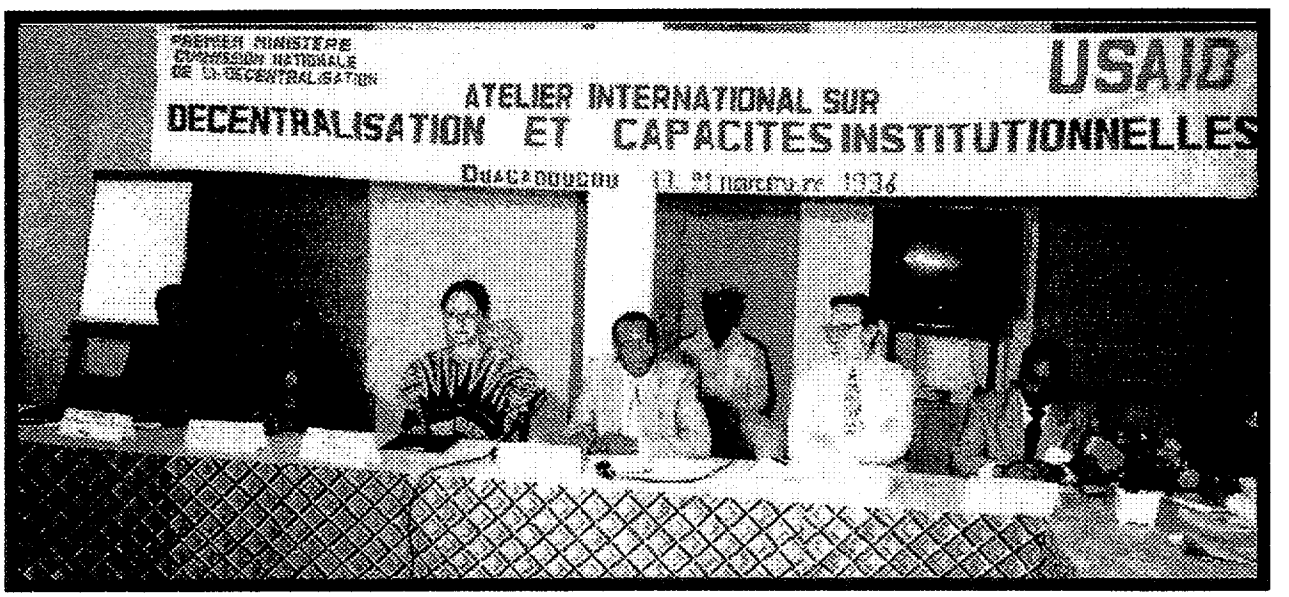
Atelier régional

Décentralisation et capacités institutionnelles



Ouagadougou, Burkina Faso, 19-21 novembre 1996

USAID *Agence américaine pour le Développement International*
USAID/REDSO/WCA

Commission Nationale de Décentralisation
Burkina Faso

L'atelier régional sur "Décentralisation et capacités institutionnelles" a été financé par l'USAID/REDSO/WCA et organisé par Research Triangle Institute/CID, PO Box 12194, Research Triangle Park, NC 27709-2194, USA (Contrat IQC No. PCE-1008-I-00-6005-00).

M. Raogo Antoine Sawadogo, Burkina Faso
M. René Lemarchand, Conseiller régional en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA
M. Théodore Mel, Maire de la commune de Cocody, Abidjan, Côte d'Ivoire

M. Moussa Okanla, Spécialiste en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA
M. Jean-Michel Lebreton, Research Triangle Institute, North Carolina
M. Jean-Pierre Jacob, Institut Universitaire d'Etudes de Développement, Genève, Suisse

M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation, Mali
M. Raogo Antoine Sawadogo, Président de la Commission Nationale de Décentralisation, Burkina Faso
Mme Sharon P. Wilkinson, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina

M. Yacouba Konaté, USAID, Mali
M. Gouraissy Barry, Secrétaire général, Préfecture de Mamou, Guinée

TABLE DES MATIERES

		Pages
♦	Présentation et objectifs généraux	1
♦	Programme de l'atelier	4
♦	Rapport général	8
♦	Liste des participants	16
♦	Allocution d'ouverture *Mme Sharon P. Wilkinson,* *Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso*	19
♦	Allocution d'ouverture *M. Yéro Boly, Ministre de l'Administration territoriale et de la Sécurité, Burkina Faso*	21
♦	Présentation des objectifs de l'atelier et des participants *M. Moussa Okanla, Specialiste en Démocratie et.Gouvernance* *USAID/REDSO/WCA, Abidjan*	24
♦	Bonne gouvernance et décentralisation *M. Raogo Antoine Sawadogo, Président de la Commission Nationale de Décentralisation, Burkina Faso*	26
♦	Quelques considérations sur les politiques de mise en place de la décentralisation en Afrique rurale *M. Jean-Pierre Jacob, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, Suisse*	36
♦	Comment créer un environnement favorable à la décentralisation *M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation Primature, Mali*	47
♦	Comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local: les aspects fiscaux, le cas du Bénin *M. Mouftaou Alidou, ancien Directeur des Impôts, Bénin*	51

- Comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local: les aspects fiscaux et les ressources humaines: le cas de la commune de Cocody
  M. Mel Théodore, Maire de la commune de Cocody, Côte d'Ivoire 60

- Décentralisation et participation à la base: quelques réflexions à partir du modèle sénégalais
  M. Madiodio Niasse, Conseiller en sciences sociales USAID/REDSO/WCA, Abidjan 70

- La décentralisation en Afrique: le rôle des bailleurs de fonds
  M. Richard Stren, Centre d'Etudes Urbaines et Communautaires, Université de Toronto, Canada 80

- Articles de presse sur l'atelier parus dans L'Observateur et Sidwaya 90

PRESENTATION
ET OBJECTIFS GENERAUX

Le bureau de l'USAID/ REDSO pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale a pris l'initiative d'organiser un atelier sur le thème de la décentralisation et des capacités institutionnelles des pays pour mener à bien ces réformes. Le Burkina Faso accueillera cet atelier qui se tiendra à l'Hôtel de l'Indépendance, Ouagadougou, du 19 au 21 novembre 1996. Il sera placé sous la haute autorité du Premier Ministre et co-organisé par la Commission Nationale de Décentralisation (Premier Ministère).

La majorité des pays de la sous-région ont engagé des réformes de décentralisation; celles-ci sont à des stades inégaux et revêtent des aspects différents.

Dans certains pays, décentralisation signifie tout simplement l'établissement de bureaux hors de la capitale par les ministères centraux. Le pouvoir demeure alors concentré au niveau central, les décisions sont toujours prises dans la capitale mais sont mises en application par les bureaux régionaux des ministères. Cette forme de dévolution, précisemment appelée déconcentration plutôt que décentralisation, n'aboutit pas à un transfert de responsabilité du pouvoir central aux pouvoirs publiques locaux.

Ailleurs, décentralisation signifie la prise en charge par les pouvoirs publics locaux d'une grande part des responsabilités concernant leur propre développement par, notamment; la création de ressources locales et par la prise de décisions concernant les investissements locaux tout en se conformant aux programmes d'investissment régionaux et nationaux établis par le gouvernement central.

Ce deuxième aspect de la décentralisation, qui tend vers une plus grande démocratisation, nécessite un grand nombre de conditions. En effet, dans des pays où l'Etat a joué, dans de nombreuses années, un rôle primordial dans la planification et le développement économique, le transfert à un vrai système de décentralisation ne peut se faire que graduellement.

La mise en place de la décentralisation ne peut se décréter brutalement; elle entraine, au contraire, un processus extrèmement complexe car c'est tout un environnement qu'il faut

favoriser ou créer. Il s'agit, par exemple, de changements à apporter dans le système de taxation. dans les structures financières, dans les procédures d'attribution des terrains, dans l'appel à la créativité ou dans les réglementations qui peuvent encourager les initiatives individuelle du secteur privé.

Le but de l'atelier

Le but de cet atelier est de permettre à des praticiens de la vie politique locale (administrateurs, élus locaux, membres d'ONG et d'associations diverses, universitaires) de faire entendre leur voix et de partager leurs connaissances et leurs expériences de terrain avec des chercheurs, représentants d'ONG et de bailleurs de fonds.

Ensemble, ils vont engager un débat autour de deux questions fondamentales pour la décentralisation:

. Comment créer un environnement, notamment juridique et socio-politique, favorable à la décentralisation?

. Comment créer les capacités institutionnelles nécessaires à la réussite de la politique de décentralisation?
Capacités institutionnelles signifient ici capital social, capacités techniques et autonomie fiscale; ces aspects sont en effet incontournables pour encourager un plus grande participation des communautés de base, améloirer la performance des services communaux et soulager l'Etat central de ses responsabilités.

Les débats pendant l'atelier

Après une introduction sur les mérites et les dangers de la décentralisation, plusieurs brèves présentations, accompagnées de débats et de groupes de discussions, s'articuleront autour de trois grands volets:

. Comment créer un environnement favorable à la décentralisation? (premier jour)

. Comment générer et gérer les capacités institutionnelles au niveau local (deuxième jour)

. Par quelles stratégies les bailleurs de fonds, en particulier l'USAID, peuvent promouvoir la décentralisation? (troisième jour).

Les débats autour de ces nombreuses questions veilleront toujours à apporter des éléments de réponses en **relation directe avec les dimensions opérationnelles de la décentralisation.**
Les résultats des débats resteront toujours réalistes et concrets. Ils seront utiles pour les décideurs

politiques, tant élus qu'administratifs, nationaux et locaux, pour les représentants de la société civile. Ils seront également précieux les bailleurs de fonds, notamment l'USAID, qui ainsi, pourra disposer de fondements solides et argumentés pour une intervention régionale dans le domaine de la gouvernance, la démocratie et la décentralisation.

PROGRAMME

LUNDI 18 NOVEMBRE

Arrivée et accueil des participants venant de la sous-région, Hôtel Indépendance, Ouagadougou

MARDI 19 NOVEMBRE

8h00 Inscription des participants à l'atelier

9h00 Ouverture de l'atelier

- M. Simon Compaoré, Maire de Ouagadougou
- Son Excellence Mme l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso
- Son Excellence M. le Premier Ministre (ou son représentant)

9h30-10h00 Pause café

10h15-10h45 Présentation des objectifs du séminaire et des participants

- M. Moussa Okanla, Spécialiste Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA
- M. René Lemarchand, Conseiller régional en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA

THEME No 1: MERITES ET DANGERS DE LA DECENTRALISATION

10h45-11h15 Première présentation:

- M. Antoine Raogo Sawadogo, Président de la Commission Nationale de Décentralisation: l'expérience du Burkina Faso

11h15-11h45	Deuxième présentation: . M. Jean-Pierre Jacob, Chargé de cours, Institut Universitaire d'Etudes de Développement, Genève, Suisse
11h45-12h30	Débats
12h30-14h00	Déjeuner libre
THEME No 2:	**COMMENT CREER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA DECENTRALISATION?**
14h00-15h00	Première présentation: . M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation, Mali: le cas du Mali Deuxième présentation: . M. Madiodio Niassé, Conseiller en sciences sociales, USAID/REDSO/WCA: Décentralisation et participation à la base, l'exemple du Sénégal
15h00-15h30	Débats
15h30-15h45	Présentation en séance plénière des travaux prévus pour la soirée et répartition des participants en ateliers
15h45-16h00	Pause café
16h00-17H30	Travaux en groupes de discussion (première série) . Groupe 1: les aspects juridiques . Groupe 2: les dimensions sociales . Groupe 3: l'autonomie fiscale
17h30	**Fin de la séance**
19h30-21h00	Présentation par la Troupe de l'Atelier Théâtre Burkinabé de "Un espoir pour Falamatia?", théâtre-forum sur la décentralisation

MERCREDI 20 NOVEMBRE

THEME No 3:	**COMMENT PROMOUVOIR LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES AU NIVEAU LOCAL?**
8h00-8h15	Bref rapport de chacun des groupes de discussions de la veille
8h15-9h15	Première présentation . M. Mouftaou Alidou, Directeur Général des Impôts, Bénin: les aspects fiscaux, le cas du Bénin Deuxième présentation . M. Mel Théodore, Maire de Cocody, Abidjan: les aspects fiscaux et les ressources humaines, le cas de la commune de Cocody
9h15-10h00	Débats
10h10-10h15	Pause café
10h15-10h50	Troisième présentation . M.Papa Séne, Directeur régional de Cooperative Leagues of the US of America (CLUSA), Ouagadougou: comment promouvoir les capacités auprès des communautés de terrain dans la sous-région, leçons tirées des expériences
10h15-11h30	Débats
11h30-12h30	Travaux en groupes de discussion (deuxième série) . Groupe 1: le rôle de la société civile . Groupe 2: le rôle des autorités traditionnelles . Groupe 3: le rôle des universités et instituts de recherche, le rôle des bailleurs de fonds
13h30-14h30	Déjeuner libre
14h30-18h30	Visite sur le terrain: les enseignements du Burkina en matière de décentralisation à Koudougou 14h30: départ du car 16h00: . réunion avec le Maire, le Bureau du Conseil municipal et les représentants de la société civile . le point sur la mobilisation des ressources financières issues des équipements municipaux . exemple de participation de la population aux projets de la municipalité 18h00: départ du car pour Ouagadougou
19h30	Retour à l'hôtel

JEUDI 21 NOVEMBRE

THEME No 4:	**PAR QUELLES STRATEGIES, LES BAILLEURS DE FONDS, EN PARTICULIER L'USAID, PEUVENT PROMOUVOIR LA DECENTRALISATION?**
8h00-8h30	Bref rapport de chacun des groupes de discussions de la veille
8h30-9h00	Présentation: . M. René Lemarchand, Conseiller régional en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA
9h00-10h00	Table-ronde et débats avec la participation des bailleurs de fonds représentés au Burkina Faso (notamment: Banque Mondiale, Canada, Danemark, France, Pays-Bas, etc.)
10h00-11h00	Pause café
10h00-11h00	Réunion des rapporteurs de l'atelier
11h00-12h30	Séance plénière Présentation du rapport général et débats
12h30-13h00	Clôture de l'atelier . Présentation du rapport général . Allocutions de clôture: . Son Excellence Mme l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso . Son Excellence M. le Premier Ministre (ou son représentant)
13h00	**Fin de l'atelier**

RAPPORT GENERAL

1. Du 19 au 21 novembre 1996, s'est tenu à Ouagadougou l'atelier sur "Décentralisation et capacités institutionnelles" organisé par la Commission Nationale de Décentralisation et l'USAID/REDSO.

2. Ont pris part aux travaux cinquante trois participants venant des pays ouest-africains suivants: Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Togo, Sénégal et, bien entendu, Burkina Faso, pays hôte. Ces participants sont des praticiens de la décentralisation (maires, députés, fonctionnaires centraux, régionaux, municipaux, représentants d'ONG et de divers autres associations et groupements locaux) mais aussi des chercheurs et des universitaires.

3. L'atelier avait pour objectif d'engager un débat autour de deux questions fondamentales pour la décentralisation:

. Comment créer un environnement, notamment juridique et socio-politique, favorable à la décentralisation?

. Comment créer les capacités institutionnelles nécessaires à la réussite de la politique de décentralisation?
Capacités institutionnelles signifient ici capital social, capacités techniques et autonomie fiscale; ces aspects sont en effet incontournables pour encourager un plus grande participation des communautés de base, améliorer la performance des services communaux et soulager l'Etat central de ses responsabilités.

4. Quatre thèmes principaux ont été développés au cours des travaux:

   a. Les mérites et les dangers de la décentralisation
   b. Comment créer un environnement favorable à la décentralisation?
   c. Comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local?
   d. Par quelles stratégies les bailleurs de fonds peuvent promouvoir la décentralisation?

5. Schema d'organisation de l'atelier

5.a. Au cours des séances de travail, les experts suivants ont présenté des communications:

. M. Antoine Raogo Sawadogo, Président de la Commission Nationale de Décentralisation du Burkina Faso,
. M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation du Mali,
. M. Jean-Pierre Jacob, Chargé de cours, Institut Universitaire d'Etudes de Développement, Genève
. M. René Lemarchand, Conseiller régional en Démocratie et Gouvernance
. M. Moussa Okanla, Spécialiste en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO (Abidjan)
. M. Madiodio Niassé, Conseiller en sciences sociales, USAID/REDSO/WCA
. M. Mouftaou Alidou, ancien Directeur Général des Impôts, Bénin
. M. Mel Théodore, Maire de Cocody-Abidjan
. M.Papa Séne, Directeur régional de Cooperative League of the US of America (CLUSA), Ouagadougou.

5.b. L'atelier a été organisé de la façon suivante:
. Présentation de communications en plénière pour introduire les débats sur chacun des thèmes
. Groupes de discussion conduisant aux recommandations
. Participation à une pièce de théâtre sur la décentralisation et à une visite à Koudougou
. Débats avec les représentants des bailleurs de fonds.

5.c. Les six groupes de discussion ont été facilités le 19 novembre par M. Boutara-Takpa (Togo), M. Dembelé (Côte d'Ivoire) et Mme Joergensen (USAID/ Bénin) puis, le 20 novembre, par M. de Suza (Bénin), M. Zadi (Côte d'Ivoire) et M. Jean-Pierre Jacob (Suisse).

6. L'atelier a été ouvert par **M. Yéro Boly**, Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité et par **Mme Sharon P. Wilkinson**, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso.

6.a. Dans son discours d'ouverture, **M. Yéro Boly** a exprimé que "au Burkina Faso, l'approfondissement de la démocratie procède certes de la consolidation des institutions démocratiques, mais il tient aussi de la mise en oeuvre d'un système de gestion politique et administrative, impliquant tous les acteurs sociaux". D'ailleurs, dans sa mise en oeuvre de la décentralisation, l'Etat burkinabe "devra redimentionner son action, de façon à assumer au mieux ses taches de définition des politiques nationales, d'appui aux collectivites locales et de création de cadre adéquat, pour l'émergence de l'esprit d'entreprise et des capacités de production dans le secteur privé." Pour ce faire, sont nécessaires "les capacités de mobilisation des décideurs, des partenaires au

développement à travers de bonnes stratégies de communication, de négociation et d'accompagnement des acteurs du processus."

6.b. Pour **Mme Wilkinson** "les municipalités sont le moteur du développement économique de leurs propres villes car elles orientent les dépenses publiques vers les infrastructures et les services les plus performants" Le pari de la démocratisation et de sa perrenité "repose en grande partie sur les communes et sur la capacité de leurs premiers représentants à faire vivre les valeurs démocratiques. La participation à tous les niveaux est essentielle: "les Etats-Unis doivent leur propérité au fait que chaque état, chaque ville, chaque village, chaque quartier participe à la gestion de son propre développement et à la mise en oeuvre de ses décisions".

7. Les objectifs généraux de l'atelier ont été présentés par **MM. Moussa Okanla** et **René Lemarchand**. Pour ce dernier, la décentralisation doit être volonté de dialogue; elle ne peut être considérée comme seulement un exercice juridique mais comme une relation qui doit être nourrie par de multiples compétences en gestions de toutes sortes et en capacités institutionnelles.

8. Le premier thème d'étude de l'atelier, "Mérites et dangers de la décentralisation", a été introduit par deux présentations suivies de débats.

8.a. **M. Raogo Antoine Sawadogo** a posé le problème du type de décentralisation que doivent choisir les pays ouest-africains. Existe-t-il un modèle universel de décentralisation qui doit réussir où il est appliqué ? Pourquoi ne pas élaborer un systéme original en harmonie avec les pratiques des populations? Avant d'exposer les caractéristiques du projet du texte d'Orientation de la décentralisation, M. Sawadogo relate le débat développé lors de l'atelier national de capitalisation sur la décentralisation (septembre 1996): alors que certains proposaient un type de décentralisation calqué sur des modèles occidentaux, d'autres proposaient un autre type, original et inédit, fondé sur le foisonnement des initiatives et des expériences locales des populations burkinabè. Finalement, une formulation intermédiaire a été adoptée; cette perspective conduira à la création d'environ cinq cent communes avec deux types de collectivités locales: les collectivités décentralisées de base (communes et communes rurales) et collectivités décentralisées intermédiaires (les provinces).

8.b. La réflexion de **M. Jean-Pierre Jacob** a porté sur les raisons des Etats africains pour entreprendre leur décentralisation. Il en développe deux: la décentralisation comme remise en jeu du partage du pouvoir (faire place aux revendications de certaines classes sociales); et la décentralisation comme largement imposée par les bailleurs de fonds internationaux pour "donner des solutions aux problèmes qui n'ont pas encore été identifiées correctement". M. Jacob développe ensuite trois aspects: la tentation de supprimer la multicentricité (par exemple, des Etats concentrent tous leurs efforts aux nouvelles structures décentralisées au détriment d'autres entités comme les

organisations paysannes), l'étude des formes du pouvoir traditionnels et des rapports des ruraux aux formes modernes du politique (exemple: le risque d'exclusion de certains groupes considérés comme non légitimés ou non représentatifs de la politique villageoise), la notion de local et les interdépendances.

9. Le second thème d'étude de l'atelier, "Comment créer un environnement favorable à la décentralisation?" a également été introduit par deux présentations.

9.a. Pour **M. Sy** la création d'un environnement favorable à la décentralisation au Mali exige d'abord le respect des valeurs existantes parmi lesquelles on trouve aussi bien une tradition très ancienne de gestion territoriale et le récent net engagement de la population à construire un Etat de droit sur un processus démocratique (mars 1991). Vouloir la décentralisation est une formidable étape dans l'histoire du pays car c'est permettre pour la première fois aux populations d'être impliquées et de contribuer à l'émergence de nouvelles entités territoriales. Vouloir la décentralisation, c'est donc aussi à la fois réduire la fracture entre entre pays légal et pays réel, répandre le processus démocratique, proposer un nouveau cadre pour le développement. C'est donc vouloir une nouvelle société. L'Etat lui-même doit se remettre en cause dans sa propre logique: il ne peut plus rester autoritaire, fermé, vertical.
Mais, la décentralisation, pour réussir, doit s'inscrire dans un programme national cohérent qui comporte une déconcentration de l'appareil de l'Etat (les élus ont des partenaires responsables), une gestion correcte des services administratifs (il existe des ressources humaines et financières) soutenue par une forte volonté politique, une gestion correcte des services administatifs (les ressources nationales sont mobilisées), un aménagement du territoire (les ressources nationales sont mobilisées), une coordination des projets de développement (les projets ne sont plus juxtaposés), des moyens efficaces d'information à la fois traditionnels et modernes pour expliquer.

9.b. **M. Madiodio Niasse** fait observer qu'au Sénégal, la décentralisation a été instaurée pour calmer diverses revendications émises par la population ainsi que pour mieux la contrôler politiquement. Ainsi, l'un des enseignements de cette décentralisation est qu'elle ne peut réussir, à court terme, que là où les structures traditionnelles sont faibles (villes, zones rurales longtemps ouvertes sur l'extérieur). Au contraire, là où les traditions sont restées vivaces, les structures que l'Etat tente de mettre en place se révèlent souvent inopérantes. Elles sont noyautées, infiltrées par les tenants des pouvoirs traditionnels locaux afin de les paralyser. Aujourd'hui, le sens donné à la décentralisation est "un pari sur l'avenir" dont on peut penser qu'elle s'affirmera progressivement tandis que les institutions populaires concurrentes et traditionnelles s'éteindront progressivement.

10. Le troisième thème d'étude de l'atelier sur "comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local? a également été introduit par trois autres présentations.

10.a. Par l'analyse du système fiscal au Bénin, **M.Mouftaou Alidou**, ancien Directeur Général des Impôts du Bénin, montre combien une réforme de décentralisation doit être accompagnée par la modernisation et la simplification du système fiscal local. Dans bien des endroits, celui-ci est resté archaïque et entraîne un très faible rendement des recouvrements. Cette modernisation passe par la refonte complète de tout le système fiscal depuis l'amélioration de la gestion de l'impôt et de celle des titres fonciers jusqu'à la mise au point d'un plan cohérent d'appui financier aux collectivités locales, en passant par la contre-partie des transferts des charges autrefois assurées par l'Etat, la création et la large diffusion d'outils simples (comme par exemple, des manuels de procédures pour les ordonnateurs et les comptables). Il convient aussi de simplifier le mode de détermination de la base de la valeur locative, de revoir les taux lourds et compliqués, de rationnaliser les procédures. Déja, indique M. Alidou, des mesures ont été prises dans certaines villes du Bénin qui ont permis l'augmentation des recettes locales.

