DECENTRALISATION : COMMENT AMELIORER LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Synthèse du Rapport Final

Mars 1995

Préparée par :

Dr Maurice Garnier
David Green
Dr Elinor Ostrom
Christopher Schwabe
Dr James Thomson
Dr Tina West

Decentralization: Finance and Management Project
Contract No DHR-5446-Z-00-7033-00
Modification No 9 - Financement assuré par USAID/AFR/DP

PREFACE

Le présent volume est une synthèse d'une étude effectuée pendant une année qui a compris, outre la recherche de sources secondaires, des travaux de recherche sur le terrain réalisés au Ghana, au Nigéria et en Côte d'Ivoire, au cours du printemps et de l'été 1991. Cette étude comporte également une synthèse du rapport final, ainsi que la section sur les conclusions et les recommandations incluses dans ce même rapport.

Les membres de l'équipe de recherche qui ont pris part aux divers aspects de cet effort sont les suivants : Dele Ayo, Atta Brou Noel, Felix Fiadjoe, Maurice Garnier, David Green, Kenneth Hubbell, Dele Olowu, Elinor Ostrom, Chris Schwabe, James Thomson, et Tina West.

Ces travaux de recherche ont été entrepris dans le cadre du Projet "Décentralisation : Finances et Gestion" (DFM) et leur financement assuré par le Bureau pour l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID).

Le bureau d'études Associates in Rural Development, Inc. (ARD) de Burlington (Vermont) assure la gestion du projet DFM, avec la collaboration de la *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs* de l'Université de Syracuse (Etat de New-York) et celle du *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (Atelier sur la Théorie politique et l'Analyse de politiques) de l'Université de l'Indiana.

Tout comme les missions sur le terrain de l'USAID, le projet DFM a pour mission d'aider les gouvernements des pays en développement à résoudre des problèmes associés à la décentralisation de la fourniture des services d'utilité publique. Le volet prioritaire du projet a été celui de l'analyse des institutions responsables des fonctions principales de financement, de gestion, et d'entretien, de manière à proposer des méthodes leur permettant d'améliorer leur rendement et d'établir des nouvelles politiques.

L'équipe de recherche souhaite remercier l'ensemble des collaborateurs des missions USAID à Accra, Lagos, et Abidjan pour leur aide. Elle aimerait également exprimer ses remerciements à Joan Atherton de la division USAID/AFR/DP de l'Agence pour le soutien et l'aide qu'elle n'a cessé d'apporter, et ce, à tous les stades de ce projet.

Le rapport final, complet, ainsi que les rapports sur les études de cas découlant de cette recherche sont disponibles auprès de ARD.

SYNTHESE

Dans la partie sub-saharienne de l'Afrique, la décentralisation a souvent été associée à la stabilisation et l'ajustement macro-économiques. Pour mieux comprendre la relation entre les politiques macro-économiques d'ajustement structurel et les programmes de décentralisation mis en place par les gouvernements centraux, d'une part, et leurs effets sur la gouvernance, d'autre part, le Projet "Décentralisation : Finances et Gestion" (DFM) a entrepris un programme de recherche d'une année qui a porté, entre autres, sur des missions sur terrain effectuées dans trois pays africains (Ghana, Nigéria, et Côte d'Ivoire). Ces trois pays avaient (à l'époque où avaient été entrepris les travaux de recherche) adopté aussi bien des programmes d'ajustement structurel que des programmes de décentralisation. Des travaux de recherche réalisés sur le terrain et par le biais de sources secondaires ont permis d'examiner les expériences accumulées par ces trois pays, ainsi que d'autres dans la région sub-saharienne, en matière d'approches décentralisées de la fourniture de biens et services publics. La recherche était axée, notamment, sur la participation publique et la responsabilité gouvernementale dans la fourniture des services publics.

Deux résultats ont pu être dégagés :

- une explication de la relation entre la réforme de politiques économiques et la décentralisation de la gestion économique et de la fourniture des services ; et

- des recommandations relatives aux mesures de décentralisation visant à soutenir de manière plus complète la restructuration institutionnelle et financière exigée par les réformes de politiques économiques.

Dans le but de concentrer les efforts de recherche sur le terrain, deux secteurs de services ont été retenus comme objet de l'étude : l'enseignement primaire et la santé publique.

Questions relatives à la recherche

Dans le but d'atteindre les objectifs de recherche, il a été nécessaire de poser une série de questions, dont l'ensemble se rapporte à une question fondamentale : Les changements causés par la décentralisation et l'ajustement structurel ont-ils ou non aidé les populations rurales, comme il avait été prévu?

De cette question générale ont découlé les questions suivantes :

- Dans quelle mesure peut-on dire que les changements introduits par les gouvernements centraux ont été "forcés" par l'absence de ressources humaines et financières au centre ou alors "favorisés" par les exigences des populations locales en matière de participation aux efforts de développement?

- Est-ce que le contrôle exercé par les gouvernements centraux sur l'action collective locale (dans le cas où elle existait auparavant) a été réduit de manière significative?

- Les collectivités locales disposent-elles d'une autorité et de ressources leur permettant de satisfaire leurs obligations de fourniture de services?

- Les collectivités locales sont-elles considérées aujourd'hui par la population comme étant responsables de la qualité des services fournis?

- Est-ce que les mécanismes mis en place pour améliorer la capacité des populations locales à influencer les décisions et les activités des autorités locales fonctionnent véritablement?

- Est-ce que les gouvernements locaux ont adopté des stratégies leur permettant d'utiliser leur autorité et leurs ressources d'une manière plus efficace?

- Les changements introduits par la décentralisation et par l'ajustement structurel ont-ils incité les gens à investir dans des activités de production soutenant la croissance économique?

- Enfin, est-ce que la décentralisation et l'ajustement structurel sont en train d'améliorer la gouvernance en Afrique sub-saharienne?

Approche retenue pour l'entreprise de la recherche

Pour pouvoir répondre à ces questions, il a fallu établir un programme de recherche comportant plusieurs étapes. En premier lieu, un document d'identification par pays et par secteur a été préparé. Les sept pays en question étaient : la Côte d'Ivoire, le Ghana, Madagascar, le Malawi, le Nigéria, la Tanzanie, et l'Ouganda. Tous ces pays ont obtenu d'assez bons résultats dans la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel et dans l'entreprise d'efforts visant à renforcer la fourniture de services au niveau local. Leurs expériences ont été examinées à la lumière des transitions et des mouvements économiques vers une décentralisation introduite dans des secteurs spécifiques et pour des services particuliers. Les conditions d'ajustement structurel (y compris les réformes macro-économiques et sectorielles) relatives à la fourniture de services ont été également examinées.

Dans le souci d'assurer un fondement théorique commun pour la recherche sur le terrain et aussi dans le but d'analyser les raisonnements théoriques justifiant le recours à des politiques de décentralisation destinées à améliorer le rendement économique et la participation politique et économique en Afrique sub-saharienne, l'équipe a préparé un document sur "Le raisonnement théorique justifiant la décentralisation comme méthode permettant d'améliorer la gouvernance en Afrique sub-saharienne".

Le "document théorique" établit un lien entre de nombreuses variables associées à l'ajustement structurel, aux programmes de décentralisation, et à la fourniture de services. Ce document soutient que les services (dans ce cas, la santé et l'enseignement primaire) ont des attributs spécifiques qui rendent leur fourniture sujette à des problèmes particuliers. En théorie, en Afrique, ces problèmes ont été exacerbés par des politiques étatiques qui ont centralisé la fourniture des services, frustrant ainsi les initiatives et le contrôle locaux. Qui plus est, le document théorique posait en postulat que la centralisation de l'autorité sur la fourniture des services, sans l'avantage des contrôles politiques, légaux, et constitutionnels, a favorisé l'émergence chez les fournisseurs de services d'un comportement visant le gain personnel au détriment d'une fourniture de services adaptée aux besoins locaux.

Les programmes d'ajustement structurel tentent de promouvoir la rentabilité économique, en partie, en réduisant la poursuite du gain personnel. La décentralisation de la fourniture des services est préconisée parce qu'elle peut améliorer la gouvernance en réduisant la participation politique, et parce qu'un gouvernement décentralisé ou des unités du secteur privé peuvent assurer des services d'une manière plus efficace et avec une attention plus grande pour les exigences propres à des populations locales spécifiques. Ainsi, l'ajustement structurel et la décentralisation peuvent (en théorie) contribuer ensemble à l'amélioration de la fourniture des services et à une plus grande efficacité économique.

Le document d'identification par pays et par secteur a été communiqué aux missions de l'USAID concernées, et l'intérêt exprimé par trois d'entre elles pour les principales questions relatives à la recherche permis qu'une mission d'une durée d'un mois sur le terrain soit effectuée dans chacun des trois pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, à savoir, le Ghana, le Nigéria, et la Côte d'Ivoire.

