

LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE



Définitions



Objectifs



Expériences

SOMMAIRE

21 LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

21 DÉFINITIONS

- 21 La décentralisation
- 21 Les collectivités territoriales

23 OBJECTIFS ET PRINCIPES

- 23 Objectifs
- 23 Principes

25 DES TRANSFERTS OBLIGATOIRES

- 25 Le transfert des compétences de l'État aux collectivités
- 26 Le transfert des ressources financières

26 LES ÉTAPES DE MISES EN ŒUVRE D'UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

- 26 Élaborer les textes de loi
- 26 Définir le découpage territorial
- 27 Informer les citoyens
- 27 Tenir les élections locales
- 27 Définir et mettre en place un dispositif d'accompagnement des collectivités
- 28 Suivre, évaluer, faire évoluer en fonction des résultats

29 LES EXPÉRIENCES

29 PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA DÉCENTRALISATION AU TCHAD

- 29 Les niveaux de collectivités et le découpage territorial
- 30 Le statut des collectivités territoriales et leurs compétences
- 31 Les Assemblées locales
- 31 Les finances
- 31 Le rôle des autorités traditionnelles et coutumières
- 32 L'information de la population
- 32 L'accompagnement des collectivités

33 CE QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES DES AUTRES PAYS

- 33 Une réforme appréciée par les citoyens
- 33 Un partage des responsabilités souvent long à mettre en œuvre
- 34 La participation des citoyens
- 36 Des moyens souvent limités
- 37 La transparence, indispensable à la confiance entre élus et citoyens

39 POUR PLUS DE PRÉCISIONS

39 LE POURQUOI DE L'AVÈNEMENT DES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

- 39 Des points communs
- 40 Des spécificités marquantes qui influent sur les objectifs

42 DES DIFFÉRENCES ENTRE LES SYSTÈMES DES PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES

43 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RÉFORMES DANS QUELQUES PAYS

LA DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

DÉFINITIONS

LA DÉCENTRALISATION

Le terme de décentralisation fait référence aux processus politiques, administratifs et juridiques de réforme des institutions d'un pays qui engagent des transferts de pouvoirs d'un niveau central à un niveau local, de l'État à des collectivités territoriales. Celles-ci disposent d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget. Leurs dirigeants sont élus par les citoyens. Les collectivités territoriales agissent généralement sous le contrôle, plus ou moins rapproché, d'un représentant de l'État (l'autorité de tutelle). Ce représentant n'est pas un supérieur hiérarchique, il vérifie simplement si les actes des collectivités sont légaux.

Il ne faut pas confondre la décentralisation avec la déconcentration. La déconcentration consiste aussi en une délégation de pouvoirs à des agents ou organismes locaux, mais ces derniers relèvent de l'administration d'État. À la différence de la décentralisation, ils sont soumis à son autorité et ne disposent d'aucune autonomie.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont des structures administratives, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution, des lois et des décrets.

En fonction des choix qui ont été faits lors de la définition des politiques de décentralisation, il peut y avoir plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Il peut exister, par exemple, la communauté rurale, la commune, le département et la région.

Composition des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont composées :

- d'une assemblée délibérante élue généralement au suffrage universel direct (par exemple les conseils municipaux) ;
- d'un pouvoir exécutif, le plus souvent élu en son sein par l'assemblée (le maire et ses adjoints par exemple).

Les critères qui les définissent

Une collectivité territoriale est définie par 3 critères :

- 1 Elle est dotée de la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice.** De ce fait, elle dispose de l'autonomie administrative, c'est à dire qu'elle peut disposer de son propre personnel et qu'elle a son propre budget. Au contraire, les ministères, les services de l'État déconcentrés ne sont pas des personnes morales. Il s'agit seulement d'administrations émanant de l'État.
- 2 Elle détient des compétences propres** – le droit de faire certains actes, de décider de certaines choses – qui sont définies par la loi. Une collectivité territoriale n'est pas un État dans l'État. Elle ne détient pas de Souveraineté et ne peut pas se doter, de sa seule initiative, de compétences ou d'assemblée nouvelles.
- 3 Elle détient un pouvoir de décision,** qui s'exerce par délibération au sein de son conseil constitué de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par le pouvoir exécutif.