10.b. **M. Théodore Mel**, démontre que le dynamisme et l'innovation de la gestion de sa Commune de Cocody-Abidjan permet l'augmentation des recettes recouvrées par les services municipaux (passées de 62 millions FCFA en 1991 à 313 millions en 1995) par notamment les moyens suivants: recensement des commercants et vendeurs (6000 en 1995), suppression de la taxe journalière des taxes par un système de timbres, systématisation des contrôles; suppression de maniement de l'argent par les collecteurs, etc. De même, la commune a su réorganiser son personnel (200 agents en 1990; 600 agents en 1996) par, non seulement le recrutement de techniciens sur son budget, mais aussi par l'instauration d'un système d'évaluation des performances lié à la promotion interne des agents reconnus compétents. Les salaires des agents ne représentent toutefois que 10% du budget communal. Enfin, la municipalité est aussi soucieuse d'améliorer le cadre de travail de ses agents par un plus grand souci de prévoyance sociale que de confort des lieux de travail.

10.c. L'intervention de **M. Papa Séne** illustrée par un film vidéo sur la gestion des services de santé en milieu rural est également riche en enseignements. Les villageois sont capables d'analyser leurs besoins en ressources et d'en déduire des actions et surtout de changer de comportement si l'on respecte un certain nombre de principes: leur faire confiance, suivre leur propre logique, se fonder sur leur expérience et leur culture. Les villageois savent travailler s'ils disposent d'une réelle autorité. Ils peuvent être des partenaires égaux avec les autorités si les règles sont claires et respectées.
Les méthodes de participation communautaire sont notamment fondée sur l' approche de proximité basée sur la confiance et le dialogue.Elles permettent à la fois de faire fonctionner des institutions locales de gestion (centres de santé), créer la motivation de payer les services rendus (pérennité), promouvoir l'esprit de citoyenneté.

11. Le dernier thème sur les stratégies adoptées par les bailleurs de fonds pour promouvoir la décentralisation a été introduit par **M. René Lemarchand**. Il indique un certain

nombre de voies dans lesquelles l'USAID peut continuer à travailler dans la sous-région, comme par exemple, le développement du capital social par l'appui à la société civile. Le capital social contrairement au système de clientélisme, réduit le coût des transactions car il est basé sur la confiance. D'autres directions sont aussi la formation des acteurs depuis les élus jusqu'aux représentants des ONG et autres groupements, le partenariat nécessaire entre chercheurs/universitaires et praticiens (il n'existe pas de véritables études en profondeurs sur les communes africaines). Enfin, le développement du dialogue sur Internet est actuellement en voie de constitution par l'USAID.

12. Un débat a rassemblé les représentants des bailleurs de fonds suivants: Canada (Mme Louise Ouimet, Ambassadeur), Coopération française (M. Guillemin, Chef de la Mission de Coopération), GTZ (Mme Schumaker), Banque Mondiale (M. Kaboré Seïdou, de l'agence Faso Baara). Ils ont présenté leurs interventions d'appui à la décentralisation au Burkina Faso. Certains ont exprimé leur crainte devant la distorsion entre, d'une part, la rapidité de l'installation des nouvelles structures et, d'autre part, le coût pour les Etats à financer ses structures et leurs gestionnaires ainsi que la faiblesse des performances des ressources humaines.

13. **Deux séries de groupes de discussion** ont été organisées sur les thèmes suivants: les aspects juridiques, les dimensions sociales, l'autonomie fiscale, le rôle de la société civile, le rôle des autorités traditionnelles, le rôle des universités africaines et des instituts de recherche.

14. Deux événements organisés par la Commission Nationale de Décentralisation ont permis aux participants de se rendre compte sur le terrain des préoccupations du Gouvernement burkinabè en matière de décentralisation.

14.a. **La pièce de "théâtre-forum"** sur la décentralisation intitulée "Un espoir pour Falamatia?" est un moyen moderne et participatif pour expliquer aux habitants des villes et des campagnes quelques principes la décentralisation. Les acteurs permettent d'engager un débat distrayant et pédagogique avec le public sur les possibilités et les idées fausses de la décentralisation, les comportements des habitants, la manière de régler leurs problèmes locaux, etc.

14.b. **Une visite à la commune de Koudougou** (100 Km de la capitale) a également permis de voir le fonctionnement d'une municipalité par des rencontres avec les élus et les cadres de la ville.

15. **Les principales conclusions retenues:**

1. Poursuivre les processus de décentralisation par une volonté politique claire qui se traduit par la matérialisation d'un dispositif juridique plus complet et opérationnel:
   - il faut encore produire des textes et des réglementations qui précisent la réalité des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales;
   - une meilleure coordination entre les ministères est aussi indispensable, ce qui nécessite la redéfinition de compétences des uns et des autres, ainsi que des arbitrages.

2. Permettre un vrai dialogue professionnel entre représentants des collectivités locales et représentants de l'Etat déconcentré; ce vrai dialogue ne peut reposer que sur:
   - une confiance mutuelle, en respectant les règles du jeu et en permettant à l'information de circuler
   - une compétence professionnelle
   - des outils de gestion et de travail fiables et précis.

3. Créer le comportement de la décentralisation:
   - accepter le partage du pouvoir,
   - respecter et faire respecter l'administration (et non la diaboliser); la décentralisation ne supprimera pas l'Etat, elle le rendra différent.
   - respecter et écouter les communautés de base; se servir de leur expérience: la décentralisation sert à promouvoir le citoyen de base qui est le client final de la réforme.
   - développer le sens d'une culture de développement local fondée sur la participation citoyenne.

4. Informer sans relache aussi bien le grand public par tous moyens de communications modernes et traditionnels. Actuellement les populations sont souvent troubées par la co-existence des structures étatiques et des nouvelles institutions décentralisées.

5. Intégrer tous les acteurs de la décentralisation.
   - Faciliter la mise en réseau et les échanges entre les collectivités locales, (décideurs locaux, élus), représentants de la société civile (professions indépendantes), et structures de formation.
   - Encourager les représentants de la société civile par la constitution de groupes structurés (véritable capital social) pour transmettre leurs informations et suggestions.

. Intégrer dans le processus de décentralisation les représentants du pouvoir traditionnel qui souvent bénéficient d'une grande notoriété: ils peuvent bien mobiliser les populations s'ils sont formés.

6. Former et éduquer pour changer les comportements et développer les compétences professionnelles.

. Les trois composantes acteurs de la décentralisation sont la cible de la formation: les agents centraux et déconcentrés de l'Etat, les représentants les collectivités locales (élus, cadres et agents municipaux), les populations à travers ses structures (associations, partis politiques, ONG, groupes professionnels, responsables traditionnels).

Ecouter, et prendre en compte les demandes et les projets locaux.
Promouvoir les valeurs de la décentralisation: la citoyenneté locale par la réalisation de taches locales, la transparence, la notion de confiance.

7. Ouvrir et conduire avec fermeté de grands chantiers.
Par exemple: la fiscalité (réforme de l'impôt, réforme foncière, réforme des taux), les ressources financières des communes (exemple: transferts financiers de l'Etat central vers les collectivités), les normes techniques de fonctionnement des services régionaux et municipaux, la coordination entre ministères, la coordination et la cohérence des projets financés par les bailleurs extérieurs, la connaissance des divers coûts de la décentralisation, etc.

8. Décloisonner les universités et les centres africains de recherche par une négociation entre chercheurs, praticiens et bailleurs de fonds; créer des partenariats pour valoriser et encourager les analyses et les recherches inter-Etats.

Fait à Ouagadougou, le 21 novembre 1996

LISTE DES PARTICIPANTS

BENIN

- M. Mouftaou Alidou, Directeur Général des Impôts, (Intervenant)
- M. Pierre Badet, Président de la Commission des Lois, Assemblée Nationale
- M. Bio N'Morou Ouoru, membre de la Commission de suivi de la Réforme administrative, ministère de l'Intérieur
- M. Gaston de Souza, Président de la Commission des finances, Assemblée Nationale
- M. Karim Bagoudou, membre de la Coalition des ONG du Borgou
- Mme Bernadette Joergensen, USAID, Cotonou

BURKINA FASO

- M. Emmanuel Zoma, Maire de Koudougou
- Mme Marie-Thérèse Sandwidi, Maire de Koupela
- M. Dominique K. Hema, Maire de Niangologo
- M. Yacouba Guiro, Maire de l'Arrondissement de Dô
- Mme Mariam Ouédraogo, Directrice projet d'Appui aux Collectivités Locales
- M. Patrice Syan, Directeur du Bureau de suvi des ONG (Direction générale de la Coopération)
- M. Hamadou Koné, Directeur Général des Collectivités Locales (MATS)
- M. Joseph Yameogo , Directeur Général de l'Administration du Territoire (MATS)
- M. Rémy Zaba, Chef du Département des Affaires Economiques, Financières et de l'Aménagement du Territoire, Conseil Economique et Social
- M. Victorien Bonou, Membre de l'Assemblée Générale de la CND
- M. Raogo Antoine Sawadogo, Président de la CND
- M. Innocent Coulidiati, Secrétaire permanent de la CND
- Mme Apoline Ouedraogo, Chargée des questions féminines, CND
- M. Baba Sawagodo, Administrateur civil, CND
- M. Emile Kaboré, Responsable de la communication, CND
- M. Rémi Ouedraogo, Responsable du Programme d'Appui au Renforcement des Municipalités en Afrique de l'Ouest (PARMA), consultant Cités Unies Développement, CND
- M. Pascal Batiébo, stagiaire, Conseiller des Affaires étrangères (MAE)

. M. Souleymane Diallo, Président du Comité National Burkinabé de Jumelage
. M. Christian Fournier, Conseiller technique de l'Ambassade du Canada/ CND
. M. Bakary Traoré, Conseiller, Agence Faso Baara
. Mme Caroline Nigg, Assistante technique, CND

COTE D'IVOIRE

. M. Théodore Mel, Maire de la commune de Cocody, Abidjan (Intervenant)
. M. Ousmane Dembele, enseignant-chercheur, ORSTOM, Abidjan
. M. Séka, NGUIA, Directeur du Logement, Ministère du Logement
. M. Assi Jean-François, Journaliste

GUINEE

. Mme Aïba Kaba, Conseiller technique, Direction nationale de la Décentalisation, Conakry
. M. Gouraissy Barry, Secrétaire général, Préfecture de Mamou

MALI

. M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation (Intervenant)
. Mme Fatima O. Kone, Formatrice, Centre national d'Appui et de Formation pour le Développement des Ressources Humaines, Bamako
. M. N'Tji Bagayoko, Administrateur civil, Commissariat à la Réforme Administrative, Bamako
. M. Yacouba Konate, USAID, Bamako
. M. Sekou Sidibe, USAID, Bamako

NIGER

. Mme Idrissa Esther Sanoussi, membre de l'Association des Femmes juristes du Niger (AFJN), Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), Niamey
. M. Dagra Mamadou, Professeur de Droit, Université Abou Moumouni, membre du GERDES, Niamey

SUISSE

. M. Jean-Pierre Jacob, Chargé de cours, Institut universitaire d'Etudes de Développement, Genève (intervenant)

TOGO

. M. Palouki Massina, Professeur de Droit public, membre de la Commission électorale, Conseiller technique juridique à la Présidence de la République, Lomé
. Mme Aminata Ayena Traore, membre du GERDES, Conseiller technique, ministère de la

Promotion féminine et des Affaires sociales, Lomé
. M Boutora-Takpa Koleka, Conseiller technique à la Présidence

SENEGAL

. M. Mamadou Hamdiatou Ba, Médiateur pédagogique, Service de formation du Ministère de l'Intérieur, Dakar
. M. Mamadou Kamara, Maître-assistant en Droit, Section collectivités locales, Unité de formation et de recherches en Sciences juridiques, Université de Saint-Louis

USAID/REDSO/WCA, Abidjan

. M. René Lemarchand, Conseiller régional en Démocratie et Gouvernance (Intervenant)
. M. Moussa Okanla, Spécialiste en Démocratie et Gouvernance
. M. Madiodio Niasse, Conseiller en Sciences Sociales (intervenant)

CLUSA

. M. Papa M.D. Séne, Directeur régional, Cooperative League of the United States of America (CLUSA), Ouagadougou (intervenant)
. Mme Clotilde Ky, Formateur

CITES UNIES DEVELOPPEMENT

. M. Norbert Zadi Gokui, Chef de Projet Régional, Programme d'Appui au Renforcement des Municipalités en Afrique de l'Ouest (PARMA)

COOPERATION FRANCAISE (Mali)

. Mme Habas Josette, Conseiller technique

USA

. M. Jean-Michel Lebreton, Research Triangle Institute, North Carolina

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Mme Sharon P. Wilkinson
Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso

C'est un honneur pour moi, de vous souhaiter, au nom du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, la bienvenue à cet atelier technique sur la décentralisation et les capacités institutionnelles, placé sous l'autorité du Premier Ministre, co-organisé par la Commission Nationale de Décentralisation et le Bureau régional de l'USAID/REDSO basé à Abidjan.

La rencontre qui nous réunit aujourd'hui est la deuxième activité d'envergure organisée avec les autorités du Burkina Faso. Déjà, dès octobre 1989, un premier séminaire national sur "le financement et la gestion de la décentralisation" avait permis une première réflexion sur les grandes lignes des réformes à mettre en place. Après six années des transformations profondes et positives, ce présent atelier va permettre d'en faire un premier bilan.

Le thème qui nous réunit aujourd'hui, celui de la décentralisation, des conditions de participation de la population aux institutions locales, donc aux décisions locales, de la promotion des capacités locales, est sujet ambitieux, audacieux, mais aussi extrêmement quotidien.

Les municipalités sont le moteur du développement économique de leurs propres villes ; elles orientent les dépenses publiques vers les infrastructures et les services les plus performants.

Mais la tâche n'est pas aisée. Les responsabilités locales s'accompagnent d'obligations financières. Il arrive souvent, pour diverses raisons, que les communes ne puissent mobiliser les recettes nécessaires aux dépenses. Pourtant, nous avons de bonnes raisons d'être optimistes: l'expérience prouve que lorsque la population est bien informée et lorsqu'il existe un consensus local sur un programme local, les recettes peuvent augmenter spectaculairement.

Par ailleurs, la tâche des maires est immense. La disponibilité des élus est en effet déterminante: chacun est attentif à leur capacité d'écoute de toutes les propositions en

provenance des porte-parole des différents groupes, des associations, des entreprises et même des simples citoyens motivés par l'avenir de leur commune.

Il est vrai que pour mettre en valeur ces objectifs, à l'heure actuelle des turbulences économiques où tout développement semble être paralysé par d'innombrables obstacles, il faut beaucoup d'énergie aux maires, en Afrique comme partout ailleurs, pour affronter la passivité et la lourdeur administratives.

Le pari de la démocratisation, et de sa pérennité, repose en grande partie sur les communes et, bien entendu, sur la capacité de leurs premiers représentants à faire vivre les valeurs démocratiques. Il faut les encourager dans cette oeuvre. Il faut les aider pour qu'ils puissent proposer des mesures destinées à améliorer l'administration pour la grande majorité de la population.

Je suis persuadé que vos travaux aboutiront à l'identification de meilleurs moyens qui puissent améliorer les conditions de vie de vos concitoyens et de vos administrés. Je ne pense pas exagérer en affirmant que les Etats-Unis doivent leur propre prospérité au fait que chaque état, chaque ville, chaque village, chaque quartier, participe à la gestion de son propre développement et à la mise en oeuvre de ses décisions.

Je souhaite que cet atelier produise des délibérations fructueuses et vous aide à formuler des résolutions, réalistes, et pratiques, qui peuvent être mise en place dans vos communes.

Je vous remercie pour votre attention et forme des voeux de plein succès pour vos travaux.

ALLOCUTION D'OUVERTURE

M. Yéro Boly
Ministre de l'Administration territoriale
et de la Sécurité

Au nom de son excellence Monsieur le Premier Ministre, chef du Gouvernement empêché, je voudrais tout d'abord souhaiter la bienvenue à toutes les délégations venues des pays amis, pour prendre part à l'atelier international sur le theme: "Décentralisation et développement des capacités institutionnelles."

Je voudrais ensuite remercier l'USAID ainsi que l'ensemble des partenaires associés à l'organisation du présent atelier.

Mesdames et Messieurs,

Le présent atelier constitue un cadre d'échanges sur la décentralisation; la pertinence du thème permettra, j'en suis convaincu, d'enrichir les expériences des pays, organismes et personnes ressources représentées et engagées dans les processus de décentralisation.

En effet, le contrexte social et politique africain est marqué par l'engagement des pays dans des processus de démocratisation, dont les nobles objectifs sont de favoriser l'expression plurielle des forces sociales dans la gestion des affaires publiques, l'instauration de climats de libertés et de paix, favorables au développement.

Malgré les balbutiements et les soubressauts qui mettent quelquefois à rude épreuve des jeunes systèmes démocratiques, il s'est vite affirmé dans la plupart de nos Etats, la volonté d'approfondir les processus democratiques ainsi engagés.

Au Burkina Faso, l'approfondissement de la démocratie procède certes de la consolidation des institutions démocratiques républicaines, mais il tient aussi de la mise en oeuvre d'un système de gestion publique et administrative, impliquant tous les acteurs sociaux.

C'est pourquoi nous adhérons au concept de la bonne gouvernance, dans la conviction que le

développement de nos pays passe par la recherche des meilleurs voies de mobilisation des ressources, d'exploitation des potentialités nationales et de responsabilisation des populations.

A cet égard, la décentalisation a un rôle capital dans le développement de nos pays, et cela explique notre engagement dans les processus divers de décentralisation.

Ces processus trouvent leur fondement dans la prise de conscience que le développement véritable, qui est au service de l'homme, ne peut être atteint sans la prise en charge de leur destin par les populations, et la gestion de leurs propres affaires par les communautés de base.

Dans le contexte des économies de crise que connaissent nos Etats, et à la faveur des processus de démocratisation, la décentralisation s'afffirme de plus en plus, comme l'élément fort des projets de sociétés que les décideurs et partenaires du développement entendent réaliser.

Cet enthousiasme devra être exploité pour la mise en oeuvre de cadres adéquats, pour l'éclosion de véritables cultures démocratiques, propices au développement humain durable dans nos pays.

Mesdames et Messieurs,

Une telle ambition assignée au processus de décentralisation commande d'une part, de nous démarquer de toute course aventurière pouvant abandonner des communautés de base dans un pilotage à vue, et, d'autre part, de rejeter tout scepticisme anachronique sur leur capacité d'autogestion.

Le gouvernement du Burkina Faso, pour sa part, oeuvre à proposer pour très bientôt, des textes d'orientation sur la décentralisation par lesquels seront affirmés:

. Le principe de la libre administration des collectivités locales;
. Le principe de la responsabilisation de ces collectivités dans la gestion de leurs affaires propres.

L'Etat devra alors redimentionner son action de façon à assumer au mieux ses tâches de définition des politiques nationales, d'appui aux collectivités locales, et de création de cadre adéquat, pour l'émergence de l'esprit d'entreprise et des capacités de production dans le secteur privé.

Il convient donc d'affirmer que la mise en oeuvre de la décentralisation implique le développement des capacités de mobilisation et d'organisation des décideurs, des partenaires au développement, à travers de bonnes stratégies de communication, de négociation et d'accompagnement des acteurs du processus, principalement des communautés de base concernées.

En somme, l'aboutissement du processus de décentralisation dans chaque pays est fonction des

capacités institutionnelles développées, mais également de moyens apportés pour soutenir les efforts de changement.

C'est pourquoi les travaux du présent atelier devront dégager des propositions concrètes, des mesures propres à développer les capacités institutionnelles favorables à la décentralisation et à consolider la gouvernance locale.

Au nom de son exellence Monsieur le Premier Ministre, je souhaite plein succès à vos trvaux et déclare ouvert l'atelier international sur le thème "Décentralisation et capacités institutionnelles".

PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ATELIER ET DES PARTICIPANTS

M. Moussa Okanla
Spécialiste en Démocratie et Gouvernance, USAID/REDSO/WCA

La question de la décentralisation comme instrument de gestion économique et politique s'est posée dès le lendemain des indépendances. Les politiques de decentralisation avaient alors pour objectif de fournir de meilleurs services à partir d'une planification centrale. Mais l'approche était surtout admnistrative et déboucha plutôt sur la déconcentration que sur une véritable décentralisation caractérisée par la dévolution de l'autorité politique au niveau local.

Dans les années 1980 la question refait de nouveau surface, mais cette fois-ci dans un contexte de réformes économiques incontournables, en réponse à l'échec de l'Etat post-colonial comme acteur de développement. L'accent est alors mis sur le contenu de la décentralisation de manière à ce que celle-ci débouche sur une véritable participation à la base, sur l'autonomie des institutions décentralisées et sur la capacité des gouvernements locaux à assurer effectivement un certain nombre de services relevant jusque-là de la compétence du pouvoir central.

Après avoir accompagné la nouvelle vague de démocratisation du début de cette décennie, dans un premier temps par l'assistance aux élections, les bailleurs de fonds cherchent aujourd'hui à faire de la démocratie une réalité durable en Afrique. Dans la mesure où elle vise entre autres à élargir la participation à la base, à favoriser les mobilisations paysanes et à rapprocher le processus décisionnel des admnistrés, la décentralisation apparaît comme l'instrument désigné de la consolidation de la démocratie.

Ainsi les bailleurs de fonds aussi bien que les nouveaux gouvernements africains ne parlent que de **"coopération décentralisée", de "new partners initiatives" de "participation à la base"**, d'élections municipales, etc..

La rencontre de Ouagadougou vient donc à point nommé pour se situer dans un mouvement qui fait tache d'huile comme en témoignent les récentes élections municipales au Burkina Faso et en

Côte d'Ivoire, plus récentes encore au Cameroun et au Gabon et pour bientôt au Sénégal et au Bénin.

Parce que c'est un mouvement récent, parce l'enjeu politique est parfois de taille, parce que des confugurations ethniques peuvent porter les germes du chaos, la décentralisation doit être conçue avec un esprit critique et mise en place en tenant compte des réalites du terroir.

L'atelier de Ouagadougou nous offre la possibilité de réunir praticiens et étudiants de la décentralisation venus de la sous-région et d'ailleurs. Ainsi des hommes de terrain, je veux citer Messr Mel Théodore, Maire de la Commune de Cocody, Raogo Sawodogo, Président de la Commission Nationale de Décentralisation du Burkina Faso, Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation du Mali, Papa Sene, Directeur pour l'Afrique de Clusa et Mouftaou Alidou, Directeur Général des Impôts du Benin, feront bénéficier aux participants des leçons de leurs expériences de plusieurs années. De même, des consultants en gouvernance locale, comme Messrs Jean-Pierre Jacob, de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement de Genève, René Lemarchand et Madiodio Niasse, du Bureau régional de l'USAID, soumettront à notre appréciation les conclusions de leurs recherches sur de multiples aspects de la décentralisation. Mais au delà de tout, notre atelier sera un lieu d'échanges ou tous apporteront une contribution enrichissante lors des débats aussi bien en plénière qu'en groupes de discussions.

Nous espérons que ces trois journées de discussions et de visite sur le terrain permettront aux uns et aux autres d'enrichir leurs connaissances sur les contours et les défis de la décentralisation, de manière à mieux contribuer à ce mouvement qui constitue aujourd'hui un des facteurs déterminants de la de la durabilité la démocratie. Pour les représentants des bailleurs de fonds ici présents, ce sera certainement l'occasion de tirer des leçons pour une meilleure assistance à la démocratie à la base. Finalement, nous espérons que les travaux de l'atelier déboucheront sur des suggestions pratiques pour des rencontres futures et, pourquoi pas, jeter les bases d' une stratégie régionale sur le soutien à la décentralisation.

BONNE GOUVERNANCE ET DECENTRALISATION (MERITES ET DANGERS)

M. Raogo Antoine Sawagodo
Président de la Commission Nationale de la Décentralisation du Burkina Faso

Dans le climat des années 80-90, liée au renforcement des institutions internationales, émerge la question de la réforme de l'Etat. L'engouement, très perceptible aujourd'hui, pour la décentralisation s'enracine dans ce contexte international de remise en cause du rôle central de l'Etat dans le développement.

Dans ce cadre de pensée, les propositions de mise en oeuvre de la décentralisation de l'Etat restent trop souvent dans l'ignorance des spécificités et des valeurs de nos sociétés africaines. Ces changements institutionnels s'accommodent généralement de notions qui prennent une dimension universelle, c'est à dire, qui seraient sensées s'appliquer à tous les continents et à tous les peuples. Par Exemple, l'idée de favoriser partout l'émergence de la société civile par une décentralisation qui définirait la bonne gouvernance pour l'Afrique, en opposition à l'Etat, en plaçant tous les espoirs dans les petits entrepreneurs urbains et ruraux de demain, nouveaux acteurs perçus comme le fer de lance du développement économique de l'Afrique.

Il sera question de montrer que la recherche, par la décentralisation, d'une bonne gouvernance pour l'Afrique, passe par la mise au point d'une adaptation de ces politiques aux pays africains. Il est bien évidemment nécessaire de donner un contenu socio-économique à la

décentralisation. Mais si ce contenu n'est pas approprié au contexte, aux besoins et aux potentialités spécifiques d'une société particulière - sahélienne et rurale par exemple, il risque soit de devenir un élément supplémentaire d'instabilité ou d'être tout simplement inutile. Ceci conduit à dépasser une conception de la décentralisation abusivement universaliste ou trop généraliste.

