

## Décentralisation et gouvernance locale en Afrique

des processus, des expériences





L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) intervient depuis 1957 dans le champ de la coopération internationale. Ses activités concernent les domaines complémentaires des politiques publiques, du développement local, de la gestion des ressources naturelles, de la microfinance et des organisations rurales.

Basé en France, à Paris et à Montpellier, l'IRAM cherche à conjuguer compétences, éthique et exigence professionnelle. Ses activités d'études couvrent toutes les étapes du cycle de projet, de la pré-identification à l'évaluation finale. L'IRAM réalise également des interventions d'appui-conseil-formation. En association avec des partenaires locaux, divers programmes de développement sont conduits dans la durée et servent de bases aux travaux de recherches méthodologiques. L'IRAM accompagne notamment les processus de décentralisation en cours dans plusieurs pays du Sud, en essayant de les articuler aux approches du développement local. Il intervient pour promouvoir la gestion concertée et durable des espaces et des ressources naturelles par les acteurs locaux. Il appuie l'émergence et le renforcement d'organisations locales gestionnaires des ouvrages d'hydraulique pastorale, des systèmes d'irrigation et d'adduction d'eau potable. À l'échelle nationale et régionale l'IRAM participe à l'élaboration de politiques publiques s'inscrivant dans une optique de développement durable.

**Auteurs :**

Marie-Jo Demante  
Isabelle Tyminsky

**Responsable de la collection :**

Dorothee Pierret

**Conseil éditorial et**

**réalisation graphique :**

Bureau Issala

**Crédits photographiques :**

Daniel Gonzalez,  
IRAM

**Impression :**

Corlet Imprimeur,  
14110 Condé-sur-Noireau  
Imprimé sur du papier  
entièrement recyclé

Février 2008

*l'institut de recherches et d'applications des méthodes de développement*

**www.iram-fr.org**

IRAM Paris (siège social)

49, rue de la glacière 75013 Paris

téléphone : + 33 (0)1 44 08 67 67 – télécopie : + 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org

IRAM Montpellier

Parc scientifique Agropolis – Bâtiment 3 – 34980 Montferrier-le-Lez

téléphone : + 33 (0)4 99 23 24 67 – télécopie : + 33 (0)4 99 23 24 68

iram@iram-fr.org

## Introduction

Ce document est issu d'un travail d'évaluation réalisé en 2006 pour la Coopération belge sur le thème de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique, dans le but de lui apporter les éléments utiles à sa programmation future. Coordonné par l'IRAM, ce travail a été réalisé en collaboration avec trois autres bureaux d'études : Cepia (Mali), IIED (Grande-Bretagne) et Kanya-AICDD (Afrique du Sud). Au-delà de la commande initiale, il nous apparaît que ce travail présente, par sa démarche et son contenu, un intérêt plus général.

La démarche a consisté à croiser les regards d'experts du Nord (français, belges et britanniques) et du Sud (maliens, sénégalais et sud-africains) sur les processus de décentralisation et sur les appuis qui sont fournis par les bailleurs de fonds, à la fois en Afrique francophone et anglophone.

Le travail a été réalisé dans un premier temps à travers des recherches bibliographiques sur 7 pays d'Afrique (l'Afrique du Sud, le Bénin, le Mali, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie) et un pays d'Amérique Latine (la Bolivie), puis quatre missions de terrain ont été réalisées au Bénin, au Burundi, au Mali et en Ouganda.

Plusieurs thèmes ont été plus particulièrement étudiés, dont nous restituons ici ceux qui nous paraissent apporter les éléments les plus pertinents pour la compréhension des réformes de décentralisation d'une part et de la façon dont ces processus sont accompagnés par les partenaires techniques et financiers d'autre part.

Nous reviendrons donc rapidement sur les notions de décentralisation et de gouvernance locale, dont l'acception peut varier en fonction du contexte francophone ou anglophone [**Décentralisation et gouvernance locale : de quoi parle-t-on?**, p. 4], puis sur les raisons qui ont présidé à ces réformes dans les différents pays visités [**Les décentralisations en Afrique : Historique, objectifs et caractéristiques**, p. 9]. Trois thèmes nous semblent particulièrement utiles à la compréhension des décentralisations en Afrique :

- [**Le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales**, p. 13];
- [**La participation des citoyens et ses modalités d'expression**, p. 21];
- [**Les ressources humaines et financières des collectivités territoriales**, p. 27].

C'est aussi sur ces questions que portent les principaux enjeux liés aux réformes de décentralisation et les conditions de leur réussite [**En conclusion : les étapes et les conditions de la réussite des décentralisations**, p. 35].

Enfin, nous remercions sincèrement la Coopération belge de nous avoir autorisé à faire connaître et partager les principaux éléments de ces études, qui auront duré au total 10 mois et auront mobilisé 12 experts et un très grand nombre de professionnels de ces questions dans les pays visités.

## Décentralisation et gouvernance locale : De quoi parle-t-on ?

Parler de décentralisation et de gouvernance locale nécessite de clarifier le sens de ces concepts. La compréhension que l'on en a peut en effet influencer sur l'analyse des enjeux qu'ils recouvrent, et de l'état d'avancement des réformes et des processus de mise en œuvre. En effet, si les définitions générales semblent largement partagées, que ces termes peuvent recouvrir des nuances parfois considérables. Ces nuances sont à mettre en relation avec les systèmes politiques et administratifs de référence, l'histoire et les courants de pensée dominants, en référence en particulier au concept encore plus large et encore plus polysémique de démocratie.

### Décentralisation

**Les types de décentralisation.** De manière générale, le terme de décentralisation fait référence aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local, de l'État central à des institutions différentes.

Ce terme de décentralisation englobe de fait une variété de concepts qui amène à définir plusieurs types de décentralisation : la décentralisation politique, la décentralisation administrative, la décentralisation financière.

*La décentralisation politique* vise à conférer aux citoyens et/ou à leurs élus plus de pouvoir de décision. Elle se base sur l'hypothèse que des décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont mieux fondées et répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par des autorités situées au niveau central. Elle suppose, pour sa mise en œuvre, des réformes constitutionnelles et statutaires et l'existence d'un système politique pluraliste.

*La décentralisation administrative* vise quant à elle à répartir, selon différents échelons de gouvernement, les responsabilités et les ressources financières pour assurer la fourniture de services publics. Il s'agit donc de transférer les responsabilités de planification, de financement et de gestion de tout ou partie des compétences sectorielles de l'État central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des autorités publiques semi-autonomes ou des collectivités locales.

*La décentralisation financière* vise à transférer des ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'État.

Ces différents types de décentralisation peuvent eux-mêmes revêtir plusieurs formes selon les pays et leur histoire politique et sociale, au sein d'un même pays ou d'un même secteur.

La décentralisation politique, pour pouvoir s'exercer, doit s'accompagner des décentralisations administrative et financière. On verra plus loin que l'intensité de ces deux derniers types de décentralisation varie considérablement d'un pays à l'autre.

**Les principaux éléments de différenciation des systèmes de décentralisation en Afrique.** La littérature fait fréquemment référence à deux systèmes de décentralisation en Afrique : le système des pays francophones et celui des pays anglophones.

Les principes de ces systèmes sont profondément ancrés dans l'histoire coloniale des pays concernés et les modèles d'administration territoriale que celle-ci a générés. Les rapports entre l'administration coloniale et les « populations indigènes » ont marqué les rapports entre l'État et les habitants aux jours de l'indépendance de ces pays<sup>1</sup>. Ainsi il existe de profondes différences entre le système colonial français où le colonisateur a recréé sur place ses formes de structures administratives et celui de l'Angleterre qui avait adopté un régime d'administration indirecte laissant aux chefferies locales le soin de gérer leurs affaires civiles ou de celui des colonies belges où l'administration avait été confiée, dans certains pays, à des compagnies privées dans le cadre de concessions.

On ne peut, dans les lignes qui suivent, entrer dans les détails de l'influence des modèles juridiques et administratifs coloniaux sur les décentralisations en cours. Par souci de simplification et de clarté, on se contentera de rappeler les principales différences entre les systèmes des pays francophones et anglophones pour améliorer la compréhension des organisations existantes.

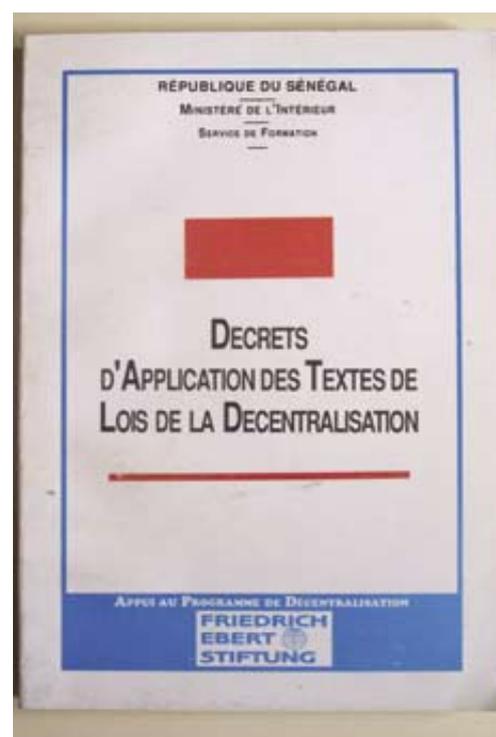
**Les pays d'Afrique francophone.** Les systèmes de décentralisation administrative d'Afrique francophone sont profondément marqués par les principes de décentralisation à la française (peu différente dans les principes administratifs de celle de la Belgique).

Dans les pays francophones, la décentralisation est définie comme le transfert de certaines fonctions à des collectivités locales dont l'exécutif est élu et qui, sur un territoire juridiquement reconnu, disposent de l'autonomie de décision, de l'autorité financière et de gestion. Les collectivités locales agissent généralement sous le contrôle, plus ou moins rapproché, d'une autorité de tutelle qui a pour mandat la vérification de la légalité des actes émis par les collectivités.

La décentralisation, ainsi définie, se distingue de la déconcentration qui consiste en un transfert de responsabilité du gouvernement central à des agents ou organismes locaux appartenant à l'administration d'État, l'objectif étant alors de rapprocher l'État et son administration des citoyens et de rendre les services apportés plus efficaces.

Dans la plupart des cas, le processus de décentralisation est accompagné d'un processus de déconcentration. La concomitance des deux processus vise à favoriser l'efficacité de la mise en œuvre des services publics par le rapprochement entre les services de l'État chargés de l'appui-conseil et du contrôle et des collectivités locales en charge de l'implantation et de la gestion d'un certain nombre de services. Par ailleurs, ce rapprochement est censé garantir une articulation plus étroite entre la définition des politiques sectorielles nationales et les politiques locales.

1. *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement.* Marc Totté, Tarik Dahou et René Billaz. Éd. Karthala, 2003.



En matière de compétences, dans les pays où le système français influence largement les principes de gestion administrative, a longtemps prévalu le principe : le Conseil municipal, « règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Avec



le développement et l'extension des missions du secteur public et l'apparition de nouvelles collectivités locales (le département et la région en France), il est apparu que l'absence de délimitation des compétences de la commune exposait celle-ci à la fois à des empiètements de compétences de la part des services de l'État et des collectivités de niveau supérieur, et à des mises en jeu de la responsabilité locale dans des domaines que les autorités locales ne considéraient pas comme relevant de leur compétence. C'est pourquoi, progressivement, est apparue la nécessité de définir plus strictement les compétences de chaque

niveau de collectivité décentralisée.

Les principales compétences traditionnellement exercées par les communes sont assez similaires dans les pays d'Afrique francophone :

1. Les attributions administratives, dont très généralement l'administration de l'état civil et la gestion urbaine.
2. Les services urbains de proximité : les marchés, les gares routières, les abattoirs, etc.
3. Les services sociaux : écoles primaires — le personnel enseignant continuant à relever de l'État — la santé primaire et les maternités, l'approvisionnement en eau, en dehors des réseaux qui relèvent généralement de sociétés concessionnaires de l'État.