Le terme de collectivité territoriale est le terme aujourd'hui le plus fréquemment utilisé dans les textes de lois. Mais dans le langage courant, on parle aussi de collectivité locale. Ces deux termes recouvrent la même chose.



OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA DÉCENTRALISATION

LES OBJECTIFS

La décentralisation se base sur l'idée que des décisions prises avec une plus grande participation des citoyens répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société que celles prises uniquement par des autorités situées au niveau central.

La mise en place de collectivités territoriales vise généralement à :

- **renforcer la démocratie locale** en donnant aux citoyens la capacité et la légitimité pour participer aux décisions qui les concernent au niveau local mais aussi pour peser sur les orientations nationales qui influent sur la gestion des territoires qu'ils habitent ;
- **favoriser la mise en place de services aux populations** dans les domaines économique, social, culturel... qui correspondent à leurs attentes ;
- **favoriser l'expression des initiatives** en mobilisant les énergies, les idées et les moyens des acteurs publics et privés pour le développement du territoire de la collectivité.

LES PRINCIPES

La décentralisation est sous-tendue par 4 grands principes :

1 Le partage des responsabilités entre l'État, les collectivités et les citoyens

Ce principe est régi par la notion de **subsidiarité** : ce que les citoyens peuvent faire à leur niveau ils le font, ce qu'ils ne peuvent pas faire parce cela demande des moyens, des capacités qu'ils n'ont pas, c'est la commune qui le fait. Si mettre en œuvre l'action souhaitée demande des capacités ou des moyens que la commune n'a pas et que les effets attendus concernent un territoire plus étendu que celui de la commune, c'est le département qui agit, etc. Si l'action est d'intérêt national, c'est l'État qui la met en œuvre. *[voir exemple en page suivante]*

Exemple

Dans beaucoup de pays, le système éducatif se répartit selon les différents niveaux comme suit : la prise en charge des jeunes enfants est du fait de la famille. L'éducation primaire qui demande des capacités particulières et qui concerne les enfants d'un grand nombre de familles est à la charge de la commune. Dans la même logique et si les différents niveaux de collectivités existent, l'éducation secondaire est à celle du département et les lycées de la région. Enfin la formation universitaire est gérée par l'État.

2 Le choix, libre et selon des modalités transparentes, par la population de ceux qui seront chargés de gérer leurs collectivités.

Cela signifie la tenue d'élections au suffrage universel selon des modalités codifiées par une loi et des décrets d'application.

3 La participation active des citoyens en direct et via leurs représentants élus.

Cela veut dire que les citoyens doivent être consultés pour des prises de décision importantes en direct ou via leurs associations : les orientations de développement de la collectivité, la localisation d'investissements, les modalités de gestion de ceux-ci... et qu'ils participent ensuite à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

4 La gestion transparente des collectivités (prise de décision, gestion des ressources...) selon des règles connues de tous et conformes aux orientations et lois qui régissent le pays.

Cela signifie que la loi prévoit les modalités de gestion des collectivités, que des modalités sont prévues pour que les citoyens aient accès à l'information et puissent protester si ces règles ne sont pas respectées.

Ainsi, les réformes de décentralisation sont avant tout des réformes politiques. Elles changent profondément la répartition du pouvoir entre l'État et les citoyens.

DES TRANSFERTS OBLIGATOIRES

Pour que la décentralisation puisse réellement être mise en œuvre, il faut qu'il y ait le transfert des compétences de l'État aux collectivités.

LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS

Par le transfert des compétences, le pouvoir central abandonne une partie de ses prérogatives aux collectivités territoriales. Ainsi, dans un certain nombre de domaines sectoriels (par exemple : la santé, l'éducation, l'hydraulique, l'environnement...) les responsabilités de planification, de financement et de gestion sont données aux collectivités territoriales. Ce transfert vise à améliorer la fourniture de services publics.

Les collectivités deviennent ainsi les maîtres d'ouvrage d'infrastructures et d'équipements. La maîtrise d'ouvrage veut dire qu'elles en ont la responsabilité : elles décident, planifient, mettent en œuvre, financent tout ou partie de l'action puis la gèrent. Elles peuvent déléguer la gestion à des structures privées, à des associations d'usagers.