I - COLLECTIVITE LOCALE, STABILITE POLITIQUE ET ETAT

A) La bonne gouvernance dans les théories au début des années 80

Le courant de pensée dominant s'enracine sur une critique du rôle de l'Etat. Devenu le bouc émissaire, il serait la cause des crises multiples que traversent les sociétés du sud comme du nord. Il devient légitime, dans ce cadre de réflexions, sinon de disloquer, de réduire à tout le moins substantiellement les prérogatives de l'Etat-Nation. L'Etat réduit à une portion congrue permettrait à la fois de renouer avec le marché et de reconsolider les bases de la société civile : condition sine qua non du dynamisme économique.

Dans ce cadre de pensée, la réémergence des affrontements ethniques, ainsi que le retour en force de mouvements religieux constituent autant d'indicateurs de survivances du passé, de frein à la modernisation. Il devient donc légitime d'exorciser ces démons tout droit sortis du passé, par l'exigence d'une démocratisation préalable et d'une décentralisation de l'Etat, mais aussi par une gestion responsable des ressources. L'analyse proposée par ce courant de pensée, consiste dans la mise en place de mécanismes d'adaptation des sociétés ou des Etats, aux normes changeantes de l'internationalisation, que ce soit du point de vue économique, social et/ou politique. L'issue des crises actuelles tant ethniques que religieuses, consiste à renforcer le développement économique par l'adaptation des Etats au nouvel ordre global.

A côté de ce courant de pensée, un autre formule une hypothèse radicalement différente. La montée des intégrismes et le retour des discours à caractères ethniques ou tribaux seraient la conséquence de l'adaptation (forcée) des économies des Etats-Nations, aux conditions d'une

production internationalisée. L'argument précédent se trouve inversé. La réaffirmation des phénomènes identitaires devient l'indicateur d'un mal développement, c'est à dire d'un développement économique qui entraîne la marginalisation de franges de plus en plus importantes de la population. Les politiques économiques qui visent à faciliter la globalisation (les politiques d'ajustement structurels par exemple), en adaptant les Etats aux exigences d'une production internationalisée, produisent en même temps les facteurs d'instabilité. Voulant les combattre, les politiques de globalisation de l'économie deviennent elles-mêmes, la cause de cette instabilité.

Face au discours classique qui lie le développement économique à un impératif d'adaptation des Etats aux nouveaux standards de l'économie globalisée, il devient essentiel de montrer que l'internationalisation de l'économie et la destruction des organisations sociales traditionnelles des civilisations dont elle se nourrit, se trouvent précisément à la base des déficits d'identité, qu'expriment les crises ethniques d'aujourd'hui ou encore les expressions d'intégrismes religieux qu'ils soient islamiques ou encore protestants...

Le cercle est donc bouclé, le déficit identitaire, exprimé par la population, accentue encore le phénomène de délégitimation de l'Etat, tout en augmentant l'instabilité au sein du territoire national. Tout ceci n'est pas sans conséquence sur la définition de la décentralisation de l'Etat et la recherche d'une bonne gouvernance pour nos pays.

b) La décentralisation et la bonne gouvernance pour l'Afrique : la recherche d'un Etat fonctionnel par rapport au marché ou d'un Etat en accord avec les pratiques des populations locales ?

La décentralisation, dans une perception classique, s'inscrit dans un contexte où le marché devient le vecteur du développement au lieu de l'Etat. La décentralisation est alors un instrument de réduction du poids de l'appareil centralisé de l'Etat, tout en inscrivant ce dernier dans une logique de fonctionnalité par rapport aux exigences du marché.

Les notions de décentralisation et de gouvernance locale sont aujourd'hui à la mode. Elles résonnent comme la dernière recette du vrai développement. Existe-t-il pour autant un modèle universel ? Est-il au contraire possible d'élaborer une procédure de décentralisation d'un Etat en harmonie avec les pratiques des populations ?

Ainsi, tiraillées entre des pouvoirs traditionnels qui ne le sont plus vraiment et un « à venir » qui tarde à arriver, les populations plutôt que de se résigner, dévoilent un riche potentiel d'inventivité qui leur permet de créer de nouvelles manières de gérer leur espace. Il est aujourd'hui essentiel pour nos Etats de tenir compte de ces nouvelles pratiques.

Il apparaît à la lumière de travaux récents que des approches de la décentralisation de l'Etat prenant insuffisamment en compte l'héritage historique et le contexte socio-culturel global de l'Afrique, risque de proposer des relations inappropriées entre développement politique et développement économique. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte de changement économique, social et culturel qui traversent aujourd'hui les pays sahéliens, influencé par les interactions entre les nouvelles contraintes de l'économie mondiale et les difficultés de définir ou de consolider les bases de l'Etat-Nation.

La nature du politique en Afrique s'inscrit dans une histoire particulière où les principes d'identification individuelles ou collectives sont multiples et souples, issus de négociations entre différents acteurs lignagers, claniques, ethniques, religieux, politiques. Dans ce cadre, la question que pose la décentralisation et la bonne gouvernance en Afrique concerne le rapport entre Etat, population et développement et de cette manière la notion même de décentralisation contribue également à la réflexion sur l'identité locale, la stabilité politique, l'unité nationale et la citoyenneté.

La notion de décentralisation dans cette perspective liée à la capacité de consolider les liens socio-économiques à l'intérieur de Collectivités locales ayant une base territoriale définie. Développement, démocratie et décentralisation sont donc liés. Le développement, dans le

cadre de la décentralisation est vu comme l'élargissement de la démocratie économique et sociale. La décentralisation consiste à prendre en considération les initiatives des populations à un niveau local, afin de leur reconnaître des droits sur l'utilisation des ressources qui leur permettent de participer à la définition et à la mise en oeuvre des politiques de développement.

II - LA GOUVERNANCE ET L'ETAT : L'EXEMPLE DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

En septembre 1996, s'est tenu à Ouagadougou, l'atelier national de capitalisation de la décentralisation. Cette rencontre a réuni plus de 150 participants représentant les diverses composantes de la société burkinabè, pour discuter de la proposition de Texte d'Orientation de la Décentralisation. Cette rencontre s'inscrivait en conclusion de trois années de travail, de recherches et de réflexions conduits par la Commission Nationale de la Décentralisation burkinabè.

En juin 1991, a eu lieu le référendum constitutionnel qui rétablit les institutions démocratiques. La même année, le programme d'ajustement structurel est signé avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Les mesures d'accompagnement prévues par les bailleurs de fonds cadrent avec l'élaboration de la quatrième constitution dans laquelle figure le principe de la décentralisation de l'Etat. Principe qui se concrétisa par la promulgation - en mai 1993 - de cinq lois, suivies de décrets d'application. Cette volonté politique se matérialisa en novembre 1993 par la création de la Commission Nationale de la Décentralisation qui dispose de trois ans pour fournir au Gouvernement une proposition de texte d'orientation en la matière.

Malgré les propositions extérieures pour que la décentralisation suive un modèle préétabli, nous hésiterons entre l'adoption d'un principe de « communalisation intégrale » calqué sur des propositions occidentales et le renforcement d'un développement social et économique basé sur la prise en compte du foisonnement des initiatives locales par l'Etat, c'est à dire par l'instauration d'un processus de décentralisation original et inédit ancré sur l'expérience des populations burkinabè.

A l'issue de l'atelier national de capitalisation sur la décentralisation, une formulation intermédiaire, fruit de compromis, fut adoptée. La version actuelle du futur texte d'orientation de la décentralisation, oscille entre une décentralisation qui renforce l'émergence de la société civile, sensée susciter l'émergence d'entrepreneurs ruraux et urbains, chevilles ouvrières du développement à venir et une formule de décentralisation de l'Etat qui s'ancrerait plus concrètement encore sur des pratiques de développement social et économique mises en place par les populations rurales.

La proposition prévoie l'instauration de Collectivités locales par étapes successives. On y trouve l'idée d'une décentralisation et d'une gouvernance adaptées à notre situation. Ainsi, cette perspective pourra conduire, à terme, à la création de près de cinq cents communes, en suivant en cela la capacité d'appropriation des populations. De manière schématique, le pays s'oriente vers une décentralisation composée de deux types de collectivités locales : les collectivités décentralisées de base, avec les communes et les communes rurales - avec chacune leurs spécificités -, et les collectivités décentralisées intermédiaires, avec les Provinces.

Le processus de « communalisation » s'applique avant tout aux zones urbaines et semi-urbaines. La dynamique rurale se rapporte à la reconnaissance par l'Etat de communes rurales. Elle concerne plus spécifiquement les zones rurales (les actuels villages) et implique des regroupements d'un minimum de cinq villages et de 10.000 habitants.

Concrètement, les avancées les plus marquantes du projet de Texte d'Orientation de la décentralisation peuvent se résumer de la manière suivante :

1 - La Commission Nationale de la décentralisation est confirmée dans son rôle d'arbitre et de médiateur entre l'Etat et les Collectivités locales ou entre l'Etat et la société locale ;

2 - La décentralisation est très largement acquise dans le projet de texte de loi, avec la province comme collectivité intermédiaire et la commune comme collectivité de base ;

3 - La reconnaissance d'une dynamique rurale spécifique est adoptée par la mention explicite de commune rurale. Un cadre territorial adapté à la dynamique rurale existe et est rendu possible par la création progressive de commune rurale (avec une limite de 500 communes) ;

4 - La notion d'affaires locales entérine de fait une décentralisation réelle par la reconnaissance par l'Etat de l'existence de pratiques de développement local mises en place par les populations ;

5 - Des compétences étendues et des ressources sont explicitement octroyées aux collectivités ;

6 - La reconnaissance d'une « libre administration » des collectivités est établie ;

7 - La mise en avant du principe de subsidiarité comme clé de répartition des compétences entre les collectivités décentralisées est retenue ;

8 - L'idée de progressivité dans la mise en oeuvre de la décentralisation est prévue (loi de programmation) ;

9 - La déconcentration de l'Etat et donc sa présence à un niveau local, se concrétisera, entre autres, par la création de régions (circonscriptions administratives) qui assureront à terme la cohérence des plans régionaux de développement ;

10 - La possibilité d'agrément par l'Etat de nouveaux villages et donc la clarification de nombreuses situations informelles laissées jusqu'à ce jour sans solution ;

11 - Les compétences en matière foncière, en gestion de l'environnement et des ressources naturelles sont reconnues aux collectivités locales de base ;

12 - L'idée de mise en place de Fonds Investissement Locaux adaptés à la spécificité des collectivités locales est prévue, ainsi que la possibilité pour les collectivités décentralisées de conclure des accords de coopération avec des institutions privées ou publiques, nationales ou internationales ;

13 - La garantie d'une cohésion nationale est maintenue par la mise en place d'une tutelle légère à travers un ministère chargé des collectivités décentralisées et par la reconnaissance de l'égalité entre les collectivités décentralisées.

III - DECENTRALISATION, COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET STABILITE POLITIQUE

La décentralisation peut suivre deux grandes voies avons-nous indiqué, avec des conséquences sur la nature et le rôle de l'Etat. La première vise son adaptation aux exigences du marché : elle conduit à sa réduction avec néanmoins les risques que nous avons montrés. La seconde propose de rapprocher l'Etat des pratiques de développement mises en oeuvre par la population. La décentralisation n'est cependant pas sans conséquence sur une redéfinition du rôle de l'Etat et de la coopération au développement. En d'autres termes, il est à présent question de l'articulation entre le global et le local dans le cadre de la souveraineté nationale, mais aussi celle du rôle de la coopération décentralisée dans le cadre de la recherche d'une bonne gouvernance pour l'Afrique.

Il devient urgent de réfléchir sur une proposition capable d'articuler deux dimensions apparemment contradictoires. Au risque de conduire à une grave polarisation sociale, il conviendrait, dans le cadre de la décentralisation, de conjuguer le financement d'initiatives de populations à un niveau local, avec le respect de la fonction essentielle de l'Etat dans le maintien de la cohérence d'un plan de développement régional et de l'unité nationale.

Par exemple, dans le contexte socio-politique qui prévaut aujourd'hui au Burkina Faso et qui consiste dans la mise en oeuvre du processus de décentralisation de l'Etat par la création de collectivités locales (communes et communes rurales), la coopération au développement se trouve confrontée à la nécessité d'inventer une nouvelle manière de coopérer. Le défi à relever consiste dans l'élaboration à la fois de procédures de financements capables de répondre aux spécificités des collectivités locales, tout en s'intégrant dans une perspective nationale.

Renforcer l'une, c'est à dire l'Etat ou la société locale, à l'exclusion de l'autre conduirait à l'exacerbation de tensions entre groupes sociaux. Cette pratique risquerait d'activer des oppositions pouvant conduire à une remise en cause d'équilibres nationaux. Dit autrement, ceci tend à montrer qu'une politique d'ajustement structurel, qui viserait essentiellement à rendre l'Etat fonctionnel par rapport au marché et non pas de tenter de le rapprocher des pratiques (informelles) de gestion de l'espace local concrètement mise en oeuvre par la population (les associations ou les « ententes » paysannes, etc.), produit des facteurs d'instabilité. Voulant les combattre, les politiques qui ne tiendraient pas compte des stratégies des groupes d'acteurs, qui compose la société, deviendraient la cause de cette instabilité.

Il importe de privilégier, aujourd'hui plus qu'hier, c'est à dire dans un contexte qui peut exacerber les antagonismes entre groupes sociaux (dévaluation du franc FCA, déficit identitaire, programme d'ajustement structurel et certaines formules malheureuses de coopération décentralisée...), des propositions institutionnelles qui renforceraient le consensus national à un niveau local, plutôt que celles qui accentueraient, de fait, une cassure entre groupes composant la société et risqueraient de mettre à mal l'unité nationale. S'abstenir de prendre en compte ces considérations conduirait à favoriser le transfert d'enjeux socio-économiques et politiques d'un niveau national vers le local ; le local devenant alors l'enjeu majeur et le théâtre de lutte entre acteurs autour de l'accès aux ressources, dont celle de la coopération au développement.

Compte tenu des spécificités de nos sociétés (valorisation de rapports de parenté et de proximité géographique, présence de solidarités verticales, interactions entre l'Etat de droit et les pouvoirs coutumiers...), la recherche d'un consensus ne signifie pas, pour autant, une vision angélique de la société, mais plutôt le renforcement, par une proposition institutionnelle équilibrée et en accord avec ces particularités, d'un compromis qui satisfasse des groupes d'acteurs sociaux aux intérêts multiples et parfois divergents, sans pour autant oublier les impasses, les limites et les erreurs mises en évidence dans le fonctionnement de l'appareil de l'Etat.

CONCLUSION

En conclusion de notre raisonnement sur la recherche d'une bonne gouvernance pour l'Afrique, nous voudrions montrer qu'un montage institutionnel judicieux d'une coopération décentralisée consisterait à sauvegarder, sans naïveté, un consensus national entre l'Etat et les acteurs locaux (paysannerie organisée, collectivités locales, ...). Cette proposition s'éloigne des solutions qui marginalisent de fait l'Etat. Ainsi, il n'est pas rare de rencontrer aujourd'hui, des coopérations bilatérales qui sous-traitent, au niveau provincial, avec des associations locales. Cette situation ignore surtout les limites des bureaux d'études privés dans leur compréhension du monde rural et des initiatives locales. Il nous paraît plus judicieux, tout en étant attentif aux rapports de forces parfois tendus et aux intérêts divergents qui existent entre le monde rural et certains autres groupes, de tenter de mettre en place un lieu de collaboration, afin de maintenir une atmosphère de négociation plutôt que d'opposition.

QUELQUES CONSIDERATIONS SUR LES POLITIQUES DE MISE EN PLACE DE LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE RURALE

M. Jean-Pierre Jacob, Chargé de cours, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, Suisse

Jean-Pierre Jacob, chargé de cours,
Institut Universitaire d'Etudes du Développement,
CP 136, 1211 Genève 21, Suisse,
tel. (022)906.59.63, fax (022)906.59.47, e-mail: jacob@uni 2a.unige.ch

Introduction

Les politiques de décentralisation visent la mise en place d'organes locaux (les collectivités territoriales) auxquels l'Etat transfère d'importants pouvoirs de décision. La décentralisation suppose la personnalité juridique, la notion d'affaires propres, l'élection de représentants, ainsi que des moyens humains, techniques et financiers. Les organes décentralisés restent soumis à un contrôle de tutelle de la part de l'Etat dont les modalités varient (contrôle a priori ou a posteriori).

Actuellement, les politiques de décentralisation sont intensèment promues dans de nombreux pays du sud dont l'Afrique francophone[1], l'Afrique anglophone ayant souvent mis en place plus tôt des collectivités territoriales décentralisées. Les raisons de cette réforme sont multiples. On en distinguera essentiellement quatre, deux qui sont régulièrement mises en avant et deux qui sont moins souvent évoquées, bien qu'elles soient probablement tout aussi importantes dans les motifs de la réforme.

Les deux premières raisons sont souvent présentées comme liées entre elles[2]:

- une volonté de dégraisser les services centraux de l'Etat, considérés comme trop lourds. Les politiques des Etats menées depuis plus de quarante ans en faveur de leurs administrés, par l'intermédiaire de services techniques déconcentrés, appuyés ou non par la coopération internationale, ont souvent déçu et sont actuellement ouvertement remises en question: l'Etat central prendrait trop de place -ponctions démesurées sur les ressources d'une société-, il serait irresponsable -les fonctionnaires nommés n'ont pas de compte à rendre aux populations-, il serait inefficace -gaspillage, effets pervers des politiques-,
- une volonté de rapprocher le pouvoir du citoyen. L'administration de développement qu'on veut mettre en place dans nombre de pays d'Afrique ne se réalisera que si on

[1] Liste des pays francophones ou lusophones touchés actuellement par la réforme: Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, Ile Maurice, Sénégal, Bénin, Cameroun, Congo, Gabon, Madagascar, Mali, Niger, Tchad, République Centrafricaine.

[2] Il faut signaler pourtant qu'elles ne l'étaient pas dans un pays comme la France avant 1981 et l'arrivée des socialistes au pouvoir (cf. G. Gontcharoff, 1991).

obtient l'adhésion des populations -cf le thème lancinant de la participation qui traverse toute la période actuelle-. Il faut donc instaurer un échelon local de représentation où seront consacrés les désirs d'expression des citoyens et leur droit de regard sur les budgets d'investissement. C'est à cette condition que les actions de développement engagées peuvent devenir durables parce que -c'est du moins ce qu'espère le politique- elles seront appropriées par les populations concernées.

Les deux autres raisons, plus occultées, mettent l'accent sur les pressions internes ou externes subis par les Etats africains dans l'explication de l'origine de la réforme:

- la décentralisation serait moins une manière de trouver un mode de gouvernement adapté qu'une réforme permettant une certaine remise en jeu du partage du pouvoir (la crise touarègue au Mali ou au Niger, voir J. Felix, 1996), des ressources de l'Etat (multiplication des gouvernements locaux au Nigeria -cf. S. Berry, 1985: 40; S. Rotimi, 1994- ou en Bolivie -cf. J-P Jacob et P. Sauvain, 1993-) ou de faire place aux revendications de certaines classes sociales (cas de la Zambie, voir N. Mijere, 1985)
- la decentralisaiton serait a l'ordre du jour parce qu'elle est largement imposee par les bailleurs de fonds internationaux qui cherchent à imposer un développement local s'inscrivant dans un cadre constitutionnel admis par tous. Ils espèrent pouvoir ainsi échapper aux problèmes qui ont marqué toutes les tentatives de développement top-down ou bottom-up précédentes, avec des acteurs nationaux -Etat central d'un côté et populations de l'autre- se vivant comme engagés dans un jeu à somme nulle où tout succès pour l'un semblait automatiquement signifier une défaite pour les autres (cf. Esman et Uphoff, 1984: 46).

<u>La critique des politiques de décentralisation</u>

Les critiques des politiques de décentralisation mises en place actuellement, outre les désarrois qu'ils expriment du côté d'experts pris à contre-pied sur des thèmes qu'ils maîtrisent mal et qui impliquent souvent des changements des réseaux de consultance, sont des défenses des acquis du développement local tel qu'il s'est pratiqué jusque là (méthodes employées, système d'acteurs mis en place au fil des années, savoir et savoir-faire accumulés) ou des critiques des présupposés sur lesquelles les politiques nouvelles se fondent. Les arguments les plus souvent rencontrés sont les suivants:
-alors que l'approche ascendante a été largement préconisée et utilisée (dans la gestion de terroirs, l'appui à l'organisation paysanne), la décentralisation est largement voulue et organisée de manière descendante, le cadre juridique et réglementaire, les modalités de découpage étant décidés au sommet, à charge pour des structures intermédiaires de "sensibiliser" les populations, de former les cadres et les élus. Dominique Gentil dit à ce propos: *"définir une réforme du sommet quand on a comme objectif officiel de "mobiliser les populations" c'est se moquer du monde ou avouer que la mobilisation ou la participation des populations n'est qu'un élément décoratif du discours"* (1995: 4),
-les stratégies de développement local ont permis, après des efforts nombreux et sur le long terme, d'accumuler un certain savoir et savoir-faire positif et normatif sur les sociétés rurales africaines. Trois thèmes, portant la réflexion sur le tryptique décentralisation/démocratie élective/développement local, peuvent être distingués et permettre de relancer le débat avec les promoteurs des politiques de décentralisation.

La multicentricité

L'histoire institutionnelle du développement local dans beaucoup de pays africains est, pour paraphraser Marc Augé, une histoire "d'addition, d'alternance, mais non de synthèse"[3] . Elle est faite d'une accumulation d'institutions, créées à des époques diverses, les nouvelles formes de pouvoir politique ou de légitimités n'éliminant pas les précédentes, mais s'y ajoute en les réorganisant (cf. Olivier de Sardan, 1995, T. Bierschenk Ed., 1994). Dans ce cadre, aucune institution, groupe ou individu n'a le monopole de la satisfaction de l'intérêt général et il existe un "gouvernement local" de fait, résultant des relations (de complémentarité ou d'antagonisme) entre une pluralité de niveaux de décision appartenant aux secteurs public ou privé (J-P Jacob et al, 1994)[4] : administration locale, services techniques déconcentrés, organisations paysannes, communautés d'appartenance, ONG... Si l'on suit E. Ostrom, L. Scroeder et Susan Wynne (1993), la solution n'est pas de supprimer cette multicentricité, au profit d'une entité -fusse-t-elle centralisée ou décentralisée-, mais de la maintenir et de la renforcer, la pluralité des arrangements institutionnels autorisés permettant de mieux répondre à l'hétérogénéité des intérêts des membres d'une collectivité locale et à l'hétérogénéité des biens et services pour lesquels une demande sociale peut exister[5] . La décentralisation, en obligeant à une rédéfinition du rôle de l'administration locale, des services techniques d'Etat et de celui du secteur privé associatif jusqu'à porter atteinte à leurs capacités, pourrait nuire à ce pluralisme. A propos de la coopération française, D. Gentil (1995) craint par exemple que l'on ne remette en cause l'aide à certains programmes d'appui aux organisations paysannes, en cédant aux sollicitations d'Etats africains très désireux qu'on concentre tous les efforts au soutien des nouvelles structures décentralisées.

---

[3] Voir Marc Augé. Génie du paganisme, Paris. Gallimard. 1982: 14.

[4] Cette notion sociologique de gouvernement local vu comme conjonction d'une pluralité d'instances (publiques et privées) et défini du point des fonctions de production et de régulation des tâches de développement est évidemment fort éloignée de la notion juridique de local government de la tradition anglo-saxonne. qui trouve son équivalent en français dans les termes de "collectivité territoriale".
Jacques Fisette (1996: 17) mentionne que cette forte dimension d'interactions sociales entre institutions de nature diverse a été fortement encouragée par les projets intégrés des années 1970 qui demandaient que collectivités locales. administrations régionales et ministères techniques jouent tous leur rôle à jouer dans l'exécution des projets.

[5] Voir également Neil Webster (1996) qui développe le même argument, avec un focus sur les problèmes de pauvreté rurale en Inde.

L'étude des formes du pouvoir traditionnel et des rapports des ruraux aux formes modernes du politique

Des analyses provenant de milieux institutionnels différents -recherche fondamentale et recherche appliquée- et portant sur des objets complémentaires peuvent ici nourrir la réflexion. Il y a d'une part, les recherches anthropologiques de terrain sur la nature du pouvoir dans les sociétés africaines ou sur leurs formes d'adaptation aux contraintes de la démocratie formelle, observées à partir d'institutions (associations paysannes, comités de gestion de telle ou telle activité...) imposées aux villageois et devant fonctionner selon certains principes démocratiques (souci de représentativité des leaders et de légitimation de la structure, règle d'égalité des individus de la communauté concernée, votes périodiques utilisés comme système de contrôle des élus...). Il y a d'autre part à rappeler avec la meilleure politologie, et contre l'enthousiasme populiste avec lequel les décideurs présentent souvent la décentralisation comme la forme achevée de l'expression politique, quels sont les rapports entre élites et populations qu'introduisent de fait la démocratie élective.