Un débat aigu subsiste dans la plupart des pays : alors que les communes revendiquent la gestion foncière, qui serait une compétence logique pour elles, celle-ci reste très généralement de la compétence de l'État, essentiellement pour des raisons tenant à l'importance des enjeux financiers et d'influence qui y sont liés.

S'il existe d'autres niveaux de décentralisation (ce qui est le cas par exemple au Mali où il en existe trois), des compétences spécifiques leurs sont attribuées :

- la coordination des efforts de développement des collectivités de base ;
- les établissements scolaires et de santé de niveau supérieur à ceux qui sont placés sous la responsabilité des communes ;
- et parfois également des compétences à caractère économique : l'hydraulique urbaine, l'aménagement rural, le tourisme, etc.

**Les pays anglophones.** Dans le système des pays anglophones, le concept de décentralisation est plus large. En fonction des institutions responsabilisées et du niveau d'autonomie de ces institutions dans l'exercice de leurs fonctions, il peut signifier la déconcentration, la délégation de pouvoir par laquelle l'État délègue un certain nombre de ses compétences à des structures publiques semi-autonomes ou la dévolution, qui correspond à la notion francophone de la décentralisation.

Dans le cadre de la « dévolution », la logique de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités décentralisées est très différente des pays francophones.

En premier lieu, l'organisation des collectivités n'obéit pas à une logique d'uniformité, comme dans les pays francophones, où elle est considérée comme découlant directement du principe fondamental d'égalité. Les collectivités ont un statut différent dans les zones urbaines et dans les zones rurales.

En second lieu, les compétences attribuées aux collectivités varient selon leur appartenance aux zones urbaines ou aux zones rurales, et, dans ces zones, entre les collectivités selon leur importance. Une distinction est ainsi établie entre les « compétences obligatoires » (*mandatory functions*) et les « compétences discrétionnaires » (*permissive functions*). Les « compétences obligatoires » sont, en quelque sorte, des responsabilités universelles et permanentes de toute collectivité décentralisée, hors du champ d'intervention de l'État, et sont donc attribuées à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille ou leur capacité, qu'elles appartiennent au monde rural ou au monde urbain. En revanche, les « compétences discrétionnaires » sont attribuées de manière plus discriminante : certaines sont reconnues aux collectivités urbaines et non aux collectivités rurales, aux collectivités disposant d'une capacité suffisante et non aux autres, etc. La répartition des compétences est donc très variable dans le temps, entre les pays, et, dans chaque pays, entre les collectivités elles-mêmes. Ainsi, par exemple :

- en Ouganda, les compétences des collectivités locales sont étendues et précisément définies : eau, assainissement, voirie, éducation primaire, soins de santé primaire, agriculture ;
- au contraire, en Tanzanie, les compétences sont définies de manière vague, avec très peu de compétences obligatoires ; l'État conserve des missions importantes, en particulier pour ce qui concerne l'eau dans les zones urbaines ;
- en Afrique du Sud, les collectivités locales ont des compétences extrêmement larges, incluant les grands services de distribution d'eau et d'électricité.

Par ailleurs, le nombre de niveaux de décentralisation tend à se réduire à deux : un niveau provincial ou régional, et un niveau de base. Contrairement aux pays francophones, le premier niveau de collectivités établi est plutôt de niveau régional, le transfert de compétences au niveau « de base » se faisant généralement dans un second temps.

## Gouvernance locale

De manière générale, le terme de gouvernance fait référence à l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux<sup>2</sup>. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La gouvernance englobe l'État, les organisations de la société civile et le secteur privé.

La bonne gouvernance doit permettre d'allouer et de gérer les ressources de

2. *La gouvernance en faveur du développement humain durable*. Document de politique générale du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), janvier 1997.

3. *Le pouvoir des pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté.* Angelo Bonfiglioli. UNCDF, novembre 2003.

manière à résoudre les problèmes collectifs. Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle recouvre aussi les notions de primauté du droit, d'efficacité, d'efficience et d'équité.

Il existe peu de définitions précises de la gouvernance locale. L'UNCDF<sup>3</sup> propose la définition suivante : la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce concept implique le «transfert vertical» de responsabilités et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le développement de « réseaux horizontaux » entre ces collectivités et les acteurs non étatiques.



## Les décentralisations en Afrique : Historique, objectifs et caractéristiques

Les réformes de décentralisation sont ancrées dans des contextes et des processus historiques. De ceux-ci sont largement dépendants les types de décentralisation politique et administrative élaborée, les objectifs et les formes de mise en œuvre. Les lignes qui suivent essaient de synthétiser dans les pays ayant fait l'objet de l'étude, à la fois les points communs et les spécificités marquantes liées à l'histoire récente et leurs influences sur les objectifs définis à ces réformes. Sont également présentées de manière synthétique les caractéristiques des réformes, en particulier des points de vue du découpage territorial, des niveaux de décentralisation et des formes de représentation électorale.

### Historique

**Des points communs.** Trois grandes périodes peuvent être globalement distinguées dans le contexte historique récent des pays africains qui contribuent à expliquer l'avènement des réformes de décentralisation.

#### *Les déceptions des années 1970*

Les années 70 marquent, dans la plupart des pays, le début de la faillite de la gestion centralisée des affaires publiques. Les États centraux ont de grandes difficultés financières et techniques à répondre aux besoins, particulièrement en termes d'équipements et d'infrastructures, des populations urbaines et rurales. Loin d'elles, ils connaissent mal leurs besoins et leur demandent peu leurs avis. Souvent autoritaires, les États installent au niveau local des services techniques et administratifs plus dans une optique de commandement que de service public.

Ainsi, après la relative euphorie des années soixante liée à la construction des nations, les populations sont déçues et se désintéressent de l'administration nationale qu'elles considèrent comme défailante et souvent prédatrice.

#### *La fin des années 1980, l'échec des programmes de développement intégré*

Pour répondre aux contraintes financières et techniques des services de l'État et accélérer le développement des zones rurales, les États appuyés par l'aide internationale mettent en œuvre massivement, dans les années 80, des programmes de développement intégré. Majoritairement sur financement extérieur, gérés par l'administration centrale et mis en œuvre par les services techniques, ces programmes ont pour objet d'appliquer sur le terrain les orientations nationales en termes de développement économique et social. Malgré les moyens injectés, et hormis quelques succès, ces programmes se révèlent globalement un échec.

Les choix d'investissements, d'appuis techniques, trop centralisés, trop extérieurs aux volontés et initiatives des habitants, ne parviennent pas à déclencher une dynamique de développement durable. Si l'État via ces programmes est plus présent sur le terrain, il ne parvient pas cependant à gagner en crédibilité.

### *Les années 1990, la demande de démocratie*

Le début des années 1990 voit un mouvement de fond dans les sociétés africaines. La demande d'expression se fait plus pressante. Les régimes à parti unique s'effondrent les uns après les autres. Les conférences nationales appellent à la mise en œuvre de processus démocratiques. En plus du multipartisme, il est exigé une implication plus grande des populations dans les décisions qui concernent leur vie quotidienne.

Par ailleurs, l'aide internationale conditionne son appui à plus de démocratie dans les pays partenaires. Elle présente le multipartisme d'une part, et les réformes de décentralisation d'autre part, comme l'expression attendue de la volonté démocratique de ces pays.

**Mais des spécificités marquantes qui influent sur les objectifs.** Si les éléments ci-dessus synthétisés — et particulièrement les injonctions des bailleurs de fonds — ont indéniablement pesé sur la mise en œuvre de réformes politiques et administratives, ils ne suffisent pas à l'expliquer. Il existe aussi des raisons historiques et politiques spécifiques à chacun des pays qui influent sur l'émergence de la décentralisation. Idéalement, il faudrait pouvoir faire référence à l'histoire pré-coloniale qui, on le sait, marque les choix spécifiques qui ont parfois été faits en matière de modalités de mise en œuvre de la réforme et particulièrement de découpage territorial. On résumera ici les spécificités les plus marquantes de l'histoire récente qui ont influé sur la décision de réformer les rapports entre l'État et les citoyens.

### *La nécessité de légitimer l'État suite à des crises politiques fortes*

La nécessité de remédier à des crises politiques fortes, voire de résoudre des conflits armés, représente un des fondements de la mise en œuvre des réformes de décentralisation dans certains pays. Redonner confiance en l'État, réconcilier les parties en conflit et répondre aux besoins d'expression des citoyens représentent alors leurs objectifs principaux. C'est le cas par exemple au Mali, au Rwanda, au Burundi et au Niger.

Au Mali, la décentralisation déjà prévue dans les deux premières constitutions du pays refait surface pour répondre aux crises politiques du début des années 1990 : la rébellion au Nord et l'insurrection populaire menant au coup d'état du 26 mars 1991. La conférence nationale tenue en juillet 1991 a fortement recommandé que soient levées toutes les entraves à la décentralisation.

Si au Mali, décentraliser a aussi significé créer de nouvelles entités territoriales, ailleurs, comme au Burundi ou au Rwanda, il s'agit pour répondre aux mêmes préoccupations de changer les modes d'administration et de représentation de structures communales (à vocation administrative) déjà préexistantes.

Au Niger, même si les raisons de mise en œuvre de la décentralisation visent comme au Mali la résolution du conflit opposant les mouvements armés du Nord du pays et le gouvernement, la mise en œuvre de la réforme a été plus chaotique. La décentralisation, inscrite dans la constitution de 1992 et confirmée en 1994 dans les accords de paix, connaît, après une première tentative en 1999 sans concertation avec la population, un échec retentissant aboutissant au coup d'État d'avril 1999. Les premières élections locales ont eu lieu en 2004.

### *Revitaliser la vie économique suite à des crises politiques et à une faillite nationale*

Dans certains pays, la décentralisation a été mise en place pour répondre à des évolutions politiques, animées parfois par des mouvements révolutionnaires, mais aussi pour répondre à une crise économique généralisée. Le pays en crise, centralisé, ayant sombré dans l'immobilisme économique et social, la décentralisation est perçue comme une voie de sortie permettant de valoriser les initiatives de toutes sortes. C'est le cas par exemple en Ouganda.

En 1986 quand le *National Resistance Movement* prend le pouvoir en Ouganda, il définit dans les 10 points de son programme de démocratisation, la décentralisation comme moyen d'atteindre une plus grande démocratie, une plus grande transparence et aussi une plus grande efficacité et efficience dans le développement économique et social.

### *Répondre aux attentes d'une société civile exigeante*

Les exigences des différentes composantes de la société civile ont aussi contribué à la décision d'entreprendre des réformes politiques et administratives. Plus ou moins organisées mais actives, dans certains cas, elles ont poussé les États à s'engager dans la décentralisation. C'est le cas par exemple en Afrique du Sud ou au Bénin.

**Les principales caractéristiques des réformes dans les différents pays.** Le tableau ci-après donne des éléments sur les dates des premières élections locales, le nombre d'échelons de collectivités territoriales, les échelons de représentation des habitants hors les collectivités, la taille moyenne de la population des échelons de collectivités, les modes d'élection et l'intensité des décentralisations administrative et financière en accompagnement de la décentralisation politique. Il ressort clairement que malgré l'appartenance à l'un ou l'autre des systèmes de référence (schématiquement anglophone et francophone), les caractéristiques des réformes présentent chacune des spécificités particulières.

Il est ainsi préférable de parler « des décentralisations » plutôt que de « la décentralisation ». En effet, les objectifs et modalités des réformes politiques et administratives mises en œuvre par les différents pays diffèrent largement en fonction de leur histoire, de leurs fondements politiques et culturels. Il en va de même de l'exercice de la gouvernance locale.