Les compétences transférées par l'État sont prévues par la loi et c'est donc le pouvoir central qui décide de partager ses compétences avec les collectivités territoriales. Les compétences sectorielles transférées peuvent être mises en œuvre par les collectivités quand les décrets d'application de la loi qui précisent leurs modalités d'exécution sont publiés.

Exemple

Certains domaines peuvent être partagés entre l'État et les collectivités. Dans beaucoup de pays, les communes deviennent responsables de la mise en place des bâtiments des écoles primaires et de leur entretien. Cependant, les enseignants continuent à être formés, affectés et payés par l'État. C'est l'État qui décide des règles d'affectation des maîtres : par exemple, il ne peut y avoir affectation d'un enseignant que si il y a un nombre minimum d'enfants scolarisables.

LE TRANSFERT DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Pour que les compétences puissent être assurées et que les collectivités puissent fonctionner, l'État central doit transférer les ressources financières correspondantes sous forme de dotations aux collectivités et leur permettre de collecter des ressources propres. L'État doit attribuer aux collectivités une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et décision sur leur affectation).



LES ÉTAPES DE MISES EN ŒUVRE D'UN PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

La mise en place d'une réforme de décentralisation est un processus. Il y a donc plusieurs étapes.

ÉLABORER LES TEXTES DE LOI

Les textes doivent définir :

- le nombre de niveaux de collectivités locales,
- leur statut,
- leur fonctionnement,
- les compétences qu'elles vont exercer,
- les modalités d'élections des élus locaux des différents niveaux,
- leurs ressources, le rôle des autres acteurs (État, citoyens, organisations diverses, chefferies...),
- les types et les modalités de contrôle...

DÉFINIR LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL

Qu'il y ait un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales, il faut déterminer quel sera leur territoire et le valider par des textes législatifs. Cette étape est souvent très délicate car socialement et politiquement très sensible.

L'option la plus courante pour le découpage territorial est de retenir le territoire de circonscriptions administratives préexistantes : pour les communes rurales, par exemple, ce sont souvent les territoires des cantons ou des sous-préfectures qui sont retenus. Mais certains pays ont fait le choix d'un découpage participatif. Dans ce cas, la constitution des communes rurales se fait sur la base de la volonté commune d'un certain nombre de villages de s'associer. Les critères qui prévalent à cette association sont généralement à rattacher aux liens historiques, aux relations sociales ou encore à la gestion partagée de ressources naturelles importantes.

INFORMER LES CITOYENS

L'information et la consultation des citoyens devraient se faire dès le début du processus, au moment de la réflexion sur les objectifs et les principes de la décentralisation, et tout le long de celui-ci.

TENIR LES ÉLECTIONS LOCALES

Les élections doivent être organisées conformément au code électoral. Elles sont précédées d'une campagne électorale pendant laquelle les différents candidats présentent leur programme et leurs ambitions. L'élection des élus locaux peut recourir à des modalités différentes. Dans certains pays les candidats doivent obligatoirement se présenter sur des listes constituées par des partis politiques, dans d'autres les candidatures indépendantes sont acceptées.

DÉFINIR ET METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités, pour pouvoir exercer leurs différentes compétences, ont besoin d'accompagnement technique et financier au moins dans leurs premières années. Les modes d'accompagnement techniques sont divers : formation, information, mise à disposition de personnels...

Du point de vue financier, l'État est souvent amené à appuyer les collectivités à leur installation par des dotations de démarrage.

Ensuite le système de transfert des ressources doit permettre aux collectivités d'assumer leurs charges financières tant en termes de fonctionnement que d'investissement.

SUIVRE, ÉVALUER, FAIRE ÉVOLUER EN FONCTION DES RÉSULTATS

Les réformes de décentralisation sont des processus. Les textes, les institutions doivent pouvoir évoluer pour permettre l'atteinte des objectifs des réformes en matière de démocratie locale et de développement.

Il faut donc mettre en place les dispositifs pour :

- Suivre et évaluer les résultats en matière de participation des citoyens,
- Suivre et évaluer les résultats en termes d'amélioration de l'accès aux services publics.

Amener ensuite les changements légaux et institutionnels nécessaires suppose une négociation permanente entre État, élus et citoyens.