Les missions sur le terrain ont débuté à la fin du mois de mai 1991. Au cours des deux mois suivants, trois équipes de recherche ont visité dix unités administratives locales (UAL)--trois au Ghana trois en Côte d'Ivoire, et quatre au Nigéria--et des villages au sein de chacune de ces collectivités locales. Avant d'entamer leur visite dans les UAL, les équipes ont examiné les arrangements administratifs, politiques, et financiers en vigueur avec les ministères concernés, dans chaque pays. Les UAL se trouvaient toutes en milieu rural, et chacune était située dans une zone géographique distincte. Plusieurs étaient établies depuis peu. La plupart des villages étaient éloignés et disposaient d'au moins une école primaire et d'un centre médico-social, qui n'était pas toujours une installation gouvernementale. Des équipes pluridisciplinaires multinationales ont pu rassembler, grâce à des techniques rapides d'évaluation rurale et institutionnelle, des données permettant de dresser un tableau assez précis des opérations des collectivités locales et de la fourniture de services éducatifs et sanitaires dans les villages ruraux des trois pays, à l'époque de la réalisation des travaux de recherche.

Dans tous les cas, les enquêteurs se sont entretenus avec les principaux responsables politiques et administratifs, les représentants des ministères de la Santé et de l'Education, ainsi qu'avec le personnel des bureaux du budget et des finances. Les données sur les recettes, les dépenses, ainsi que les politiques fiscales locales ont été obtenues auprès des autorités locales. Au niveau des villages, des entretiens ont été organisés avec les autorités traditionnelles, les services de prestation de soins locaux

(publics et privés), les enseignants et directeurs des écoles primaires, et avec les résidents de la communauté, à la fois lors de réunions de groupes et d'entretiens avec les ménages.

Résultats : Une difficulté et des conclusions générales

L'approche décrite ci-dessous a permis à l'équipe de recherche d'identifier une difficulté fondamentale. Dans les trois pays, les UAL observées étaient pour la plupart des structures bureaucratiques établies par les gouvernements centraux, pour ce qui est des aspects administratifs et financiers, sans considération pour les conditions, les capacités ou les intérêts locaux. Toutes avaient des bases fiscales limitées. Les UAL ont fait de gros efforts pour mobiliser les revenus locaux à partir de leurs moyens de base restreints (ceci était beaucoup plus le cas au Ghana et en Côte d'Ivoire, et beaucoup moins au Nigéria). Pourtant, les fonds collectés ont très clairement été consacrés au soutien des structures bureaucratiques, dont les gouvernements centraux avaient confié l'établissement et l'entretien aux UAL, plutôt qu'au financement de la fourniture de services d'intérêt local.

Les UAL ayant des sources de revenus limitées sont confrontées à deux catégories d'exigences. Elles doivent (1) soutenir des structures administratives locales autorisées et (2) fournir des services aux populations résidentes. Parce qu'elles ont de nombreuses responsabilités et parce qu'elles ont la charge de nombreuses unités ministérielles déconcentrées imposées par la législation centrale, les UAL ne sont pas très en mesure d'assurer le contrôle des dépenses nécessaires au personnel et à l'administration, ainsi que des frais généraux. Elles choisissent donc de satisfaire leurs obligations administratives autorisées plutôt qu'à leurs responsabilités de service. En ce faisant, elles perdent leur crédibilité auprès des résidents locaux. Dans un effort visant à compenser cette perte de crédibilité, les UAL interviennent auprès des collectivités de crédit locales pour que celles-ci leur accordent des dons leur permettant d'augmenter leurs propres ressources. Bien que cette réaction soit rationnelle, compte tenu des intéressements auxquels les UAL sont confrontées, elle accroît encore plus leur dépendance vis-à-vis du gouvernement central et fait obstacle à l'établissement de collectivités locales autonomes et décentralisées. Ainsi, les UAL servent plutôt d'avant-postes pour le gouvernement central que d'organes autonomes et indépendants.

Cette analyse a permis de tirer quatre conclusions importantes.

1. *Ni le contrôle ni l'influence exercés par les gouvernements centraux n'ont été réduits de manière significative par les mesures de décentralisation*. Conçues par des gouvernements centraux qui ne se sont pas soucié de tenir compte des conditions, des capacités, et des intérêts locaux, les UAL ont survécu grâce au financement central et parce qu'elles ont satisfait les exigences administratives du gouvernement central, au lieu de répondre aux exigences locales en matière de fourniture de services publics, et ainsi obtenir le soutien des populations locales.

2. *Les UAL disposaient d'une autorité nettement accrue leur permettant de réaliser un grand nombre de tâches parmi celles néanmoins qui leur ont été confiées ; néanmoins, elles*

ont vu leurs marges de manoeuvre limitées par un accès restreint aux instruments fiscaux et par une réglementation imposée par des gouvernements nationaux responsables de l'augmentation du coût de la fourniture des services.

3. *ll n'apparaît pas que la décentralisation (telle qu'elle est actuellement instituée) et les programmes d'ajustement structurel aient, séparément ou ensemble, incité les gens à investir dans des activités de production*, bien qu'il ait été difficile d'isoler toutes les variables appropriées. Les régions rurales ont connu la stagnation plutôt qu'une croissance économique remarquable.

4. *Sur le plan politique, la population a réussi à responsabiliser les plus locaux dans la fourniture de services publics de qualité qu'elle ne le pouvait durant l'époque qui a précédé la "décentralisation"*. Les responsables locaux pouvaient être, et, en fait, ont été chassés du pouvoir à l'occasion d'élections. Cependant, ces mêmes responsables voyaient leurs marges de manoeuvre limitée par une réglementation gouvernementale spécifiant qui pouvait être recruté, les émoluments à verser, et comment produire et assurer les services. Dans la mesure où les responsables locaux n'étaient pas suffisamment influents pour pouvoir améliorer la performance, le pouvoir exercé par les électeurs locaux sur les responsables des UAL avait moins d'importance qu'il aurait pu en avoir. Réciproquement, cette situation avait tendance à miner la crédibilité des autorités locales et l'intérêt porté par les citoyens au renforcement de ces juridictions.

Recommandations

Les recommandations suscitées par cet effort de recherche se fondent sur un principe simple : si les habitants d'une région rurale avaient la responsabilité, les ressources, et le pouvoir leur permettant de concevoir leurs propres unités d'administration locales, il est probable qu'ils mettraient sur pied des formes différentes de celles que l'on peut actuellement observer au Ghana, en Côte d'Ivoire, et au Nigéria. Il est fort probable qu'ils établiraient des organes qui refléteraient des institutions locales autonomes existantes qui mettent l'accent sur la résolution de problèmes et mettent à profit les exigences et les ressources locales. La communauté du financement (donateurs et institutions de prêt) peuvent aider les UAL à servir de manière plus étroite les besoins de leurs résidents (1) en conditionnant leur soutien à des mesures progressives visant à modifier les intéressements et les structures institutionnelles ; et (2) en encourageant les UAL à mettre à profit les forces et les capacités des communautés locales et de leurs organes autonomes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Introduction

Ce chapitre final du rapport résume les conclusions tirées des conditions actuelles de réalisation de l'auto-gouvernance locale, à la lumière des politiques actuelles de "décentralisation" et d'ajustement structurel de la nature des collectivités locales en place sur les lieux où l'étude a été menée dans les trois pays, de la nature des efforts communautaires d'organisation au niveau local et des possibilités de mise en oeuvre de l'esprit d'entreprise public local et des limites qui existent au sein des structures actuellement en place.

Les recommandations incluses dans ce document se rapportent exclusivement à l'enseignement primaire et à la santé publique de base, mais suggèrent également des moyens permettant d'améliorer l'efficacité des unités d'administration locales. Si l'on veut contrecarrer l'impact des systèmes gouvernementaux actuels, y compris les "illusions fiscales", dans les communautés visitées, il faudra qu'une pression soit continuellement exercée pour produire une plus grande transparence du processus de prise de décisions au niveau des collectivités locales, de même qu'à celui du niveau national.

Dans une certaine mesure, il est possible d'exercer cette pression par le biais des conditions imposées par les programmes d'ajustement structurel et d'autres types de réformes politiques. Il faut reconnaître, cependant, que, d'une manière générale, les programmes d'ajustement structurel sont conçus pour résoudre des problèmes financiers qui se posent au niveau national. L'exercice de la gouvernance au niveau communautaire ne peut être réellement amélioré que par le biais de programmes d'ajustement qui encouragent une décentralisation véritable de l'autorité aux niveaux des collectivités locales et des communautés. En d'autres termes, ces programmes devraient favoriser l'établissement, au dans le pays, d'un environnement permettant une adaptation des niveaux et des méthodes de fourniture des services aux conditions locales.

