil (membre du CA de l'Iram)***

Dominique Gentil est chargé d'apporter un contre-point sur la question de la participation en France à partir des expériences de conseil de quartier à Paris.

On constate que, dans notre forme de démocratie, la participation des populations est niée en ce sens que la démocratie représentative est le contraire de la véritable démocratie où le peuple doit avoir le pouvoir. Nous vivons en « oligarchie tempérée ». La démocratie locale, municipale, reproduit la démocratie représentative, c'est-à-dire que le pouvoir est détenu par les élus locaux, qui n'ont aucune envie de le donner aux citoyens.

En 2001, à Paris, l'axe de campagne politique de la gauche est basé sur l'idée que le pouvoir doit revenir aux citoyens. Après la prise de pouvoir de la gauche dans certains arrondissements, une loi paraît qui prévoit de créer des conseils de quartier obligatoires dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Les modalités de mise en oeuvre restent cependant à la discrétion de chacun des maires.

Dans le 14e arrondissement de Paris par exemple, le maire PS organise des états généraux de la démocratie locale, à l'occasion desquels il est débattu de l'instauration des conseils de quartier. Des propositions sont faites et votées par le conseil municipal, prévoyant des conseils relativement autonomes par rapport à la mairie. L'une des exigences est que les présidents des conseils de quartier ne soient pas des représentants de la mairie mais

soient issus d'un collège d'habitants et tirés au sort parmi les volontaires. Ces conseils de quartier ont un rôle d'intermédiaire entre les populations et la mairie, ils sont consultés sur les programmes de la mairie et ont un droit d'initiative, de propositions, de vœux.

Ces conseils de quartiers sont cependant confrontés à des problèmes d'information et de participation (seulement quatre réunions publiques par an avec une soixantaine de personnes) et à une limitation des thèmes traités (les thèmes favoris étant la voirie et le stationnement). De plus, la position du conseil entre la mairie et les populations apparaît insatisfaisante et beaucoup d'élus du conseil municipal considèrent que la concertation revient seulement à informer les gens de ce qui a été décidé.

Or il conviendrait de créer une culture démocratique, aussi bien auprès des élus qu'au sein de la population, en faisant accepter que les citoyens possèdent une certaine compétence ou expertise locale, qui peut d'ailleurs aller au-delà du cadre local, et qu'il est préférable pour le maire de consulter sérieusement la population, ce qui facilite l'acceptation des changements. Il faudrait faire accepter que la mairie doit rendre des comptes annuellement et il faudrait que les gens s'écoutent et respectent la parole des autres au sein des mairies.

### ***Synthèse des débats***

Quel positionnement des communes par rapport aux activités des acteurs locaux ?

En prenant le cas particulier des investissements productifs, la logique participative parvient-elle à construire de l'intérêt général, c'est-à-dire à réduire l'inégalité d'accès aux investissements ?

Dans certains cas, la collectivité locale, comprenant qu'elle doit être ouverte aux préoccupations des différents acteurs (maraîchers, éleveurs, agriculteurs, etc.), va appuyer les projets productifs en raison des retombées importantes sur l'ensemble de la commune, y compris en termes financiers. Les dispositifs d'appui doivent prendre en compte cette nouvelle logique pour installer les conseils municipaux dans cette dynamique.

Dans les exemples cités au Mali, les éleveurs de la coopérative vont bénéficier directement de l'intérêt du marché à bétail. Ce marché est cependant ouvert à un grand nombre de personnes qui rencontraient jusque là un problème de commercialisation. En ce qui concerne le barrage, davantage de femmes ont maintenant accès à la riziculture et à la culture de pommes de terre, ceci étant une requête de l'ensemble de la population. Le cadre d'une seule commune a même été dépassé, les ressortissants d'autres villages ayant bénéficié des effets de cet investissement.

## **Y a-t-il décentralisation de la corruption ?**

Si la question de la transparence est une condition de la participation des populations, elle se pose également dans la répartition de l'allocation des ressources au sein des communes. Des recherches au Sénégal ont montré que la décentralisation aurait transféré la corruption au niveau local.

Au Mali, les enquêtes approfondies sur une vingtaine de communes ont montré des situations très différentes et ont surtout mis en évidence l'inventivité des élus pour trouver des solutions. Il faut tenir compte du fait que les communes se mettent en place dans un contexte difficile, que l'Etat n'a pas transféré les ressources, que les conseils municipaux doivent supporter sur leur budget les salaires et les charges de personnel, alors que les financements existent dans le cadre du budget de l'Etat ou au travers des grands projets de la Banque mondiale.

## **Que peut-on dire de la participation des citoyens ?**

### **▪ En Afrique...**

Tout d'abord, la participation est liée à l'idée d'une élection régulière et propre, qui donne leur légitimité aux élus. La persistance de taux de participation très bas (de l'ordre de 20 à 30% par exemple au Niger) laisse penser que continue de prévaloir une « mentalité de gens nommés ».

L'approche de la population ne se fait pas globalement, mais sous l'angle des compétences spécifiques de la commune et des services qu'elle doit délivrer (éducation, santé, etc.). C'est à partir de ces portes d'entrée que le point d'accroche va pouvoir s'établir au niveau des usagers ou des associations structurées (organisations professionnelles et autres).