LES EXPÉRIENCES

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA DÉCENTRALISATION AU TCHAD

Le processus de décentralisation est en cours au Tchad. Les principaux textes de loi ont été votés. Cependant les élections communales, qui doivent inaugurer la mise en place politique des collectivités locales, n'ont pas encore eu lieu.

Les différents éléments qui sont mentionnés ci-dessous sont donc seulement issus des textes de loi, et non de la pratique.

LES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS ET LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL

La Constitution de la République du Tchad de 1996, en son titre 11, définit 4 niveaux de collectivités territoriales décentralisées :

- les communautés rurales,
- les communes,
- les départements,
- les régions.

Les régions, les départements et les communes ont été créés en 2003 par Ordonnance (01/PR/2003). Ainsi, en dehors de Ville de N'Djaména qui dispose d'un statut particulier, 17 régions, 47 départements et 199 communes ont vu le jour. Ont statut de communes les agglomérations urbaines « *chefs-lieux de région, de département et de sous-préfecture* ». Il est à noter que le découpage risque d'évoluer puisque, depuis cette ordonnance de 2003, plusieurs sous-préfectures nouvelles ont été créées. Par ailleurs, la loi précise que ne peuvent être érigées ou maintenues en communes que les localités ayant un niveau de développement leur permettant de disposer des ressources financières nécessaires à l'équilibre de leur budget.

Les communautés rurales n'existent pas encore, leur délimitation n'ayant pas encore été effectuée. Selon les dispositions générales de la Loi organique (n°007/PR/2002 du 05 juin 2002) portant organisation des communautés rurales, celles-ci sont constituées d'un village, d'un

regroupement de villages, d'un canton ou d'un groupement de cantons. Les modalités de choix entre ces différentes options pour la création d'une communauté rurale ne sont pas précisées.

LE STATUT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS COMPÉTENCES

Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Leur autonomie administrative, financière, patrimoniale, économique, culturelle est garantie par la Constitution.

La loi portant statut des collectivités territoriales décentralisées (n° 002/PR/2000 du 16 février 2000) est assez succincte sur les compétences des régions et des départements. Elle indique cependant que :

- La région constitue l'échelon de conception et de planification régionale de l'action économique et sociale de l'État. Elle assure la coordination, le soutien et le contrôle de l'ensemble des services du conseil régional ainsi que la réalisation des tâches d'intérêt régional.
- Le département constitue l'échelon relais entre les communes et les communautés rurales d'une part, et la région, d'autre part. Sont données au département les fonctions de soutien, de contrôle ainsi que celles de gestion qui requièrent d'être accomplies au bénéfice des communes. Il n'est pas expliqué dans la loi comment ces fonctions s'articulent avec celles des autorités de tutelle (Sous-préfet et Préfet). Par ailleurs, le département est chargé d'arrêter le programme de développement socio-économique départemental.

La même loi dote les communes de ce qu'on appelle "la compétence générale". Elle dit en effet que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il programme des actions de développement économique, social et culturel* ». Ses compétences sont donc larges. Cependant, des décrets doivent préciser la répartition des compétences sectorielles (santé, éducation, hydraulique, transport, etc.) entre les différents niveaux de collectivités et l'État.

Une loi particulière a été rédigée concernant le statut des communautés rurales (Loi organique n°007/PR/2002). Néanmoins, elle donne aux communautés rurales la même compétence générale que pour les communes.

LES ASSEMBLÉES LOCALES

Les Assemblées locales sont le conseil régional, le conseil départemental, le conseil municipal et le conseil rural. Leurs membres sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable. Elles élisent en leur sein des organes exécutifs pour un mandat de trois ans renouvelable.

LES FINANCES

Les collectivités territoriales votent et gèrent leur budget.

Selon le Titre 11 de la Constitution, les ressources des collectivités territoriales décentralisées sont constituées notamment par :

- les produits des impôts et taxes votés par les Assemblées des collectivités et perçus directement par elles ;
- la part qui leur revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'État ;
- les produits des dotations et des subventions attribuées par l'État ;
- les produits des emprunts contractés par les collectivités ;
- les dons et legs ;
- les revenus de leur patrimoine ;
- le pourcentage sur le produit des ressources du sol et du sous-sol exploitées sur leur territoire.