Les analyses de terrain sont nombreuses et pas nécessairement convergentes, entre les auteurs qui présentent le pouvoir traditionnel comme une sorte de Leviathan, et ceux qui y perçoivent au contraire les éléments d'une "démocratie" à l'africaine. Les premiers, étudiant souvent d'anciens empires ou de petits royaumes, analysent le pouvoir comme donnant de l'extérieur, par la force, au travers d'un chef qui est souvent d'origine allochtone (mais qui peut être plébiscité de l'intérieur) l'unité politique et la capacité d'agir à ce qui n'est dans son existence immédiate qu'une "*multitudo dissoluta*" (cf. par exemple, C. Fay, 1995, C. Coquery-Vidrovitch, 1992 ou S. Bagayoko, 1989), dans une substitution complète du représentant aux représentés. Les seconds voient dans les formes anciennes du politique, étudiées de préférence au niveau des villages, la persistance d'une prise en compte de l'intérêt des représentés dans le pouvoir exercé par les représentants, au travers de l'obligation de consensus, de l'institution de la palabre, du système de tournus dans l'accès aux postes de pouvoir ("la tontine du pouvoir" qu'évoque L. Monnier (1993)) ou de tout un ensemble de "disciplines démocratiques" formalisées: pluralité des instances de décision, mode spécifique de désignation marquée par la responsabilisation de celui qui nomme, possibilité de recours multiples aux décisions prises, absence de concentration des différents types de pouvoir (voir sur tous ces thèmes C. Coulibaly, 1995 et O. M. Goïta, 1995).

Lorsqu'ils s'intéressent à l'adaptation des institutions modernes en milieu rural africain, souvent dans un contexte de pré-décentralisation, les auteurs, sans conclure à l'absence d'un dialogue entre représentants et représentés, font cependant état de "dérives" qui ne laissent aucun doute sur la capacité des groupes locaux à participer aux dites institutions modernes, quitte à leur faire subir des transformations profondes. La communauté d'appartenance agit ici à la fois comme ressource et comme contrainte (Giddens, 1984:226). Elle fournit aux institutions modernes une expérience de l'organisation, une base naturelle de recrutement, une légitimité, des objectifs et des instruments de médiation informelle, tous éléments qui en permettant un investissement local des dites institutions vont souvent les entraîner très loin de leurs principes de fonctionnement. Ainsi, Lars Engberg-Pedersen (1996: 13-19), étudiant les comités de gestion de terroir composés de représentants élus dans plusieurs villages burkinabé, conclut qu'il existe quatre contradictions évidentes entre les

principes selon lesquels les comités ont été instaurés et la réalité de leur fonctionnement:

- 1. les comités n'encouragent pas la participation de tous aux décisions parce que tous les groupes ne sont pas considérés traditionnellement comme des participants légitimes à la politique villageoise (les femmes, les migrants en sont exclus),

- 2. le mécanisme des élections périodiques n'a aucun effet d'imputation, et donc de responsabilisation des élus. La population élit des notables mais, mis à part son accord sur la personnalité des représentants, elle peut n'avoir aucune autre opinion en commun avec eux. Les élections périodiques -dont le principe est souvent rapidement abandonné si les officiels n'y veillent pas- n'impliquent en général aucun jugement rétrospectif des électeurs sur la politique menée pendant le mandat écoulé et sont liés à des marchandages ponctuels pendant la "campagne électorale" ou, dans le cas où il existe plusieurs factions dans le village, à la volonté de "terrasser l'adversaire" en occupant tous les postes,

- 3. les comités ne sont légitimes que pour autant que ceux qui en font partie le sont déjà, leur légitimité provenant d'autres sphères (parenté, pouvoir traditionnel, richesse...),

- 4. la division du travail liée aux différents rôles formels attribués aux membres des comités n'est pas respectée et les présidents de comités décident de tout, l'auteur notant cependant que lesdits présidents ne peuvent pas se permettre d'imposer n'importe quelle décision dans la mesure où les activités des comités demandent la mobilisation de la population (travail collectif), si aisée à refuser par la base si elle est en désaccord avec ses leaders.

Quelles que soient l'objet de leurs analyses, les auteurs se rejoignent lorsqu'ils rapportent les expériences critiques qu'ont les ruraux de la démocratie élective et des politiciens professionnels et leur scepticisme quant aux valeurs qu'on prétend leur inculquer (*"propriétaires, non propriétaires, jeunes, vieux, femmes, hommes doivent-ils vraiment s'asseoir sur la même natte pour discuter?"*, se demandent les Peul du Massina, voir C. Fay, 1995), P-J Laurent (1995) proposant, à partir de ce constat de défiance, de lier les futures communes rurales burkinabé au développement et non à la politique, en respectant les préférences des ruraux pour la nomination de responsables et en abandonnant donc toute idée a priori de scrutin, dans une optique qui rejoint l'opinion de C. Fay (1995: 51) ou celles des décideurs ghanéens ou ougandais qui ont opté pour une décentralisation sans implication partisane: s'il est faux de dire que les Africains ne sont pas faits pour la démocratie, il n'est pas non plus juste de prétendre qu'ils peuvent l'adopter sans problèmes, "dans la droite ligne de leurs traditions ou par décret d'un humanisme a-historique".

A lire les auteurs les plus proches du terrain, il semble que l'attitude des ruraux vis-à-vis de la décentralisation soit marquée d'une grande méfiance, qu'ils ne croient guère aux vertus libératrices de la réforme telle qu'elle leur est présentée et la perçoivent plutôt comme une manœuvre supplémentaire visant à les soumettre davantage à un régime politique exotique leur imposant:

- les thèmes sur lesquels ils devront se mobiliser -le développement social supra-villageois-,

- les modalités selon lesquelles la gestion de ces problèmes doivent se faire - responsabilité devant l'impôt pour pouvoir financer le développement local; choix de responsables élus et consentement des représentés aux décisions prises par ces élus -,

- les personnes qui les représenteront: les principes même de la démocratie élective (voir ci-dessous) favorisent de fait les ressortissants capables d'articuler attributs identitaires locaux et nationaux. Au village, membres du groupe social local, ils sont, en ville, militants de tel ou tel parti national et éventuellement chômeurs, ce qui les rend particulièrement désireux de retrouver une insertion sociale.

Il faut dire que les appréhensions des paysans africains percevant, même confusèment, qu'on s'efforce de restreindre leurs capacités d'agir de manière autonome sous couvert d'accès à l'expression politique, sont fortement corroborées:

- d'une part, par l'expérience de la décentralisation dans les Etats africains qui l'ont mis en place depuis un certain nombre d'années (nous y reviendrons),

- d'autre part, par l'histoire et les principes mêmes du gouvernement représentatif tels qu'ils se sont développés en Europe et tels que les présentent B. Manin (1995).

En Occident, depuis le Moyen Age, dans tous les pays à Etat central fort, la convocation de représentants élus est en effet le passage nécessaire pour créer dans la population un sentiment d'obligation, notamment vis-à-vis de l'impôt. L'Etat central applique le principe romain QOT (*quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet: "ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tout le monde"*), qu'on retrouve par exemple dans la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen (article 14): "*Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*".

Dans ce cadre, l'élection accomplit deux choses à la fois:

- elle sélectionne les titulaires aux charges mais en favorisant de fait les individus ou les groupes dotés de traits favorablement évalués (charisme, richesse, éducation, capital social...) donc en introduisant un principe de distinction entre gouvernants et gouvernés (d'où, pour l'Afrique, la propension qu'a le ressortissant instruit et vivant en ville de se présenter comme le représentant "naturel" de ses concitoyens restés en brousse),

- elle légitime leur pouvoir et crée chez ceux qui les ont désigné un sentiment d'obligation et d'engagement envers ceux qui les représentent.

Cependant, comme le signale Bernard Manin (1995: 118-119), l'invocation du principe QOT n'implique pas que le consentement des gouvernés soit considéré comme la source exclusive ou même principale de légitimité. Elle signifie plutôt qu'une volonté venue "d'en haut" - celle de l'Etat central- doit rencontrer une approbation donnée "d'en bas" -celle des populations- pour produire une décision pleinement valide. Le discours du pouvoir central est alors: "*vous avez consenti hier à ce que les représentants parlent à votre place, il faut obéir aujourd'hui à ce*

qu'ils ont eux-mêmes consenti". Dans ce cadre théorique, la décentralisation apparaît d'abord comme l'instrument de mise en place d'une "capture" et d'une "discipline" des gouvernés, par le biais d'un gouvernement local élu, qui semble fort éloigné de l'idéal d'expression directe ou de continuité entre base et représentants, pourtant systématiquement valorisé dans les campagnes de promotion de la décentralisation, au Mali ou ailleurs (voir ci-dessus). Pour revenir à la question du consentement à l'impôt dont on a vu qu'il était décisif dans l'avénement de la démocratie en Europe, il faut souligner la continuité historique avec la réflexion menée actuellement pour les pays du sud par les institutions de Bretton Woods. C. Newbury (1992: 290) note par exemple, à propos du Rwanda d'avant les massacres de 1994, que si la Banque mondiale semble si intéressée à promouvoir la décentralisation, c'est moins pour des questions d'amélioration du bien-être des populations que pour mettre en place des structures publiques aptes à extraire des taxes et prélévements divers (sur le sujet, voir également J. Fisette, 1996: 19). Bien entendu, il s'agit une fois de plus de "*wishful thinking*" et il serait aisé de montrer, pour les pays où les collectivités territoriales existent depuis de nombreuses années (depuis 1972 pour le Sénégal par exemple), comment la réforme a échoué à imposer une contrainte systématique sur les populations -le "développement" continuant en grande partie à se jouer ailleurs que dans le cadre des communes rurales. La taxe rurale ne rentrant pas et les ressources manquant, les structures décentralisées apparaissent totalement neutralisées dans beaucoup de cas, ce qui n'empêche d'ailleurs pas l'Etat central de poursuivre dans la voie de la réforme, parachevée en 1996 avec l'instauration de la régionalisation.

La notion de local et les interdépendances

On s'acheminerait ainsi, dans les pays où la réforme n'est pas encore en place, vers une décentralisation conçue selon un principe de division du travail, avec une distinction claire entre public et privé, les élus se chargeant de la gestion des affaires publiques (confection et emploi de budgets de fonctionnement et d'investissement pour l'équipement des villages, la santé, l'éducation) pendant que la population s'occuperait du développement productif, conçu comme ressortissant du domaine privé. Cette philosophie est bien entendu directement inspirée de la pensée classique sur les fonctions du régime représentatif, forme de gouvernement la plus adaptée, selon ses pères fondateurs, à la condition de "sociétés commerçantes" modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses. "*Dans de telles sociétés*, remarquait l'abbé Sieyès (député à la Constituante en 1789), *les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout le temps à cette tâche*".

Au vu de la situation des campagnes africaines, on peut avoir des doutes sur l'intérêt d'une distinction entre public (assimilé aux problèmes sociaux) et privé (associé aux problèmes économiques) est une distinction qui ne recoupe ni les représentations locales ni les nécessités du milieu.

D'abord parce que l'histoire du développement en Afrique rurale est l'histoire de la constitution d'un secteur public local produit et géré dans sa quasi-totalité par le secteur privé (associatif ou communautaire), les paysans étant à la fois les producteurs des écoles, dispensaires, infrastructures diverses et services à la communauté.. et leurs usagers (cf. J. Godbout, 1988). La décentralisation peut donc apparaître dans ce cadre, moins comme un transfert de responsabilité que

comme un déssaisissement et donc une re-centralisation, au profit d'un petit groupe d'élus, d'affaires qui auparavant concernaient en propre l'ensemble d'une population.

Ensuite, parce que si l'on accepte la définition du secteur public évoquée ci-dessus, l'objet de la décentralisation peut paraître finalement marginal et coupé des problèmes importants pour lesquels les populations attendent des institutions productrices de décisions. Prenons l'exemple de la gestion des ressources naturelles, qui pourrait apparaître comme un domaine typiquement privé puisqu'il ne concerne après tout que les conditions du développement productif. On rappellera, avec J-D Delley (1993:46) que c'est lorsque l'individu est intégré dans un réseau serré d'interdépendances et peut ignorer les effets négatifs de son comportement que la régulation publique devient nécessaire, si possible, au plus près de l'échelon où les problèmes se posent. Une telle régulation est essentielle dans l'Afrique rurale actuelle, notamment pour tout ce qui concerne l'accès au foncier et à la bio-masse, ce domaine étant marqué actuellement:

- par une concurrence croissante entre producteurs (éleveurs, agriculteurs, bûcherons) tous intéressés aux mêmes ressources mais pour des usages différents, concurrence dégénérant de plus en plus souvent en conflits ouverts,

- des défaillances de plus en plus évidentes des autorités traditionnelles ou même des autorités administratives à gérer ces conflits.

Si les structures décentralisées ne s'intéressent pas à ces fonctions, si le législateur ne les leur attribuent pas, ou pire, s'il confie à de nouveaux acteurs le pouvoir de s'immiscer dans le jeu foncier pour en tirer des profits personnels ou récompenser des clients -exemple du pouvoir d'affectation et de désaffection des terres des conseils ruraux au Sénégal- on passe à côté d'un élément moteur de la réforme, apte à susciter la mobilisation durable des populations. C'est le principe de subsidiarité qui devrait en effet animer l'esprit de la réforme et la justifier. Ce principe propose, depuis Aristote (voir sur le sujet, C. Millon-Delsol, 1992), de ne considérer une institution que du point de vue de sa capacité à accompagner l'action sociale pour la prolonger au-delà de ses propres performances: dans une société d'hommes libres, par exemple, à assumer les tâches qui dépassent la capacité des individus ou des petits groupes. Si cette philosophie est rejetée, on ne voit pas ce qui pourrait constituer l'objet spécifique et la justification des collectivités territoriales, au-delà de la réalisation des budgets d'investissement pour des projets à haute valeur symbolique et à faible utilité sociale [6] .

Enfin, la division du travail, si élégamment présentée par Sieyès comme l'avantage du gouvernement représentatif, n'est possible qu'autant que les populations perçoivent la centralité des structures administratives imposées par l'Etat, avec son appareil nommé et élu, à la fois comme cause et comme solution à leurs problèmes. On ne peut guère éviter de poser ici la question des conditions de possibilité de l'apparition d'une société civile en Afrique, contre les usages abusifs qui sont faits d'une telle terminologie dans la littérature développementaliste, pour laquelle société civile et populations sont devenus des synonymes. Selon A. Giddens, notamment, *"il est faux d'affirmer que la société*

[6] Voir la réforme sénégalaise qui a vu l'application standard de plans de développement locaux (ayant donné le jour à ce qui a été appelé "l'ère du béton"- écoles vides et infrastructures non utilisées, cf. M. Thiam, 1993-; G. Blundo, 1991, explicitant ces choix en parlant des nécessités de "matérialisation" de la réforme) et les Comités Locaux de Développement maliens qui ont privilégié le saupoudrage des réalisations sur tous les villages des arrondissements de manière à ne mécontenter personne.

civile englobe tout ce qui est hors du champ d'action de l'Etat dans le cas où une telle assertion fait référence à des institutions qui seraient antérieures au pouvoir de l'Etat et qui, donc, ne feraient pas partie du domaine de ce dernier. Les origines de l'Etat moderne sont aussi celles de la société civile" (1987: 256-257). Pour l'auteur, une société civile existe si des acteurs sont en relation avec les logiques macro-économiques: mécanismes de prix, de profit, d'investissement, d'accumulation... C'est à cette condition qu'on peut parler de société civile, sphère privée qui est à la fois séparée de la sphère publique et liée à elle par des relations tendues. L'Etat moderne est un centre "socialisant", qui représente le pouvoir de la communauté dans son ensemble et dépend de mécanismes de production et de reproduction qu'il contribue à créer mais qui, en même temps, se distinguent de cet Etat et s'y opposent. Si l'on suit ce raisonnement, c'est probablement dans les zones de cultures de rente, qui correspondent le mieux au modèle de "sociétés commerçantes", que de telles relations tendues sont en train de se créer et que les principes d'un gouvernement représentatif à la base -par constitution d'une société civile et l'apparition de mouvements sociaux- ont les meilleurs chances de succès, encore qu'on puisse s'interroger, notamment pour certaines zones de production cotonnière ouest-africaines (Mali Sud, ouest Burkina) sur l'abandon du modèle du gouvernement local "de fait" que nous évoquions plus haut. Plusieurs travaux (voir notamment E. Le Roy, J. Moineau, J-C Rocaboy, 1991, IMRAD, 1991, J-P Jacob et F. Margot, 1993) récents tendraient notamment à confirmer le maintien du rôle joué par la communauté d'appartenance comme pôle représentatif du groupe et l'émergence d'une organisation paysanne forte, qui ne trouve pas de réponses à ses questions dans les réformes décentralisatrices. Comme le fait remarquer Ulrich Beck, cité par Florence Rudolf (1995: 166) les sociétés industrielles -mais on pourrait étendre cette réflexion aux sociétés africaines en transition- sont marquées par la coexistence d'une démocratie élective et de processus "*non politiques et non démocratiques de changement*", c'est-à-dire par un contraste profond entre l'admission d'un principe de régulation des activités humaines et des cycles de production et l'introduction de transformations accélérées, imposées de manière globale, qui se font en bafouant les règles élémentaires de la démocratie (notamment la connaissance et la discussion des buts du "progrès"). Les structures décentralisées ne peuvent prétendre consister le cadre unique d'encadrement des populations locales face à l'universalisation des données culturelles et économiques et le travail de re-localisation, c'est-à-dire l'effort des groupes locaux pour intégrer les données globalisantes et développer des pratiques en réaction à celles-ci ressortissent en grande partie au registre de l'auto-organisation[7] .

[7] Voir A. Giddens, 1990, sur cette problématique global/local.

Bibliographie

- Bagayoko, Shaka, 1989, Lieux et théorie du pouvoir dans le monde mandé: passé et présent, Cahiers des Sciences Humaines, vol. 25, n° 4, pp. 445-460
- Berry, Sara, 1985, Fathers Work For Their Sons. Accumulation, Mobility and Class Formation in An Extended Yoruba Community, Berkeley, University of California Press, 225 p.
- Bierschenk, Thomas (ed.), 1994, Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin. Résultats de recherche, tome 1 et 2, Stuttgart, Universität Hohenheim, pagination multiple
- Blundo, Giorgio, 1991, La brique, la terre et le puits: administration locale, factionnalisme et auto-promotion au Sénégal, Cahiers de l'IUED, n° 20, pp. 103-133
- Brett E.A, 1994, Rebuilding Organization Capacity in Uganda under the National Resistance Movement, The Journal of Modern African Studies, 32(1), pp. 53-80
- Buijtenhuijs, Rob, Thiriot, Céline, 1995, Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara 1992-1995. Un bilan de la littérature, Bordeaux/Leiden, Centre d'Etude d'Afrique Noire, Centre d'Etudes Africaines, 217 p.
- Coulibaly, Cheibane, 1995, Ruraux et gouvernance démocratique au Mali: bref aperçu, in Atelier bilan 1995/programmation 1996, Recherche-Action appui à la décentralisation, Bamako, Coopération Suisse, mimeo, 11 p.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine, 1992, Histoire et historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (à propos de la démocratie), Politique Africaine, n° 46, pp. 31-40
- Delley, Jean-Daniel, 1993, L'Etat nouveau sera débureaucratisé..., Le Temps des Affaires, mars, pp. 34-49
- Engberg-Pedersen, Lars, 1996, Institutional Contradictions in Rural Development, Paper presented for VIIIth EADI Conference in Vienna, 11-14 september 1996, 21 p.
- Esman, Milton, Uphoff, Norman, 1984, Local Organizations. Intermediaries in Rural Development, Ithaca, Cornell University Press, 391 p.
- Fay, Claude, 1995, La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture, Cahiers d'Etudes Africaines, XXXV(1), n° 137, 1995, pp. 19-53
- Felix, Julien, 1996, L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali: des logiques plurielles, Bulletin de l'APAD, n° 11, pp. 148-163
- Fisette, Jacques, 1996, De la décentralisation à la gouvernance: la Banque mondiale et le développement institutionnel, Paper presented for VIIIth EADI Conference in Vienna, 11-14 september 1996, 27 p.
- Gentil, Dominique, 1995, La décentralisation contre le développement local?, Journées d'études IRAM, sept., mimeo, 13 p.
- Giddens, Anthony,1987, la constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration, Paris, Presses Universtaires de France, 474 p.
  1990, The Consequences of Modernity, Cambridge, Polity Press, 186 p.
- Godbout, Jacques, 1988, L'Etat et la société. Les autres ordres spontanés, Bulletin du MAUSS, n° 25, pp. 11-39
- Goïta, Omar M'Pé, 1995, Conceptions locales du pouvoir et de la démocratie dans l'arrondissement de Doussoudiana. Cercle de Yanfolila, Mali, Recherche-Action appui à la décentralisation, Bamako, Coopération Suisse, mimeo, 52 p.
- Gontcharoff, Georges, 1991, Démocratie, citoyenneté dans la décentralisation. Etat des lieux de la citoyenneté locale: décentralisation et participation, Territoires, n° 321, pp. 8-14
- IMRAD, 1991, Expressions et opinions des différents groupes sur le fonctionnement des organisations paysannes. Etude de l'évolution des organisations villageoises dans le cadre de Mali sud III, Bamako, mimeo, 72 p.

- Jacob, Jean-Pierre, 1991, Entre décentralisation et désengagement. Principes et problèmes de l'auto-organisation paysanne en Afrique, Cahiers de l'IUED, n° 20, pp. 41-48
- Jacob, Jean-Pierre, Sauvain, Paul, 1993, La contribucion al desarollo local de los actores publicos y privados en Bolivia. Estudio sobre el papel del gobierno local, Vissoie/Genève, SEREC/IUED, mimeo, 34 p.
- Jacob, Jean-Pierre, Margot, François, 1993, Administration locale et organisations paysannes au Burkina Faso. Etude du rôle des collectivités publiques locales dans le développement rural, Vissoie/Genève, SEREC/IUED, 156 p.
- Jacob Jean-Pierre, Margot, François, Sauvain, Paul, Uvin, Peter, 1993, La contribution des acteurs publics et privés au développement rural local des pays du tiers-monde, Programme national de recherche 28, Synthèse 7, Einsiedeln, 28 p.
- Le Roy, Emmanuel, Moineau, Jacques, Rocaboy, Jean-Claude, 1991, La CMDT et les institutions rurales dans le cadre de Mali-Sud III, Paris, APREFA-LAJP, mimeo, 95 p.
- Laurent, Pierre-Joseph, 1995, Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso, Cahiers du CIDEP, n° 26, 170 p.
  1996, Développement local, démocratisation et décentralisation. L'exemple du Burkina Faso, La gazette du SPED, n° 8, pp. 1-3
- Manin, Bernard, 1995, Principes du gouvernement représentatif, Paris, Calmann-Levy, 319 p.
- Mawhood, P., 1991, The Politics of Decentralisation: Eastern Europe and Africa, pp. 51-68, in Crook R.C and Jerve A.M (eds), Government and Participation: Institutional Development, Decentralisation and Democracy in the Third World, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 219 p.
- Mijere, N., 1985, The Mineworkers Resistance to Governmental Decentrlization in Zambia, PhD thesis, Brandeis University
- Millon-Delsol, Chantal, 1992, L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne, Paris, Presses Universitaires de France, 232 p.
- Monnier, Laurent, 1993, Démocratie et factions en Afrique centrale, La Revue Nouvelle, n° 1-2, pp. 122-131
- Newbury, Catharine, 1992, Débats récents sur la gouvernance et le développement rural au Rwanda, in G. Hyden et M. Bratton (coord.), Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles, s.l, Nouveaux Horizons, pp. 273-310
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 1995, Quelques thèses-hypothèses à propos du pouvoir local, mimeo, 2 p.
- Oquaye, M., 1993, Democracy without Political Parties: the Case of District Assemblies, pp. 153-174, in Ninsin K.A and Drah F.K (eds), Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic, Accra, Woélé Publishing Services, 258 p.
- Ostrom, Elinor, Schroeder, Larry, Wynne, Susan, 1993, Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective, Boulder, Westview Press, 266 p.
- Rudolf, Florence, 1995, Le risque comme métaphore de la société avancée, Sociétés, n° 48, pp. 163-176
- Suberu, Rotimi, 1994, 1991 State and Local Government Reorganizations in Nigeria, CEAN et IFRA, Travaux et documents n° 41, 31 p.
- Thiam, Moustapha, 1993, La décentralisation administrative au Sénégal et ses enjeux: le rôle du Conseil Rural dans le développement local, Mémoire de diplôme IUED, 56 p.+ annexes
- Webster, Neil,

1996, From Interests to Rights: the democratisation of Local Development and Rural Poverty Alleviation in India, Paper presented for VIIIth EADI Conference in Vienna, 11-14 september 1996, 15 p.