B. Impacts de l'ajustement structurel sur la fourniture de services dans les régions rurales

Sous la pression des organismes de prêts et des donateurs, les gouvernements des trois pays ont adopté des mesures permettant de réduire les dépenses publiques. Malgré un retour aux politiques du passé (en Côte d'Ivoire, par exemple) ou le refus avoué de mettre en oeuvre les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale (comme l'a fait le Nigéria), les trois pays ont éliminé certains programmes sociaux pour limiter la croissance du secteur public. Ces réductions ont donné lieu à des restrictions encore plus importantes dans les budgets d'exploitation, ainsi qu'à des mesures pour comprimer les dépenses d'effectifs, d'abord en diminuant les avantages non-salariaux, ensuite, en réduisant les salaires et, finalement, en renvoyant du personnel.

Toutefois, les efforts visant à réduire les coûts associés aux effectifs n'ont, dans aucun cas, dépassé les objectifs fixés par les prêts à l'ajustement structurel (PAS) qui ont été négociés afin de dégager des fonds pour accroître les budgets d'exploitation. Au lieu de cela, les effectifs de la fonction publique sont maintenus à des niveaux surchargés, en comparaison de budgets d'exploitation contrôlés par les bureaucrates et qui continuent de diminuer. Une telle approche a coupé les moyens aux opérations de fourniture de services. Cependant, pour les hauts responsables gouvernementaux, elle a le mérite de sembler satisfaire les objectifs des accords d'ajustement structurel, tout en préservant la logique des systèmes gouvernementaux patrimoniaux. Les mesures d'encouragement pour les dirigeants, inhérentes à ces systèmes politiques patrimoniaux, relèguent l'efficacité de la fourniture de services au rang de priorité de second ordre, bien loin après celle qui consiste à maintenir les effectifs de la fonction publique à des niveaux aussi élevés que possible. Les conditionalités en matière de niveaux d'effectifs ont tenté de régler la question des disparités entre les coûts d'exploitation et de personnel, mais des changements de cette nature sont difficiles, étant donné qu'ils remettent en question les ordres politiques.

Conséquence partielle de cette résistance, l'ajustement structurel a donné lieu à l'instauration d'une certaine austérité gouvernementale et a permis, ainsi, d'améliorer la situation macro-financière, mais sans incidence positive sur l'efficacité de la fourniture de services publics. Dans l'ensemble des zones rurales visitées, on a pu constater l'insuffisance ou l'absence du système de prestations de services gouvernementaux. Aucune des études de cas entreprises n'a semblé faire ressortir une amélioration de l'efficacité de la prestation de services dans les domaines de la santé et de l'éducation.

C. "Décentralisation" et autonomie locale

1. Système détérioré de mesures d'encouragement pour la fourniture de services

Les mesures d'encouragement destinées à inciter les fonctionnaires à fournir des services publics à la population (pour lesquels des budgets d'exploitation convenables sont exigés) ne sont pas aussi fortes que celles qui existent dans les systèmes politiques qui promeuvent des coûts de personnel élevés. L'équilibre budgétaire requis par l'ajustement structurel dans ces trois pays a provoqué une diminution des budgets d'exploitation. Plusieurs facteurs relatifs aux réductions des budgets d'exploitation expliquent le désillusionnement des fonctionnaires en particulier ceux affectés dans les campagnes.

L'absence de budget d'exploitation convenable affecte le degré d'intérêt des bureaucrates, et ce, à deux niveaux. D'abord, les fonctionnaires éprouvent des difficultés à accomplir les tâches qui leur sont confiées lorsqu'ils leur manquent les moyens de fonctionnement. Compenser les pertes qui existent dans les budgets d'exploitation, en se servant de leur propre argent, ne peut être considéré par ces fonctionnaires comme étant une stratégie de remplacement de longue durée, particulièrement dans des

pays (tels le Nigéria et le Ghana) et des secteurs (fourniture de soins de santé de base dans les trois pays) où les salaires sont faibles. Au contraire, là où les salaires sont plus élevés (quoique diminuant progressivement sous le coup de l'inflation), comme dans le secteur de l'enseignement primaire en Côte d'Ivoire, les cadres du secteur des services font souvent preuve, avec dons répétés de leur temps et de leurs finances, d'une forte orientation en faveur du service.

L'absence de budgets d'exploitation convenables empêche également leurs supérieurs de contrôler leurs activités et d'assurer une supervision convenable. L'esprit de corps, qui caractérise la fourniture de services de qualité, tel qu'illustré par la majorité des écoles primaires ivoiriennes visitées, exige des directeurs d'écoles qu'ils continuent à fournir une supervision de qualité supérieure au sein de leurs établissements.

De plus, les usagers des services (résidents ruraux) ne semblent ni estimer qu'ils ont droit à des services de qualité supérieure, ni exiger de tels services. Cela peut s'expliquer de différentes manières. Seuls quelques résidents des campagnes payent des impôts directs élevés (bien que la plupart payent des impôts indirects élevés sur les cultures agricoles d'exportation). Il se pourrait donc que les contribuables ruraux pensent qu'ils ne jouissent pas d'une honorabilité élevée leur permettant de critiquer le travail des fonctionnaires. Les différences de conditions sociales jouent également un rôle. Souvent, les personnes diplômées de l'enseignement supérieur ou les cadres de l'administration peuvent éblouir des campagnards peu ou pas instruits. En outre, ce facteur rend les cadres employés dans le secteur des mieux services à même d'exiger des utilisateurs des services le paiement d'une rente illégale, comme condition de la fourniture de ces services (tels les soins). Dans le secteur sanitaire, les usagers vivant dans les zones rurales connaissent bien les services pour y faire appel, mais ils n'ont ni la compétence ni la confiance nécessaires pour exiger des services de qualité (voir tout particulièrement l'étude de cas réalisée sur le village de Namoo, dans le district de Bongo, au Ghana). Lorsque les usagers se rendent compte de la mauvaise qualité des services reçus, ils peuvent tout simplement choisir de refuser de participer au programme, comme cela a été le cas pour l'éducation au Ghana. Etant donnés ces facteurs, il n'est pas surprenant que les citoyens n'obtiennent que des services de qualité marginale, et qu'ils manquent d'exercer pression sur les fonctionnaires pour les forcer à améliorer la qualité.

Les communautés rurales ne semblent pas s'attendre à une amélioration de la qualité des services fournis par les collectivités locales. Au Ghana et au Nigéria, par exemple, pratiquement chacun des régimes qui se sont succédés a mis en place des structures administratives locales, sans pour autant changer leurs attributs fondamentaux en tant que descendants directs des districts coloniaux. Souvent, leur participation à la formulation de politiques se limite à approuver au niveau local des initiatives mandatées de temps à autre par les autorités centrales. La situation dans ces pays est telle que certaines communautés rurales ont adopté leurs propres stratégies de résolution de leurs problèmes, faisant appel, en général, à leurs contacts personnels au niveau du gouvernement central.

Au Ghana, les prêts d'ajustement sectoriel accordés par la Banque mondiale au secteur de l'éducation ont essayé de contrer les incitations du gouvernement central pour accroître son personnel sans tenir compte des budgets d'exploitation. Pour ce faire, un plafond pour les effectifs a été établie et une condition à tout accroissement des budgets d'exploitation dans ce secteur introduite comme exigences à satisfaire pour l'obtention du prêt. La seule façon de répondre à ces conditions consistait à accroître les budgets d'exploitation et les salaires des enseignants. Les recommandations suivantes proposent des méthodes supplémentaires permettant de renforcer les incitations à la fourniture de service.

RECOMMANDATION No 1 : Au niveau national, il faudrait soutenir des conditionalités d'assistance hors-programme (AHP) du type utilisé dans le secteur de l'éducation au Ghana, lequel encourage un équilibre entre les coûts d'exploitation et ceux du personnel, et permet de créer un environnement promouvant une meilleure fourniture de service.

Au niveau local, quel que soit l'environnement national, les missions de l'USAID devraient collaborer étroitement avec les institutions locales pour mettre sur pied des programmes d'assistance au secteur des services qui améliorent le niveau des services véritablement assurés dans les zones rurales. Les missions devraient faire en sorte que les budgets comptent des fonds d'exploitation suffisants pour offrir au personnel de service les intrants complémentaires dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches de manière efficace. En même temps, les programmes moins importants de l'USAID pourraient servir de laboratoires, où l'on pourrait mettre à l'épreuve de nouvelles méthodes de prestation de services à faibles coûts, et disséminer les résultats de leurs expériences données à d'autres agences. Les donateurs devraient inclure dans leurs projets des fonds destinés à l'organisation d'ateliers et de réalisation de bulletins d'information permettant d'établir des réseaux liant des organisations de prestation et les gouvernements au niveau local.

RECOMMANDATION No 2 : Les missions de l'USAID devraient encourager et prendre part à des efforts entrepris conjointement par les donateurs et les organismes de prêt et destinés à créer des incitations tangibles pour pousser les communautés locales à mobiliser des revenus provenant de leurs propres sources afin d'obtenir des fonds de contrepartie. Il faudrait que de tels programmes soient conçus de manière à accorder aux responsables locaux et aux citoyens un rôle important dans la gouvernance et la gestion des programmes. Il faudrait qu'ils puissent se retirer si les participants locaux ne pensent pas qu'ils en valent la peine.