La loi est peu précise sur les revenus des régions et départements, elle l'est plus en ce qui concerne les communes et les communautés rurales. Elle précise notamment les taxes et impôts que les collectivités peuvent percevoir directement. Elles sont nombreuses, pas moins d'une douzaine.

LE RÔLE DES AUTORITÉS TRADITIONNELLES ET COUTUMIÈRES

La Constitution de la République du Tchad consacre son Titre 12 aux autorités traditionnelles et coutumières.

Elle précise notamment que celles-ci sont les garants des us et coutumes, qu'elles concourent à l'encadrement des populations et appuient l'action des collectivités territoriales décentralisées.

L'INFORMATION DE LA POPULATION

Il n'est pas fait allusion à l'information de la population.

L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS

La loi prévoit que l'État doit soutenir et faciliter le développement des collectivités territoriales décentralisées par une assistance financière, matérielle et technique.

L'État doit en particulier garantir et organiser la solidarité entre les collectivités territoriales décentralisées par la création d'un fonds d'entraide et de solidarité.

Cependant, rien n'est indiqué sur les modalités de ce soutien de l'État et sur les formes que pourrait prendre le fonds d'entraide.



CE QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES DES AUTRES PAYS

Sur une grande partie du continent africain, les réformes de décentralisation sont récentes. Cependant, on dispose aujourd'hui, pour certains pays, d'un recul d'une dizaine voire d'une quinzaine d'années qui permet de faire ressortir des éléments qui nous éclairent sur la mise en œuvre des principes de la décentralisation et sur les appuis qui peuvent lui être apportés.

UNE RÉFORME APPRÉCIÉE PAR LES CITOYENS

De manière générale, la mise en œuvre des processus de décentralisation génère un grand intérêt de la part des citoyens. Ils y voient les espoirs d'un renforcement de la démocratie locale, mais aussi ceux d'une plus grande efficacité dans l'offre de services adaptés à leurs besoins.

Les élections locales sont très souvent marquées par une participation beaucoup plus forte que les élections nationales. Au Mali, par exemple, le taux de participation aux élections communales avoisine les 45 % alors que celui des élections nationales est aux environs de 25 %.

UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS SOUVENT LONG À METTRE EN ŒUVRE

Le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales est un des fondements des processus de décentralisation. On remarque cependant que ce partage n'est pas toujours aisé à mettre en œuvre. Dans de nombreux cas, aujourd'hui, le flou et la méfiance persistent dans les relations entre services de l'État et collectivités. L'État met souvent du temps avant de publier les décrets de transfert des compétences, et les conseils municipaux sont amenés à "régler les affaires de la commune" sans que leurs prérogatives vis à vis des services de l'État soient clairement identifiées.

L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités, en respectant l'autonomie de décision des collectivités et l'exercice de leur rôle de maître d'ouvrage, est souvent encore à construire. Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers qui s'engagent à appuyer le développement portent également, dans nombre de pays, une responsabilité

dans les incohérences qui persistent. En effet, ils financent souvent en même temps des programmes d'appui aux collectivités territoriales et des programmes sectoriels sans s'intéresser, dans la mise en œuvre de ces derniers, à la prise en compte des choix des collectivités.

Les réformes de décentralisation prévoient que les services de l'État exercent le contrôle de la légalité des actes des collectivités d'une part et apportent conseils et appuis aux collectivités locales, d'autre part. Malheureusement, dans la plupart des cas, les services manquent de capacités et de moyens, ce qui ne leur permet pas toujours de réaliser leurs tâches avec la qualité souhaitée. Ainsi, le renforcement des capacités des services de l'État et la déconcentration sont des éléments forts qui doivent être pris en compte pour permettre aux collectivités d'assumer au mieux leurs compétences dans le respect des orientations nationales mais aussi de leur autonomie de décision.

L'expérience montre que dans tous les cas, 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

La participation des citoyens est un des autres principes affirmés dans beaucoup des textes fondant les réformes de décentralisation.