La participation se fonde également sur la possibilité, pour les citoyens, de contrôler l'utilisation des fonds externes. Or on s'aperçoit que les bailleurs de fonds continuent à juger seuls de l'efficacité des fonds alloués, sans que les citoyens en soient informés. En outre, les mécanismes sectoriels mis en place au travers des programmes financés par les principaux bailleurs contournent les collectivités. Il faut donc revenir à une rationalité d'ensemble, qui doit se négocier entre l'État et les bailleurs de fonds.

Concernant l'évolution de la perception des populations vis-à-vis des institutions communales, on constate des positionnements très différents, entre défiance et confiance. Au Mali par exemple, la situation est troublée par le fait que les sous-préfets sont restés en place avec des responsabilités mal définies et qu'ils continuent d'appuyer les communes dans le recouvrement de l'impôt. Cela crée dans l'esprit des gens l'idée que les sous-préfets et les élus sont là pour les mêmes raisons.

- **... et en France**

Mais il est de plus en plus difficile de raisonner exclusivement sur l'Afrique ou exclusivement sur l'Europe et peut-être les nouveaux champs de réflexion et de travail portent-ils davantage sur le lien entre les deux continents. Si l'on prend l'exemple du conseil de quartier de Saint-Denis Paradis à Paris, on s'aperçoit que les réunions ne sont fréquentées que par des français, alors que le quartier est investi par de nombreuses populations étrangères. Ceci pose la question du fonctionnement de notre démocratie locale au travers de la représentation de catégories de populations qui n'ont pas accès ou ne souhaitent pas participer à ces mécanismes.

Car bien qu'ils paient leurs cotisations sociales, les étrangers n'ont pas le droit de vote aux élections locales et ne participent donc pas à la démocratie de proximité.

La mairie de Paris a cependant créé le conseil parisien des résidents non communautaires (où les étrangers ne participent d'ailleurs pas non plus...) dans une volonté de reconnaître les étrangers comme des acteurs du territoire.

### **Quel est le rôle des migrants dans la décentralisation ?**

La légitimité des migrants qui retournent dans leur village reste-t-elle fondée uniquement sur leur capacité à financer des actions de développement ou est-elle aujourd'hui établie sur d'autres bases?

Le GRDR a cessé de travailler sur le positionnement des migrants en tant que bailleurs de fonds de projets mais les considère aujourd'hui en tant qu'acteurs ou partenaires. Ils sont considérés comme des ambassadeurs, donc comme des partenaires de développement de leur territoire d'origine, ce qui suppose de passer des conventions qui constituent le lien entre les migrants et les acteurs des territoires d'origine.

Il a été souligné par ailleurs que les migrants restés en France sont moins enclins aujourd'hui à participer au développement local de leur territoire d'origine. Ceci est également dû au regroupement familial, qui constitue un changement structurel dans l'immigration.

La catégorie des ressortissants devrait être davantage étudiée, elle a des influences sur le jeu politique local et on peut penser qu'il existe des formes de gouvernance par procuration.

## **Annexe : liste des participants**

---

Barelier Emilie - *Médecin du Monde*  
Bazin Frédéric  
Blein Roger - *Issala - Membre IRAM*  
Boirard Hubert - *FIDA*  
Bonnet Bernard - *Salarié et membre IRAM*  
Boulet-Varliette Jacqueline - *Membre IRAM*  
Conte Ghislaine - *Salariée IRAM*  
Corrèze Annette - *Membre IRAM*  
Corrèze Jean-Marie - *Membre IRAM*  
Coste Jérôme - *Salarié et membre IRAM*  
David Patrick - *Membre IRAM*  
de la Croix Dominique - *Membre IRAM*  
Delacroix Marie-Christine - *Conseil Général du Val de Marne*  
Demante Marie-Jo - *Salariée et membre IRAM*  
Douillet Robert - *GEYSER*  
Egg Johny - *INRA- Membre IRAM*  
Faivre-Dupaigre Benoît - *Salarié et membre IRAM*  
Ferrer Alain - *Conseil Général du Val de marne*  
Fusillier Christian - *Salarié et membre IRAM*  
Gentil Dominique - *Membre IRAM*  
Glorieux Yves  
Goldstein Gilles - *Salarié et membre IRAM*  
Gueymard Yves - *Ministère des Affaires Etrangères*  
Hautcoeur Frédéric - *CIDR*  
Houdus Christian - *Eau Vive*  
Kaboré Michel - *CNPADL2 - Burkina Faso*  
Lambert Agnès - *Salariée et membre IRAM*  
le Bissonnais Anne - *Membre IRAM*

Leclerc-Olive Michèle – EHESS / CNRS

Le Gentil Alain – *Membre IRAM*

le Masson Olivier – *GRDR*

Lévy Marc - *Ministère des Affaires Etrangères*

Marty André – *Salarié et membre IRAM*

Meisel Nicolas – *AFD*

Monimart Marie

Pambour Sylvain – *CIEPAC*

Pierret Dorothée – *Salariée et membre IRAM*

Pousse Emmanuel - *I&D*

Reboul Carine

Rigourd Christophe

Sonet Michel – *COTA*

Tallet Bernard – *IRD – Membre IRAM*

Tidjani Alou Mahaman – *LASDEL*

Tyminski Isabelle – *Salariée IRAM*