Si de tels accords sont soigneusement préparés, ils pourraient encourager des efforts de mobilisation des ressources au niveau local et garantir que les résidents locaux investissent leur temps et leur énergie dans l'entretien d'une infrastructure ou d'un service, une fois qu'une assistance extérieure partielle leur aura été fournie.

2. La nature incomplète des politiques de décentralisation

Au Ghana, en Côte d'Ivoire, comme au Nigéria, la politique de décentralisation se justifie officiellement par son objectif de rapprocher le peuple de son gouvernement et faire en sorte que celui-ci réponde mieux aux intérêts et aux besoins de la population. En décentralisant la fourniture de services, le but consiste à accroître le degré de sensibilité et d'efficacité du personnel responsable des services, à améliorer la qualité du service, et ainsi à mitiger les effets des programmes d'ajustement structurel sur la fourniture de services. Le processus visant à faire élire les responsables des UAL est en cours depuis quelques temps dans les trois pays. Des élections locales pourraient accroître les chances que les populations obtiennent des services. Outre les élections locales, il semble que d'autres mesures de décentralisation visent à transférer l'autorité en matière de fourniture de services, ou à la décentraliser, aux unités de gouvernement locales. Dans d'autres cas, cependant, ces mesures constituent un peu plus que des efforts visant à déconcentrer des agences gouvernementales nationales chargées de la prestation de services. En d'autres termes, une déconcentration administrative et procédurale a été réalisée, mais elle n'a pas été accompagnée par une décentralisation véritable de l'autorité fiscale et de prise de décisions.

Etant donnée une base de ressources locales souvent limitée, d'une part, et l'absence de transfert de l'autorité fiscale et de prise de décisions, d'autre part, il est en fait probable que les collectivités locales, dans les trois pays, se retrouvent avec beaucoup trop de nouvelles responsabilités. En conséquence, la plupart des petites collectivités locales demeurent considérablement dépendantes des autorités gouvernementales plus élevées, particulièrement celles du niveau central : l'autorité centrale fournit une assistance financière aux juridictions locales sous la forme d'enveloppes globales, de subventions catégoriques liées à des activités spécifiques, ainsi qu'un soutien pour les salaires et les budgets d'exploitation des fonctionnaires détachés auprès des UAL. Une telle aide comporte des coûts élevés qui ne sont pas immédiatement évidents pour les usagers.

L'organisation du système sur la base de fonds centraux de subvention encourage les populations rurales à exercer de fortes pressions sur les agences centrales, de manière à obtenir des largesses (sous forme de recettes fiscales perçues ailleurs) qui seront investies dans la communauté locale. Cela produit deux résultats. D'abord, les responsables locaux adoptent comme principale stratégie politique celle qui consiste à "opérer un raid sur le trésor national". Les conditions économiques actuelles en font une option moins productive, quelle qu'ait pu être sa viabilité dans le passé. Tout au contraire, les ressources et l'ingéniosité qui serviraient à trouver des solutions aux problèmes locaux, en se servant des ressources locales, sont utilisées pour s'attirer les faveurs, ou pour exercer des pressions sur, des responsables d'organismes centraux. Ensuite, les responsables des communautés locales gravitent autour du centre politique du système. Les personnes qui ont des qualifications académiques formelles ou des emplois dans la fonction publique, (disposant ainsi de contacts dans la capitale), peuvent obtenir une aide "gratuite" considérable pour leurs électeurs. Bien entendu, cela accentue les inégalités.

Par rapport à celles du Nigéria ou de la Côte d'Ivoire, les UAL ghanéennes obtiennent moins de fonds (en termes de pourcentage) du gouvernement central, en grande partie parce que le gouvernement central dispose de peu de fonds à dispenser. Les fonds mis à la disposition des collectivités locales sont distribués aux UAL suivant certaines formules, et les efforts menés par les groupes de pression des UAL, pour influencer la façon dont les fonds sont répartis, ne semblent avoir porté leurs fruits. Toutefois, le financement central a été remplacé, dans une certaine mesure, par une pléthore de projets d'aide étrangère entrepris à travers tout le pays.

L'une des deux approches suivantes pourrait permettre de résoudre ce problème. D'abord, les gouvernements centraux ou les conventions constitutionnelles pourraient poursuivre suivant la logique de la décentralisation et accroître les assiettes d'imposition des UAL en accordant plus d'autorité aux collectivités locales pour leur permettre de mobiliser des ressources. Ensuite, il serait bon de réduire les exigences des UAL en matière de prestation de services mandatés, lorsque les fonds leur manquent, bien qu'il faudrait maintenir l'autorisation de fournir les services. La première option comporte le risque de voir les responsables politiques locaux "détourner" ou "mal employer" les fonds. Cependant, l'administration locale ne pourra être durable que si les communautés locales jouissent de la liberté de prendre de tels risques, dans l'idée que, petit à petit, elles arriveront à obtenir une équité et une participation qu'elles estiment importantes dans le processus d'allocation de fonds publics. Il est clair que les subventions et les prêts, ainsi que les conditions réglementant leur octroi, continueront à influencer les stratégies adoptées par les responsables locaux pour mobiliser des ressources. La seconde option, elle, rendrait plus réalistes les conditions de prestation de services posées aux UAL. Cependant, elle est clairement moins convenable que la première option, en ce sens qu'elle n'améliore pas leur capacité de mobilisation des ressources.

3. Estimation des capacités des collectivités locales

Au Ghana, au Nigéria, et en Côte d'Ivoire, les collectivités locales disposent de peu de liberté d'action et ont existé pendant si longtemps dans un état de dépendance que personne ne s'attend à ce qu'elles se transforment rapidement en structures locales entièrement autonomes. Les collectivités locales existent dans ces trois pays depuis leur indépendance, mais la manière par laquelle ces administrations locales se sont développées a été sujette aux contraintes des réglementations et des politiques imposées par les gouvernements centraux. Dans la plupart des cas, un modèle standard a été créé et imposé par le centre.

En Côte d'Ivoire, au Ghana, et au Nigéria, ce modèle comporte des réglementations qui limitent les choix des collectivités locales en matière de personnel. Quel que soit le rôle joué par les responsables locaux en leur qualité de responsables d'UAL, les unités d'administration locale sont tenues d'employer les tenues fonctionnaires mutés dans des zones rurales pour répondre à une réglementation départementale établie par le gouvernement

central. A tout le moins, les administrations locales sont tenues de pourvoir aux postes d'un nombre minimum de bureaux désignés par le gouvernement central.

Dans la plupart des cas, les conditions de travail de ces fonctionnaires sont régies par une réglementation nationale. Ils doivent percevoir des salaires calculés suivant un barème normalisé par grade administratif, être logés conformément à des normes nationales, recevoir en général un minimum d'équipements ainsi que d'autres avantages, et bénéficier de budgets d'exploitation couvrant les frais de transport, et jouir de pensions de retraite. Alors qu'il arrive souvent que les collectivités locales soient exemptes de contribution aux salaires et à l'entretien des fonctionnaires nationaux détachés auprès des administrations locales, les fonds nécessaires pour couvrir ces coûts sont considérés comme faisant partie des fonds nationaux alloués à chacune des collectivités locales.

Les fonds nécessaires pour couvrir les salaires et l'entretien des fonctionnaires ne sont pas à la portée des UAL si elles doivent couvrir leurs dépenses d'exploitation. De même, les collectivités locales ne peuvent pas négocier les conditions d'emploi avec les travailleurs locaux. La marge de manoeuvre permettant de choisir une stratégie en matière de dotation, une stratégie de développement, et de priorité sectorielle au sein des collectivités locales, est sévèrement limitée. L'approche imposée respecte la logique du système politique patrimonial, à un coût considérable pour les collectivités locales.

Si le régime central décide d'encourager l'activité d'un secteur donné, des directives seront données à cet effet. Il est probable que des fonds provenant du gouvernement central, mis à disposition sous formes de subventions mais ce sont-là des programmes du gouvernement central qui peuvent ou non refléter les priorités et les intérêts locaux. Une telle domination des priorités du centre, qui comporte également une allocation de ressources financières à travers l'ensemble du territoire national, sans considération des coûts variables, décourage les responsables politiques locaux et les dissuade de structurer les services publics en tenant compte des besoins et des ressources locaux.

Une telle organisation des affaires gouvernementales encourage le resquillage en profitant des mécanismes de financement du gouvernement central, plutôt que le compter-sur-soi. Dans la pratique, les collectivités locales ne peuvent pas réduire leurs coûts de manière significative parce qu'elles ne peuvent réduire leurs niveaux de main-d'oeuvre. La seule issue consiste à accroître les revenus. Alors que le gouvernement central ghanéen a récemment transféré aux UAL l'autorité fiscale sur un ensemble de nouvelles sources de revenus, la plupart des unités doivent utiliser les revenus locaux supplémentaires pour soutenir la structure bureaucratique nationale. Un pourcentage presque négligeable est directement consacré aux services.