Des écarts entre les principes et la réalité

La réalité de la participation des citoyens dans la vie quotidienne des collectivités territoriales peut cependant souvent être questionnée. Dans de trop nombreux cas, la participation est assez formelle. Une fois élus, les responsables des collectivités entendent souvent exercer seuls le pouvoir. Ils informent peu les citoyens, les consultent peu et entrent essentiellement en relation avec les services de l'État qui assurent leur tutelle. Ce type de comportement amène souvent les citoyens à se désintéresser de la décentralisation car ils y voient peu de changement par rapport aux pratiques antérieures à la réforme, lorsque l'État central était seul maître à bord. Une des conséquences est qu'ils sont peu enclins à payer leurs impôts, ce qui empêche les collectivités d'investir dans le développement.

Dans certains pays, les textes de décentralisation prévoient clairement des dispositifs et des méthodes pour assurer la participation de la population à l'élaboration des plans locaux visant à la gestion des ressources naturelles et la mise en place des infrastructures. Ils sont aussi appelés à l'analyse du budget des collectivités. Il apparaît alors que les citoyens et leurs organisations s'emparent plus facilement du pouvoir qui leur est donné et en réclament l'exercice auprès des élus. Les résultats positifs en termes d'utilité des infrastructures mises en place et de résolution des conflits inter-communautaires pour l'accès à des ressources productives semblent significatifs.

La taille des collectivités joue un rôle important

On constate que la taille des collectivités territoriales de base (les communautés rurales ou les communes) influe sur la participation. Plus une collectivité a un nombre d'habitants élevé et une étendue géographiquement importante, plus il est difficile aux élus et aux citoyens de s'organiser pour que les différents groupes de la population participent.

En effet, d'une part, les moyens à mobiliser sont importants et, d'autre part, la motivation des habitants à s'investir diminue s'ils n'ont que peu d'intérêts en commun du fait de leur grand nombre ou de leur éloignement. Ainsi, il est visible que le découpage territorial n'est pas anodin. Outre la taille, la volonté de travailler ensemble est essentielle. Plus des habitants ont de liens historiques, sociaux et économiques sur un territoire, plus il seront enclins à s'impliquer dans son développement.

La question de l'information et de la formation des citoyens

Quelle que soit la situation, pour que cette participation soit possible, qu'elle dépasse la seule mise en œuvre d'équipements et s'intéresse à la définition des politiques et stratégies de développement dans une collectivité, il faut que les citoyens comprennent quels sont les principes de la décentralisation, quels changements profonds celle-ci est censée apporter dans l'expression et la satisfaction de leurs attentes. L'information des citoyens, le renforcement des capacités des différents groupes de population à s'organiser, à mener leur propre analyse et à s'engager dans les processus de prise de décisions sont des questions souvent insuffisamment traitées.

DES MOYENS SOUVENT LIMITÉS

On constate que les ressources propres des collectivités locales sont généralement faibles. Les raisons sont multiples : les citoyens s'acquittent mal de leurs impôts ; les collectivités et l'État sont mal organisés pour les collecter ; les droits des collectivités en matière de prélèvement de taxes sont limités. Certaines collectivités ont des difficultés à assurer leur fonctionnement et donc à mettre en place des investissements à partir de leurs seules ressources. L'État, quand il a transféré les compétences a bien du mal à transférer les moyens financiers correspondants.

Des outils d'appui financiers existent

En termes d'appui financier, de nombreux outils existent. Ils visent le plus souvent à améliorer les ressources d'investissement des collectivités. Ils sont généralement créés par les États et soutenus par les partenaires extérieurs d'appui au développement. Ils présentent tous des avantages et des inconvénients au regard des objectifs qu'ils poursuivent.

Un des outils mis en œuvre dans ce cadre s'appelle **l'aide budgétaire**. Il s'agit de financer directement le budget de l'État pour des programmes sectoriels. En fonction de son système de décentralisation, l'État rétrocède sous forme de dotations aux collectivités les ressources nécessaires pour qu'elles puissent mettre en œuvre les compétences qui leur ont été transférées. 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 au détriment de celui des collectivités locales. Par ailleurs, étant donné 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 déconcentrés pour que la gestion des ressources budgétaires puisse effectivement permettre à celles-ci d'arriver au niveau local sans trop de déperdition.