## Principales caractéristiques des réformes de décentralisation des pays étudiés

	Premières élections locales	Nombre d'échelons de collectivités	Echelons de représentation hors collectivités territoriales	Taille moyenne de la population des collectivités	Mode d'élection	Intensité des types de décentralisation
Afrique du sud	1995	9 provinces, 6 metros, 47 <i>district municipalities</i> , 230 <i>local municipalities</i> Les provinces contrôlent les niveaux inférieurs de gouvernements locaux	<i>Ward</i>	Les districts regroupent plusieurs centaines de milliers d'habitants Les provinces de 1 à 13 millions	Dans les <i>local municipalities</i> et les metros, 50 % des conseillers sont élus par les <i>wards</i> et 50 % sur la base de la proportionnelle (partis politiques). Dans les districts, les élections sont indirectes	Décentralisation administrative forte au niveau des provinces Décentralisation financière : assez forte
Bénin	2002	77 communes	- Conseil d'arrondissement - Conseil de village ou de quartier	13 communes de 20 à 50 000 hab. 49 communes de 50 à 100 000 hab. 14 communes de plus de 100 000 hab.	Suffrage universel. Les candidatures indépendantes sont autorisées	Décentralisation administrative : Intentions mais une mise en œuvre faible Décentralisation financière : Intentions mais mise en œuvre moyenne
Burundi	Juin 2005	129 communes (dont 13 communes à Bujumbura)	- Conseil collinaire : De 10 à 20 collines par commune, 5 conseillers élus par colline - Comité de Développement Communautaire	Environ 50 000 hab.	Suffrage universel Les conseillers collinaires sont élus au suffrage universel sur la base de candidatures indépendantes	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre faible Décentralisation financière : intentions et mise en œuvre faible
Mali	Mai 1999 et mai 2005	703 communes dont 37 urbaines, 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako	Conseil de village	Très variable Communes rurales : de 5 000 à 60 000 hab.	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre moyenne Décentralisation financière : intentions mais mise en œuvre faible
Niger	Juillet 2004	7 régions, 4 communautés urbaines, 36 départements et 265 communes dont 52 urbaines. Seules les communes ont aujourd'hui un conseil élu	Conseil de village	Très variable	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Intentions mais mise en œuvre faible Décentralisation financière : intentions mais mise en œuvre faible
Ouganda	1998	Deux niveaux de collectivités locales : 76 districts (LC5) 960 <i>sub-counties</i> et 88 <i>town councils</i> (LC3)	- 44 402 villages (LC1) - 5 225 <i>parishes</i> (LC2) - 169 <i>county</i> dont 13 <i>municipal councils</i> (LC4)	District : centaines de milliers d'hab.	Suffrage universel	Décentralisation administrative : Forte Décentralisation financière : intentions mais mise en œuvre faible
Tanzanie	1999	2 niveaux : Village et district : 10 045 <i>village councils</i> 92 <i>district councils</i> en milieu rural et 8 en milieu urbain	<i>Ward development committees</i> (2 040)	?	- <i>Village councils</i> : suffrage universel - <i>District councils</i> : représentants de chaque <i>ward</i> , 3 membres désignés par le ministère chargé de la décentralisation + conseillers élus parmi les présidents des <i>villages councils</i> .	Décentralisation administrative : Forte pour le district mais faible pour le village Décentralisation financière : intentions mais mise en œuvre faible

## Le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales

Les réformes de décentralisation sont d'abord une refonte de la répartition du pouvoir entre État, citoyens et ceux qui les représentent pour la gestion des territoires qu'ils habitent. Les lignes qui suivent tentent de décrire les différentes situations du partage de responsabilités entre État et collectivités locales, les acquis et les difficultés rencontrées ainsi que les enjeux actuels dans les pays visités.

### Les compétences des collectivités locales

Décentraliser suppose transférer des compétences de l'État aux collectivités locales. En effet, on le rappelle, les décentralisations sont mises en œuvre, dans la plupart des pays, selon l'hypothèse que les collectivités locales sont mieux à même que l'État centralisé de connaître les besoins des populations et de les satisfaire efficacement. L'hypothèse est aussi que rapprocher la dépense publique du citoyen doit permettre une gestion plus transparente.

Le transfert de compétences est donc le fondement des lois de décentralisation.

Dans les faits, la réalité de ce transfert est hétérogène.

**Au Mali**, le transfert des compétences repose sur deux approches : Le transfert automatique des compétences d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation) et le transfert progressif des autres compétences par décret.

Le transfert des compétences d'administration générale a été réalisé dès l'installation des conseils élus en 1999. Trois décrets d'application de transfert des compétences ont été signés en 2002 concernant les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique rurale et urbaine, en précisant le rôle de chacun des niveaux de collectivités : commune, cercle et région.

Des commissions communales composées des élus locaux peuvent être mises en place pour gérer les affaires de la commune : commission budgétaire, commission environnement, commission jeunesse et sport, commission éducation... Les collectivités doivent réaliser de manière participative un Plan triennal de développement économique et social (PDSEC) définissant les investissements que la collectivité va mettre en œuvre. Le budget annuel d'investissement de la collectivité doit se baser sur ce plan.

**Au Burundi**, les collectivités décentralisées ont hérité des compétences d'administration générale auparavant exécutées par les anciennes communes à vocation administrative dirigées par un administrateur communal nommé. Il est prévu que les compétences concernant les domaines liés à l'équipement et à la fourniture de services publics soient transférées aux nouvelles communes.

Dans le cas de ces deux pays, le principe du transfert concomitant des ressources financières et humaines nécessaires à l'exercice des compétences est affirmé.

1. Le développement local et l'aménagement; les infrastructures, l'équipement et les transports; l'environnement, l'hygiène et la salubrité; l'enseignement primaire et maternel; l'alphabétisation et l'éducation des adultes; la santé, l'action sociale et culturelle; les services marchands et les investissements.

2. *District Service Commissions* responsables de la gestion des personnels, *District Tender Boards* contrôlant l'affectation des marchés en vue de la réalisation de travaux, *Local Government Public Accounts Committees*, sortes de commissions budgétaires, et *Land Boards* concernés par la gestion du foncier.

3. Au Mali, le préfet assure la tutelle des communes, le gouverneur celle des cercles, le ministre de l'Administration territoriale celle des régions.

**Au Bénin**, en plus de l'état civil, le recensement de population et la police administrative transférés dès la mise en place des organes élus, la loi portant « organisation des communes dans la République » prévoit le transfert progressif de sept domaines de compétence<sup>1</sup> de l'État aux communes. Toutefois les décrets du Conseil des ministres prévus pour l'application de la loi ne sont pas encore pris. Cependant les communes exercent parfois ces compétences dans les faits, malgré l'absence de disposition réglementaire. Par ailleurs, le principe de transfert concomitant des ressources n'est pas proclamé. L'État a toute latitude de déterminer les dotations, leur montant et les clés de répartition entre les communes. Les communes doivent investir sur la base d'un Plan de développement communal (PDC).

Au Mali et au Bénin, malgré des progrès constants, les collectivités, faute de ressources humaines et financières ont des difficultés certaines à assurer aussi bien leurs compétences administratives que techniques. Au Burundi, le processus est trop récent pour qu'il soit possible de tirer des conclusions.

**En Ouganda**, les districts sont responsables de la mise à disposition des services dans cinq secteurs clés : éducation primaire, soins de santé primaire, hygiène et assainissement, hydraulique, routes et agriculture. Les ressources financières et humaines sont effectivement transférées aux collectivités pour effectuer leurs tâches. L'exercice de ces compétences ne peut s'exercer que sur la base de l'élaboration participative d'un plan triennal de développement intégrant les priorités des niveaux « inférieurs » (*sub-counties, parishes, villages*) et les priorités de développement définies au niveau national (*National Priority Programme Areas*) et d'un budget. Des commissions sont obligatoirement mises en place pour permettre l'exécution des compétences<sup>2</sup>.

## Les responsabilités de l'État

Généralement, en dehors de l'orientation de la réforme, trois rôles distincts sont donnés à l'État et à ses services : le contrôle, l'appui-conseil aux collectivités territoriales et la définition et gestion des programmes sectoriels.

**Le contrôle.** Dans le système des pays francophones, les fonctions de contrôle sont incluses dans la notion de tutelle des collectivités. La tutelle est généralement assurée par le ministère chargé de la mise en œuvre de la décentralisation : ministère de l'Administration territoriale au Mali, ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation au Bénin, via ses représentants déconcentrés aux différents niveaux administratifs<sup>3</sup> : gouverneurs, préfets, sous-préfets...

Au Burundi, le ministère chargé de la mise en œuvre de la décentralisation n'est pas encore défini officiellement. Il semblerait que le choix se porte vers le ministère de l'Intérieur. Ce sont les gouverneurs, dépendants de ce ministère, qui assurent la tutelle des collectivités locales.

Dans les pays anglophones, en Ouganda par exemple, c'est le *Ministry of Local Government* qui assure ce rôle sans que la notion de tutelle soit clairement exprimée. Le rôle de ce ministère est cependant très proche de celui de la tutelle dans

les pays francophones, à savoir le contrôle de l'application des lois et décrets dans le fonctionnement et les décisions des collectivités et le contrôle de la cohérence avec les orientations et la politique nationales.

Le rôle de l'État peut être divisé en deux grands éléments : le contrôle de légalité des actes des collectivités et la gestion des comptes des collectivités.

#### *Le contrôle de légalité*

Au Mali et au Bénin, la tutelle de l'État via les préfets s'exerce essentiellement sur le contrôle de légalité des budgets (équilibre, respect des règles d'élaboration), des planifications locales, des délibérations du conseil. L'opportunité des dépenses et des investissements planifiés n'est pas jugée. La tutelle exerce également son droit de regard sur le fonctionnement des conseils des collectivités (respect des modalités de délibérations, tenue des instances, etc.).

#### *La gestion des comptes des collectivités*

Par ailleurs, les services de l'État interviennent fortement dans la gestion des comptes des collectivités locales via le Trésor public. Au Bénin, comme au Mali les collectivités disposent de comptes auprès du Trésor et ce sont ses services qui enregistrent les recettes, réalisent les dépenses au nom de la collectivité sur ordonnancement du maire et en conformité avec le budget de la collectivité tel qu'approuvé par le préfet. La comptabilité et l'appui-conseil dans le domaine des finances locales sont confiés à un agent du Trésor. Au Bénin, des audits des comptes des collectivités peuvent être diligentés à tout moment. Dans ces deux cas, le principe de séparation de l'ordonnateur des dépenses et du payeur est strict. Le maire ne peut en aucun cas régler directement une facture ou collecter des recettes.

Au Burundi, les communes disposent uniquement de comptes dans les banques privées de la place ou à la Poste. Les relations entre le Trésor et les collectivités ne sont pas définies. Des audits peuvent cependant être réalisés par le ministère des Finances. Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de payeur n'est pas prévu.

**L'appui-conseil.** Les services de l'État doivent assurer des fonctions d'appui-conseil aux collectivités.

Outre les services des Impôts qui appuient dans certains cas (Mali, Bénin) les collectivités pour l'établissement des rôles et le recouvrement des impôts locaux, tous les services techniques sont censés apporter conseils et appuis aux collectivités, particulièrement en relation avec les compétences transférées. Sont prévus généralement des dispositifs devant permettre la coordination et la cohérence de ces appuis.



**La gestion des programmes sectoriels.** L'État, via ses ministères techniques, est chargé de la définition et de la négociation de programmes sectoriels visant l'amélioration des services apportés aux populations. Les services techniques localement peuvent, en fonction du transfert des compétences d'une part, et, peut-être de manière plus déterminante, en fonction des accords passés avec les partenaires appuyant ces programmes, d'autre part, assurer la mise en œuvre directe des programmes ou le contrôle de leur bonne exécution.

Dans le cas des compétences transférées, l'État est censé assurer la définition des politiques et des réglementations, ses services déconcentrés ont alors un rôle de contrôle et d'appui conseil.

De manière générale, la séparation et l'articulation des responsabilités entre l'État (et ses services) et les collectivités territoriales sont affirmées.

On constate également que des dispositifs sont prévus et les fonctions définies même si des précisions seraient parfois à apporter.

Cependant, dans les faits l'articulation des responsabilités se heurte à beaucoup de difficultés.

### ■ Une répartition des responsabilités parfois difficile à mettre en œuvre

**La mise en œuvre du rôle des services de l'État : des résultats hétérogènes.** De manière générale, l'État et ses services ont des difficultés à assurer leur rôle de contrôle et d'appui-conseil. La situation est cependant contrastée entre le Mali, le Bénin, le Burundi et l'Ouganda où des moyens importants ont été mobilisés pour l'appui-conseil et le contrôle.

Les principales raisons à ces difficultés sont résumées ci-dessous.