En Côte d'Ivoire, les communes rurales n'ont aucune autorité leur permettant d'exploiter les assiettes d'imposition plus lucratives. Les limites imposées par le pouvoir central à une imposition locale déterminée de manière spécifique signifient que la seule option réaliste dont disposent des responsables de petites collectivités locales consiste à intervenir auprès des autorités centrales pour qu'elles leur accordent plus de subventions. Ce n'est que si un donateur ou une agence de prêt canalisent des fonds

vers des activités des collectivités locales, que les priorités changent légèrement pour profiter de toute occasion qui se présente.

Au Nigéria, une proportion plus importante du budget national a été allouée aux UAL en même temps qu'a été transféré un nombre plus grand de responsabilités. Pour certaines UAL, les revenus supplémentaires couvrent aisément les nouveaux coûts. Pour d'autres, c'est exactement le contraire qui s'est produit.

Au Ghana et en Côte d'Ivoire, des responsables de collectivités locales sont intervenus activement auprès des sources extérieures pour obtenir des subventions pour de soutenir des projets locaux. Sur ce point, ils sont fermement appuyés par les électeurs qui, eux, payent des impôts aussi bien directs qu'indirects : un responsable politique est jugé selon sa capacité d'attirer et de réaliser des projets que lui ou elle réussit à mettre sur place et qui compensent la valeur perdue à travers les impôts qui demeurent non perçus dans une région donnée (par exemple, la construction d'une nouvelle route, la rénovation des bâtiments d'une école, la construction d'une nouvelle clinique de santé publique, ou celle d'un hôpital). Les maires et les responsables politiques locaux que l'on a consultés ont indiqué à maintes reprises, et avec une urgence considérable, qu'ils doivent "faire venir les projets chez nous" s'ils veulent être réélus. Au Nigéria, les responsables des collectivités locales n'ont été élus que récemment, et n'ont pas encore commencé à intervenir avec insistance auprès des sources extérieures de subvention.

Pour résumer, nous dirons que la décentralisation s'est jusqu'ici traduite par une imposition plus élevée (au Ghana et au Nigéria), mais sans que cela améliore les services. Les UAL n'ont pas réussi à réaliser les espérances qui avaient été soulevées, à la suite de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Collectivement, les mains des UAL sont liées : elles sont obligées d'exploiter la base d'imposition limitée dont elles disposent, de manière à opérer au sein d'institutions imposées, considérant qu'il n'y a rien qu'elles puissent faire pour en influencer la nature. Par la même occasion, elles ne jouissent pas d'une discrétion dans le domaine de l'imposition ou celui des programmes pour pouvoir concevoir leurs services et leurs actions à la mesure des désirs des électeurs, comme ceux-ci l'ont exprimé à travers les conseils locaux nouvellement élus.

Les recommandations suivantes proposent d'introduire des modifications dans le système des finances publiques. Ces modifications réduisent les illusions fiscales, accroissent l'équivalence en matière d'impôts, et encouragent l'abandon au niveaux central et local des solutions formelles et fictives au profit d'approches axées sur les problèmes. Elles suggèrent la nécessité d'adapter les programmes centraux aux conditions locales. La nature financière publique de ces recommandations en fait des éléments logiques de programmes globaux d'ajustement structurel, et des programmes d'aide hors-projet (AHP). Des conditionalités ou d'autres types d'accords pourraient permettre de faire en sorte que de tels changements financiers deviennent une norme nationale ; des collectivités locales et des communautés données pourraient profiter des occasions qui se présentent pour devenir encore plus indépendantes financièrement, et pour déterminer les types de services publics dont elles ont besoin, et pour lesquels elles sont prêtes à investir.

<u>RECOMMANDATION No 3</u> : Renforcer les capacités des collectivités locales, grâce à l'élargissement de leurs bases d'imposition qui se ferait en leur accordant une autorité fiscale plus grande, aux dépends de celle du gouvernement central. Une assistance technique assurée par les donateurs pour évaluer les politiques fiscales, ainsi que les capacités locales de mobilisation des ressources et de gestion des revenus, pourrait être d'une grande utilité pour permettre aux communautés et aux UAL de mieux comprendre de quelles ressources elles disposent et ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas se permettre.

<u>RECOMMANDATION No 4</u> : Les donateurs pourraient exiger que les gouvernements fassent connaître au public et disséminent des informations qui dévoileraient les véritables coûts fiscaux à la charge des communautés pour établir des UAL normalisées, en termes de coûts d'infrastructure initiaux, de charges renouvelables pour le maintien de l'infrastructure, et un personnel gouvernemental formel. Si les collectivités locales savaient combien leur coûterait les UAL, elles pourraient peut-être opter pour des formes de gouvernement moins onéreuses, concrétisant ainsi les objectifs d'efficacité économique de la décentralisation. Les donateurs pourraient faire connaître au public des alternatives d'auto-gouvernance locale, alternatives qui dépendent davantage des institutions locales (par exemple, des districts spéciaux pour les services des eaux). En même temps, des programmes de formation et d'échange pourraient démontrer à des UAL et des communautés africaines comment fonctionnent, par exemple, les organisations communautaires et les districts spéciaux aux Etats-Unis. Un programme de donateurs pourrait financer l'établissement d'une association de collectivités locales avec responsabilités relatives à ces informations et à l'assistance technique.

Ces recommandations s'opposent directement au dilemme habituel qui se pose lorsqu'une structure institutionnelle normale devient la seule forme autorisée de collectivité locale dans un pays. Dans un tel cas, les communautés locales se trouvent confrontées à une situation "à prendre ou à laisser" ne leur offrant qu'un seul choix. Si elles veulent bénéficier des avantages provenant d'une administration locale officielle reconnue, elles sont obligées d'accepter des coûts substantiels pour les services et les programmes, coûts justifiés en termes de la viabilité à long-terme de telles unités. Si elles refusent, ou s'il ne leur est pas permis d'établir une UAL fondée sur un modèle normal parce qu'elles ne disposent pas d'une base financière, elles seront obligées de se passer des avantages que représente la possession d'une ou de plusieurs institutions officiellement reconnue(s) pour l'entreprise d'une action pour collective. Dans ce cas-là, elles se voient obligées de se gouverner elles-mêmes, en ayant recours à des institutions informelles et souvent plus fragiles.

<u>RECOMMANDATION No 5</u> : Au lieu d'imposer une longue liste officielle de services aux UAL, dans la pratique, elles ne peuvent ou ne souhaitent pas assurer, il serait recommandé d'adopter une approche à choix multiples qui encouragerait les UAL à choisir, parmi une gamme de services possibles, ceux qui sont le plus désirés au niveau local.

Cette politique est une variation de la recommandation précédente. Au cas où elle devrait être mise en oeuvre, elle élargirait de manière radicale la gamme de choix qui s'ouvre aux communautés locales et leur permettrait d'adopter une approche plus progressive à l'établissement d'une collectivité locale. Ainsi seraient réduits les coûts, en même temps que le pourcentage de fonds consacrés à la prestation de services serait accru par rapport à ceux consacrés au personnel. Une telle politique serait favorable à l'entreprise d'efforts au niveau national, en vue de réduire les dépenses et d'accroître l'efficacité économique.

D. Contraintes et possibilités rencontrées dans le cadre de l'auto-organisation d'une communauté en vue de la résolution de problèmes

Le degré de volonté et de capacité des communautés locales de s'organiser elles-mêmes pour résoudre leurs problèmes varie énormément. Dans les régions côtières des trois pays, de nombreuses communautés locales dans les groupes Igbo, Yoruba, et Ewe ont fait preuve d'une efficacité d'organisation et d'une capacité d'identification des problèmes locaux, de conception de solutions, et de mise en oeuvre de certaines parmi les solutions proposées. Cela a été particulièrement vrai dans les cas relatifs à la création d'infrastructures. Les Associations pour le développement communautaire (ADC) occupent une position très importante au sein de ces trois régions.

Les ADC endossent une partie importante du fardeau de l'autonomie et du développement locaux. Certaines parmi les associations disposent déjà de stratégies efficaces, basées sur les relations familiales, pour détecter les candidats inaptes à occuper des postes de fonctionnaires dans une communauté locale. Ces groupes ont hérité, ou alors ils ont créé, de nouveaux mécanismes leur permettant de contrôler ou de réduire les possibilités d'abus par les élites locales. Ils emploient des stratégies de mobilisation de ressources pour obtenir des fonds, de la main-d'oeuvre, et des matériaux sur place. Compte tenu de la pression que cela implique, étant donné que la majeure partie s'exerce sur les élites politiques et les personnes fortunées locales, ces stratégies font appel à ce que l'on appellerait "imposition quasi-volontaire".[1] Bien que ces sommes ne couvrent pas toujours le coût total des projets locaux, elles n'en constituent pas moins une contrepartie très importante des fonds de subvention

[1] Margaret Levi (en pages 94-95 d'un volume paru en 1988) utilise le terme de "respect quasi-volontaire des obligations fiscales" pour décrire une stratégie adoptée par les contribuables pour ne payer leurs contribuations que lorsqu'ils sont fermement convainus que les autres en font de même, et que les responsables gouvernementaux respecteront leurs engagements.

extérieurs. Qui plus est, les membres fortunés des groupes Ibo offrent parfois des prêts sans intérêt à leurs ADC locales. En remboursant de tels prêts, les associations acquièrent une expérience inestimable en matière de gestion de la dette publique locale.