COMMENT CREER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA DECENTRALISATION

M. Ousmane Sy, Chef de la Mission de Décentralisation
Primature du Mali

1. Répondre à la question de "Comment créer un environnement favorable à la décentralisation?" suppose au préalable que le contexte et les objectifs de la réforme que l'on envisage de mettre en oeuvre sont bien appréhendés et précisés.

   Dans quel contexte politique, socio-culturel et économique la réforme est-elle envisagée? De quel type de "décentralisation" s'agit-il?
   - un rapprochement del'administration d'Etat vers les administrés? (Confusion fréquente entre décentralisation et déconcentration),
   - un transfert aux communautés de certaines charges du service public?
   - un partage de responsabilités dans la gestion des afffaires publiques entre l'Etat et d'autres entités territoriales?
   - etc.

2. Au Mali, le programme de décentralisation s'est fondé sur un environnement caractérisé par:

   a. une tradition trés ancienne de gestion administrative territoriale décentralisée,
   b. une volonté constamment réaffirmée, depuis l'accession à l'indépendance, de mettre en place une administration plus proche des populations,
   c. un bouleversement de la sphère institutionnelle après la révolution du 26 mars 1991 avec une forte volonté et un engagement de toutes les couches sociales à construire un Etat de droit s'appuyant sur un processus démocratique.

3. Le programme de décentralisation a précisé ses objectifs qui visent **l'approfondissement du processus démocratique** en adaptant le rôle et l'organisation de l'Etat aux objectifs et exigences de l'émergence d'une démocratie locale et **d'un nouveau cadre de promotion du développement** à partir des préoccupations, ressources et savoir-faire des populations.

   Cette réforme a constitué dès ce moment un cadre et un élément essentiel de toutes les

réformes politiques, économiques et sociales engagées par le Gouvernement.

4. La loi fondamentale du Mali (la Constitution de février 1992), comme celle de la Première République, réaffirme le droit de toutes les collectivités maliennes à s'administrer librement à travers des organes élus; mieux, la dernière constitution a prévu la mise en place du Haut Conseil des Collectivités qui est un niveau de représentation nationale des conseillers territoriaux. Ce Haut Conseil est chargé de veiller à l'élaboration de politiques favorables en direction des collectivités.

   La Mission de Décentralisation à qui le Gouvernement a confié la préparation et la mise en oeuvre de la réforme de décentralisation a été rattachée au niveau de coordination de l'action gouvernementale (Premier Ministre) avec une large autonomie de travail et d'initiative en direction de l'ensemble des partenaires impliqués dans la conduite de la réforme.

5. La communication a été un axe fort de la stratégie de mise en oeuvre de la réforme. Au delà des relais et des supports classiques d'information et de mobilisation que sont l'appareil administratif et les médias, notre statégie de communication s'est appuyée sur:

   a. le réseau de Groupes d'Etudes et de Mobilisation (GREM et GLEM) qui regroupe des femmes et des hommes de tous âges acceptant de s'impliquer dans la préparation de la réforme.

   b. les supports innovants que sont les outils audio-visuels et le théâtre dans les langues nationales. Ce travail de communication à travers les GREM et les GLEM a permis d'entrevoir la nécessité de l'ancrage culturel de réforme et d'échapper ainsi au "ghetto bureaucratique" qui est une menace pour toute réforme de ce genre.

6. La réforme a impliqué que soit mené ouvertement le débat sur les mutations de l'Etat aussi bien dans ses missions que dans son organisation.
   En effet, il est apparu très tôt qu'un Etat conçu sur une base dirigiste et monopolistique ne peut pas accepter le partage de responsabilité qu'exige une gestion territoriale décentralisée.
   Des actions et des réflexions ont été engagées en vue de:

   a. renforcer la déconcentration de l'appareil administratif de l'Etat pour mettre en face des élus locaux des représentants véritablement responsabilisés;

   b. interroger les missions, l'organisation contrale et périphérique et les procédures de l'appareil d'Etat dans le sens de l'amélioration de ses prestations et de la gestion efficace et efficiente de ses ressources (humaines et financières).

7. La réforme de la décentralisation exige aussi que soit mené le débat sur l'épineuse question de la gestion du développement sous les aspects suivants:

   a. la nécessaire mobilisation des ressources nationales pour financer le développement,

   b. la gestion cohérente et la coordination du développement sur le territoire (aménagement du territoire).

8. La décentralisation, en tant que réforme de société, fait intervenir tous les acteurs politiques, économiques et sociaux et en particulier les administrations dont les compétences et les rôles seront modifiés par la réforme. A ce niveau, le rôle d'impulsion que la Mission de Décentralisation a joué se manifeste dans différents domaines à travers notamment:

   . une participation directe aux travaux sur l'exercice de renouveau de la planification du développement entrepris par le Commissariat au Plan;

   . une collaboration étroite avec le Commissariat au Nord pour la gestion de tous les aspects institutionnels du Pacte National en vue de la recherche de solutions à la rébellion que le Nord de notre pays a connu;

   . une impulsion de la relecture du Code domanial et foncier et de la réforme de la fiscalité;

   . une coordination de la préparation du programme de réforme institutionnelle de l'Etat;

   . la mise en place dans les Ministères cibles (Education, Santé, Administration territoriale, Finances, etc.) de groupes de contact avec lesquels sont préparées les modalités de transfert et de gestion des compétences et des ressources.

9. La préparation de la décentralisation nécessite des ressources humaines et financières importantes. L'Etat et les divers acteurs nationaux ont, compte tenu de leurs moyens, consenti un certain effort. Mais cet effort comparé aux moyens qu'exige la préparation de la réforme reste très modeste. Les appuis essentiels sont venus ainsi des partenairs au développement (multi et bilatéraux) qui ont tous manifesté un intérêt particulier à l'égard de la réforme.
   Mais les efforts qui ont été établis entre le Gouvernement malien et ces partenaires s'appuient sur certains principes directeurs:

   La réforme est un **programme national cohérent** qui ne aurait être le résultat d'une juxtaposition de "projets" spécifiques. Chaque contribution particulière d'un partenaire,

même si elle est spécifiquement gérée selon les procédures particulières qui s'y rattachent, s'inscrit dans le cadre du programme sous la responsabilité conceptuelle de la Mission. En retour, les partenairs au développement reçoivent une information régulière sur toute les activités de la Mission et l'évolution de la réforme lors de rencontres régulières.

10. Enfin, la réforme de décentralisation a été l'occasion d'examiner l'adéquation du cadre territorial hérité, dans son fond malgré quelques modifications de forme, de la période coloniale. Le but de cette réorganisation territoriale a été de servir les objectifs de développement économique et social dans un cadre décentralisé. Il s'agissait surtout de:

- impliquer les populations concernées dans la définition du nouveau cadre territorial;
- dépasser les inconvénients du découpage actuel;
- aider à l'émergence de nouvelles entités territoriales reflétant mieux nos préoccupations actuelles de développement et mieux appropriées par les populations.

COMMENT PROMOUVOIR LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES AU NIVEAU LOCAL: LES ASPECTS FISCAUX, LE CAS DU BENIN

M. Moustaou Alidou, ancien Directeur des Impôts, Bénin

Les organisateurs de l'atelier ont bien voulu préciser le contenu des capacités institutionnelles : «capacités institutionnelles signifient ici capital social, capacités techniques et autonomie fiscale ».

Cette précision m'a permis de comprendre qu'en abordant les aspects fiscaux, je dois surtout avoir , pour axe central, la question de l'autonomie fiscale qui constitue un des piliers de toute décentralisation viable , « un des aspects incontournables » pour traduire dans les faits la volonté politique consistant à « encourager une plus grande participation des communautés de base, améliorer les performances des services communaux et soulager l'Etat central de ses responsabilités »

Au Bénin, la réforme des finances locales occupe une place de choix dans l'arsenal législatif que le gouvernement vient de transmettre à l'Assemblée Nationale. Cet état de chose tire son fondement dans les leçons qui découlent du bilan que le Bénin a fait de ses nombreuses tentatives de décentralisation : elles ont toutes échoué faute d'avoir accompagné la volonté politique de décentraliser , de réformes hardies des finances locales capables d'assurer les ressourcees nécessaires, de créer ou d'améliorer le cadre institutionnel existant.

Je tenterai de répondre à deux questions centrales que semble inspirer le sujet : Quelle est la situation actuelle ? Et quelles sont les orientations préconisées ?

On peut se demander également si la formulation « l'autonomie fiscale » n'est pas réductrice car elle ne permet de traiter qu' une partie des ressources indispensables aux communautés de base pour exprimer leur autonomie.

C'est pourquoi, le développement des deux points annoncés ne s'intèressera pas qu'aux aspects fiscaux mais à l'ensemble des ressources dont la mobilisation, grâce à un cadre institutionnel favorable, garantira la gestion autonome des collectivités locales. Un accent particulier sera , bien entendu, mis sur les aspects fiscaux.

I - SITUATION ACTUELLE

1 - PRESENTATION GENERALE

Elle est caractérisée par :

– l'archaïsme du système fiscal local et son faible rendement

– l'inexistence d'un plan cohérent d'appui financier du gouvernement aux collectivités locales : pas de contrepartie ou faible contrepartie des transferts des charges (naguère assumées par l'Etat) ; au cas par cas , l'Etat accorde une subvention aux collectivités locales déshéritées pour payer les salaires des agents en poste dans ces collectivités locales.

– l'absence d'une définition de solidarité intercommunale

– la centralisation au niveau du budget général de l'Etat des dons en nature et des fonds alloués par les organismes internationaux même lorsqu'ils sont destinés au développement municipal.

– inexistence de manuels de procédures , ce qui favorise, entre autres, des conflits entre ordonnateurs et comptables, entre services techniques chargés de l'éléboration et de l'exécution des budgets locaux;

–faiblesse numérique et du niveau du personnel en général, des agents des services financiers chargés de la collecte des impôts, de l'élaboration et de l'exécution des budgets locaux.

– impossibilité d'intégrer les statistiques des collectivités locales aux comptes de la nation.

Avec un tableu aussi sombre, il y a lieu simplement de tirer une première conclusion : le cadre institutionnel actuel est défavorable à la mobilisation de ressources suffisantes au profit des collectivités locales. Examinons plus à fond les aspects fiscaux.

2 - AU NIVEAU DU SYSTEME FISCAL

2. 1- L'assiette

2.1.1. *Un système fiscal compliqué*

Le système fiscal local en vigueur depuis l'époque coloniale est très archaïque et compliqué à l'extrême. Parmi les sources de cette complication , on citera :

– le mode de détermination de la valeur locative, base de liquidation des contributions foncières et des patentes; le calcul de la valeur locative exclusivement fondé sur des normes valables dans des pays qui ont une tradition écrite est totalement inadapté dans les pays de l'Afrique subsaharienne où la tradition orale est encore vivace. Dans un contexte comme celui du Bénin. les baux. les conventions de ventes régulièrement établies ont bien du mal à élire domicile.

Les contributions foncières et les patentes assises sur de telles données ne peuvent atteindre que très partiellement les objectifs que les collectivités locales se sont assignés en instituant ces taxes.

– Les exonérations et divers abattements prévus par le Code Général des Impôts constituent la deuxième source de complication et de minoration des recettes fiscales locales. Réductrices des bases d'imposition, ces facilités fiscales ne peuvent déboucher que sur des montants d'impôts insignifiants, en tout cas insuffisants et largement en -dessous des besoins des prévisons de dépenses locales.

2.1.2 - *Des taux lourds et composés*

Confrontés à des bases aussi minorées, le législateur et les élus locaux n'ont eu le salut qu'en optant pour des taux très élevés, doublés de centimes additionnels et de majorations. c'est-à-dire d'accessoires fiscaux de tous genres variant d'une localité à l'autre.

Les taux sont non seulement lourds mais compliqués. Par exemple, le tarif de la patente est volumineux et compliqué parce qu'on y a introduit une multitude de professions. Le tarif qui comprend un droit fixe et un droit proportionnel pour certaines professions, varie entre 20 et 32 %.

Les complications, les discriminations relevées aussi bien au niveau de la fixation des bases (modérations ou remises gracieuses) qu'à celui des taux rendent difficile la gestion de l'impôt local pour l'administration elle-même tandis que les taux élévés entretiennent l'incivisme fiscal.

2.1.3. - *Un système fiscal peu rentable*

Les difficultés de gestion de l'impôt local et l'incivisme fiscal engendrent une fisaclité locale peu rentable. Comment peut-il en être autrement avec l'évasion fiscale qui découle de base imposable fondée sur des conventions et des baux inconnus des populations illettrées ou des baux arrangés par les propriétaires intellectuels des habitations et des terrains nus ? ou avec des abattements, des facilités fiscales et des modérations d'impôt qui n'en finissent pas ? ou encore avec un contexte marqué par l'archaïsme qui ne favorise pas la connaissance précise du gisement fiscal de chaque localité ? ou enfin avec des collecteurs (entreprises publiques ou parfois privées) qui ne reversent pas aux collectivités locales des taxes qu'ils ont collectées pour le compte de ces dernieres ?

Dans certaines localités du Bénin, les impôts générateurs de recettes importantes (c'est relatif) sont : la patente, le foncier bâti, le foncier non bâti et la taxe civique lorsque celle-ci était encore percue.
Dans d'autres circonstances territoriales, l'essentiel des ressources reposait sur la taxe civique et l'apport des autres impôts est presque négligeable.

La suppression de la taxe civique en 1994 a aggravé les difficultés financières de la première catégorie de collectivités locales et anémié financièrement le deuxième groupe de communautés locales qui n'avaient jamais réuni le minimum de recettes fiscales nécessaires au paiement des salaires de leurs employés.

3 - LE SYSTEME DE RECOUVREMENT

Les lacunes étaient aussi importantes. En efffet, jusqu'en 1989, le système de recouvrement en vigueur souffrait énormément de l'inexistence d'un dispositif d'adressage cohérent des contribuables et d'une organisation rationnelle de la distribution des avis d'imposition.

Le système de recouvrement était, à l'instar du système d'assiette et de contrôle de l'impôt, archaïque au maximum et ne permettait pas le regroupement de tous les articles d'un même contribuable sur un seul et même avis d'imposition; il ne permettait donc pas la réduction du nombre d'avis à distribuer et favorisait , en revanche, l'aggravation du coût de ces avis d'imposition et la perte de temps et d'énergie.

4 - CONSERVATION FONCIERE

Les titres fonciers sont gérés par la Direction Générale des Impôts, les permis d'habiter par les Préfectures. Cette dispersion n'offre aucune garantie de conservation réelle de ces titres, elle ne facilite pas l'émergence d'un programme de gestion foncière ordonnée, méthodique. Elle prive les finances publiques des possibilités de recoupements, encourage les mutations clandestines sans formalité ni paiement de droits et compromet en définitive une partie des recettes fiscales au détriment non seulement des communautés de base mais aussi de l'Etat, c'est-à-dire de l'Administration Centrale.

A preuve et à titre d'exemple, une taxe sur les cessions immobilières créée par la Loi de Finances 1985 pour imposer les mutations informelles a été vouée à l'échec, faute de rapprochement des informations.

La gestion désordonnée des titres fonciers et des permis d'habiter est responsable en partie de l'installation anarchique et de l'extension démesurée des zones d'habitation au détriment des terres arables et des zones industrielles. Ainsi, au Sud du Bénin et particulièrement à Cotonou, trouver une parcelle à des investisseurs est un pari difficile à tenir. Le régime foncier du Bénin vidé lentement mais sûrement de sa substance n'est pas au service du développement économique. La décentralisation ne saurait s'accomoder de ce désordre, sauf à renoncer à son impératif de développement économique.

II - LES SOLUTIONS ENVISAGEES

Ainsi se présente l'état des lieux. Que fait - on déjà et quelles mesures sont préconisées pour améliorer le cadre institutionnel fiscal ?

Il est en effet, impératif par rapport à la perspective de décentralisation d'explorer les moyens d'élargir l'assiette fiscale, de faire contribuer davantage de citoyens dont les capacités contributives sont avérées, mais qui se soustraient de leurs obligations fiscales, d'accroître les recettes fiscales pour être à même de satisfaire les besoins financiers des communautés de base qui deviennent de plus en plus croissants

Il est également impératif, toujours en rapport avec la décentralisation :de régler la question cruciale de l'utilisation des impôts collectés par la réalisation d'infrastructure d'intérêt commun et non pas l'affectation des produits de ces taxes au seul paiement des salaires des agents des collectivités locales; de régler les nombreux autres problèmes connexes qui ne sont pas étrangers aux prélèvements fiscaux et qui constituent avec ces derniers l'environnement plus vaste des finances publiques : les manuels de procédures, la comptabilité des finances locales, la solidarité intercommunale, le concours de l'Etat, l'autorité du Maire et la nécessaire compréhension ou harmonie entre ordonnateur et comptable.

J'insisterai sur les mesures fiscales proprement dites prises dans le cadre de la décentralisation; les solutions ou mesures préconisées notamment dans le projet de loi portant régime financier des communes.

Je survolerai les solutions préconisées aux problèmes connexes, aux ressources non fiscales.

1 - MESURES FISCALES

D'importantes mesures fiscales ont été prises soit pour renforcer , ordonner les impôts en vigueur, soit pour commencer à moderniser les impôts locaux ou les services chargés de les gérer dans les communes à statut particulier.

En d'autres termes, ces mesures font de la fiscalité locale une fisaclité à deux vitesse. Ainsi, dans les grosses communes où existe un cadastre simplifié (appelé Régistre Foncier Urbain), on a entrepris des réformes hardies qui ont permis de mettre en place un système d'informations foncières fiables capables d'aider à accroître les ressources locales par leurs applications fiscales et au développement économique par leurs applications strictement foncières.

Le système d'informations foncières mis en place à Parakou, Cotonou, Porto-Novo et Djougou a en effet, permis d'atteindre les objectifs ci-après :

– la rationalité des procédures

– l'élargissement des bases d'imposition grâce à une meilleure identification des activités, des biens et des personnes, à la suppression ou à la réduction des facilités fiscales (cas des patentes des marchés publics)

– la réduction des tarifs

– un dispositif d'adressage cohérent des contribuables , une meilleure organisation de la distribution des avis d'imposition.

– la réduction du délai qui sépare le fait générateur de l'impôt local de son recouvrement; dans ce cadre, la Loi de Finances Gestion 1991 a étendu aux impôts locaux, la pratique des acomptes déjà en vigueur avec les impôts d'Etat.

Les résultats obtenus sont très éloquents et encourageants. Par exemple , à Parakou, première ville d'expérimentation du Régime Foncier Urbain, dès la première année d'application, les recettes locales ont été multipliées par plus de 2,5. De 1989 à fin Septembre 1996, elles ont été multipliées par plus de trois et sont en ascension constante.

En ce qui concerne les autres communes qui ne sont pas encore dotées d'un cadastre simplifié, elles bénéficieront des recettes classiques de fonctionnement et d'investissement, mais aussi des mesures de renforcement des finances locales contenues dans le projet . Ainsi :

– La taxe civique supprimée en raison de son caractère injuste et improductif a été remplacée par une subvention de l'Etat,

– une taxe de développement l ocal a été prévue. L'assiette, la fourchette des taux et les modalités de recouvrement sont à déterminer par le législateur en tenant compte des reconmmandations des conseils communaux plus au courant des gisements fiscaux effectifs dont leurs localités respectives sont dotées et des problèmes locaux à résoudre.

Pendant les trois premières années d'application de la réforme , la subvention de substitution actuellement allouée par l'Etat sera maintenue.

– des parts de certaines taxes actuellement prélevées au profit de l'Etat (TVA au cordon douanier, taxe touristique, taxe sur les véhicules à moteur) ont été également prévues.

– des concours financiers peuvent également provenir du fonds de solidarité intercommunale, d'institution de financement, des collectivités locales. de la coopération avec les organisations non gouvernementales et ou avec les collectivités décentralisées d'autres états.

2 - AUTRES MESURES

Seules les mesures en rapport direct avec la fiscalité sont retenues à ce niveau.

La réforme affirme :

Le principe de la décentralisation qui confère au Maire et au Conseil Communal la gestion autonome des finances. Parce que la Commune jouit d'une autonomie financière, son budget est voté par le Conseil Communal. Toutefois . la création des impôts et taxes constitutifs de recettes fiscales l ocales (assiette et fourchettes de taux à respecter) relève de la compétence de l'Assemblée Nationale. Il est bien entendu que la fixation des taux applicables incombe à l'organe délibérant de la Commune

Un plus grand esprit d'initiative est également attendu du Conseil Communal. en ce qui concerne les ressources non fiscales. Toutefois, chaque Conseil devra avoir le souci d'homogénéité et d'harmonie entre les Communes d'un même Département et au plan national.

Le principe de création d'un Fonds de Solidarité Intercommunal en vue de contribuer au développement équilibré des Communes

De même ont été envisagées **des possibilités de financement par une institution de financement des collectivités locales**, par le biais de la coopération internationale ou avec des organisations non gouvernementales et des collectivités décentralisées.

– l'obligation pour la Commune d'inscrire, chaque année, en section d'investissement les crédits nécessaires à l'exécution de dépenses d'équipement et d'investissement en vue de promouvoir le développement à la base.

Ce souci de la promotion du développement à la base permettra aux populations de mieux comprendre le rôle de l'impôt et contribuera, de ce fait, au recul de l'incivisme fiscal et à l'adhésion des villes et campagnes aux réformes fiscales.

La réforme a prévu également des clauses spécifiques pour éviter tout blocage du Maire dans ses actions aussi bien à la phase de la préparation et du vote du budget qu'à celle de son exécution. Le Maire peut recourir aux services compétents déconcentrés de l'Etat, notamment ceux chargés des Finances . Le Maire et son Conseil Communal ont l'initiative des dépenses . Aucun délégué du contrôleur financier n' est nommé par le Ministre des Finances auprès du Maire et le Receveur - percepeteur n'est plus habilité à l'assumer.

Ces clauses spécifiques vont concourir à la célérité des dépenses, à une consommation programmée des crédits, à une utilisation rationnelle des recettes surtout fiscales;. toute chose qui doit accroître la confiance des populations à l'égard des élus, mais aussi à l'égard des institutions , de l'impôt.

Au total, les solutions proposées seront à même, si elles sont votées et rigoureusement mises en oeuvre, de créer les conditions susceptibles de garantir des ressources sinon suffisantes , au moins appréciables par rapport à leur niveau actuel dans la plupart des communautés de base ; de créer les conditions d'une meilleure utilisation des resources au profit des collectivités locales.

COMMENT PROMOUVOIR LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES AU NIVEAU LOCAL: LES ASPECTS FISCAUX ET LES RESSOURCES HUMAINES: LE CAS DE LA COMMUNE DE COCODY

M. Mel Théodore, Maire de la commune de Cocody
Côte d'Ivoire

Plan de l'exposé

Introduction

I. Les aspects fiscaux
   a. Les possibilités de mobilisation des ressources financières
   b. La stratégie de mobilisation des ressources financières de la commune de Cocody

II. La politique de gestion des ressources humaines de la commune de Cocody
   a. La maîtrise du personnel communal
   b. L'environnement professionnel

Par ma modeste personne, la Côte d'Ivoire et particulièrement la Commune de Cocody adresse ses sincères remerciements aux organisateurs du présent atelier sur la Décentralisation et les Capacités Institutionnelles, pour avoir bien voulu nous associer aux travaux de cet atelier.

Je voudrais adresser un salut fraternel et chaleureux à nos hôtes Burkinabé et à tous les participants à ce véritable cadre d'échanges d'expériences en matière de politique de Décentralisation.

Le thème sur lequel je suis chargé de vous livrer quelques expériences de la Commune de Cocody est libellé de la façon suivante: « Comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local? Les aspects fiscaux et les ressources humaines; cas de la Commune de Cocody ».

Il s'agit donc pour nous d'expliquer en peu de temps, les moyens utilisés par la Commune de Cocody pour promouvoir ses capacités institutionnelles. Vous conviendrez avec moi que compte - tenu du temps qui nous est imparti, il ne nous sera pas possible de rentrer dans bien des détails.

Dans notre approche, nous pouvons définir les moyens utilisés pour la promotion des capacités institutionnelles comme les techniques susceptibles d'améliorer les capacités de la Commune de Cocody. (La notion de capacités institutionnelles étant entendu comme l'ensemble des ressources financières, techniques et humaines dont dispose la Commune pour réaliser son programme de développement.

Dès son accession à l'indépendance, la Côte d'Ivoire a résolument mis en place les institutions et les structures qui lui paraissent les plus aptes à assurer son développement dans la liberté, la paix et l'harmonie sociale.