#### *Une relative faiblesse de la présence des services au niveau local*

Les services de l'État sont inégalement répartis sur le territoire si l'on tient compte de l'étendue des collectivités et des circonscriptions administratives.

Au Bénin par exemple, les 12 départements ne disposent à eux tous que de six préfets qui doivent assurer la tutelle des 77 communes. Très peu de services sont présents au niveau sous-préfectoral.

Au Mali, le dimensionnement des services ne tient pas compte de la taille des circonscriptions administratives et des collectivités. Le personnel ne peut donc, faute de forces suffisantes, se rendre dans toutes les collectivités.

En Ouganda, la majorité du personnel des services étatiques a été transférée aux collectivités. Toutefois, le niveau des *sub-counties*, niveau « inférieur » de collectivités, a été beaucoup moins doté que le niveau *district*.

#### *Et des moyens humains, techniques et financiers des services de l'État souvent limités*

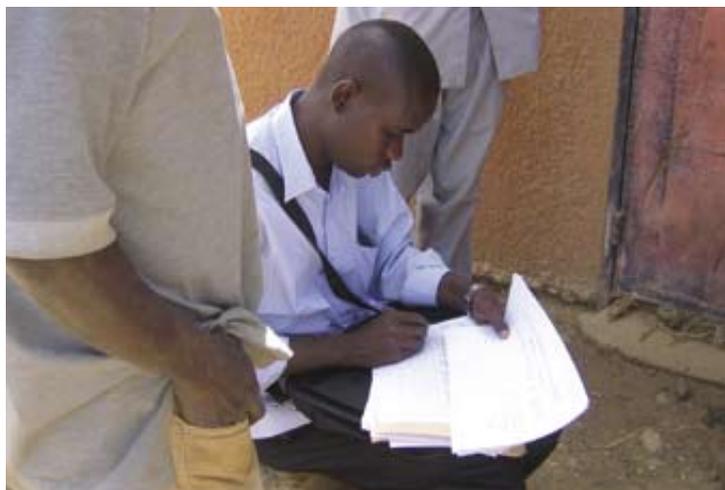
Les services de l'État sont souvent démunis tant en ressources humaines que financières. Sous-équipés, disposant d'un personnel peu nombreux, les services ont des difficultés à assurer leur mission. La tutelle est souvent dans l'incapacité d'effectuer dans les délais légaux les contrôles qui lui sont demandés. Au Bénin,

les Conférences administratives se réunissent peu et dans certains départements pas du tout. Au Mali, comme au Bénin, les services du Trésor ne peuvent effectuer leurs tâches de collecte des impôts locaux faute de moyens de déplacement ou de ressources humaines. Enfin, le personnel que ce soit au Mali, au Burundi ou au Bénin est souvent insuffisamment formé et compétent — en particulier pour ce qui est de l'environnement juridique et institutionnel de la décentralisation — pour assurer efficacement ses fonctions d'appui.

**Les modalités de recours aux services techniques sont parfois floues.** Les textes législatifs ne sont pas toujours très précis sur les modalités de recours aux appuis des services techniques par les collectivités. Ceux-ci sont-ils gratuits? Doivent-ils être rémunérés? Sur quelle base?

**Peu d'appuis existants.** Il existe peu d'appuis en direction des services de l'État pour leur permettre de remplir leurs fonctions auprès des collectivités locales. Les appuis existants auprès de ces services sont généralement orientés vers leur mission sectorielle, comme s'ils étaient toujours seuls responsables des activités dans leurs domaines techniques.

En Ouganda, via le modèle SWAP (*Sector Wide Approach*), les partenaires de coopération financent fortement le renforcement des compétences des services et de leurs personnels transférés au niveau des collectivités.



### **L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales : l'enjeu de la maîtrise d'ouvrage**

L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités locales est le point focal du partage des responsabilités entre l'État et ces dernières.

Le processus de décentralisation devrait permettre une meilleure efficacité de la mise en place des services et une meilleure cohérence au niveau des territoires. Cela signifie que l'État et ses services doivent accepter d'une part, l'autonomie de décision des collectivités dans la mise en place des infrastructures relevant de leurs compétences (exprimées via leur plan de développement) et, d'autre part, l'exercice de leurs tâches de maîtrise d'ouvrage (gestion des marchés, suivi des travaux, gestion des équipements).

Mais aujourd'hui le contexte institutionnel est souvent emprunt de confusion qui ne facilite pas le partage des responsabilités.

**Des confusions créées par l'État...** L'État n'a pas toujours clarifié les modalités de fonctionnement des programmes sectoriels en relation avec les collectivités locales; par ailleurs, malgré le transfert des compétences, l'État peut garder une influence forte sur la mise en œuvre effective des programmes.

### *Des incohérences au niveau des lois et décrets*

Au Mali et au Bénin, certains textes de politiques sectorielles ne sont pas conformes à la décentralisation, le rôle des collectivités est ignoré. C'est le cas par exemple pour la santé au Mali ou pour l'hydraulique au Bénin.

### *L'État continue parfois à décider ou à mener lui-même des programmes sectoriels sans consulter les collectivités*

Arguant de la difficulté pour les collectivités d'exécuter de manière efficace leurs compétences, l'État continue parfois à mener des programmes sectoriels



dans des domaines clés sans tenir compte de ces dernières. C'est le cas au Mali avec les programmes « Éducation » (PRODEC) et « Santé » (PRODESS) ou au Bénin avec des programmes « Hydraulique, santé et éducation ». Les plans de développement sont peu ou pas pris en compte par ces programmes basés sur une planification centralisée. Par ailleurs, les services de l'État participant peu à l'élaboration des plans locaux, ne peuvent « faire remonter » les préoccupations des collectivités jusqu'aux niveaux décisionnels de ces programmes. En Ouganda, il y a une articulation très forte entre plans de

développement locaux et politiques sectorielles. Cependant cette articulation est très fortement influencée par l'État. En effet, l'État qui finance, sous forme de dotations affectées, les plans d'investissement des collectivités oriente fortement leur contenu. L'État décide, de fait, ce que la collectivité pourra ou non mettre en œuvre. La tendance est que les collectivités se retrouvent exécutrices des décisions centrales.

### *L'État continue à gérer seul les financements*

Dans de nombreux cas, la gestion des financements des programmes sectoriels, même pour les compétences transférées, reste du domaine de l'État. Les fonds ne transitent pas par le budget des collectivités et les maires ne sont pas associés à la gestion. C'est le cas au Mali et au Bénin par exemple. L'argument avancé est la recherche d'efficacité dans la mise en œuvre des équipements. En Ouganda, les fonds transitent par le budget des collectivités. Les services techniques transférés aux collectivités restent cependant gestionnaires des fonds sectoriels au nom de l'État et ont donc un pouvoir considérable.

### *Une résistance face aux changements institutionnels*

Au Mali, au Bénin et au Burundi, les services de tutelle et les services techniques ont des difficultés à assumer les changements qu'a apporté la réforme de décentralisation dans leur positionnement. Habités à commander, à décider, ils vivent mal ce nouveau statut de conseiller qu'ils trouvent peu valorisant. Peu de formations ont été faites à leur endroit sur ce nouveau métier. Ainsi, la tutelle est

encore, dans la plupart des cas, à la fois absente lorsque le besoin s'en fait sentir, et paralysante lorsque les collectivités se montrent dynamiques. En Ouganda, les services sont en contact direct et permanent avec les collectivités. Représentant une part importante du personnel technique des collectivités, ils avaient néanmoins tendance à rendre compte directement à leurs ministères plutôt qu'aux collectivités qu'ils appuyaient. Cette tendance est en train de se renverser et les personnels commencent à accepter l'autorité des collectivités à leur égard.

... **Mais aussi par les partenaires au développement.** Nombre de bailleurs de fonds appuient à la fois le processus de décentralisation et des programmes sectoriels sans rechercher d'articulation particulière.

Leurs procédures par secteur, ajoutées à la volonté de rechercher efficacité et rapidité dans la mise en œuvre d'infrastructures et de services indispensables, les amènent à s'investir dans ces programmes sectoriels qu'ils jugent souvent plus efficaces. On se trouve là face à une forte contradiction.

Par ailleurs dans les projets, il n'est pas rare que le rôle des collectivités locales soit ignoré lors de la mise en place d'infrastructures.

Il en est de même pour ce qui concerne les services de l'État. Dans les cas — au Bénin par exemple — où les services techniques sont censés avoir un rôle de validation et d'accompagnement des planifications locales, plusieurs projets ou programmes ont créé des structures ad-hoc de validation des plans qui n'intègrent pas toujours les services étatiques.

Certains projets tentent pourtant une articulation entre les responsabilités des services de l'État, des collectivités et des communautés.

*Une coordination insuffisante des bailleurs et de leurs différents types d'intervention*

À part en Ouganda, où le SWAP associe étroitement les différents bailleurs de fonds dans le financement des politiques sectorielles et leur mise en œuvre par les collectivités, la coordination des actions des bailleurs, malgré des dispositifs de concertation sur la décentralisation, est faible. S'ils se concertent pour l'appui direct aux décentralisations, ils prennent peu en compte les expériences de leurs projets sectoriels pour alimenter la réflexion. Par ailleurs, beaucoup de bailleurs ne tirent pas suffisamment partie des expériences de leurs différentes formes de coopération (bilatéral, ONG, villes) en appui aux différents acteurs locaux et nationaux.

## Les leçons à tirer

Le partage des responsabilités entre État et collectivités est le fondement des processus de décentralisation dans ce sens qu'il est censé amener un développement plus efficace et cohérent. On remarque aujourd'hui, que le flou et la méfiance persistent dans les relations entre services de l'État et collectivités. L'inefficacité des services dans plusieurs pays est patente et dans d'autres leur pouvoir est disproportionné au regard des principes de décentralisation. Par ailleurs, l'articulation entre programmes sectoriels et collectivités en respectant l'autonomie de décision des collectivités et l'exercice de leurs rôles de maître d'ouvrage est encore à cons-

truire. Les partenaires techniques et financiers portent également une responsabilité puisqu'ils financent souvent plusieurs types de dispositifs renforçant par-là les incohérences. Il y a aussi nécessité de capitaliser les acquis de leurs interventions et de favoriser les échanges d'expériences.

Le problème de l'articulation entre approches sectorielles et décentralisation pose clairement la question de la volonté politique de l'État d'approfondir ou non le processus de décentralisation, les premières compétences transférées ne pouvant pas toujours être assumées dans des conditions normales par les collectivités. On peut tenter d'expliquer ou du moins questionner le manque de réactivité des États pour améliorer la situation :

- affaiblissement de la volonté politique de décentralisation? Peut-être le cas du Mali;
- manque de visibilité et de stratégie de l'État quant à la décentralisation? Manifestement le cas au Bénin;
- nouveauté de la réforme et difficultés à gérer de front des réformes institutionnelles d'envergure dans un pays toujours fragile? Dans ce cas de figure, se trouve clairement le Burundi;
- reprise en main par l'État de la décentralisation pour assurer plus d'efficacité mais au mépris de l'esprit de la réforme? Des prémices laissent entrevoir que l'Ouganda pourrait être dans cette situation.

Le renforcement des capacités des services de l'État et la déconcentration sont des éléments forts qui doivent être pris en compte pour renforcer leur crédibilité au niveau local et permettre aux collectivités d'assumer au mieux leurs compétences dans le respect des orientations nationales mais aussi de leur autonomie de décision.

Il faut dans tous les cas garder à l'esprit que l'État et ses services ont des difficultés à « lâcher le pouvoir » malgré toute l'ambition affichée par les textes. C'est quand les collectivités locales et les citoyens s'emparent réellement du pouvoir donné, processus plus ou moins long et chaotique, que l'État se voit contraint de remettre dans les mains de ceux-ci ce qu'il a promis.

## La participation des citoyens et ses modalités d'expression

La démocratie locale, la plus grande participation des citoyens aux affaires locales, la valorisation des initiatives locales font souvent partie des objectifs fondamentaux des réformes de décentralisation. Mais qu'en est-il dans la réalité? Quelles formes de gouvernance locale sont mises en œuvre?