Cependant, ces groupes, ainsi que d'autres dans des régions, où existent des traditions moins bien développées d'action locale, se trouvent soumis à certaines contraintes. Les pouvoirs officiels dont ils disposent pour mobiliser des fonds sont en général assez limités. Ils ne peuvent en aucun cas imposer les résidents locaux et, de la sorte, ne disposent d'aucun mécanisme officiel leur permettant de résoudre le problème des resquilleurs fiscaux.

Chaque fois que les ADC arrivent à mobiliser des fonds et qu'elles réussissent à en contrôler l'emploi, elles sont généralement rentables. Leurs responsables servent comme volontaires ou ne perçoivent qu'une compensation minimale pour leurs services. Ils fournissent leur propre logement, couvrent les redevances pour les équipements collectifs, assurent leur propre transport, contractent eux-mêmes une assurance à leurs frais, et se chargent de la couverture des prestations maladie. Les ressources mobilisées servent à réaliser des actions concrètes plutôt qu'à couvrir les frais généraux des employés des collectivités locales.

> *RECOMMANDATION No 6 : Il est admis que les gouvernements nationaux ont un rôle légitime à jouer par rapport aux UAL pour ce qui a trait, par exemple, au contrôle de l'administration financière et de la comptabilité. En cette qualité, les gouvernements nationaux exigent une certaine autorité sur les tâches assurées par les UAL. Néanmoins, c'est à travers un dialogue avec les UAL que l'on devrait encourager les gouvernements nationaux à accorder aux populations locales une marge de manoeuvre plus grande leur permettant d'influencer la conception des institutions dans leur propre cadre. Dans le cas où elle n'existe pas encore, une autorisation législative devrait être établie, de façon à permettre aux populations rurales de mettre sur pied, ou tout au moins de concevoir, des collectivités locales, en se fondant sur leurs propres expériences et sur le capital institutionnel local. Il faudrait que la mise en place d'une telle législation fasse partie des programmes d'ajustement structurel prévoyant la mise en place de la décentralisation.*
>
> *Là où une loi portant autorisation existe, sans pour autant être appliquée, ou bien sans produire les résultats escomptés, il faudrait entreprendre une évaluation pour déterminer les domaines et expliquer les manquements ou les échecs. De plus, la dissémination ou les échanges d'informations pourraient servir à démontrer comment des collectivités locales prospères fonctionnent dans d'autres endroits, et comment elles mettent à profit l'autorisation législative déjà en place. Un financement par donateur et une assistance technique seraient indiqués pour mettre en place de telles activités.*

Lorsque les populations locales sont en mesure de jouer un rôle plus déterminant dans l'organisation des collectivités locales, leur part de responsabilité dans le fonctionnement des UAL

devient plus grande, et, ainsi, les encourage à prendre au sérieux le travail de conception des institutions et leur permet de mettre en pratique les formes gouvernementales maîtrisées à travers les activités des ADC. Avec de légères modifications, il serait possible de transformer des ADC en districts spéciaux locaux disposant de pouvoirs plus vastes leur permettant d'assurer des services et de mettre en place des infrastructures. En acceptant que les UAL puissent être conçues suivants des formats variables, il est possible de mieux faire correspondre le service à fournir aux exigences des utilisateurs. L'USAID pourrait jouer un rôle de facilitateur dans la création et/ou dans l'amélioration du dialogue mutuellement bénéfique entre les gouvernements et les ADC.

E. Obstacles et possibilités rencontrés par "l'esprit d'entreprise" public local et au cours du processus de résolution de problèmes au niveau local

Dans les conditions actuelles, l'esprit d'entreprise public local emprunte deux chemins différents: celui de la mise en valeur des ADC et celui de l'entreprise d'efforts visant à influer sur les décisions du gouvernement central. Les dirigeants d'UAL et ceux des ADC semblent déterminés à identifier et à résoudre les problèmes locaux en intervenant auprès des autorités centrales ou d'autres sources extérieures, en vue d'obtenir leur aide. Mais, les ADC sont beaucoup plus rentables en raison de l'emploi qu'elles font de l'aide financière reçue pour résoudre les problèmes locaux.

> *RECOMMANDATION No 7 : Les bailleurs de fonds devraient organiser leurs portefeuilles de subventions et de prêts, les prêts à l'ajustement structurel compris, pour créer des incitations à des efforts plus importants dans la fourniture de services en offrant directement, par exemple, des dons de contrepartie aux communautés, aux ONG, et aux UAL. Le personnel d'organismes de crédit devrait appuyer les UAL dans leur orientation vers le service, en identifiant les institutions de service autonomes locales, en collaborant avec elles, et en assurant leur promotion. Comme première mesure, les donateurs pourraient financer des enquêtes et des évaluations portant sur les capacités institutionnelles locales, comprenant non seulement les ONG les mieux connues, mais également les institutions locales qui sont moins visibles, mais tout aussi importantes.*
>
> *Deux conditions supplémentaires doivent être réunies pour encourager l'esprit d'entreprise public local, sans supprimer la possibilité de l'exercer. D'abord, il faudrait encourager l'établissement de nouvelles administrations (y compris les districts spéciaux) aux niveaux communautaires, ce qui permettrait d'offrir à une population plus importante une expérience en matière d'autonomie. Ensuite, il faudrait assouplir les conditions de dotation et d'organisation de telles administrations, de manière à réduire les coûts d'autonomie à des niveaux qui peuvent, selon toute attente, être raisonnablement soutenus par les communautés locales. Cela encouragera les communautés locales à tester des formes d'administration adaptées. Déjà, du fait de la décentralisation et des programmes d'ajustement structurel, les collectivités locales*

supportent la majeure partie du fardeau financier et, ainsi, réduisent celle soutenue par le gouvernement central. Déterminer la structure de leurs administrations locales ne peut qu'aider les communautés à atteindre les buts de la réforme structurelle.

F. Soins de santé de base : conclusions et recommandations

Le secteur de la santé offre de nombreux exemples d'illusion fiscale. Les villages autant que les collectivités locales font de leur mieux pour s'offrir des soins curatifs, mais aux dépends de quelqu'un d'autre. Cette attitude préconçue à l'égard des soins curatifs remonte à longtemps, mais ne convient pas pour des raisons financières et en termes d'une amélioration efficace de la santé des populations rurales.

En même temps, les services de santé des collectivités locales sont sous-utilisées à cause de leur de mauvaise qualité. Parmi les services existant, en particulier au niveau des villages, le contrôle a pratiquement cessé d'être exercé (souvent parce que le service concerné au sein de l'administration locale ne dispose pas de moyens de transport). Les centres de soins manquent de médicaments et d'équipements médicaux. L'organisation des services n'est pas faite pour réduire les coûts privés des soins de santé ; souvent, il arrive que les femmes soient obligées de se déplacer pour chacune des parties des soins de protection maternelle et infantile. Ces dernières années, un certain ressentiment est exprimé par la population devant l'imposition d'une tarification des usagers, laquelle a contribué à une réduction du taux d'utilisation. L'absence d'un système de recensement des activités dans les services sanitaires des villages, signe supplémentaire d'une mauvaise gestion, et l'absence d'analyse par la direction responsable au sein des collectivités locales, cachent la nature grave du problème. De nombreux services sanitaires fournis au niveau villageois et gérés par l'Etat ne sont probablement pas justifiables étant donnée la faible utilisation des services déjà limités.

<u>RECOMMANDATION No 8</u> : Si l'on veut trouver d'autres options moins coûteuses pour remplacer des services de santé fournis par des organismes gouvernementaux, et si l'on veut mettre à profit les efficacités d'une décentralisation de l'autorité, il faudrait pouvoir disposer de plus de choix en matière d'exploitation des services de santé des villages. Ces villages devraient être soutenus par une autorisation législative et bénéficier de crédits de donateurs pour l'entreprise de programmes expérimentaux. Certains villages pourraient attirer des médecins privés vers leurs centres médicaux. L'approche dite "de clinique mobile", c'est-à-dire, une journée par semaine consacrée à des services polyvalents de santé primaire, pourrait permettre d'utiliser de manière plus efficace le personnel gouvernemental local et de réduire les coûts privés encourus par les patients. Si l'on arrivait à former un nombre plus grand d'agents sanitaires de village, il serait possible de les intégrer et de faire en sorte qu'ils soient payés par les patients pour les services rendus. Dans ce domaine, les villages et les services de santé des collectivités locales devraient accepter que les crédits gouvernementaux soient limités à l'avenir. Les villages devraient se charger d'assurer certains services de santé.