A cet égard, une attention particulière a été portée très tôt à l'organisation de l'administration territoriale et de l'aménagement du territoire considérés comme les leviers essentiels du développement général du pays.

Les objectifs assignés à l'administration territoriale Ivoirienne ont induit la politique du gouvernement dans les deux axes majeurs que sont la Déconcentration et la Décentralisation.

La décentralisation à laquelle nous nous intéresserons ici, telle qu'elle est pratiquée en Côte d'Ivoire, doit être comprise comme une technique d'organisation administrative, visant à créer au sein d'un système juridique prépondérant, des centres de légalité autonomes, producteurs de décisions et d'opérations administratives exclusivement rattachées à ces centres. Ces centres qui sont les collectivités locales décentralisées sont principalement représentées à l'heure actuelle par les Communes.

C'est donc un procédé technique qui octroie la liberté à des collectivités locales (personnes publiques distinctes de l'Etat) pour régler leurs affaires considérées comme locales.

L'histoire de la décentralisation en Côte d'Ivoire reste marquée par deux périodes; celle avant et celle après l'indépendance (1960).

Avant l'indépendance, trois catégories d'entités se partageaient le paysage communal ivoirien. Il s'agit des communes mixtes, des communes de moyen exercice et des communes de plein exercice.

Les communes mixtes étaient dotées de conseils municipaux en partie élus et en partie nommés, avec à leur tête des Maires désignés par l'autorité de tutelle; **Grand - Bassam (1914) et Abidjan (1915).**

Les communes de moyen exercice étaient dirigées par des conseils municipaux élus, ayant à leur tête des administrateurs maires désignés par le pouvoir central.

· Les communes de plein exercice, quant à elles, sont à la différence des précédentes, administrées par des conseils municipaux et des maires élus. En 1960, seulement deux villes avaient ce statut (Abidjan et Bouaké).

A partir de 1980, le processus de décentralisation va s'accentuer avec la loi portant organisation municipale en Côte d'Ivoire (**loi n°80-1180 du 17 Octobre 1980**). Cette loi définit les communes comme des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces collectivités sont dirigées par des responsables désignés directement par la population.

Si en **1980**, il existait **37** communes en plus de la Ville d'Abidjan dotée d'un statut spécial, on pouvait dénombrer en **1985**, **135** pour atteindre en **1996**, le nombre de **196** communes.

Notre exposé portera d'une part sur les aspects fiscaux et d'autre part sur la politique de gestion des ressources humaines de la Commune de Cocody.

I- LES ASPECTS FISCAUX

La loi **N° 81 - 1130 du 30 Décembre 1981**, portant régime fiscal des communes et de la ville d'Abidjan offre aux communes de nombreuses possibilités de mobilisation des ressources financières.

A- Possibilités de mobilisation des ressources financières :

Les possibilités de mobilisation des ressources par les communes restent théoriquement significatives d'une grande attention de la part du pouvoir central.

Les communes peuvent à priori inscrire dans leur budget, certains impôts d'Etat dont le produit leur est affecté en partie.

Il s'agit des impôts fonciers et des patentes et licences. A cela s'ajoutent des taxes locales et surtout la possibilité pour chaque commune de créer des redevances et droits en tous genres, à condition de fournir des prestations payantes aux populations.

L'Etat fournit aux Communes démunies, une dotation globale de fonctionnement et, à l'occasion, des subventions d'équipement ou d'équilibre.

Depuis la mise en place de la caisse de prêts aux collectivités locales (auprès de la **C.A.A.**), les communes peuvent même emprunter. Cette option va même être singulièrement favorisée par le nouveau programme d'assistance aux communes (**PACOM**) mis en place avec le concours des bailleurs de fonds.

Les ressources communales sont nombreuses; mais sont elles suffisamment exploitées ?

Pour répondre à cette interrogation, il convient d'analyser la stratégie de mobilisation des ressources utilisée par la Commune de Cocody.

B- Stratégie de mobilisation des ressources financières de la Commune de Cocody.

La stratégie de mobilisation des ressources mise en place par le conseil municipal comporte plusieurs variantes.

Aussi, allons nous analyser les techniques de recouvrement des recettes par les services de l'Etat pour le compte des communes d'une part et celles utilisées par les services communaux.

- Recettes recouvrées par les services de l'Etat :

Le recouvrement de ces recettes consiste en l'identification et l'évaluation des bases d'imposition, l'identification des contribuables, le calcul de l'impôt et l'édition des rôles d'imposition à transmettre au service chargé du recouvrement.

Dans le principe, les services municipaux ne sont pas associés au recouvrement bien que ces recettes constituent l'essentiel des ressources de la Commune.

La commune de Cocody, soucieuse d'accroître ses ressources a donc établi un partenariat avec les services de la Direction Générale des impôts **D.G.I.)**.

Ce partenariat consiste à aider dès 1991 au recensement de tous les contribuables et à mettre à la disposition des services du cadastre, des plans précis nécessaires au recouvrement de l'impôt foncier. Nous sommes nous élaborons pour 1997 des outils cartographiques informatiques devant nous permettre d'actualiser nos listings actuels ce qui ne manquera pas d'augmenter substantiellement nos ressources. Les effets de la première mise à jour se sont fait sentir dès le budget de 1991 par un doublement de celui ci. L'opération ayant été reconduite, nous avons enregistré avec satisfaction des résultats très importants.

Les recettes recouvrées par les services de l'état sont passées de **cinq cent soixante huit millions (568.000 000 CFA)** en **1991** à **trois milliards huit cent quatre vingt quinze millions sept cent cinquante deux mille CFA (3.895.752.000)**

- Recettes recouvrées par les services municipaux

Les recettes recouvrées par les services municipaux concernent d'une part les taxes rémunératoires et les redevances et d'autre part les taxes fiscales dont les rôles sont émis par les services communaux et celles perçues sur titre de recettes.

Les recouvrements de ces ressources incombent entièrement aux services municipaux et doivent refléter les efforts réels faits par eux pour leur optimisation.

A ce titre la commune de Cocody a apporté des innovations. Nous avons en effet procédé à un recensement puis à une identification géographique de tous les petits commerçants et artisans exerçant sur le territoire communal. Ainsi nous sommes passé de 193 commerçants identifiés en 1990 à plus de 6000 en 1995.

A titre d'exemple de ces innovations, nous citerons également la procédure de recouvrement des taxes de marché et de la taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans.

La grande innovation réside dans la **suppression** du système de collecte journalière des taxes par des collecteurs , **au profit** du **mode de recouvrement par voie de timbres.** Dans ce cas qui a dépassé l'expérimentation, une culture civique du contribuable et donc son implication dans l'opération est plus que nécessaire :en effet c'est lui qui se déplace désormais pour acheter et apposer le timbre fiscal sur sa carte, rendant du coup impossible la dissipation pour ne pas dire la disparition de tout ou partie des fonds collectés manuellement.

La procédure se déroule en plusieurs étapes.

- Recensement :

Pour une réalisation optimale des prévisions budgétaires, nous avons recensé les commerçants sur l'ensemble du territoire communal entraînant l'implication effective de certaines taxes restées jusqu'alors improductives.

- Délivrance de la carte de commerçant

Au moment du paiement de la taxe, nos délivrons à chacun, une carte comportant des informations précises sur son identité, la localisation du commerce et le montant de la taxe mensuelle.

Cette carte comporte douze cases qui correspondent au nombre de mois de l'année et destinées à recevoir des timbres mobiles.

- Paiement de la taxe

Les commerçants sont tenus de s'acquitter de leur taxe au plus tard le **dix (10)** de chaque **mois**, passé ce délai, ils sont passibles de la pénalité de retard qui correspond à l'apposition d'un timbre supplémentaire de cinq **cents francs CFA (500 F).**

- Contrôle

Pour inciter les commerçants à se mettre en règle, des opérations de contrôle sont régulièrement effectuées sur le terrain.

A cet effet, **les collecteurs** ont été reconvertis en **contrôleurs** de taxes;

Il n'y a donc plus de maniements de fonds par les agents. Leur rôle est exclusivement limité au contrôle des cartes de commerçants.

Le montant des taxes forfaitaires des petits commerçants et artisans qui était de **sept millions six cent quatre vingt dix neuf milles deux cent cinquante francs** CFA (**7.699.250. F**) en **1990** a évolué pour atteindre avec les ristournes liées à l'impôt synthétique, le volume de **cent quinze millions huit cent soixante cinq mille huit cent quatre vingt seize** F CFA (**115.865.896 F**).
en 1991 .

Les recettes propres s'élèvent aujourd'hui à **trois cent treize millions neuf cent vingt huit mille francs CFA (313.928.000)**contre **soixante deux millions sept cent vingt trois mille quatre cent trente trois francs CFA (62.723.433 F**) en **1991.**

La conjugaison de tous nos efforts a permis de porter le niveau du budget communal de **six cents soixante dix millions de francs CFA (670.000.000 F**) en **1990 à six milliards deux cent millions de francs CFA (6.200.000.000 F)** en **1996**.

Si nous avons pu obtenir les résultats que je viens de vous énumérer, c'est surtout parce que nous avons organisé nos services administratifs afin qu'ils soient le reflet véritable du rapprochement de l'administration des administrés.
Dans cette organisation mise en place, le capital humain occupe une place de choix.

II- LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COMMUNE DE COCODY

La promotion des capacités institutionnelles a conduit à la mise en place d'une politique de gestion du personnel qui nécessite d'abord une bonne maîtrise du personnel communal dans un environnement professionnel adéquat.

A- La maîtrise du personnel communal

Le personnel communal ivoirien est assujetti à la convention collective. Il ne connaît pas encore un statut propre comme celui de la fonction publique.

Le cadre structurel, rationnel, cohérent et harmonieux offert pour la gestion du personnel communal est le cadre organique des emplois. Ce cadre organique se définit comme étant la situation optimale des effectifs de la Mairie jugés nécessaires au fonctionnement des services existants ou à créer.

L'organigramme de la Mairie de Cocody comprend outre le **Cabinet du Maire**, **un Secrétariat Général** auquel sont rattachées **sept (07) grandes Directions :**

- La Direction des Affaires Générales (Culture, Sport, Jeunesse Statistiques et Population, Affaires sociales)

- La Direction de l' Administration Municipale(Etat civil, Personnels, Formation, Contentieux)

- La Direction des Moyens Généraux (Approvisionnement, Gestion des moyens, suivi des investissements)

- La Direction des Affaires Financières (Budget élaboration et gestion, Contrôle Interne)

- La Direction des Ressources et du Développement (Recherche et accroissement des ressources, gestion du domaine public, développement des systèmes de gestion et de l'informatique)

- La Direction des Services Techniques

- La Direction de la Communication et de la Documentation

En 1990 il n'existait que trois directions comme le recommandait le cadre directeur proposé par la tutelle à l'ensemble des communes.

Concernant les effectifs communaux ils sont passés de **deux cent trente huit Agents (238) en 1990 à trois cent quarante et un (341) en 1992 pour atteindre le nombre de six cents (600) en 1996.**

A Cocody, nous avons constitué une équipe jeune où la moyenne d'âge des cadres (**catégories A1 et surtout A2 est de 32 ans**). Ces Agents sont nantis de diplômes universitaires ou techniques et ont acquis une grande expérience professionnelle au fil des années. Une politique de formation continue sanctionnée par la promotion interne , permet aux jeunes de s'intégrer plus harmonieusement dans le programme d'action du Maire.

La Mairie de Cocody fait des prévisions d'embauche aussi précises que possible, à partir de besoins exprimés par les différents services. Dans une seconde phase, nous procédons à l'inventaire des différents postes de travail et à la définition des nouvelles missions afin d'éviter les conflits de compétence, et les doubles emplois . La structure des effectifs prend en compte les critères sociologiques (l'âge, le sexe, l'ancienneté, la qualification ou tout autre critère pertinent).

L'analyse de la structure de nos effectifs a été pour la commune de Cocody, une donnée essentielle préalable à la définition d'une politique de gestion du personnel et la base indispensable d'une gestion prévisionnelles des moyens humains.

Dans le cadre d'une bonne gestion des ressources humaines, nous évaluons de façon périodique les performances des agents municipaux (leur comportement au travail, leur niveau de compétence technique et surtout leur niveau d'atteinte des objectifs fixés).

Chaque responsable de service est l'évaluateur au premier degré et apprécie les agents placés sous son autorité. Cette appréciation des performances permet aux autorités municipales d'effecteur une saine politique de motivation du personnel. Cette motivation est soit positive et s'exprime par des promotions ou des augmentations de salaires, soit négative et consiste généralement à procéder à un redéploiement du personnel vers des tâches plus appropriées ou à un simple licenciement.

L'évaluation des performances se limite donc dans ses effets à la promotion interne pour des agents reconnus compétents.

Des sessions de formation et recyclage pour les agents sont également un aspect important dans notre politique de gestion des ressources humaines.

Je voudrais faire mention d'une expérience en matière de création d'emploi : Afin de répondre aux nombreuses demandes présentées dans tous les quartiers par les jeunes, nous avons initié les groupements à vocation coopérative des techniciens de surfaces, qui ne sont autres que des micros entreprises autogérées, qui sont exonérées d'impôts et qui offrent leurs services pour l'entretien et la salubrité de la commune. Ainsi plus de 15 GVC réunissant plus de cinq cents jeunes et femmes s'intègre dans la politique municipale du Maire.

Cette politique de gestion des ressources humaines ne peut être efficiente que si le personnel communal évolue dans un environnement qui lui permet de travailler efficacement.

B- L'environnement professionnel

Dès sa mise en place en **1991**, le Conseil Municipal a pris des mesures utiles en vue d'organiser au mieux des possibilités de la commune de Cocody, les conditions de travail des agents municipaux afin de les rendre performants. A cet effet, le conseil municipal a procédé à la réfection des locaux de la Mairie en les agrémentant autant que possible.A ce niveau le personnel est lui-même mis à contribution pour l'embellissement de son cadre de travail et pour son confort.

Pour favoriser la production de pièces et documents administratifs dans les meilleurs délais, la Mairie de Cocody a procédé à l'informatisation des différents services.

Le conseil municipal a également entrepris de gros efforts quant à la protection des agents municipaux dans l'accomplissement de la prestation de travail. Cette protection des agents a requis d'abord la mise en oeuvre au sein de la Mairie de tous les moyens susceptibles de réduire la fatigue du travail et les risques d'accidents. Pour assurer la prévention des risques, les arriérés de cotisations de la caisse nationale de prévoyance sociale qui assure la réparation des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles ont été épongés.

Le conseil municipal s'est également penché sur l'adaptation et l'épanouissement de l'agent municipal dans son environnement de travail, ce qui signifie non seulement améliorer les conditions de travail, mais aussi veiller à la bonne santé de ces acteurs de développement que sont les agents municipaux. Il a donc été mis à la disposition du personnel municipal, comme c'est le cas pour les administrés, des centres de santé.

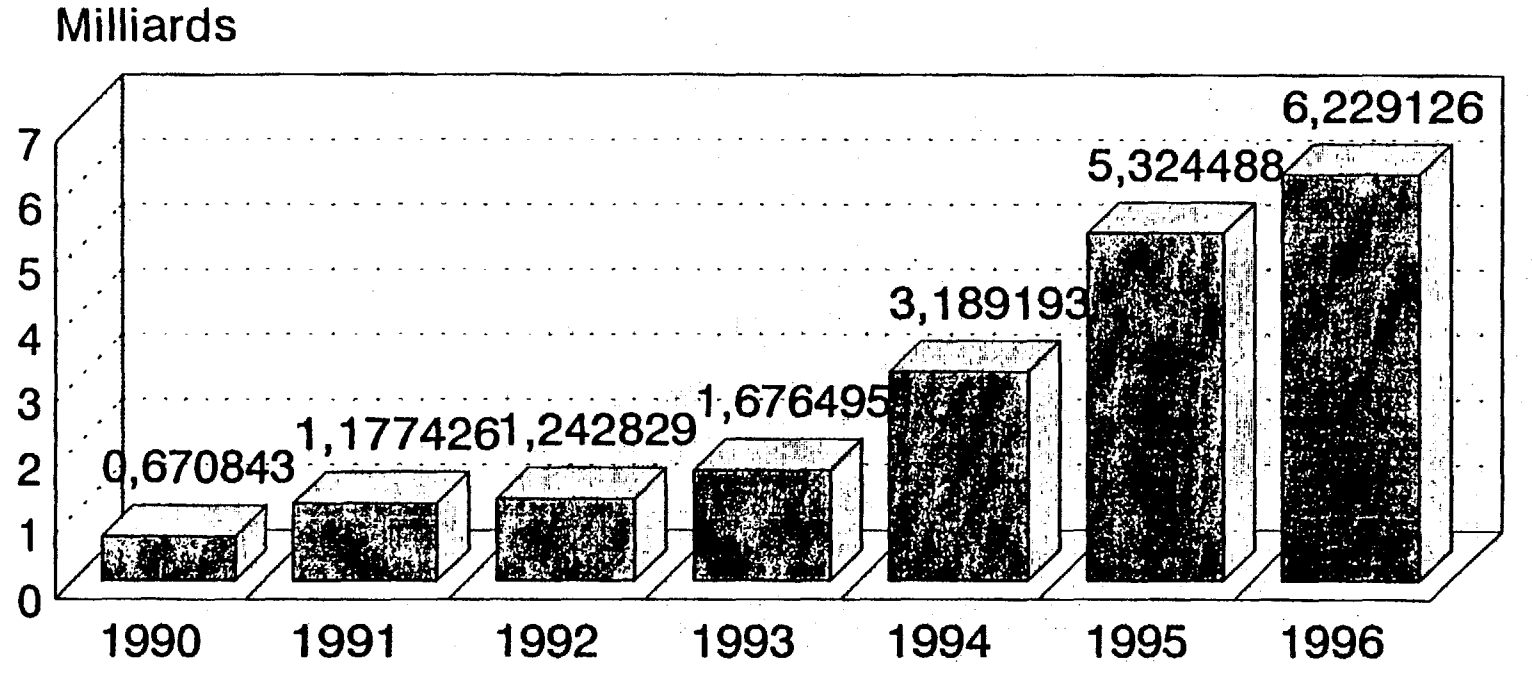
Comme on peut le constater, l'axe essentiel de notre stratégie en matière de gestion des ressources humaines consiste à valoriser et à promouvoir les hommes qui sont chargés d'actionner les ressources (physiques, financières et infrastructures créées) et leur permettre ainsi de participer pleinement à la transformation du cadre physique et institutionnel de notre commune.

Mais il importe réellement d'augmenter les capacités de maîtrise d'oeuvre des communes en renforçant la compétence et en revalorisant surtout le statut du personnel communal.

Mesdames et Messieurs les participants à l'atelier sur la décentralisation, j'espère avoir répondu à votre attente et je suis prêt à approfondir les points de mon exposé qui n'auront pas été clair au cours des débats qui suivront.

PROGRESSION DU BUDGET

Exercices 1990 - 1991 - 1992 - 1993 - 1994 - 1995 - 1996



Commune de Cocody

DECENTRALISATION ET PARTICIPATION A LA BASE: QUELQUES REFLEXIONS A PARTIR DU MODELE SENEGALAIS

M. Madiodio Niasse, Conseiller en sciences sociales, USAID/REDSO/WCA, Abidjan

La décentralisation peut être définie comme un transfert total ou partiel de compétences étatiques en matière de planification, de gestion, de collecte et d'allocation des resources en faveur de collectivités locales publiques ou privées (VENGROFF, 1992, 7; Le ROY, KARSENTY, and BERTRAND: 1996). Parmi les quatre formes de décentralisation que distingue Vengroff (op.cit), à savoir la privatisation, la délégation, la déconcentration et la dévolution, je vais plutôt m'intéresser dans le cadre de cette communication aux deux dernières, qui du reste, sont celles qui sont le plus souvent associées au processus actuel de décentralisation en Afrique.

Même s'il ne s'agit pas d'une succession chronologique parfaite, on peut dire de façon schématique que la décentralisation en Afrique a connu deux phases. Au cours de la première phase, les efforts ont été centrés sur la déconcentration administrative. Celle-ci consiste à transférer une partie des pouvoirs étatiques centraux vers des organes administratifs de terrain, son object essentiel étant de rapprocher l'admistration de l'administré. La seconde phase --celle de la décentralisation démocratique-- a connu son éclosion réelle avec l'avènement du multi-partisme, ceci après avoir souvent couvé pendant de longues années sous le régime de parti unique ou de dictature militaire. La décentralisation démocratique se réfère à la dévolution de pouvoirs du gouvernement central à des institutions locales dotées de la personnalité juridique (OLOWU, 1994). Ma réflexion portera plus sur la décentralisation démocratique que sur la déconcentration.

La littérature sur la décentralisation démocratique en Afrique élude souvent la question centrale des variantes ou approches utilisées. On a même l'impression qu'il y a uniformité dans les méthodes de décentralisation démocratique. Pourtant, les expériences de décentralisation en Afrique ne traitent pas de la même manière la question brûlante des institutions autonomes, qu'elles soient traditionnelles ou non.

Et c'est certainement en Afrique plus qu'ailleurs que cette question revêt le plus d'importance. En effet, il existe en Afrique une discontinuité institutionnelle introduite par la colonisation. Souvent, les gouvernements qui ont pris le relais du colonisateur ont choisi de perpétuer cette

discontinuité en s'appuyant sur les institututions léguées par la colonisation. A des dégrés divers cependant, les Etats indépendants ont été amenés à procéder à des remodelages plus ou moins profonds de l'héritage colonial. Dans des cas plus rares, des institutions précoloniales ont été reconnues lorsqu'elles étaient restées vivaces, ou exhumées et réhabilitées lorsqu'elles étaient en voie de disparition. Toutefois, les institutions traditionnelles ont été plus fréquemment victimes que bénéficiaires de la mise en place de l'Etat moderne et, la décentralisation, tout compte fait, participe de celle-ci.

Ramenée au terrain spécifique de la décentralisation démocratique, l'analyse de la forme et du niveau de prise en compte du substrat institutionnel permet de distinguer trois grandes approches. La première consiste à *s'ajuster* aux institutions locales autonomes pré-existantes (et souvent traditionnelles), c'est-à-dire à s'appuyer sur elles en les acceptant comme telles et en s'efforçant de les intégrer dans le disposif institutionnel étatique. La seconde approche consiste à *ajuster* les institutions autonomes, c'est-à-dire à les réformer afin de les adapter à l'environnement nouveau et aux objectifs visés. La troisième approche consite simplement à *substituer* les institutions locales pré-existantes par de nouvelles structures décentralisées.[1]

Les performances enregistrées ici et là dans la mise en oeuvre des programmes de décentralisation démocratique sont certainement influencées à des degrés divers par la façon dont la question des institutions populaires autonomes est tranchée. Cette assomption théorique ouvre des perspectives nouvelles d'analyse comparative des expériences de décentralisation démocratique en Afrique.

L'objectif de cette communication est de tirer quelques leçons l'approche sénégalaise de la décentralisation. Il reste entendu que pour être réellement utiles, les résultats du présent travail doivent être comparés à des observations découlant d'analyses d'autres formes de décentralisation démocratique.

Afin de présenter l'expérience sénégalaise, je vais d'abord, en m'appuyant sur une monographie de terroir, décrire certains aspects du substrat institutional. Ensuite, je présenterai un bref aperçu sur la décentralisation démocratique au Sénégal. Dans un troisième temps, je tenterai de repérer et d'analyser les implications du modèle sénégalais de décentralisation démocratique. J'insisterai en particulier sur la perception populaire des institutions décentralisées, les aptitudes de ces institutions à traduire dans la pratique les valeurs démocratiques que l'Etat moderne sénégalais cherche à promouvoir, et leur capacité de mobilisation des ressources locales.

1. Le substrat institutionnel: les institutions populaires autonomes

Dounga Rindiaw est un village très ordinaire d'à peu près 1500 habitants, situé dans le Département de Matam, vallée du fleuve Sénégal. Lorsqu'en 1988, je choisissais ce village pour

[1] La formulation des deux premières approches est empruntée de Klitgaard (1995) qui fait la distinction entre ajustement institutionnel et ajustement aux institutions dans le cadre d'une analyse institutionnelle plus globale.

une étude anthropologique de longue durée, c'était parce que Doumga me semblait être replié sur lui-même, donc subissant très peu d'interférences extérieures qui auraient pu me rendre la tache plus difficile.