### Des principes qui s'expriment dans les règlements et les dispositifs institutionnels

Dans les quatre pays étudiés, des règlements et des dispositifs organisent la participation des citoyens à la vie locale.

**Différents niveaux électifs ou de représentation des citoyens.** Dans les pays visités, il existe différents niveaux de représentation.

- les niveaux de collectivités territoriales avec des conseils élus ;
- des niveaux de représentation élus qui ne sont pas des collectivités territoriales : le Conseil collinaire au Burundi ; le *village council*, et le *parish council* en Ouganda ; le Conseil de quartier ou de village au Bénin ;
- des niveaux de représentation non élus : au Bénin, le Conseil départemental de concertation et de coordination, le Conseil d'arrondissement ; au Burundi, le Comité communautaire de développement dont la désignation et la composition sont encore en débat.

**Des dispositions électorales prévoyant la participation des femmes et des minorités.** En Ouganda, il est prévu que les conseils des collectivités doivent comprendre un tiers de femmes. Par ailleurs, il est également prévu que deux au moins des conseillers dans chaque instance représentent les jeunes, deux autres des personnes handicapées, l'une de ces personnes dans chacune des deux catégories pouvant être une femme. Cependant, l'exercice de fonctions au sein des conseils étant conditionné par un niveau minimum d'éducation, beaucoup de femmes rurales sont de fait inéligibles.

Au Burundi, le code électoral exige que les instances élues au niveau national comprennent  $\frac{1}{3}$  de femmes. Cette obligation n'est pas reportée au niveau des instances locales : commune, Conseil collinaire. Par ailleurs, une représentation des trois ethnies présentes au Burundi (Hutu, Tutsi, Twa) est obligatoire dans chaque instance, nationale ou locale.

Aucune disposition de ce genre n'est prévue ni au Bénin, ni au Mali.

**Des textes juridiques réglementant la participation.** Les lois et décrets prévoient la participation des habitants lors d'événements importants de la vie des collectivités de base.

Au Mali, il est prévu une planification participative (triennale) et un débat public annuel sur le budget de la commune. Les chefs de villages, de quartiers ou de fractions doivent être consultés pour toute question relative à l'environnement,

l'hydraulique, l'agriculture, l'aménagement du territoire...

Au Bénin, le Conseil départemental est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes, et sur leur mise en cohérence avec les programmes nationaux. Il délibère dans 5 domaines : le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement, la protection de l'environnement, les équipements collectifs, la modification des limites territoriales du département et les conflits intercommunaux.

En Ouganda, les niveaux village et *parish* réalisent leur planification triennale qui est priorisée puis intégrée dans le plan d'investissement du *sub-county* puis du district.

Au Burundi, il est prévu que le Comité communautaire de développement appuie la commune dans l'élaboration de son plan.

**Des autorités traditionnelles présentes dans les textes.** Il n'est pas prévu généralement de place spécifique ou de représentation des chefferies mais un rôle pour les autorités traditionnelles est prévu dans les textes de certains pays. Au Burundi, il est indiqué dans la loi de décentralisation que les communes devront gérer un certain nombre d'affaires avec l'appui des conseils des sages. Au Mali, les chefs de villages ou de fractions participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement concernant leurs communautés et interviennent dans le recouvrement des impôts et taxes.

Dans les textes, les différents modes d'organisation sont ignorés ainsi que les spécificités sociales et géographiques à l'intérieur des pays. Au Mali cependant les modes d'organisation sédentaires (villages) et nomades (fractions) sont mentionnés. Dans les pays visités, aucune zone ou région ne dispose de statut particulier, ni de mode de représentation spécifique.

### ■ La planification participative, base de l'expression des citoyens

La planification locale est le principal terrain d'expression de la participation des citoyens.

Prévue précisément dans les textes au Mali, en Ouganda ou au Burundi, elle doit être réalisée à des rythmes annuels ou pluriannuels. Les plans locaux de développement sont censés refléter les besoins et les initiatives des habitants et de leurs organisations.

En Ouganda, le processus de planification participative annuel est défini précisément du village jusqu'au district. Des sessions de formation à la planification et à la participation des citoyens sont régulièrement organisées pour les élus locaux par le *Ministry of Local Government* (via des prestataires privés) et un guide a été élaboré par le même ministère.

Au Mali, la planification participative est également spécifiée dans les textes et le dispositif national d'appui aux collectivités locales doit, conformément à ses mandats, appuyer les communes dans l'élaboration du plan de développement économique et social de manière participative.

Au Burundi, des expériences de planification locale participative via les Comités communautaires de développement ont été menées sur le territoire avant

l'avènement de la décentralisation. Leurs principes ont été repris dans les textes de la réforme.

Au Bénin, la loi est muette sur l'implication des populations dans le processus d'élaboration des plans de développement mais plusieurs projets et programmes ont appuyé ces dernières années les collectivités à mettre en place une planification participative.

### Mais la participation des citoyens à la vie des collectivités est bien en deçà des objectifs affichés

Même si les dispositions législatives et réglementaires existent dans les différents pays, avec plus ou moins de précisions, dans les faits la participation des citoyens est en deçà des objectifs affichés. Les causes en sont multiples.

**De manière générale, les structures officielles de participation fonctionnent irrégulièrement.** Certaines ne fonctionnent pas du tout, faute de moyens ou de volonté politique.

Au Burundi, les conseillers collinaires, élus au suffrage universel et représentant à la base des habitants des collines<sup>1</sup>, sont à l'heure actuelle souvent considérés par le Conseil communal essentiellement comme des « petites mains » au service de la mairie. Certains administrateurs considèrent même ces élus comme du personnel de la commune.

Au Bénin, l'élection des Conseils de quartier ou de village n'a pas été organisée à ce jour. Les Conseils d'arrondissement, de ce fait, ne correspondent pas davantage au cadre prévu de représentation des communautés et des territoires. Au niveau départemental, le Conseil départemental de concertation et de coordination connaît des difficultés de fonctionnement qui tiennent au fait que ses réunions sont normalement financées par le budget de l'État. L'absence de moyens propres des préfectures ajoutée aux contraintes budgétaires de l'État central font que ce dispositif est peu fonctionnel.

Par ailleurs ces instances officielles sont souvent négligées par les interventions de développement. Le mauvais fonctionnement des instances de participation officielles est renforcé par la tendance des différents projets et programmes à créer « leurs » comités, sans volonté particulière de renforcer ou de faire évoluer ceux prévus par les textes.

**Les citoyens sont peu informés de leurs droits et du fonctionnement des collectivités.** Les citoyens, les organisations de la société civile font l'objet de peu d'appui et de formation pour leur permettre de comprendre leurs droits et devoirs, de participer valablement dans les processus, et d'exiger le compte-rendu des actions mises en œuvre par leurs élus.

Par ailleurs, même si les citoyens ont participé

1. En fonction du nombre de collines dans une commune, il peut y avoir plusieurs dizaines de conseillers collinaires.



à l'identification des actions à mettre en œuvre au niveau de la collectivité, ils ont peu l'occasion d'être informés du devenir des décisions prises et participent très peu à l'évaluation de ce qui a été réalisé.

Cependant, les expériences d'appui dans le sens de l'information des citoyens et de la meilleure connaissance de leurs droits, en particulier dans la planification locale, ont donné des résultats forts intéressants.

**Une application mécanique de la planification participative dans certains cas.** Il est constaté des distorsions de l'esprit des planifications participatives dans certains pays.

En Ouganda, le système de planification, « bien huilé », est devenu technocratique. Le système permet de mettre en place des infrastructures, mais sans que la population soit vraiment participante. Les plans se résument à des « *shopping-lists* » peu ancrées dans une stratégie de développement. Les catégories de la population

les plus démunies sont peu considérées. Les niveaux les plus bas de planification se réunissent conformément aux procédures édictées sans consultation préalable de la population. Le guide de planification participative, pourtant assez précis, semble être peu utilisé.

Au Mali, les plans locaux de développement sont souvent élaborés en fonction des financements disponibles et de procédures exigées par le dispositif d'appui financier aux communes. La participation des citoyens à l'élaboration du plan n'est que très rarement vérifiée par la tutelle dont c'est pourtant le rôle.

Au Bénin, les procédures étant moins précises et la décentralisation plus récente, la dérive mécaniste n'est pas intervenue mais la planification locale est, dans les faits, totalement dépendante de l'appui des projets.

**Une relation ténue entre les citoyens et les conseillers qui les représentent au niveau des collectivités locales.** Dans tous les pays visités, il est remarqué que la relation entre les citoyens et les conseillers qu'ils ont élus pour les représenter au niveau des collectivités locales est très distante, voire inexistante. Les citoyens sont rarement interrogés par leurs conseillers sur leurs besoins ou initiatives et les stratégies qu'ils souhaitent voir mettre en œuvre pour le développement de leurs collectivités. Il n'existe généralement pas de rencontres régulières le permettant. Il faut cependant signaler l'exception du Burundi, où les dispositions de la loi prévoient des rencontres semestrielles entre Conseil communal et associations.

**La présence des femmes dans les instances locales reste faible.** De manière générale, l'implication des femmes dans les instances de décision reste faible.

À titre d'exemple, au Burundi, il y a 17 femmes administrateur communal sur 129 communes. Au Bénin les chiffres indiquent 48 femmes sur 1 199 élus commu-



naux (soit 4 %) et sur les 77 maires, deux seulement sont des femmes. Au Mali 16 % des conseillers municipaux sont des femmes et le nombre absolu de femmes présidentes de conseil est très faible : 8 maires sur 703, 2 présidentes de conseils de cercle sur 49 et aucune présidente d'assemblée régionale. Au Mali et au Burundi, si les procédures d'information et de consultation de la population sont relativement bien définies, il n'existe en revanche pas de règles pour la participation des femmes et des groupes marginalisés ou vulnérables. En Ouganda, la prise en compte de ces groupes est prévue par les textes et différentes modalités de formation ont été mises en œuvre pour que les planifications les prennent en compte. Les résultats, malgré tout, restent mitigés. Il est rapporté que les principaux participants aux instances locales sont essentiellement des « *not so poor* » et des hommes.

Il est difficile d'avoir des éléments sur la participation des femmes et des groupes vulnérables dans les instances de concertation locales. Il semble que l'appui des interventions de développement contribue à augmenter leur présence mais les projets eux-mêmes sont prudents sur l'analyse de leur véritable implication.

**La participation des chefferies traditionnelles, une opportunité inexploitée.** Il semble, la plupart du temps, que l'implication des chefferies coutumières dans la prise de décision soit surtout établie au niveau villageois, notamment pour la gestion des conflits (c'est le cas au Burundi, au Bénin ou au Mali) et l'établissement de conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles (au Mali par exemple).

Au Bénin, le positionnement des autorités nationales et locales est très souvent catégorique sur la non prise en compte officielle des pouvoirs traditionnels dans le fonctionnement des pouvoirs publics. La réalité est pourtant tout autre. Même s'ils disposent d'une autorité et d'une influence variables selon les localités, les pouvoirs coutumiers sont très présents. L'amertume ressentie par certains vis-à-vis de leur exclusion de la vie locale officielle les amène à utiliser leur influence sur la population pour bloquer des projets communaux. Les administrations locales sont alors, de fait, très souvent amenées à collaborer officieusement avec eux si elles veulent éviter un certain nombre de blocages institutionnels ou emporter l'adhésion des populations à leurs projets.

**Un foisonnement d'appuis et de méthodes en matière de planification locale qui manque de cohérence.** Nombre de projets et programmes dans les différents pays ont développé des procédures et des outils de planification participatifs. Ceux-ci ont indéniablement permis d'améliorer, dans les lieux où ils ont été utilisés, l'implication des habitants dans les diagnostics de la situation de leurs collectivités locales, et leur a donné l'opportunité de faire valoir leurs intérêts et besoins pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures.

Beaucoup de ces programmes ont très souvent développé leurs méthodes et leurs outils propres. La cohérence entre les interventions et avec les approches promues par les orientations nationales n'a pas toujours été recherchée.