Il existe aussi des **dispositifs nationaux d'appui aux collectivités territoriales**. L'État crée un fonds national, indépendant des budgets des ministères, destiné à l'investissement des collectivités. Les partenaires extérieurs y versent leurs contributions. Ils peuvent, en fonction de leurs propres orientations, décider d'affecter les fonds à une zone particulière ou à une thématique spécifique (la scolarisation des filles, la santé). La structure qui gère le fonds se charge alors de faire les calculs nécessaires pour affecter les fonds des autres bailleurs à d'autres

régions ou thèmes pour que l'équité entre les collectivités soit conservée. S'il est bien géré, ce type de dispositif est un outil de cohérence des interventions des bailleurs de fonds voulant soutenir les collectivités. Par ailleurs, il place véritablement l'État dans son rôle de garant de l'équité entre collectivités. Il peut cependant présenter l'inconvénient d'être trop rigide et d'influencer très fortement les décisions d'investissement des collectivités qui, en conséquence, ne tiennent plus toujours compte des besoins de leurs populations.

Sont également mis en œuvre des **fonds de développement local**, réservés à une zone donnée. Ils offrent 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. Mais ils posent la question de la répartition équitable des ressources entre les collectivités territoriales. Ils présentent l'avantage de l'expérimentation et permettent indiscutablement de nourrir la réflexion au niveau national.

Rechercher la complémentarité

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 en même temps 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 –.

LA TRANSPARENCE, INDISPENSABLE À LA CONFIANCE ENTRE ÉLUS ET CITOYENS

La transparence repose sur un double mécanisme de contrôle de la part des citoyens eux-mêmes et de la part de l'État. Si l'un de ces aspects vient à manquer, la transparence n'est pas correctement assurée. Dans les premiers temps des réformes, on constate que les efforts

en matière de transparence concernent surtout le rendu-compte vers l'État, plutôt que vers les citoyens. Par ailleurs, le contrôle a tendance à se focaliser sur le contrôle de la gestion financière. Il est peu fait référence au contrôle des prises de décisions, de l'effectivité des consultations de la population, du respect des planifications décidées.

Mais la transparence vis à vis des citoyens est indispensable. Il est souvent constaté, par exemple, que l'une des raisons pour laquelle les citoyens s'acquittent mal de leurs impôts est souvent, outre leurs faibles revenus, l'insuffisance de la transparence dans la gestion des collectivités. Contrairement au cas d'un système centralisé, dans un système décentralisé, les citoyens ont plus de moyens d'exiger cette transparence en faisant pression sur les autorités qu'ils ont directement élus. Avec le temps, quand ils ont compris et expérimenté les principes de la décentralisation, ils le font de plus en plus couramment. Il faut prendre en considération que, dans nombre de pays, le taux d'analphabétisme des élus et des citoyens ne facilite pas la communication. Les moyens classiques d'information par affichage par exemple sont inopérants. Il faut donc qu'élus et citoyens soient imaginatifs et mettent au point des méthodes adaptées au contexte : émissions de radio, sessions publiques, théâtre, crieur public, etc.



POUR PLUS DE PRÉCISIONS

LE POURQUOI DE L'AVÈNEMENT DES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE

Il y a des éléments historiques, politiques et sociaux qui expliquent la mise œuvre des réformes de décentralisation en Afrique. Certains sont communs à la majorité des pays, d'autres sont spécifiques à certains d'entre eux.

DES POINTS COMMUNS

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

Les déceptions des années 1970

Après la relative euphorie des années 60 liée à la construction des nations, les populations sont déçues et se désintéressent de l'administration nationale qu'elles considèrent comme défaillante et souvent prédatrice.

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 d'équipements et d'infrastructures des populations urbaines et rurales. Loin d'elles, ils connaissent mal leurs besoins et leur demandent peu leur avis. Souvent autoritaires, les États installent au niveau local des services techniques et administratifs plus dans une optique de commandement que de service public.

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 intégrés. 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 durable de développement. Si l'État, au travers de 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 autoritaires 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.

DES SPÉCIFICITÉS MARQUANTES QUI INFLUENT SUR LES OBJECTIFS

Si les éléments synthétisés ci-dessus – 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. On résumera ici les spécificités les plus marquantes de l'histoire récente qui, de notre point de vue, 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

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 signifié créer de nouvelles entités territoriales, ailleurs, comme au Burundi ou au Rwanda, il s'agit pour répondre aux mêmes préoccupations de transformer en collectivités décentralisées les 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 de mise en place en 1999 sans concertation avec la population, un échec retentissant aboutissant au Coup d'État d'avril 1999.