Au bout de deux mois de séjour dans le village, je me suis aperçu que Doumga était peut-être bien une unité géographique distincte, mais pas une entité sociologique ou économique isolable de certains des établissements humains environnements. L'exploration de cette inter-connection villageoise a permis de repérer les contours et le fonctionnement d'une entité territoriale traditionnelle dont on avait postulé l'extinction complète. Le territoire traditionnel mis à jour comprend, outre le village d'agriculteurs de Doumga, le village d'éleveurs de Kawel et le village de pêcheurs de Mbakna. Il s'agit d'un espace agro-halio-patoral intégré, traditionnellement appelé *leydi*. Une sorte de triumvirat composé des différents chefs des villages (le *elimaan* du village d'agriculteurs de Doumga, l'*ardo* du village d'éleveurs de Kaawel et le *jaltaabe* du village pêcheur de Mbakhna) en assure la direction politique. Ce triumvirat est en outre chargé de la "police écologique" au sein du *leydi*, et de façon générale de la gestion rationnelle des ressources du terroir inter-villageois.[2]

L'objectif de ce bref détour sur le *leydi*, qui fait office d'un véritable micro-état, est de mettre en exergue le fait que la décentralisation au Sénégal, et spécialement en milieu rural, ne s'est pas opéré dans un vacuum institutionnel. Tout au long de la vallée du fleuve Sénégal et ailleurs dans le pays, il existe des organisations territoriales de type *leydi*. Il s'agit par exemple des lamanats dans le bassin arachidier, du domaine du *oeyi* en Casamance, etc. Il reste vrai cependant que le degré de vitalité de ces formes de gouvernements locaux est fort variable.

2. Bref aperçu sur la décentralisation au Sénégal

Comme dans la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne, au Sénégal, la création des collectivités dites décentralisées a précédé le processus de démocratisation à proprement parler, le pluralisme politique en particulier. En effet, la réforme de l'Administration Terrritoriale et Locale de 1972 --réforme qui marque le démarrage de la première phase de la décentralisation-- précède de deux ans les premiers pas vers le multi-partisme.[3]

Jusqu'au début des années 70, il n'existait en zone rurale sénégalaise aucune structure formelle de participation à la base. La Réforme de l'Administration Territoriale et Locale (RATL) de 1972 combla cette lacune en créant 317 communautés rurales, qui vinrent s'ajouter à la trentaine de communes qui existaient alors. La communauté rurale est une unité territoriale située au dessous

---

[2] On trouvera plus de détails au sujet des racines historiques et du fonctionnement du leydi mentionné ci-dessus et des leydi de la vallée du fleuve Sénégal dans Salem-Murdock, Niasse et. al. (1994), et dans Schmitz (1986).

[3] Au Mali et en Côte d'Ivoire, les premiers pas décisifs vers la dévolution de pouvoirs au profit des collectivités locales intervinrent en 1977 et 1980, respectivement, c'est-à-dire plusieurs années avant l'adoption du pluralisme politique.

de l'Arrondissement qui était jusqu'alors la plus petite entité admistrative.[4] A la tête de chaque communauté rurale siège un Conseil Rural élu aux trois quarts de ses membres et coopté à partir des organisations coopératives pour le quart restant.

La Communauté Rurale est définie dans le texte de la Réforme de l'Administration Locale comme étant "constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir , unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver les ressources nécessaires à leur développement"[5]. Le conseil rural qui la dirige a, entre autres prérogatives, un pouvoir délibératoire sur les questions relatives à l'affectation et la désaffectation des terres situées dans les zones de terroir, aux modalités d'exercice du droit d'usage, d'accès et d'utilisation des points d'eau, etc.... Le conseil rural a un pouvoir consultatif pour tout ce qui porte sur le plan général d'utilisation des terres de la communauté rurale de son ressort, etc... La Réforme semble ainsi s'être beaucoup inspirée de l'organisation territoriale traditionnelle décrite plus haut --le *leydi* en l'occurence-- pour définir le contenu de la communauté rurale. Il est important de noter cependant qu'aux termes de la Réforme de 1972, les communes et les communautés rurales restaient sous le tutelle pesante d'administeurs civils nommés par l'Etat.

La deuxième phase de la réforme, initiée en 1990, desserra l'étau de l'Etat sur les collectivités locales en allégeant la tutelle de l'administration.[6] La Régionalisation, actuellemnt en chantier, marque la troisième phase de la décentralisation. Les 10 Régions administratives du pays deviennent un troisieme niveau de décentralisation après les communes et les communautés rurales.

A bien y regarder, on se rend compte que la décentralisation au Sénégal était à l'origine une concession tactique de l'Etat face à la montée des constestations populaires aussi bien en milieu urbain que rural. Donc, plutôt que le reflet de l'engagement des leaders d'alors pour la promotion de la démocratie à la base, la décentralisation était avant tout perçue comme une soupape de sécurité pour le regime du parti unique obligé de lacher du lest par moments (VENGROFF, 1992, 13). La décentralisation s'est aussi révélée, notamment avec l'avènement du multi-partisme, comme un redoutable instrument de contrôle politique. Par le biais des collectivités locales, le

---

[4] Les autorités de l'admistration territoriale --gouverneur, préfets et sous-préfet respectivement aux échelles de la Région, du Département et de l'Arrondimment-- bénéficièrent d'une responsablisation accrue à la faveur de la déconcentration des pouvoirs, qui est aussi une des composantes de la réforme de 1972.

[5]. Art. 1 de la Loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux Communautés Rurales.

[6] Loi No. 90-34 du 8 octobre 1990 qui porte le nombre de communes à 48 et consacre la généralisation des communes de droit commun, et surtout Loi No. 90-37 du 8 octobre 1990 qui fait du Président du conseil rural, et non plus du sous-préfet, l'ordonnateur du budget de la communauté rurale (DIOUF, 1992, 13-14)

parti au pouvoir assurait un "quadrillage" systématique du terrain politique.[7]

A partir de la deuxième phase de la réforme, et surtout avec l'enclenchement de la troisième phase, l'Etat semble de plus en plus soucieux de promouvoir une plus grande participation à la base, et plus disposé à consentir un transfert effectif d'une partie des prérogatives du pouvoir central vers les collectivités locales. Il faut dire que l'Etat sénégalais n'a pas d'autre choix que de s'engager de façon plus résolue sur la voie de la responsabilisation accrue des populations locales. Cette évolution est rendue nécessaire par le fait que, l'Etat engagé dans des politiques drastiques d'ajustement structurel, n'est plus en mesure de faire face aux besoins locaux en matre de santé, éducation, assainissement, etc. Dans un tel contexte, la mise à contribution de la population devient un impératif catégorique.

3. Impacts du modèle sénégalais de décentralisation démocratique

Le problème reste de savoir si les collectivités locales actuelles, les communautés rurales en particulier, sont des cadres adéquats d'expression et de mobilisation populaire. Dans ce troisième chapitre, j'analyse cette question sous trois angles: (a) la perception populaire de la collectivité décentralisée; (b) la capacité du conseil rural à mobiliser les ressources locales; et, (c) la participation des populations à la prise de décision au sein des communes et conseils ruraux à travers l'analyse de la représentation en leur sein des différentes catégories sociales, des femmes en particulier.

a. Perception des institutions décentralisées. Exemple de la Communauté Rurale de Bokidiawé

Nous sommes en 1992 dans le Département de Matam, Région de Saint-Louis au nord du Sénégal. Cela fait 12 années que la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale a commencé à être exécutée dans la Région, alors connue sous le nom de Région du Fleuve (Sénégal). Des élections municipales et rurales, boycottées par les partis d'opposition, se sont déroulées il y a deux ans. Le Parti Socialiste, parti au pouvoir depuis l'indépendance, contôle ainsi l'ensemble des conseils ruraux et municipaux du pays.

Malgré cette ancienneté relative de la mise en place de la décentralisation, le Conseil rural, comparé aux instutitions traditionnelles de prise de décision, ne semble pas faire l'object d'un attrait particulier aux yeux des villageois. La chefferie villageoise traditionnelle semble par contre faire l'objet de toutes les convoitises. A Mboloyel, à deux kilomètres de Doumga Rindiaw,

[7] En se référant à cette dimension de la décentralisation au Sénégal, Blundo (1991:130) note, citant E. Le Roy, qu'au lieu de favoriser la participation démocratique et responsable des populations, la décentralisation "fonctionne au profit de l'Etat et en fonction d'une insription de son intervention dans la brousse la plus reculée"

le fils aîné du chef de village défunt vient de rentrer au village. Il a décidé de renoncer à son commerce au Gabon, pays où il vivait depuis cinq ans, afin de prendre la succession de son père à la tête du village. Pendant ce temps à Kawel, le chef de village, solidement installé dans son fauteuil, s'était contenté d'appuyer la candidature de son demi-frère au poste de conseiller rural. A Doumga, le conseiller rural appartient à la famille d'où était traditionnellement issue la personne qui faisait office de ministre des affaires extérieures au sein de conseil villageois.

A ceci, il faudrait ajouter la pré-éminence de fait du role de chef de village sur celui du conseil rural à propos de questions vitales telles que l'allocation de la terre, l'usage des ressources naturelles, le règlement des conflits, etc...Six études de cas menées il y a quatre ans par le Land Tenure Center dans les différentes zones agro-écologiques du Sénégal
montrent que les institutions traditionnelles (conseils des anciens, chefferies villageoises, notabilités religieuses, etc.) continuent de jouer un rôle pivot dans la gestion des ressources naturelles au niveau local, fonctions pourtant dévolues aux conseils ruraux aux termes de la loi sur la décentralisation (FREUDENBERGER, 1993)

Ce n'est donc pas surprenant que dans toutes les campagnes sénégalaises, les luttes les plus âpres pour le contôle du pouvoir au niveau local aient pour cadre la chefferie villageoise plutot que la direction de la nouvelle collectivité décentralisée. Dans presque chaque village, il existe un conflit de succession ouvert ou latent. Le poste de chef de village est un enjeu capital aux yeux des populations concernées --enjeux incompréhensibles de l'extérieur au vu de la pauvreté des villages et du caractère quasi-bénévole de la fonction de chef de village. Malgré tout, beaucoup de villages restent paralysés pour plusieurs années faute d'avoir pu résoudre les cas de succession au poste de chef de village. Pendant ce temps, le conseil rural reste parfois introuvable sur le terrain.

b. Mobilisation des ressources locales.

Dans la Communauté Rurale de Bokidiawé, le taux de recouvrement de la taxe rurale, la principale source de revenu des conseils ruraux[8], n'est que de 40 % en 1991-1992. Pour une population imposable de près de 12.000 personnes à raison de 1000F par personne, cela ne représente qu'environ 4.800.000 Fcfa. La situation n'est guère plus reluisante dans les 11 autres Communautés Rurales du Département de Matam.

A côté de cette morosité des finances des collectivités décentralisées, les initiatives communautaires se multiplient, dans le cadre de structures villageoises traditionnelles ou d'associations dites de développement, essentiellement composées de jeunes et de femmes. Dans la soixantaine villages qui composent la Communauté Rurale de Bokidiawé, ces initiatives se traduisent par des réalisations très impressionnantes, rapportées à la taille et au niveau de vie des communautés locales. A Kawel, village d'éleveurs de près de 2000 habitants, une mosquée qui a

[8] A l'échelle nationale, la taxe rurale représente 70 à 80% du budget des Communautés Rurales.

nécessité un investissement de près de 20.000.000 Fcfa, ainsi que deux salles de classes viennent d'être construites par les villageois, avec l'appui décisif des émigrés établis à Dakar, dans les autres pays Africains et en Europe. A Dounga Rindiaw, à une dizaine de kilomètres de là une deuxième mosquée est en chantier, une case de santé, une maternité, un puits et un jardin maraîcher d'un hectare et demi viennent d'être réalisés, essentiellement par la mobilisation des ressources propres des villageois.

Ces faits, loin d'être spécifiques à la moyenne vallée du fleuve Sénégal, constituent des pratiques très communes dans les campagnes sénégalaises. Au niveau national, la collecte de la taxe rurale reste l'épreuve la plus redoutée des présidents de conseils ruraux et des représentants de l'admistration locale. Et cela dure depuis le début de la réforme. Après avoir observé que pendant l'exercice budgétaire 1990-91 seules trois régions sur les dix que compte le Sénégal avaient réalisé des taux de recouvrement de la taxe rurale supérieurs à 80 % et que 4 regions avaient eu des taux inférieurs à 60%, Bara Guèye (1992, 2) en arrive au constat de la "désaffection de la population envers la communauté rurale".

Le refus de s'aquitter de la taxe rurale dont font preuve un grand nombre d'habitants des communautés rurales rappelle sous certains angles l'attitude des mêmes populations face à l'impôt per capita durant la période coloniale ou au cours de la première décennie post-indépendance. Cette attitude pourrait être interprêtée comme de la résistance passive, face à une autorité nouvelle dont on ne reconnaît pas la légitimité.

L'enseignement majeur qu'il faut tirer de tout ceci c'est que les populations du Département de Matam, de plusieurs autres contrées du Sénégal aussi, disposent d'institutions locales autonomes auxquelles elles accordent plus de valeur qu'au conseil rural, créé sous l'égide de l'Etat. Au sein de ces strutures autonomes, le niveau de mobilisation des ressources locales est souvent très élevé, alors que les collectivités décentralisées semblent faire l'object d'un vaste mouvement de désobéissance civile.

c. La représentation populaire au sein des institiutions décentralisées.

Le problème de la représentativité des institutions décentralisées est certainement aussi un des facteurs essentiels qui influent sur leur capacité de mobilisation populaire. S'il est compréhensible que les institutions traditionnelles de prise de décision (chefferie villageoise, conseils villageois, structures de gestion des terroirs inter-villagois) soient dominés, voire exclusivement contrôlées, par l'aristocratie locale, les anciens et les hommes, on pouvait à bon droit s'attendre à ce que les collectivités décentralisées soient plus accessibles aux couches sociales traditionnellement marginalisées. Quelques exemples montrent que, pour l'heure les collectivités décentralisées restent très largement aristocratiques, gérontocratiques et phallocratiques --quoique dans une moindre proportion que les instances traditionnelles.

L'analyse de la représentation des femmes au sein des conseils ruraux et communaux est illustratif à ce propos. Au sortir des élections de 1990, les femmes sont restées très nettement

sous-représentées dans les collectivités locales décentralisées -- malgré cependant une assez nette amélioration par rapport à la situation qui résultait des élections antérieures tenues en 1984.[9] Les femmes ne représentent que 7.9 % des conseils municipaux et ruraux actuels du Sénégal.[10] La réprésentation des femmes est cependant restée beaucoup plus élevée dans les conseils municipaux que dans les conseils ruraux. En effet, entre 1984 et 1990, la proportion de femmes au sein des conseils municipaux a eu à augmenter de 5% (soit 117 femmes conseillères municipales) à 15, 7 % (soit 354 conseillères). Au sein des conseils ruraux, malgré une amélioration relative comparable à celle notée dans les conseils municipaux, la proportion de femmes est restée dérisoire: 2% (155 femmes) en 1984, contre 5,6 % (425 femmes) en 1990.

On a l'impression que l'approche sénégalaise de la décentralisation --à savoir la mise en place de structures nouvelles créées par l'Etat-- pose moins de problème dans les cas de vacuum institutionnel, que dans ceux où il existe des institutions locales autonomes vivaces et profondément enracinées. Dans le premier cas, les valeurs et méthodes asssociées à la décentralisation (participation populaire aux instances de prise de décision, équité dans l'accès aux ressources communautaires) sont assez bien refletées dans le fonctionnement quotidien des structures décentralisées. Dans le second cas, ce sont plutôt les normes traditionnelles qui semblent prévaloir. Cette hypothèse semble être confirmée par le taux de représentation féminine plus élevé dans les villes --où la marque de l'héritage traditionnel est moins forte-- que dans les campagnes --où subsistent souvent des institutions locales faisant preuve d'une grande vitalité.

Jusqu'à récemment, la clause de la cooptation d'une partie des conseillers permettait d'atténuer le verrouillage de l'accès aux conseils ruraux par les couches sociales traditionnellement dominantes. Par cette clause, un quart des conseillers ruraux étaient cooptés par l'Etat à partir du mouvement coopératif. Un grand nombre de jeunes et de femmes avaient accès au conseil rural par ce biais. Beaucoup d'experts du processus de la décentralisation au Sénégal espéraient que cette clause allait être maintenue pendant encore quelques années, et même s'ouvrir non seuleent aux coopératives --devenues pour l'essentiel moribondes-- mais aussi et surtout aux mouvements associatifs et aux ONGs.

C'est donc contre toute attente que la troisième phase de la réforme, pour des raisons peu élucidées, vient de supprimer cette clause. Désormais tous les conseillers, aussi bien ruraux que municipaux sont élus à partir du suffrage universel. Les implications concrètes de la suppression de la cooptation ne seront connues qu'après les élections en vue. Mais on peut s'attendre à ce que les conseils ruraux sont dominées plus que par le passé par l'élite rurale traditionnelle. Il est cependant possible que les partis politiques, plus sensibilisés sur la nécessité de disposer de conseils municipaux et ruraux plus représentatifs, tiennent compte du paysage sociologique réelle

---

[9] Les données citées dans cette section sont de la Direction des Collectivités Locales du Minstère de l'Intérieur du Sénégal.

[10] La composition actuelle des conseils ruraux et municipaux est celle issue des élections de 1990. C'est au cours des élections locales prévues en ce mois de Novembre 1996 que ces institutions vont être renouvelées.

dans la confection de leurs liste de candididats.

Conclusion

En choisissant l'approche de la décentralisation par substitution institutionnelle, l'Etat sénégalais, né de l'arbitraire du découpage colonial, a simplement décidé de créer à son image la collectivité décentralisée, la communauté rurale en particulier. Théoriquement, au risque de créer des institutions dépourvues de légitimité historique, cette approche aurait l'avantage de permettre de se conformer plus aisément aux principes de la démocratie moderne.

Cependant, du pré-supposé théorique à la pratique, il existe un grand écart. L'enseignement qu'on peut ainsi tirer de l'expérience sénégalaise c'est que la décentralisation par substitution institutionnelle ne peut, dans le court terme, réussir que dans des contextes de vacuum institutionnel (cas des villes), ou dans des contextes où les institutions traditionnelles ont été fortement affaiblies (cas des zones rurales trop longtemps ouvertes sur l'extérieur par les mouvements migratoires, la pratique de culture de rente, l'existence de vastes programmes de développement agricoles; un fort taux de scolarisation, etc.).

Dans les zones où les traditions sont restées vivaces --comme c'est le cas de la moyenne vallée du fleuve Sénégal qui a été assez longuement étudié dans le cadre de cette communication-- les institutions de substitution que l'Etat tente de mettre en place se révèlent inopérantes dans une large mesure. Elles sont simplement noyautées, infiltrées par les tenants des pouvoirs traditionnels locaux afin de les paralyser, à défaut de pouvoir les dénaturer ou les réformer pour en faire des outils de consolidation des valeurs, de la hiérarchie et des pratiques existantes.

Dans ce dernier cas de figure, l'institution décentralisée manque de crédit aux yeux de la population, et est incapable de mobiliser celle-ci pour répondre aux besoins de développement local. Mais le fait que les observations actuelles révèlent une désaffection des communautés rurales ne signifie point que les institutions de substitution mises en place par l'Etat ne peuvent pas devenir des cadres adéquats de participation et de mobilisation populaire. L'option de la décentralisation par substitution est en fait un pari sur l'avenir, sur le long terme. Elle met en place un niveau institutionnel nouveau, moderne et officiel supposé s'affirmer de plus en plus au fil du temps comme cadre unique de référence, pendant que les institutions populaires parallèles, concurrentes et souvent traditionnelles sont supposées s'éteindre progressivement.

Il s'agit donc pour les partenaires au développement de continuer à soutenir une telle expérience, en aidant en particulier à établir un partenariat dynamique entre les institutions décentralisées nouvelles, les mouvements associatifs et les micro-entreprises locales. Il s'agit aussi d'assurer le suivi de cette expérience, ainsi que d'autres formes de décentralisation en cours en Afrique afin de pouvoir aider les Etats concernés à partager les leçons de leurs expériences respectives afin d'opérer à temps les correctifs nécessaires.

Bibliographie

BLUNDO, Giorgio. 1991. La brique, la terre et le puits: administration locale, "factionnalisme" et auto-promotion au Sénégal in Kwan Kaï Hong (ed): Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération du développement. *Cahiers de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement.* Genève. 1991. pp.103-133

FREUDENBERGER, Mark Schoonmaker. 1993. *Land Tenure, Local Institutions and Natural Resources in Senegal. Resource Management and Planning Study (ReMAPS).* University of Wisconsin/Land Tenure Center - USAID/Senegal. Vol. 1&2. Madison. March

GUÈYE, Bara. 1992. Communautés Rurales, finances locales et gestion des ressources naturelles. Communication au Séminaire: *Collectivités locales et gestion des ressources naturelles.* Saint-Louis nov. 3-5 1992. Université de Saint-Louis - Land Tenure Center - Institut des Sciences de l'Environnement - Ecole Nationale d'Economie Appliquée. USAID/Dakar.

KLITGAARD, Robert. 1995. Institutional Adjustments and Adjusting to Institutions. *World Bank Discussion Papers.* No.303. September.

Le ROY, Etienne; KARSENTY, Alain et BERTRAND, Alain. 1996. *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources naturelles.* Karthala. Paris

OLOWU, Dele. Decentraliztion, Democratization and Development in Africa in *Decentralization and Democratization in Africa.* University of London. London. September 1994.

SALEM-MURDOCK, M.; NIASSE, M; et. al. 1994. *Controverse autour de barrages. Le cas de la vallée du fleuve Sénégal.* Harmattan. Paris

SCHMITZ, Jean. 1986.L'Etat-géometre. Les *leydi* des Peuls du Fuuta Tooro (Sénégal) et du Maasina (Mali). *Cahiers d'Etudes Africaines.* 103, XXVI-3, pp334-394

VENGROFF, Richard. 1992. *The Transition to Democracy in Senegal: the Role of Decentralization.* University of Connecticut/Division of International Affairs - USAID/Senegal. Dakar. November.

LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE: LE ROLE DES BAILLEURS DE FONDS

M. Richard Stren, Centre d'Etudes Urbaines et Communautaires, Université de Toronto, Canada

INTRODUCTION

Au cours des années 1980, l'incapacité de nombreux Etats à mettre en oeuvre les programmes de développement destinés à leurs populations au niveau local, a été très préoccupante. En Afrique, sans doute la région où les problèmes de développement ont été les plus aigus au cours de cette décennie, la Banque Mondiale a estimé qu' un des besoins les plus urgents du continent était le renforcement de la capacité institutionnelle. Cela se traduit par la recommandation suivante: "les collectivités locales pourraient jouer un plus grand rôle si elles avaient plus d'autonomie ainsi que de sources de revenus régulières et indépendantes, en particulier pour gérer les réseaux urbains en expansion qui relient les villes et leur hinterland. Ceci nécessite une réelle délégation de responsabilités." [1]

Une autre analyse, d'origine universitaire, va encore plus loin: "les conflits ethniques, l'inefficacité politique, les faiblesses administratives et la stagnation économique sont dans une certaine mesure le résultat des efforts des deux dernières décennies pour imposer un haut niveau de décentralisation dans les Etats africains contemporains ; cela milite fortement en faveur de changements des structures politiques et des stratégies de développement.[2]
Même si la plupart des pays, tant au Nord qu'au Sud, possèdent un semblant d'organisation administrative au niveau local, parallèlement aux institutions nationales centrales, il a fallu attendre les années 1980 pour que l'équilibre du pouvoir et la distribution des fonctions entre l'administration centrale et locale fasse l'objet d'une réflexion sérieuse.

---

[1] Banque Mondiale, Afrique sub-Saharienne. De la crise à la croissance durable (Washington, Banque Mondiale, 1989) p.5.

[2] James Wunsch et Dele Olowu, "L'échec de l'Etat africain centralisé" in James Wunsch et Dele Olowu, Edition L'échec de l'état centralisé. Institutions et Auto-gouvernance en Afrique (Boulder: Westview, 1990) pp.4-5.

Un commentateur bien informé observe en 1989 que:
"...la décentralisation est un phénomène mondial actuel. Elle apparait dans les pays développés tels que l'Italie ou en développement tels que le Zaïre. Elle apparaît dans les pays centralisés comme la France ainsi que dans les pays décentralisés, comme les Etats-Unis. Elles apparait aussi dans les petits pays, comme au Danemark, et dans les grands, comme au Brésil. Elle apparaît en Asie (Corée) , en Europe (Turquie), en Amérique latine (Mexique), et bien sûr, en Afrique." [1]

Pour les pays en développement et en transition, on estime que parmi 75 pays comptant plus de 5 millions d'habitants, tous sauf 12 sont impliqués dans des actions de transferts de responsabilités du niveau central au niveau local. [2]

INTERPRETATION DE LA DECENTRALISATION

Différentes formes de décentralisation

Etant donné la grande diversité des cas actuels de décentralisation il est quasiment impossible de tirer des conclusions sur la réussite ou l'échec de la décentralisation. En effet, il existe différents types de décentralisation. Si on définit la décentralisation comme une délégation d'autorité à partir d'un niveau plus élevé ou plus général, celui de l'Etat, vers un niveau moins élevé ou plus spécialisé, [3] on peut distinguer quatre principales formes de décentralisation. La première est la déconcentration ou le transfert de fonctions, non de pouvoirs, d'une unité centrale vers une administration locale. C'est l'une des formes de décentralisation les plus "faibles". Une seconde forme est la délégation, qui implique, dans la plupart des cas, le transfert de certaines responsabilités vers des administrations (agences, entreprises publiques, etc.) de l'Etat central. Si ces administrations jouissent d'une certaine autonomie dans leur gestion quotidienne, elles sont néanmoins contrôlées par l'Etat.