Bien que l'importance des soins de santé préventifs soit reconnue, les unités d'administration locale ne communiquent pas les informations nécessaires aux consommateurs des soins de santé. Ceci les empêche de prendre part aux soins de santé affectant leur propre famille. Les populations dépensent plus qu'il ne faut parce que les médecins leur prescrivent plus de médicaments que nécessaire. Souvent, les gens ne comprennent pas de l'importance des soins de santé préventive. L'approche de la campagne de vaccination réalisée au Nigéria (dont on trouvera une description dans le volume relatif à l'étude de cas du Nigéria) a réussi aussi bien dans son entreprise qu'à convaincre les populations que l'immunisation donne des résultats. Après plusieurs années de campagnes intensives, le personnel des collectivités locales paraissaient convaincus que celles-ci sont capables de mettre en oeuvre le programme. Une formation et une supervision efficaces d'agents de santé ont été assurées. La diminution du nombre de cas de rougeole a convaincu les villageois, qui considèrent désormais les visites médicales entreprises au cours de la campagne comme des événements inoubliables.

> *RECOMMANDATION No 9 : Les services de santé des collectivités locales devraient superviser les pratiques de leur personnel médical et coordonner leurs actions avec les praticiens de la région de manière à échanger des informations sur les types de traitement à réserver aux maladies courantes. Il faudrait également assurer une dissémination de l'information en direction des communautés, probablement à travers les écoles et, autant que faire ce peut, encourager des campagnes d'information et de mesures de soins préventifs. Les donateurs peuvent financer l'effort de dissémination de l'information parmi les cadres, ainsi qu'à travers les campagnes et les programmes scolaires.*

> *RECOMMANDATION No 1O : il faudrait encourager la mise en place de programmes de produits pharmaceutiques renouvelables qui utilisent au maximum les achats en gros et les systèmes de distribution privés, et qui répondent bien aux besoins des services de santé, (par rapport aux programmes de très petite envergure ou des programmes hautement centralisés). La simplicité du système comptable utilisé dans le programme ghanéen permet un contrôle facile, et la liste des prix simple évite toute confusion, facilitant ainsi le travail de comptabilité et faisant passer les coûts à l'utilisateur.*

La fourniture des soins de santé implique la participation de producteurs aussi bien privés que publics, de même que la santé publique exige une collaboration entre services gouvernementaux et entre le gouvernement et les communautés. Si, en fait, les programmes de décentralisation autorisés par les programmes d'ajustement structurel renforcent les collectivités locales, l'absorption des coûts de coordination sera donc la responsabilité logique des UAL. Quoiqu'il y ait des dépenses associées à l'accomplissement d'un tel rôle, on devrait constater une amélioration de la qualité du service et de l'utilisation qu'en fait la communauté et les retombées économiques et sociales qui en découleront à long terme.

G. Enseignement primaire : conclusions et recommandations

L'un des effets des programmes d'ajustement structurel est sur les économies rurales est illustré par le nombre encore plus important d'enseignants, et autres cadres, qui choisissent d'aller travailler dans leurs villages natals, où ils peuvent avoir accès à une parcelle de terre sur laquelle ils peuvent entreprendre une activité génératrice de revenus et où le coût de la vie est plus faible. Les programmes d'ajustement sectoriel (la santé au Nigéria, et l'éducation au Ghana) ont accru les ressources fournies aux secteurs, après que l'on ait enregistré des baisses sérieuses dans les enveloppes de dépenses et dans la qualité du service fourni. Les cadres sont bien plus contents de conserver leurs emplois, où le nombre d'incitations à cette fin a augmenté. Mais, dans les professions où cette augmentation n'a pas eu lieu, les cadres sont démoralisés. Les instituteurs du primaire, au Nigéria, savent combien il est difficile d'enseigner, alors que l'école manque de toit, que les manuels scolaires et le matériel audiovisuel font défaut, que les salles de classe disposent de peu ou pas de meubles, que ces mêmes salles sont surchargées, et que le métier d'enseignant est peu apprécié.

Si la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles primaires se mesurait en termes de pourcentage d'enfants âgés de 12 ans vivant dans les zones rurales et capables de lire et compter, alors aucun des systèmes scolaires des trois pays ne serait fort. En Côte d'Ivoire, le système forme une minorité d'élèves du primaire suivant un niveau d'éducation élevé. Au Ghana et au Nigéria, la situation est beaucoup moins bonne. Dans ces deux derniers pays, la réorganisation du système éducatif accordera aux départements locaux une autorité plus grande leur permettant de prendre des décisions relatives à des problèmes locaux.

Ce n'est que dans un seul village, parmi ceux qui ont été visités, que l'on a trouvé un comité d'école communautaire qui participait de manière active à la gestion de l'établissement et collaborait à améliorer la qualité de l'enseignement dispensé. Au Nigéria, la nécessité d'obtenir l'accord préalable du ministère de l'Education a empêché les Associations de parents d'élèves et d'enseignants (APEE) de prendre des mesures pour améliorer les écoles. Dans tous les villages, certains enfants ne pouvaient se rendre en classe parce que leurs parents ne pouvaient se le permettre. Dans au moins un cas, le directeur de l'école appliquait le règlement scolaire sur le port d'uniformes et sur les meubles de classe, excluant ainsi certains élèves. Lorsqu'ils doivent décider combien parmi leurs enfants doivent être scolarisés, les parents gardent à l'esprit les changements qui affectent la qualité de l'enseignement et n'oublient pas non plus que les possibilités d'emploi sont rares, même lorsqu'on est éduqué.

> *<u>RECOMMANDATION No 11</u> : Il faudrait considérer la mise en oeuvre de programmes éducatifs spéciaux, ciblés, tels ceux de l'enseignement pour adultes, par opposition à l'éducation primaire universelle, probablement en tant que programmes expérimentaux financés par des donateurs. Conséquence parmi d'autres de l'ajustement structurel, des réductions dans les dépenses sociales, des baisses économiques, et des diminutions dans les effectifs gouvernementaux, l'emploi n'est pas garanti pour ceux qui ont reçu une éducation. Résultat de cela, les populations ne manifestent qu'un faible intérêt pour*

l'éducation primaire habituelle. Il faudrait considérer des programmes de remplacement qui soient ciblés et peu coûteux, et destinés à répondre à des besoins éducatifs que les communautés auront déterminé elles-mêmes.

La qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles primaires est un facteur-clé qui permettra de convaincre les parents d'envoyer leurs enfants à l'école et de leur faire prendre conscience des avantages économiques dont jouit une population instruite. L'éducation est un service coûteux. Dans les trois pays étudiés, l'éducation primaire universelle ne peut être assurée maintenant, bien qu'elle puisse l'être dans l'avenir. C'est grâce à une éducation de qualité, bien adaptée aux circonstances locales et offerte à nombre restreint d'élèves, que pourra voir le jour une éducation universelle dispensée à travers l'amélioration progressive de la productivité. Des enfants ayant reçu une éducation scolaire convenable peuvent améliorer l'efficacité des économies locales.

La relation dynamique qui devrait exister entre les écoles et les communautés peut aider à garantir l'utilisation efficace des ressources. Dans les trois pays, jusqu'ici, le système éducatif ne comprend pas de mécanisme de rétroaction permettant d'analyser les problèmes au niveau local. Les enseignants se sentent frustrés par leur incapacité à modifier le programme d'enseignement ou le calendrier scolaire de manière à les adapter aux conditions locales.

<u>RECOMMANDATION No 12</u> : Il faudrait encourager les communautés et les APEE à collaborer étroitement avec les établissements scolaires et à offrir conjointement une rétroaction aux départements de l'enseignement des administrations locales. Là où il n'y a pas d'APEE, il faudrait envisager la faisabilité de les inclure dans le processus éducatif. Les décisions importantes portant sur le choix entre qualité et quantité ne doivent être prises qu'à la lumière des réactions locales. Les réductions des dépenses consacrées aux programmes sociaux constituent une conséquence très réelle de l'ajustement structurel. Les ressources locales peuvent peut-être compenser de telles réductions, mais il est peu probable que des ressources soient offertes aux communautés, si celles-ci ne pensent pas pouvoir en contrôler l'utilisation. Les APEE constituent un moyen simple et certain d'impliquer les familles dans l'éducation de leurs enfants.

Au Ghana et au Nigéria, les communautés sont légalement responsables de l'entretien des écoles et de la fourniture de meubles scolaires. Les villages visités n'assument pas cette responsabilité et les conditions dans lesquelles se trouvent les immeubles scolaires ne se prêtent pas à l'apprentissage. Les parents sont obligés, outre les autres coûts privés de l'éducation, fournir les meubles scolaires pour leurs enfants ; s'ils ne le font pas, ils peuvent soit retirer leurs enfants de l'école, soit les voir s'asseoir par terre, pendant que d'autres élèves sont assis sur des chaises. Les communautés ne satisfont pas à cette obligation parce qu'elle ne constitue pas une priorité de premier ordre, ou bien parce que d'autres organisations les ont parfois assistées.