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.

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.

DES DIFFÉRENCES ENTRE LES SYSTÈMES DES PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES

Il est souvent fait 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 produit.

Ainsi, il existe de profondes différences entre le système colonial français où le colonisateur a recréé sur place ses formes de structures administratives ; celui de l'Angleterre, qui avait adopté un régime d'administration indirecte laissant aux chefferies locales le soin de gérer leurs affaires civiles ; ou celui de certaines colonies belges dans lesquelles l'administration avait été confiée à des compagnies privées dans le cadre de concessions.

Pays francophones

Dans les pays francophones, les systèmes de décentralisation sont profondément marqués par les principes d'administration territoriale à la française. Ainsi, dans un même pays, toutes les collectivités locales de même niveau ont les mêmes compétences. Toutes les communes ont les mêmes attributions, tous les départements aussi, etc.

Pays anglophones

Dans le système des pays anglophones, les collectivités ont un statut différent dans les zones urbaines et dans les zones rurales. Les compétences données aux collectivités varient selon leur appartenance aux zones urbaines ou aux zones rurales, et, dans ces zones, entre les collectivités selon leur importance.

Il y a des "compétences obligatoires" qui sont des responsabilités attribuées à toutes les collectivités décentralisées quelles que soient leur taille et leur capacité, qu'elles appartiennent au monde rural ou au monde urbain.

Il y a aussi des "compétences discrétionnaires" qui sont attribuées en fonction de critères définis : certaines sont reconnues aux collectivités urbaines et non aux collectivités rurales, aux collectivités disposant d'une capacité suffisante et non aux autres, etc.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RÉFORMES DANS QUELQUES PAYS

Le tableau pages suivantes donne des informations permettant de caractériser les réformes de décentralisation dans quelques pays : ancienneté de la décentralisation, structuration territoriale, modes de représentation, taille des collectivités.

Malgré l'appartenance à l'un ou l'autre des systèmes de référence (schématiquement anglophone et francophone), les réformes présentent chacune des spécificités particulières qui sont issues de leur histoire pré-coloniale (certaines modalités de découpage territorial ou de relations entre les collectivités sont influencées par les modes d'organisation des sociétés avant la colonisation), coloniale et contemporaine.

Il ressort ainsi qu'il est souhaitable 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 et de leurs fondements politiques et culturels. *[voir tableaux en pages suivantes]*



PAYS	PREMIERES ELECTIONS LOCALES	NOMBRE D'ECHELONS DE COLLECTIVITES	ECHELONS DE REPRESENTATION HORS COLLECTIVITES TERRITORIALES	TAILLE MOYENNE DE LA POPULATION DES COLLECTIVITES	MODE D'ELECTION
AFRIQUE DU SUD	1995	9 provinces 6 metros 47 district municipalités 230 local municipalités Les provinces contrôlent les niveaux inférieurs de gouvernement locaux	Ward	Les districts regroupent plusieurs centaines de milliers d'habitants Les provinces de 1 à 13 millions	Dans les local municipalités et les metros, 50% des conseillers sont élus par les wards et 50% sur la base de la proportionnelle (partis politiques). Dans les districts, les élections sont indirectes
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
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
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

PAYS	PREMIERES ELECTIONS LOCALES	NOMBRE D'ECHELONS DE COLLECTIVITES	ECHELONS DE REPRESENTATION HORS COLLECTIVITES TERRITORIALES	TAILLE MOYENNE DE LA POPULATION DES COLLECTIVITES	MODE D'ELECTION
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
UGANDA	1998	Deux niveaux de collectivités locales : 76 districts 960 sub-counties et 88 town councils	44 402 villages) 5225 parishes 169 County dont 13 municipal councils	District : centaines de milliers d'hab.	Suffrage universel
TANZANIE	1999	2 niveaux : Village et district : 10 045 village councils 92 district councils en milieu rural et 8 en milieu urbain	Ward development committees (2 040)	?	Village councils : suffrage universel District councils : représentants de chaque ward, 3 membres désignés par le ministère chargé de la décentralisation + conseillers élus parmi les présidents des villages councils.