**Des formations axées la plupart du temps sur les seuls élus.** Dans tous les pays, des efforts<sup>2</sup> de formation des acteurs ont été faits pour permettre la participation

2. En Ouganda, le *Ministry of Local Government* appuyé par différents donateurs a élaboré 27 (!) modules de formation à l'intention des gouvernements locaux dont 5 concernent la participation des acteurs à la base.

au processus de décentralisation et améliorer la gouvernance locale.

Cependant, que ce soit concernant les principes de la décentralisation, la planification participative ou l'implication des femmes et des jeunes, ces formations ont essentiellement été destinées aux élus en oubliant les autres acteurs de la société civile. Par ailleurs il est souvent reproché à ces formations d'avoir été de « la transmission de savoirs » sans effort d'adaptation aux spécificités du public, sans prise en compte de leurs savoirs préexistants et avec une faible adaptation aux réalités locales.

### Les leçons à tirer

La participation des citoyens est prévue dans les textes de décentralisation des pays visités et des dispositifs et des méthodes ont également été définis. Ceci est un acquis essentiel des réformes de décentralisation qui offre de réelles opportunités à l'expression de la démocratie locale.

Mais la plupart du temps, la problématique de participation de la société civile est traitée sous l'angle des procédures pour la mise en œuvre d'investissements et occulte les enjeux qui se posent en termes d'enracinement ou de consolidation de la décentralisation par la réelle implication des citoyens dans la définition de politiques et de stratégies et par la création de contre-pouvoirs locaux. La question du renforcement de la capacité des différents groupes de population à s'organiser, à mener leur propre analyse et à s'engager dans les processus de prises de décisions est peu traitée. On peut voir là une limite importante à une nécessaire appropriation de la réforme par les populations.

Cette question est pourtant au cœur du processus de décentralisation. Elle l'est aussi bien au Mali où la décentralisation est en œuvre depuis un certain temps et où la réforme doit s'enraciner dans la vie quotidienne des habitants qu'au Bénin où elle est encore en phase de démarrage et où les collectivités doivent faire la preuve de leur utilité vis à vis des citoyens. Elle l'est en Ouganda où l'efficacité des procédures mises en œuvre pour la construction d'investissements ne peut pas entièrement cacher le manque d'influence effectif que les citoyens ont sur les décisions aux différents niveaux du local. Enfin, au Burundi cet enjeu est particulièrement fort dans une période où le rétablissement de la confiance entre les communautés et le renouvellement de la légitimité de l'État sont d'une grande importance pour le maintien de la paix.

La construction de l'architecture institutionnelle des réformes est bien évidemment un point essentiel mais il s'agit aussi de convaincre et d'impliquer les populations, sous peine de voir l'efficacité et/ou la pérennité des décentralisations menacées si les citoyens ne se sentaient pas partie prenante du processus.

## Les ressources humaines et financières des collectivités territoriales

Quelles sont les ressources des collectivités locales? Qu'en est-il du partage des ressources entre les différents acteurs : État, collectivités, autres acteurs? Quels sont les acquis et difficultés des appuis apportés?

### Les ressources financières des collectivités

À l'exception de l'Afrique du Sud, les ressources des collectivités africaines sont extrêmement faibles : en moyenne, moins de 5 % des ressources de l'État, avec des variations très importantes entre les villes capitales, les grandes villes et les petites villes. Par comparaison, dans l'ensemble des pays en développement, la moyenne est d'environ 10 %<sup>1</sup>.

Les montants globaux des ressources font également ressortir les énormes disparités existant entre les pays d'Afrique. En 2005, il était estimé que le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élevait environ à 8,5 milliards d'€, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud (82 %) ; 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12 %) ; 500 millions pour les pays d'Afrique Subsaharienne (6 %).

1. Source : Banque Mondiale 2004.

**Transfert des ressources financières et mobilisation des ressources internes : l'enjeu de l'autonomie.** Le transfert de compétences suppose, dans la plupart des réformes de décentralisation, que l'État reverse aux collectivités les ressources qu'il utilisait pour exercer les compétences transférées.

#### *La situation du Mali, du Bénin et du Burundi: des transferts a minima*

En Afrique subsaharienne, de manière générale, les transferts de la part de l'État sont faibles :

- Au Mali, le transfert des ressources financières correspondant aux compétences maintenant exercées par les collectivités, n'est pas effectué. Il est prévu que le transfert des ressources concernant les secteurs de l'eau, de l'éducation et de la santé sera réalisé en 2007 mais il semble que les ni les modalités ni les montants à diriger du budget de l'État vers celui des collectivités ne soient établis clairement à l'heure actuelle. Une dotation de financement est donnée chaque année par l'État aux collectivités, les principes d'allocation se font sur la base de la taille des collectivités. Cependant cette dotation est variable en fonction des ressources disponibles de l'État ;
- Au Bénin, le principe du transfert des ressources de l'État vers les collectivités concernant l'exercice des compétences en matière d'enseignement primaire et en matière de santé et d'action sociale et culturelle est acquis sans qu'il se soit cependant concrétisé à l'heure actuelle. Un mécanisme transitoire d'appui financier de l'État aux collectivités locales a été mis en place pour une durée de 3 ans. Par ailleurs, il est prévu que certaines sources d'imposition soient transmises aux communes, celles-ci pouvant les collecter en leur nom. Les modalités ne sont pas encore clairement définies ;
- Au Burundi, il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition réglementaire pour

envisager concrètement un transfert de ressources humaines ou financières correspondant aux compétences communales. Les communes reçoivent une dotation de fonctionnement de l'État.

De fait le transfert des ressources qui paraît sain et équitable s'avère en réalité dans ces pays une source de blocage. En effet, les budgets des États concernés sont caractérisés, d'une part par l'insuffisance des ressources au regard des charges, d'autre part par un système comptable qui ne permet pas d'identifier les crédits précisément affectés à telle ou telle mission, et a fortiori à tel ou tel équipement. Les services de l'État gèrent la pénurie plus souvent qu'ils ne respectent les affectations budgétaires. Il est ainsi difficile voire impossible de déterminer les ressources qui

pourraient être transférées aux collectivités en même temps que les compétences. Les concertations organisées avec les différents ministères pour organiser les transferts de compétences achoppent à cette étape, compromettant l'ensemble du processus.

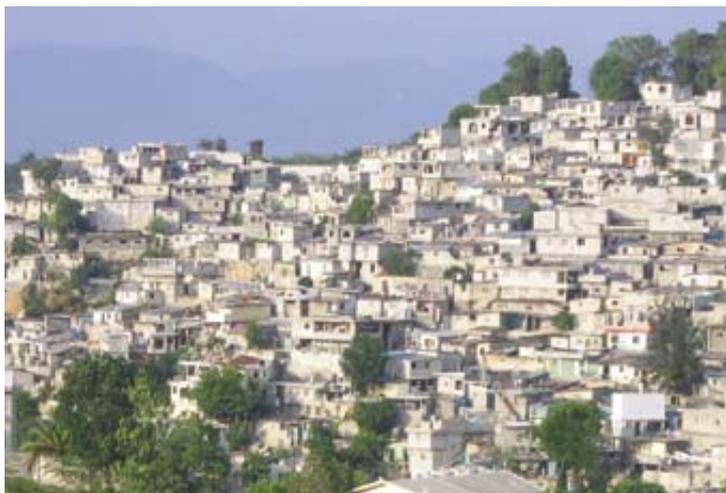
Ainsi, au Bénin, au Mali et au Burundi, la part des transferts n'est significative que pour les plus petites communes, qui ne disposent guère d'autres ressources, la fiscalité locale et la rémunération des services (pour les collectivités les plus importantes) représentent les principales ressources des collectivités. L'État encourage les collectivités locales à générer des

ressources propres. Cependant la mobilisation de ces ressources est difficile. Les causes principales en sont les suivantes :

- Dans les trois pays, on doit relever le peu de fiabilité des données de recensement qui ne permet pas d'avoir une idée précise du potentiel fiscal ;
- Au Bénin et au Mali, les services des Impôts et le Trésor public disposent de peu de capacités et aussi de motivation à effectuer les opérations de recouvrement. Au Burundi, à l'heure actuelle les administrateurs chargent les élus collinaires de cette tâche (ce qui n'est pas prévu par la loi) qui est pour eux peu valorisante aux yeux de leurs électeurs, du moins tant qu'il n'y a pas d'investissement réalisé ;
- Les contribuables ne s'acquittent pas volontiers de leurs obligations, alléguant de la faiblesse de leurs ressources et aussi du peu de visibilité qu'ils ont de l'utilisation des ressources collectées par la collectivité.

Ainsi, les collectivités locales, celles de base en particulier, se révèlent pauvres et disposent donc de peu d'autonomie. La faiblesse des budgets locaux amène une forte dépendance des collectivités vis à vis des financements extérieurs, qui entraîne elle-même un certain immobilisme dans la recherche de ressources propres. On indique au Mali que le processus de décentralisation serait financé à 90 % par des apports extérieurs.

*La situation de l'Ouganda : peu d'opportunités d'accès à des ressources propres*  
Dans les pays anglophones les transferts de l'État sont beaucoup plus impor-



tants. En Ouganda en 2004, ils représentaient 88 % des ressources des collectivités, et la tendance observée est celle d'un renforcement de cette dépendance. Les collectivités reçoivent de l'État trois sortes de dotations : les dotations affectées, les dotations non affectées et les dotations de péréquation. Plus de 90 % des dotations sont des dotations affectées et plus de 90 % de celles-ci sont consacrées au fonctionnement.

Par ailleurs, l'État a institué une politique d'incitation à l'investissement. Les collectivités qui exécutent au mieux la part de leur budget liée aux dotations affectées peuvent voir ces dotations augmenter, celles qui ne le font pas de façon satisfaisante voient a contrario leurs dotations diminuer.

Le reste (moins de 10 %) des ressources budgétaires des collectivités est constitué des impôts sur les activités et la propriété.

La *G-Tax*, qui représentait une grande part des ressources propres des collectivités, a été supprimée en juin 2005 par le Gouvernement en prévision de la campagne présidentielle. Cette suppression obère largement la capacité des collectivités de réaliser des activités sur ressources propres : c'est le cas par exemple pour l'éducation (contrôle des établissements scolaires) mais aussi le suivi des investissements, en particulier au niveau *sub-county*.

Ainsi en Ouganda, même si les collectivités disposent de ressources pour pouvoir exercer leurs compétences, elles sont de fait extrêmement dépendantes de l'État qui influe très fortement sur leurs décisions d'investissement et leur fonctionnement quotidien via les dotations affectées. Leur autonomie est donc très limitée.

Dans les quatre pays, la décentralisation fiscale est très peu avancée. L'État a préféré transférer des ressources qu'il ne possède pas toujours ou qu'il contrôle fortement plutôt que de donner le droit aux collectivités de collecter en leur nom certaines impositions suffisamment productives. La réforme fiscale dans ce sens connaît un fort recul en Ouganda. Au Bénin, elle connaît une timide mise en œuvre.

**Les appuis des intervenants : des outils variés.** Les appuis financiers aux collectivités mobilisent de manière importante les intervenants de coopération. Ils visent généralement à améliorer les ressources d'investissement des collectivités. Les outils sont divers, en fonction d'une part des orientations et politiques nationales et, d'autre part, des procédures internes des bailleurs.

#### *Les appuis aux dispositifs d'appui nationaux*

Au Mali, le dispositif d'appui financier aux collectivités, via le Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT) est l'outil de l'État malien pour le soutien à l'investissement des collectivités. Il est géré par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

Le FICT regroupe aujourd'hui les appuis de l'État et d'une dizaine de bailleurs de fonds alors qu'il en réunissait quatre à son démarrage. Les partenaires du Mali y versent leurs contributions à l'investissement des collectivités. Ils peuvent, en fonction de leurs propres orientations, décider d'affecter les fonds à une zone particulière ou à une thématique spécifique. L'ANICT se charge alors de faire les calculs de péréquation nécessaires pour affecter les fonds des autres bailleurs à

2. L'ANICT est un établissement public à caractère administratif.

d'autres régions ou thèmes.

Le dispositif national d'appui financier a été et reste incontestablement un outil de cohérence des interventions des bailleurs de fonds voulant soutenir la mise en œuvre de leurs compétences par les collectivités. Par ailleurs, il place véritablement l'État dans son rôle de garant de l'équité entre collectivités.