<u>RECOMMANDATION No 13</u> : Compte tenu des réductions dans les dépenses consacrées

par les gouvernements, le problème constant de l'entretien des écoles ne fera qu'empirer. C'est là, cependant, un problème qui peut être résolu de différentes manières, l'un d'elles impliquant un financement par des donateurs. Au Ghana, si les matériaux nécessaires étaient fournis, il serait possible d'intégrer des cours de réparations des écoles et de construction de meubles scolaires par les élèves dans un sujet scolaire, du genre "Life Skills", qui enseignerait des techniques utiles dans la vie quotidienne. Il faudrait que les communautés soient encouragées à réparer les écoles ou qu'elles sachent que les écoles risqueraient d'être fermées, si les bâtiments n'étaient pas entretenus. L'emploi de projets d'entretien des écoles comme laboratoires de développement de compétences apporte un élément pratique qui sera bénéfique pour les communautés. Les donateurs pourraient fournir matériels et assistance technique pour permettre de lancer de tels ateliers. Cependant, comme dans le cas des APEE, les communautés et les départements de l'éducation des UAL devront développer un état d'esprit selon lequel, ce sont eux (par opposition au gouvernement national) qui sont responsables des écoles avant de considérer d'y investir des ressources.

Dans les trois pays, de nombreux élèves n'ont pas de manuels scolaires, et les systèmes de fourniture et de distribution de matériels fonctionnent difficilement. Au Ghana et au Nigéria, les manuels et les matériels scolaires fournis aux collectivités locales risquent de ne pas être livrés aux écoles dans des délais rapides, ou alors n'arrivent que si les enseignants sont prêts à couvrir les frais de livraison. Au Nigéria et en Côte d'Ivoire, de nombreux manuels changent chaque année, accroissant ainsi le coût privé de l'éducation. En Côte d'Ivoire, les manuels scolaires coûtent cher et sont distribués par des négociants privés, qui exigent versement de grosses sommes en espèces, à une période difficile de l'année agricole.

<u>RECOMMANDATION No 14</u> : Les ministères de l'Education devraient commander des manuels standards et ne pas les changer pendant trois ou quatre années pour réduire les coûts unitaires et créer une source de livres d'occasion à bon marché. Pour réduire les coûts davantage, les ministères, qui achètent au prix de gros, devraient soliciter des dons auprès de maisons d'édition du monde entier. Il faudrait offrir aux parents plus d'options pour leur permettre soit d'acheter, soit de louer les manuels scolaires. Les manuels susceptibles d'être souvent remis à jour devraient être peu coûteux.

Le cas échéant, les collectivités locales et les responsables communautaires devraient servir d'intermédiaires entre le gouvernement central et les régions locales. Pour ce qui est de la fourniture des services, le gouvernement central pourrait continuer à autoriser certains critères de performance, tels que la certification des instituteurs du primaire. Chaque communauté recevrait une liste de services fournis par le gouvernement central et qui pourraient être disponibles, suivant des degrés divers de participation locale. La communauté locale pourrait alors choisir les types de service qu'elle souhaiterait obtenir. Des normes de qualité et d'efficacité seraient également introduites. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, une communauté pourrait choisir la dispense de classes de cours

préparatoires et élémentaires, en contrepartie de l'entretien des bâtiments scolaires et de la fourniture de logements aux enseignants. Le gouvernement central fournirait certains manuels scolaires et rémunérerait les enseignants. Les responsables locaux coopéreraient avec des inspecteurs principaux d'académie, de manière à s'assurer que les enseignements dispensés localement répondent effectivement aux conditions locales. Les procédures comptables seraient simplifiées et ouvertes, de manière à ce que citoyens et responsables puissent s'assurer de l'utilisation efficace des ressources. Au cas où les ressources disponibles ne permettent pas d'accueillir tous les enfants en droit de l'être, la communauté doit décider de la manière de rationner les ressources ou alors mettre sur pied des méthodes de prestation de substitution, tout en s'assurant du maintien de la qualité. Il serait dans l'intérêt des fonctionnaires locaux de mettre à profit les ressources locales pour maximiser les avantages, dans la mesure où la poursuite du "programme" dépendrait d'une performance satisfaisante. Le gouvernement central pourrait introduire un système de primes, dont pourraient bénéficier des fonctionnaires locaux qui satisferaient certains critères de performance, parmi lesquels, la satisfaction de la communauté. De cette manière, les gouvernements centraux amélioreraient la prestation de services aux communautés, par le biais de la coopération.

> *RECOMMANDATION No 15 : L'USAID devrait aider les responsables des gouvernements centraux à mettre sur pied des programmes de services de base qui, à coup sûr, exigeraient un meilleur équilibre entre le budget du personnel et d'autres intrants. Il ne semble pas évident que les fonctionnaires du gouvernement central se sentent très préoccupés par l'efficacité de la fourniture des services au niveau des communautés locales. Il est nécessaire que les collectivités locales deviennent des "consommateurs" avertis et des entrepreneurs efficaces. Elles devraient, par ailleurs, apprendre à articuler de manière efficace les besoins et les préférences de chaque communauté. Il faudrait qu'un dialogue soit établi entre les ministères et les communautés. Les collectivités locales pourraient aider à articuler les besoins et les aspirations de la communauté, et peut-être gérer certains programmes. Les membres de la communauté devraient prendre conscience du fait que les fonctionnaires sont responsables devant la communauté et doivent lui rendre compte. Les fonctionnaires centraux garantiraient le maintien des normes de qualité (d'où le besoin d'inspections, de rapports, d'ateliers, de formation, pour les examens donnés par l'administration centrale). Des responsables de ministères devront mettre sur pied des programmes spécifiques susceptibles de concrétiser les objectifs communautaires et nationaux. Les considérations de qualité devraient jouer un rôle primordial dans la détermination des programmes de services. Il faudrait allouer des fonds et les organismes donateurs pourraient mettre sur pied des programmes-pilotes, dont le but serait de démontrer l'efficacité d'une approche interactive (par opposition à une approche du sommet à la base). Sur la base d'un tel plan, les communautés deviennent des consommateurs obligés d'atteindre certains buts (qualité et quantité) avant de pouvoir obtenir une subvention du gouvernement central. Plus la contribution de la communauté grande, est plus elle obtient de prestations. Le gouvernement central pourrait décider d'offrir à tous*

l'éducation dans les cours préparatoires et élémentaires, mais l'accès au cours moyen pourrait dépendre exclusivement de la contribution de la communauté. Les communautés pourraient mettre leurs ressources en commun, de manière à pouvoir accéder à de tels niveaux d'enseignement. Les responsables locaux seraient obligés de maîtriser les ressources locales pour pouvoir assurer une prestation efficace de services et, pour ce faire, devraient être très sensibles aux préférences locales.

RECOMMANDATION No 16 : L'USAID devrait lier certaines formes d'assistance à la performance. Par exemple, elle pourrait offrir, à titre de récompense, d'assurer la construction d'une école (grâce à des contributions locales) ou de fournir des matériels. L'USAID pourrait également aider plusieurs villages voisins, en assurant l'enseignement aux niveaux des classes moyennes. Ces niveaux, plus coûteux, pourraient ne pas être à la portée des bourses des villageois des environs, mais le fait d'offrir une instruction de qualité pourrait être un symbole important de ce qui est possible lorsque les communautés et le gouvernement central coopèrent pour articuler des besoins et pour atteindre des objectifs définis de manière précise.

Les changements énoncés dans ce rapport ne peuvent être accomplis, sans effort important d'assistance technique. Le développement de la responsabilité, au cours du processus de réalisation d'objectifs communément convenus, exigera que soit assurée une formation supplémentaire importante des fonctionnaires centraux et locaux. Etant donné ce que l'on sait actuellement, on ne peut pas dégager de manière totalement claire comment une prestation de services de qualité sera assurée de manière efficace dans les domaines de l'éducation et de la santé. Une approche préventive dans le domaine de la santé est efficace en fonction du coût. Dans le secteur de l'éducation, on ne sait pas avec certitude quel programme scolaire est plus efficace ; on ne sait pas non plus s'il est possible ou non de tirer des avantages importants d'une éducation assurée pour les classes préparatoires et élémentaires mais pas au-delà. Il est clair qu'une co-production est nécessaire aussi bien dans le domaine de l'éducation que celui de la santé. Il est tout aussi clair que cette nécessité justifie, en elle-même et par elle-même, la participation significative des communautés et des individus, particulièrement, compte tenu de l'échec des services assurés par les gouvernements, d'une part, et des réductions dans les dépenses exigées par l'ajustement structurel d'autre part. Les programmes de décentralisation imposés par l'ajustement structurel devraient aider à l'établissement d'un environnement au sein duquel la co-production sera encouragée.