Les évaluations montrent que le FICT a été un outil déterminant pour le démarrage concret de la décentralisation dans le pays. Il a permis aux collectivités de mettre en place rapidement des investissements. Mais 7 ans après l'installation des premiers conseils élus, un certain nombre de critiques sont faites au dispositif, en particulier en relation avec ses domaines et critères d'attribution. Il est remarqué<sup>3</sup> que « le type d'investissements éligibles aiguille les collectivités vers certaines catégories d'ouvrages ce qui explique le peu d'actions portant sur l'environnement, la gestion des ressources naturelles ou encore l'économie, pourtant susceptibles d'améliorer les conditions de vie et également proches des préoccupations des populations ».

Un dispositif de ce type est en cours d'installation au Bénin et en instruction au Burundi.

#### *L'Aide budgétaire*

Conformément à la volonté du gouvernement ougandais, l'appui des partenaires du pays se réalise via le modèle SWAP (*Sector Wide Approach*). Les contributions des bailleurs sont ainsi versées dans des pots communs sectoriels visant l'amélioration des infrastructures et services. Le gouvernement via cette aide budgétaire finance le développement des domaines considérés au travers des investissements inscrits dans les plans des collectivités territoriales. La coordination de ces financements est assurée par le *Local Government Development Programme*. Les compétences nationales nécessaires à la gestion financière de l'appui budgétaire et au contrôle de son affectation ont été renforcées grâce à l'appui des bailleurs.

Dans le cas de l'Ouganda, les différentes évaluations le montrent, ce système a permis la mise en place de manière remarquable d'un nombre important d'infrastructures et d'équipements.

Le système permet aux deux partenaires (l'État et le bailleur) de remplir leurs objectifs communs : pour l'État financer sous son contrôle rapidement et efficacement des investissements correspondant à ses priorités, pour le bailleur pouvoir contribuer aux objectifs du millénaire sur lesquels il s'est engagé.

Cependant, on l'a vu précédemment, le système ougandais présente l'inconvénient de laisser en réalité très peu d'autonomie de décision aux collectivités et aux autres acteurs locaux qui tendent à devenir des exécutants du SWAP.

#### *Les fonds de développement*

Beaucoup de projets et programmes ont mis en place des fonds de développement dans leurs zones d'intervention avec l'objectif de financer les investissements des collectivités. Dans les pays visités, c'est particulièrement le cas au Bénin où il n'existe pas jusqu'ici d'autres outils de financement des investissements locaux.

Ces fonds semblent présenter un certain nombre d'avantages. Ils sont flexibles et permettent d'adapter les modalités et les procédures de financement aux spé-

cificités des collectivités locales. Ils permettent souvent de financer les projets des collectivités locales mais aussi ceux d'autres acteurs locaux. Ils favorisent l'apprentissage de la transparence, des systèmes de contrôle par la population de l'allocation des fonds étant souvent prévus. Ils contribuent au renforcement des capacités des différents acteurs : élus, personnels, services techniques (qui sont parfois sollicités pour donner leur avis sur les objets de financement), des services du Trésor (qui sont amenés à gérer la trésorerie des collectivités). Ils semblent plus respectueux des planifications locales et permettent l'expérimentation.

Ils ont également des inconvénients. Ils sont en effet fortement régis par les procédures internes des bailleurs, parfois plus que par les principes de décentralisation. Ils ne favorisent pas la cohérence : dans la même région, deux fonds de développement peuvent avoir des taux de contrepartie différents, des procédures différentes. Étant liés à des projets, leur viabilité est faible et ils ne favorisent pas non plus l'équité entre les collectivités, chaque projet affectant des fonds exclusivement à sa zone d'intervention sans que l'État n'ait la possibilité de faire de péréquation.



#### *L'aide budgétaire aux collectivités locales*

Certains bailleurs, en accord avec les autorités nationales, expérimentent l'aide budgétaire directe aux collectivités territoriales. C'est le cas, au Mali, de la Coopération suisse et de certaines coopérations décentralisées dont le partenaire est de niveau régional.

### **Les ressources humaines des collectivités**

#### **Des évolutions importantes dans certains pays.**

##### *Souvent des réticences ou une incapacité de l'État à effectuer le transfert*

Au Mali, le transfert des ressources humaines, prévu dans les textes, en relation avec les compétences transférées n'est pas effectif. Les modalités ne sont pas encore déterminées.

Au Bénin, la situation est particulièrement floue. La loi portant organisation des communes est laconique sur le personnel de celles-ci. Elle ne traite que de la fonction de secrétaire général mais évoque toutefois la possibilité pour les collectivités d'avoir leurs services techniques propres. Il n'est pas prévu explicitement de transfert des ressources humaines liées aux compétences transférées. Cependant, en proclamant que toutes les circonscriptions urbaines et les sous-préfectures sont érigées en communes, l'État a remis les personnels de ses anciennes circonscriptions administratives (sous-préfectures) aux collectivités locales même si aucun texte ne l'organise expressément et même si celles-ci n'étaient pas demandeuses. Les collectivités ont donc « hérité » d'un personnel qu'elles n'ont pas choisi, souvent

4. L'administrateur communal est un élu, désigné comme secrétaire du conseil communal.

âgé et plus familier des tâches de commandement que de développement. Dans les plus petites communes, la prise en charge de ce personnel peut représenter jusqu'à 60 % des recettes de fonctionnement. En conséquence, elles ne disposent plus des moyens nécessaires pour recruter le personnel cadre qu'elles souhaiteraient, pour notamment apporter un appui à l'exécution des mandats de planification du développement, de mobilisation des ressources fiscales, d'animation de la démocratie participative, etc.

Au Burundi, l'État a prévu le financement de deux postes de conseiller technique par commune recrutés par la collectivité. Par ailleurs, l'État rémunère l'administrateur communal<sup>4</sup>, qui cumule à la fois les tâches de maire (dans le sens où il exécute le programme de la commune et son budget sous le contrôle du Conseil communal) et de secrétaire général (dans le sens où il gère les services de la commune). Il est prévu le transfert des ressources humaines en même temps que celui des compétences mais aucune modalité n'est encore définie.

#### *Mais aussi des cas où l'État « joue le jeu »*

En Ouganda, les ressources humaines liées aux compétences ont été entièrement transférées aux collectivités. Elles sont transférées au niveau du district qui transfère lui-même les ressources nécessaires au niveau *sub-county*. Le district peut recruter, licencier et contrôler le personnel technique. Les dépenses afférentes à ce personnel sont assurées par l'État via les dotations affectées. Après une période transitoire où les personnels semblaient être plus enclins à rendre compte à leur ministère central qu'à la collectivité, la situation semble évoluer favorablement dans le sens d'une considération plus grande de la collectivité en tant qu'employeur.

L'État a donc joué le jeu du transfert et a véritablement doté les collectivités du personnel lié aux compétences.

Cependant, il est évident que l'importance de ces dotations influence fortement la structure et la taille des ressources humaines des collectivités. La disparition de la *G-Tax* qui rendait possible une adaptation des recrutements de personnel au besoin de chaque collectivité a augmenté la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'État central. Il apparaît aussi que si le niveau district est relativement bien doté, le niveau *sub-county* souffre souvent de manque de personnel.

#### *Les appuis techniques aux collectivités*

Les appuis techniques aux collectivités ont également mobilisé l'intérêt des intervenants de développement. Les soutiens apportés concernent essentiellement l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités, la gestion financière, la planification locale. C'est le cas de la plupart des projets et programmes visités.

Certains programmes se sont également attachés à appuyer la mobilisation des ressources propres des collectivités.

Les cibles principales des appuis sont les élus. Certains programmes appuient également les communautés pour la gestion des investissements réalisés. Ce dernier point reste un enjeu fort dans la plupart des pays pour assurer la viabilité des investissements, les collectivités étant souvent dans l'incapacité financière et organisationnelle d'assurer la gestion et l'entretien quotidien de manière efficace, efficiente et transparente.

Dans le cas du Mali, la plupart des intervenants ont soutenu le dispositif national d'appui technique aux collectivités. Le dispositif fait appel à des prestataires privés qui mettent à disposition des collectivités des agents de développement (les Centres de conseils communaux) pour le renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et la formation-accompagnement au fonctionnement des collectivités.

Il est remarquable que peu de programmes, de manière générale, s'intéressent à renforcer les capacités des personnels communaux, ce qui est en contradiction avec la recherche de viabilité.

### Les leçons à tirer

Les collectivités territoriales disposent de peu d'autonomie en ce qui concerne leurs ressources financières et humaines. Leurs ressources propres sont généralement faibles, soit parce que les citoyens s'acquittent mal de leurs impôts et que les collectivités et l'État sont mal organisés pour les collecter, soit parce que leur droit en matière de prélèvement de taxe est limité. La décentralisation financière est donc très peu avancée.

En matière de ressources humaines, à part en Ouganda, les personnels sont peu nombreux et peu formés.

La disponibilité en ressources financières et humaines et l'autonomie pour décider de leur affectation et de leur gestion sont des points essentiels qui, s'ils ne sont pas réglés, peuvent bloquer l'ensemble du processus de décentralisation et faire perdre de la crédibilité aux collectivités locales.

En termes d'appui financier, de nombreux outils existent qui présentent tous des avantages et des inconvénients au regard des objectifs qu'ils poursuivent.

Sans remettre en cause la légitimité du principe de l'aide budgétaire, on peut néanmoins s'interroger sur le risque de renforcement du pouvoir du niveau central sur celui décentralisé. Par ailleurs, après avoir constaté les résistances fortes au niveau des ministères à décentraliser le pouvoir et par conséquent les moyens, il apparaît qu'un appui conséquent doit être donné aux niveaux central et déconcentré pour que la gestion des ressources budgétaires puisse effectivement permettre à celles-ci d'arriver au niveau local sans trop de déperditions.

Les dispositifs nationaux d'appui aux collectivités présentent l'intérêt de pouvoir fédérer les interventions des bailleurs et permettre à l'État de jouer son rôle quant au respect de l'équité entre les collectivités. Ils peuvent cependant présenter l'inconvénient d'être trop rigides et d'influencer très fortement les décisions d'investissement des collectivités qui, en conséquence ne tiennent plus toujours compte des besoins de leurs populations.

Les fonds de développement local et les appuis directs aux collectivités territoriales posent la question de la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, ces financements additionnels étant difficilement comptabilisables par l'État. Ils offrent toutefois aux collectivités territoriales une marge d'autonomie par rapport aux dispositifs nationaux, qui leur permet d'être plus actives dans leur développement et d'accroître ainsi leurs capacités propres de maîtrise d'ouvrage. Ils présentent aussi l'avantage de l'expérimentation et permettent indiscutablement de nourrir la réflexion au niveau national.

Un des éléments forts des leçons à tirer est la nécessité de la complémentarité. Il apparaît qu'en fonction du degré d'appropriation du processus de décentralisation par les différents acteurs et des capacités de ceux-ci, différents outils peuvent être mis en œuvre à des états d'avancement différents du processus mais aussi concomitamment pour répondre à des besoins spécifiques. Les fonds de développement mis en place par les projets présentent un avantage certain, celui de l'apprentissage de la gestion des fonds publics par les collectivités — et aussi par les autres acteurs — et la définition de procédures transparentes. Les dispositifs nationaux d'appui financier peuvent permettre d'amener la mise en place rapide d'investissements et la cohérence nationale. L'aide budgétaire a tout son intérêt si elle est accompagnée des appuis nécessaires pour être gérée de manière souple — en tenant compte des besoins exprimés par les collectivités — et équitable — en s'assurant que les financements arrivent au niveau local. Enfin les appuis directs aux collectivités permettent l'expérimentation et aussi la couverture de besoins non pris en compte par les dispositifs nationaux ou l'aide budgétaire, à condition que leur mise en place soit clairement en adéquation avec les politiques nationales et les orientations de l'État.

Concernant les ressources humaines, à part en Ouganda où l'État a réellement joué le jeu du transfert, il y a nécessité de « dégraisser » le niveau central pour renforcer le niveau local. Là aussi il semble que les résistances dans la fonction publique soient assez fortes, les fonctionnaires préférant travailler dans la capitale plutôt que dans les régions.

De manière générale, les appuis à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion financière apportés directement par les projets et programmes ou par les dispositifs nationaux ont fortement contribué à l'amélioration des capacités des collectivités. Ces appuis sont un complément indispensable, encore à l'heure actuelle, aux appuis financiers. Cependant, un effort sur des formations plus en accord avec les réalités locales, sous forme de transfert de savoir-faire et en accompagnement des acteurs sur le terrain, apparaît encore nécessaire.

Cependant, il faut remarquer que dans de nombreux cas, les seuls élus ont été privilégiés et que les personnels communaux et ceux des services techniques ont souvent été négligés. Il apparaît pourtant que quand le renforcement de leurs capacités a également été traité, la mise en œuvre des compétences des collectivités en a été fortement facilitée.

La difficulté principale aujourd'hui reste pour les collectivités de mobiliser des ressources propres. L'amélioration de la transparence de leur fonctionnement et de leur décision vis à vis des citoyens est un enjeu fort pour améliorer cette situation.

## En conclusion : Les étapes et les conditions pour la réussite des décentralisations

Les réformes de décentralisations sont des processus en pleine évolution. Cette progression n'est pas linéaire, il faut compter avec des périodes de stagnation, voire de retour en arrière, mais on peut cependant en distinguer les principales étapes.

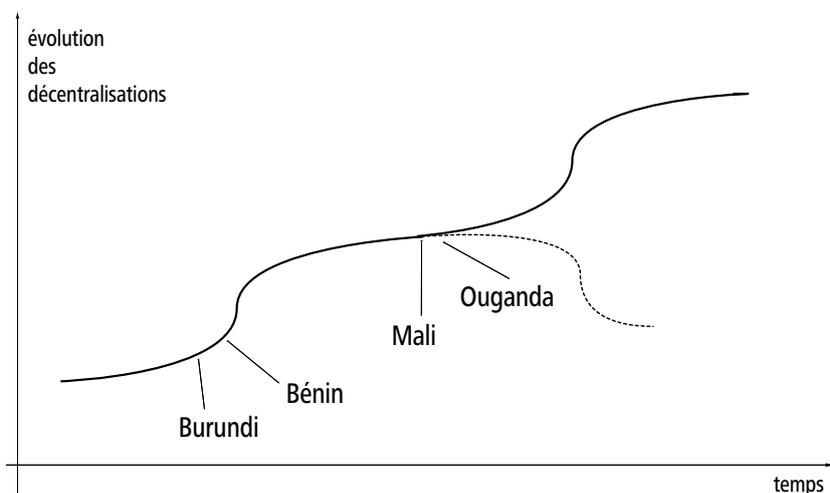
Rappelons nous que la décentralisation représente une refonte radicale des relations entre l'État et ses citoyens, qu'elle offre non seulement des espoirs d'un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance mais aussi qu'elle est porteuse de promesses d'une plus grande efficacité et efficacité dans la fourniture de services adaptés aux besoins locaux.

### Les étapes dans l'évolution des processus de décentralisation

Si l'on considère les pays étudiés, on peut schématiquement distinguer trois étapes dans l'évolution des processus de décentralisation : la première correspond au démarrage du processus, y compris sa préparation (Burundi). La deuxième étape correspond à l'installation des collectivités locales, une fois le cadre législatif établi, et à leur montée en puissance (Bénin). On remarque qu'après la préparation, le lancement de la réforme et l'installation des collectivités décentralisées, les pays traversent souvent une période où le processus semble stagner (Ouganda, Mali). C'est ce que nous avons nommé la recherche d'un « second souffle », troisième étape, qui doit permettre d'engager une phase de consolidation et d'approfondissement de la décentralisation.

À ce stade, les risques qui pèsent sur la viabilité et sur la pérennité des processus de décentralisation n'ont pas disparu, bien au contraire. L'approfondissement des réformes et leur ancrage dans la société nécessitent plus que jamais une prise de conscience sincère et un effort réel pour remplir les conditions nécessaires à la réussite des décentralisations.

Étapes d'évolution des décentralisations



## Trois conditions principales pour la réussite des décentralisations

Pour apporter une plus grande efficacité dans l'offre des services, une meilleure gouvernance locale et contribuer à la réduction de la pauvreté et à la consolidation de la paix sociale, trois conditions principales doivent être remplies.

**Première condition : L'implication effective des citoyens dans les processus.** Les réformes de décentralisation ont été largement menées et contrôlées par l'administration centrale, même si dans certains cas le processus a été inspiré par l'exigence de la population d'une redéfinition des rapports entre l'État et ses citoyens. La population locale doit s'approprier la réforme pour veiller à ce que l'esprit de la décentralisation soit respecté, que les dispositions juridiques formelles reflètent ses préoccupations et les réalités dans lesquelles elle vit et que ces dernières soient appliquées. Pour y parvenir de façon efficace, la population doit acquérir un certain nombre de compétences et d'aptitudes, en particulier une bonne compréhension des textes relatifs à la décentralisation. Les citoyens doivent avoir une meilleure compréhension des enjeux et de la manière dont ils peuvent participer et intervenir efficacement au niveau local dans les processus de prise de décisions qui affectent leur vie et leurs moyens d'existence. Fondamentalement, la population locale doit avoir foi dans les réformes et les opportunités qu'elles offrent, être convaincue qu'elle est capable de jouer un rôle important et demander aux collectivités de lui rendre compte de la gestion des affaires locales.

La réalisation de cette condition est un défi majeur. La pauvreté et l'analphabétisme, surtout en zones rurales et parmi certaines couches sociales, freinent la participation active et informée des populations locales. Là où l'information existe, elle apparaît souvent dans un format ou une langue qu'elles ne comprennent pas.

Une attention particulière est nécessaire pour assurer une participation équitable de tous les citoyens, hommes et femmes et les groupes sociaux marginaux et vulnérables comme les pasteurs, les jeunes, les castes, les migrants, etc.

**Deuxième condition : La volonté et la capacité des collectivités locales d'appliquer les principes de bonne gouvernance et d'offrir à leurs citoyens des services satisfaisants et abordables.** Selon les lois de la décentralisation, les collectivités locales doivent assurer des services sociaux et économiques (santé, alimentation en eau, éducation, etc.) sur la base de plans de développement locaux. Selon la loi, elles sont censées s'acquitter de ces services dans la concertation et l'équité, en veillant à la pleine participation des communautés qui relèvent de leur autorité.

À court terme, le succès de la décentralisation dépend largement de la mesure dans laquelle la population locale constate qu'elle apporte des avantages tangibles. Étant donné les niveaux de pauvreté actuels, cette population, qui perçoit les principes de la gouvernance démocratique comme essentiels à l'expression de ses initiatives, veut aussi voir mises en œuvre des mesures concrètes susceptibles de résoudre ses problèmes quotidiens : installations sanitaires et éducatives inadéquates, alimentation en eau insuffisante, manque d'opportunités en matière d'emploi, de

débouchés commerciaux et d'investissement, chaussées impraticables, etc. Si les collectivités locales ne peuvent répondre à ces questions, cela compromettra gravement leur légitimité et la possibilité d'opérer des changements structurels dans le mode de gestion des affaires locales.

Sur le terrain, les élus locaux connaissent de grandes difficultés d'ordre théorique et pratique pour relever les défis et réaliser leurs missions. C'est un défi majeur, surtout dans les zones rurales reculées, que de payer le coût du développement local et la mise en œuvre de services publics. L'État et la communauté des bailleurs devront certainement continuer à prendre en charge la plupart de ces dépenses. Néanmoins, à long terme, il faudra trouver des sources de revenus durables au niveau local afin d'assurer la pérennité de la maîtrise d'ouvrage des collectivités ainsi que leur capacité à répondre aux priorités locales.

Il est essentiel de renforcer les capacités des autorités locales pour répondre à ces défis et leur permettre d'agir en adoptant une démarche participative, transparente et durable pour réussir à gagner la confiance et la reconnaissance de la population locale, et, à terme, développer et renforcer leur autonomie financière. Dans beaucoup de cas, cependant, ces autorités manquent d'expérience en matière de conduite de processus de planification participative. En outre, les outils à l'utilisation desquels elles sont formées n'abordent pas de façon explicite les problèmes d'équité ou ne tiennent pas compte du fait que les communautés rurales sont souvent très différenciées. C'est pourquoi les collectivités locales ne traitent pas de façon appropriée les spécificités de certains groupes sociaux comme les femmes, les jeunes ou les éleveurs transhumants.

Malgré leur importance, les outils et procédures pratiques ne suffisent pas pour permettre aux organes des collectivités locales de s'acquitter de leurs responsabilités. Les conseillers locaux et autres agents de l'administration doivent croire aux principes démocratiques, tandis que la population locale doit exercer une pression constante sur les conseillers pour les amener à appliquer les principes de bonne gouvernance.

**Troisième condition : La volonté et la capacité de l'État central de fournir un cadre institutionnel favorable qui donne l'autorité et les pouvoirs de décision au niveau local.** Les lois de décentralisation varient considérablement d'un pays à l'autre. D'une manière générale, les différentes législations sur la décentralisation permettent la création de collectivités territoriales légalement reconnues, dotées d'un budget et d'un personnel propre, ainsi que des pouvoirs de décision sur un éventail de domaines relevant directement de leur compétence. Dans la plupart des cas, ces lois reconnaissent le principe de subsidiarité et la nécessité de faire en sorte que le transfert de responsabilités s'accompagne d'un transfert simultané de ressources.



Toutefois, dans la pratique, ces engagements politiques en faveur d'un transfert de compétences varient d'un pays à un autre. En Ouganda, par exemple, il y a un transfert complet d'autorité vers les collectivités locales tandis que dans d'autres pays le transfert est partiel (Bénin, Mali), de plus souvent limité à cause de la lenteur des administrations centrales à mettre en place les réglementations et les décrets d'application nécessaires (le cas du Mali). De surcroît, l'absence d'un pouvoir effectif des collectivités locales sur le contrôle de leurs ressources financières compromet leur viabilité économique et nuit à la légitimité du processus de décentralisation aux yeux de la population locale.

Un autre problème apparaît dans l'approche au coup par coup, sans plan d'ensemble, adoptée par beaucoup de pays en matière de réforme institutionnelle, qui entraîne beaucoup de confusion et de contradictions entre les lois sectorielles spécifiques et les dispositions de la décentralisation. Dans certains pays, bien que les réformes accordent des pouvoirs aux collectivités pour leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres plans de développement, la forte présence des SWAPs et la concentration des fonds au niveau central limite leur autonomie dans la pratique. Cette centralisation de l'autorité constitue un obstacle à la recherche de solutions efficaces et créatrices pour une gestion décentralisée des ressources.

Enfin, il existe peu de mécanismes institutionnels en dehors du Parlement, qui permettent réellement à la population locale et aux groupes de la société de participer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et de la législation nationale. Compte tenu du fait que la décentralisation reste un processus récent en Afrique, il importe de suivre de près ses évolutions sur le terrain et de traduire ces informations dans la conception des politiques au niveau national, de manière qu'elles intègrent les pratiques et les attentes locales.

La réalisation de ces trois conditions requiert de la part de la communauté des bailleurs de fonds un engagement durable à fournir un appui continu et coordonné. Cet appui devrait être essentiellement consacré au renforcement des capacités de la population locale et des organismes élus des collectivités pour leur permettre de conduire leurs propres programmes de développement d'une manière équitable et durable, tout en accompagnant les États afin de les amener à définir et à adopter des politiques qui soutiennent la démocratie et le développement au niveau local.



*l'institut de recherches et d'applications des méthodes de développement*

[www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

IRAM Paris (siège social)

49, rue de la glacière 75013 Paris

téléphone : + 33(0)1 44 08 67 67 – télécopie : + 33(0)1 43 31 66 31

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)

IRAM Montpellier

Parc scientifique Agropolis – Bâtiment 3 – 34980 Montferrier-le-Lez

téléphone : + 33(0)4 99 23 24 67 – télécopie : + 33(0)4 99 23 24 68

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)