---

[1] Rémy Prud'homme, " Grands thèmes de la décentralisation" à la Banque Mondiale, Renforcement de l'administration locale en Afrique sub-saharienne, Rapports de deux ateliers. Rapport de Séminaire de politique IDE , No 21 (Washington, Banque Mondiale), p. 71.

[2] William Dilinger, La Décentralisation et ses implications pour la fourniture des services urbains. Document de travail, Programme de Gestion Urbaine, (Washington: Banque Mondiale, 1993) p.8.

[3] Ref. B.C. Smith, La décentralisation. La dimension territoriale de l'Etat (Londres: George Allen et Unwin, 1985), chapitre 1.

La troisième forme est la dévolution, considérée par certains comme "une vraie décentralisation" car les responsabilités et les fonctions sont réellement transférées à des entités politiques locales, lesquelles jouissent d'une réelle autonomie dans de nombreux domaines. Enfin, la privatisation qui implique le transfert de responsabilités de certaines fonctions étatiques au profit de groupes ou d'entreprises privées. [1]

Démocratisation

L'un des facteurs concomitants à la décentralisation --voire l'une de ses causes-- est la vague mondiale de démocratisation qui a eu lieu de la fin des années 1970 jusqu'aux années 1990. La "démocratie" au XXème siècle se définit comme un système dans lequel "les principaux décideurs pour la collectivité sont choisis par des élections justes, honnêtes et périodiques, mettant les candidats en libre en concurrence[2] et fondées sur le droit de vote de pratiquement toute la population adulte".

Ainsi la démocratie signifie l'existence des libertés de parole, de publication, de réunion et d'organisation, ainsi que le fonctionnement effectif de plus de un grand parti politique, de sorte que les électeurs puissent choisir leurs dirigeants. La vague de démocratisation a commencé en 1974 au Portugal puis s'est répandue partout englobant plus de 30 pays dans les zones développées et en développement. Des bouleversement de régimes ont eu lieu à cette période, des structures autoritaire se sont transformées en système démocratique dans le cas de 11 systèmes à parti unique, de 7 régimes fondés sont le pouvoir personnel, 16 de régimes sous contrôle militaire et de un régime à oligarchie raciale (Afrique du sud) [2] . Selon un politologue éminent, de 1973 à 1990, le nombre des Etats considérés comme des démocraties est passé de 30 à 59 et le nombre d'Etats non démocratiques a baissé de 92 à 71 [3] . Alors que quelques Etats glissaient d'un régime démocratique vers un régime non démocratique, la tendance à la démocratisation était particulièrement marquée dans les années 1970 et au début des années 1980 en Amérique latine (transition démocratique dans les grands pays tels que le Brésil, le Pérou, l' Equateur, le Chili, l'Argentine et la Bolivie) et, un peu plus tard, fin 1980 début 1990, dans les anciens pays de l'Union Soviétique et de l'Europe de l'Est .

---

[1] La meilleure description de cette typologie est celle de Shabbir Cheeme et Dennis Rondinelli, Edit. Décentralisation et développement. Mise en oeuvre dans les pays en développement (Beverly Hills: Sage, 1983).

[2] Samuel Huntington. **La Troisième vague** (1991) p. 113.

[3] Samuel Huntington. **La Troisième vague** (1991) p. 26. Seuls les pays de plus de 1 million d'habitants sont inclus dans ce calcul.

En Afrique, la tendance générale était plus complexe que dans les autres grandes régions sans doute à cause du grand nombre de pays et de leur grande diversité linguistique, culturelle et historique. A partir d'une situation de régimes quasiment tous autoritaires, selon les normes actuelles, dans les années 1970, on a constaté une évolution des systèmes de parti, des structures électorales et de l'application des règles de droit. En 1991, on estime que sur 54 pays pour lesquels les informations sont accessibles et fiables, 8 peuvent être considérés comme clairement démocratiques, 8 comme clairement autoritaires et 3 peuvent être décrits comme des " démocraties dirigées". Il s'y ajoute 35 pays qui sont plus ou moins avancés dans leur transition vers un régime plus démocratique, 5 d'entre eux affirment un" fort" engagement vers la démocratie, 13, un engagement "moyen" et 15, un engagement "ambigu". Quelques trois années plus tard, selon les mêmes critères, 14 pays (y compris cette fois l'Afrique du Sud) peuvent être considérés comme "démocratiques", 3 comme "autoritaires" et 3, comme 'démocraties dirigées". A cette date, 7 pays sont dans une situation si instable qu'il n'est pas possible de les classifier. Parmi les pays en transition vers la démocratie, 15 affirment un engagement "moyen" vers une transition démocratique, tandis que 11 sont dans la catégorie "ambiguë". [3] Ainsi, tandis que davantage de pays se
démocratisent, d'autres entrent en phase de déstabilisation, et le niveau d'engagement pour la démocratie est souvent plus faible que trois années auparavant. La consolidation des démocratie dans ce continent est loin d'être achevée dans nombre de pays.

Les causes de la récente vague mondiale de démocratisation sont complexes. Une de ses conséquences les plus importantes est l'apparition d'une "culture politique" dans beaucoup de pays, qui resserre le lien entre les politiciens et les institutions gouvernementales d'une part, ainsi que celui entre les principaux groupes socio-économiques d'autre part. Les gouvernements démocratiques, quelque soit leur compétence, tiennent davantage compte de l'opinion publique et sous la pression des nécessités électorales, ils sont moins exposés à la tentation de l'arbitraire et de la complaisance que les régimes non démocratiques. De plus, les gouvernements démocratiques au niveau national ont tendance à l'être aussi au niveau local. En Afrique comme ailleurs, le pluralisme politique est plus manifeste dans les zones urbaines que rurales, parce que les sociétés urbaines sont plus complexes et permettent souvent un plus haut niveau d'expression de points de vues différents (et souvent spécialisés). ----------

[3] Ces chiffres et définitions de catégories proviennent du bulletin **Africa demos**, publié par le Centre Carter de l'Université d'Emory, Atlanta, Georgie. Les chiffres pour 1991 proviennent du volume 1, No 4 (mai 1991) et les chiffres pour 1994 du volume 3 No 3 (septembre 1994). Les définitions-clé sont:

- système démocratique: "système permettant la concurrence ouverte entre groupes organisés, de nombreuses possibilités de participation populaire au gouvernement ainsi que la tenue d'élections régulières et justes.La constitution garantit l'exercice des libertés civiles et les droits de l'homme sont effectivement respectés."
- système autoritaire : "système où les possibilités de mobilisation politique sont très restreintes. Le pouvoir est exercé par un chef ou un petit groupe qui ne rend pas de comptes à un électorat. Il n'y a pas de limites constitutionnelles au pouvoir politique."

La trajectoire des démocratisations au niveau central s'est donc accompagnée d'un mouvement vers des élections municipales régulières et ouvertes, en remplacement du système de nomination des maires et conseillers par les instances supérieures du pouvoir. Dans nombre de pays, ceci a suscité ou actualisé le débat sur une juste répartition des compétences entre les niveaux centraux et locaux , en particulier du fait que les politiciens locaux essaient d'étendre leur contrôle dans leur domaine de responsabilité. Ce débat sur le rôle et les compétences des collectivités locales se déroule continuellement et quasiment universellement.

Les impératifs économiques

Outre un désir de démocratie politique et d'ouverture dans la gouvernance, il existe aussi de solides raisons organisationnelles pour adopter les stratégies de décentralisation dans bon nombre de pays.[1] Le premier argument se fonde sur l'hypothèse que la demande de services publiques varie d'un endroit à l'autre tant en quantité qu'en qualité, de sorte que seul un système décentralisé peut satisfaire efficacement ces besoins.

Le deuxième argument est fondé sur l'efficacité: les services financés et rendus localement reviennent beaucoup moins cher. Ceci demeure une vérité même si on peut invoquer par ailleurs la plus grande efficacité de services fournis à un niveau plus vaste, par rapport aux petites unités locales. Le troisième argument est qu'une institution décentralisée est en principe plus responsable devant ses administrés. Ceux-ci peuvent plus facilement être en contact avec les prestataires de services et ils comprennent mieux le fonctionnement des institutions lorsqu'elles se situent au niveau local. Finalement, on peut aussi évoquer la coordination. Puisque les services locaux sont interdépendants (l'eau, la voirie, l'électricité et l'assainissement) une bonne coordination est plus facile à assurer à un niveau plus petit, plus local.

Tous ces arguments sont valables, et ont pris encore plus de poids à cause des graves difficultés financières affectant les administrations centrales au cours des dernières années. Ainsi dans bon nombre de pays africains et latino-américains, les programmes d'ajustement structurel lancés dans les années 1980 ont pour conséquence la réduction des ressources centrales rétrocédées au niveau local, ainsi que la réduction progressive des services administratifs. Lorsque les services sont fournis localement, il est plus facile de faire accepter le principe d'une participation financière par les population desservies (par le biais de taxes ou d'impôts), un argument militant fortement en faveur de la décentralisation de certaines fonctions.

---

[1] Cf Rémy Prud'homme, " Grands thèmes de la décentralisation" et Richard Stren, "Responsabilité en Afrique" à la Banque Mondiale, Renforcement de l'administration locale en Afrique sub-saharienne, Rapports de deux ateliers. Rapport de Séminaire de politique IDE , No 21 (Washington, Banque Mondiale), p. 71

Même dans les pays plus développés tels que le Canada ou les Etats-Unis, où une large place est

déjà accordée au niveau régional ou local, la tendance actuelle est d'essayer de déléguer les programmes de soutien nationaux, tels que la sécurité sociale et même la santé à des institutions de niveau local de manière à réduire la pression sur le budget central. On a toujours justifié la décentralisation par des arguments d'efficacité et de responsabilité, et récemment, les gouvernements semblent les invoquer avec insistance. A tous les mérites intrinsèques de la décentralisation , il faut aussi ajouter le fait que les politiques de décentralisation sont avantagées par le soutien que leur apportent les bailleurs de fonds depuis quelques années. Cela augmente leur attrait aux yeux des gouvernements centraux. Dans le domaine de l'urbanisme, par exemple, la France consacre la plus grande partie de son budget d'assistance à la décentralisation et au soutien des autorités locales , ainsi qu'aux projets d'amélioration de l'environnement urbain. Ce transfert d'intérêt du niveau sectoriel vers le niveau des collectivités locales s' explique par " une crise de confiance envers le système étatique", une manière de répondre aux nouveaux interlocuteurs que la démocratisation a fait émerger au niveau local, par un nouveau dynamisme des zones urbaines, et par la nécessité de faire face aux problèmes sociaux dérivés de l'ajustement structurel.[1]

Les limites techniques de la décentralisation

Si la décentralisation semble justifiée par des arguments pertinents, au moins sur le plan local, dans le climat économique actuel, et quelque soit la forme de cette décentralisation - privatisation des services ou délocalisation des fonctions et des responsabilités - on ne peut passer sous silence les conséquences d'un transfert de responsabilités d'un niveau à un autre. Un système centralisé a aussi ses avantages: il permet de mieux répartir les services parmi toute la population, il s'inscrit mieux dans le cadre macro-économique et bénéficie de niveaux de technologie et d'information plus élevés . Sur tous ces plans, il y a un prix à payer pour la décentralisation . Un des coûts est la perte de l'homogénéité de services entre les différentes collectivités locales prestataires, car certaines ont plus de capacité financière que d'autres. Un autre coût est que les administrations centrales perdent le contrôle des politiques fiscales, et il se peut que des administrations régionales ou locales pratiquent une politique abusive de dépense et d'emprunt, au détriment de l'inflation et du service de la dette, qui grèvent la collectivité dans son ensemble. On peut également se poser la question de l'instance qui est la mieux placée pour gérer certains services: assainissement, grands collecteurs d'égoûts, transports publics, enseignement secondaire peuvent-ils être bien gérés au niveau tout-à-fait local, ou ne seraient-ils pas mieux gérés par un niveau intermédiaire?

---

[1] Jean-Louis Venard. " Bailleurs de fonds et développement local" in Sylvie Jaglin et Alain Dubresson (sous la direction de). **Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions** (Paris: Karthala) pp 19-33.

LE ROLE DES BAILLEURS DE FONDS

1. Appui à la société civile

La décentralisation étant conçue comme un processus d'ajustement continu entre les besoins et les ressources de différentes instances administratives, comment le processus peut-il être soutenu par les bailleurs? Il convient tout d'abord de reconnaître que la tendance à la décentralisation fait partie d'une mouvance d'idées et de concepts qui ont attiré un appui croissant à la fois au niveaux national et international au cours de la dernière décennie. Nous avons déjà évoqué la croissance au niveau national des pratiques et des institutions démocratiques, qui dans de nombreux pays s'accompagne, au niveau local, d'une plus grande transparence dans les activités administratives et politiques, ainsi que d'une meilleure responsabilité des élus locaux devant leur électorat. Celle-ci signifie que un rapport entre deux partenaires, et l'on voit donc apparaître des groupes organisés venant de la "société civile" et jouant un plus grand rôle dans l'expression des besoins de la collectivité et le débat politique. Dans les pays tels que de nombreux pays francophones d'Afrique de l'Ouest, où les initiatives locales étaient quasiment entièrement dominées par des structures centralisées, l'émergence d'une réelle société civile au niveau local sera longue et aura besoin de soutien. Lors d'un séminaire l'an dernier, René Lemarchand disait; "L'appropriation progressive de responsabilités que signifie la décentralisation ne peut pas se produire sans un tissu d'associations (locales) capables de représenter les intérêts civils et professionnels." [1] Selon le chercheur américain Robert Putnam, dans son étude novatrice sur la démocratie en Italie, ce tissu d'associations et la culture associative qui le soutend, qu'il appelle le capital "social", (défini comme "les caractéristiques d'une organisation sociale telle que la confiance, les normes et les réseaux qui assurent un fonctionnement efficace de la société en permettant des actions coordonnées) [2]. Ce processus peut avoir une maturation longue. En réunissant un certain nombre de ces concepts, certaines agences internationales (comme le CIDA, au Canada, l'USAID et la Banque Mondiale), parlent à l'heure actuelle non pas" de gouvernement local" mais et "gouvernance locale".

A travers différentes définitions, "la gouvernance" apparaît comme le rapport entre le gouvernement et la société civile. La "gouvernance locale" est donc un concept plus vaste qui comprend à la fois le notions traditionnelles de gestion et d'administration et les idées plus actuelles de société civile et l'organisation de groupes représentants divers intérêts. Pour que la décentralisation fonctionne (dans le sens de *dévolution)*, il faut que les structures de gouvernance locale soient en place ou au moins en émergence.[2]

---

[1] René Lemarchand, "Pouvoir local et capital: les aléas de la décentralisation", Conférence régionale USAID-PDM sur "Construire la confiance entre les institutions et les populations locales" (Abidjan, mars 1994), P.2.

[2] Robert Putman. **Faire fonctionner la démocratie. Traditions civiques en Italie moderne** (Princeton: Princeton University Press, 1993)

Cela signifie de prendre en compte le développement de la société au niveau local. Par conséquent l'USAID (ainsi que les autres bailleurs internationaux partageant ces mêmes idées) doit accepter de travailler avec des groupes locaux ou par leur intermédiaire; ces derniers expriment les besoins et les intérêts des groupes sociaux locaux. Il faut aussi continuer à soutenir les associations des droits de l'homme et insister sur la nécessité de nouveaux modes d'administration locale qui soient transparents et qui rendent des comptes aux citoyens.

2. Réforme fiscale et institutionnelle

Une deuxième orientation pour le soutien international à la décentralisation peut être le domaine économique. Comme nous l'avons déjà évoqué, beaucoup de gouvernements étaient fortement centralisés et se sont laissés convaincre des charmes de la décentralisation lorsqu'ils se sont rendus compte de leurs difficultés financières à fournir des services au niveau local, à cause des effets limitants de l'ajustement structurel et de la baisse de leur revenus. Mais le transfert des responsabilités et même des pouvoirs du niveau central au niveau régional ou local n'est pas une bonne solution tant que ces derniers niveaux n'ont pas pu disposer des ressources suffisantes leur permettant de faire face à ces nouvelles responsabilités.
Pratiquement partout dans le monde en développement, les ressources locales ne sont pas aussi élastiques et de plus sont beaucoup plus difficiles à modifier.[1] La tâche est donc ardue, particulièrement dans le contexte des modifications importantes affectant les grandes villes, où se concentre une grande partie de l'activité économique nationale. Cependant, pour améliorer le niveau de recouvrement des impôts locaux, taxes et autres coûts, il faut pouvoir mieux rendre compte des dépenses. Une des justifications du processus de décentralisation est que les collectivités locales sont plus en mesure de rendre compte à sa population, (sans aller trop loin, bien entendu), parce que les citoyens sont plus à même de voir
comment les autorités locales dépensent les ressources [2]; dans ce cas, il faut renforcer les mécanismes par lesquels les comptes sont rendus, et mettre en évidence le rapport entre le fait de payer des impôts et celui de recevoir des services . A cette fin, deux conditions doivent être remplies: disposer d'un bon système de collecte de données (ce qui nécessite des responsables bien formés et suffisamment de main d'oeuvre et de matériel pour pouvoir fournir le service correctement); disposer d'un bon système de contrôle local de la performance concernant le recouvrement et les dépenses.

---

[1] Richard Bird. **Financement des services locaux: Schémas, problèmes et possibilités** (Centre d'Etudes Urbaines et communautaires, Université de Toronto: Rapport principal No 31, 1995) pp 8-9.

[2] Richard Stren, "Responsabilité en Afrique", in Institut de Développement Economique . Renforcement de l'administration locale en Afrique sub-saharienne, Rapports de deux ateliers. Rapport de Séminaire de politique (Washington, Banque Mondiale, 1989) pp 123-129 .

Lorsque ces deux conditions sont remplies, même à un niveau minimum, les groupes locaux d'intérêt et toute la gamme des associations sont plus à même de fonctionner. C'est là le point de vue soutenu par les bailleurs, en particulier l'USAID , qui jouit d'une longue expérience de l'amélioration de la performance des institutions d'administration locale.

3. Coopération décentralisée

J'aimerais faire deux autres propositions de domaines décentralisés où les bailleurs pourraient apporter un soutien utile. L'une concerne les vecteurs de l'aide. En général, l'aide aux programmes de gouvernement local en Afrique passe par les unités de formation technique au sein des ministères du gouvernement central (par exemple le projet de soutien au développement municipal de l'USAID en Côte d'Ivoire) ou alors il s'agit d'un renforcement de divers services techniques , ou encore de prêts au niveau du gouvernement central (le cas des activités de la Banque Mondiale dans le cadre du Projet de développement municipal dans le même pays). Or, même si le renforcement de ministères centralisés qui sont en phase de décentralisation n'est pas inutile, un autre mode de coopération est en train de gagner du terrain en Europe et en Amérique du Nord, que l'on appelle " coopération décentralisée". Cette forme d'assistance signifie le soutien direct (ou indirect) apporté par des villes du Nord à des activités de développement de villes du Sud. Ces activités s'inscrivent généralement dans le cadre des quatre grandes organisations internationales traitant de coopération municipale Nord-Sud: IULA, Citées Unies, Metropolis (Association mondiale des grandes métropoles) et Sommet (la Conférence des grandes villes du monde). Si des statistiques d'ensemble sur l'assistance et les accords de coopération entre les collectivités locales du Nord et du Sud existaient, leurs chiffres seraient certainement élevés. Ainsi, dans le cadre d'un seul programme financé par l'Agence Canadienne de développement international (CIDA), la Fédération des municipalités canadiennes assure actuellement le partenariat de plus de 60 villes canadiennes avec des villes du Tiers-monde, essentiellement africaines., chacune d'entre elle ayant un budget annuel d'environ $ 75 000; de nombreux autres partenariats canadiens existent aussi en dehors de ce cadre. Aux Etats-Unis, Sister Cities International, qui reçoit des subventions officielles américaines, compte environ 1040 villes américaines jumelées avec quelques 1800 villes dans 113 pays. 543 partenariats sont avec des villes de la région Asie Pacifique, 393 avec des villes d'Amérique latine ou des Caraïbes, 80 avec des villes africaines, et 33 au Moyen-Orient [1]. Quant à la France, l'organisation Cités Unies regroupe quelques 373 communes en 15 groupes d'appartenance régionale des villes jumelées au Moyen-Orient, en Europe de l'Est, en Afrique en Asie et en Amérique latine.[2]

---

[1] Chiffres extraits d'un document préliminaire de Anne Pons et Isabelle Herrou. Coopération décentralisée des collectivités territoriales et environnement (Paris: Cités Unies Développement, 1994) p. 141.

[2] ibid p 118.

Le principal avantage de ces programmes par rapport aux vastes programmes bilatéraux d'appui à la décentralisation est qu'ils se composent d'une myriade de petits projets concrets, créant des rapports de travail personnels et directs entre les élus et les fonctionnaires responsables dans les villes du Nord et du Sud; cela génère un ample soutien communautaire et un effort souvent bénévole au Nord, Ces projets s'inscrivent généralement dans le cadre de fédérations internationales dont les dirigeants sont élus démocratiquement, et où le point de vue des villes du Sud est représenté à part entière.Si davantage bilatérale d'aide passait par de telles structures, un grand nombre d'Américains moyens pourraient être touchés. Le système serait viable à long terme parce qu'il est relativement peu coûteux; cela favoriserait l'échange et la réalisation de nouvelles idées entre les deux côtés, qui se considéreraient comme des égaux. Tout porte à croire que dans les années à venir, une bonne partie de l'appui à la décentralisation passera par les diverses formes de "coopération décentralisée" .

4. Appui local à la recherche

La quatrième et dernière proposition est que les bailleurs (et l'USAID en particulier) prennent la fonction locale de recherche plus au sérieux qu'auparavant. Je ne vise pas l'Agence américaine, qui a toujours remarquablement soutenu les partenariats de recherche et de formation entre les universités américaines et leurs homologues africaines. Mais je voudrais simplement souligner que pour que la décentralisation soit réussie du point de vue des bailleurs, il faut être très bien informé sur les effets de la réforme sur la société locale. Il n'existe quasiment pas d'études de base sur les communes et les municipalités dans la plupart des pays africains, de sorte que des évaluations sur les effets de la réforme sont en principe difficiles à effectuer correctement. Si on pouvait encourager des étudiants et des universitaires à étudier le gouvernement local et le développement local, plutôt que de continuer à se concentrer sur les structures et les processus nationaux et internationaux, on pourrait entraîner un regain d'intérêt pour une culture du "développement local" , et ce dernier pourrait acquérir ses lettres de noblesse. Avec les encouragements nécessaires, les chercheurs locaux pourraient constituer un vivier d'experts stable et compétents, qui seraient capables d'un discours valable sur les choix politiques locaux. Leur participation dans les groupes de la société civile sera précieuse aussi, et grâce à leurs connaissances à la fois locales et universelles (puisqu'ils ont une formation dans les disciplines reconnues internationalement), ils peuvent servir de pont entre leur société et les différentes initiatives émanant des pays bailleurs. Le soutien aux chercheurs, réalisé en coopération entre bailleurs (en particulier avec la France pour les pays francophones) pourrait rapporter des dividendes importants, dans la mesure où il permettrait de promouvoir des solutions locales à des problèmes locaux.

Sommet France- Afrique

Les hôtesses se rebellent

L'Observateur

N°4288
XXIVe ANNEE
MERCREDI
20 NOVEMBRE 1996
PRIX 150 F
QUOTIDIEN
D'INFORMATION

01 BP: 584 OUAGADOUGOU 01 TÉL: 33- 27 - 05/ 30- 55 - 75 FAX: 31 - 45- 79

Décentralisation

Avec quelles capacités institutionnelles ?

Voilà six ans, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et la Commission nationale de décentralisation (CND) co-organisaient un premier séminaire national (en octobre 1989) sur le thème: *"Le financement et la gestion de la décentralisation"* qui avait permis une première réflexion sur les grandes lignes des réformes à mettre en place.

Aujourd'hui, l'heure est au bilan et les deux institutions rebelottent avec un atelier international sur le thème: *"Décentralisation et capacités institutionnelles"*.

L'ouverture a eu lieu hier 19 novembre à l'hôtel Indépendance sous la présidence du ministre de l'Administration territoriale et de la Sécurité, monsieur Yéro Boly, représentant le Premier ministre. Il avait à ses côtés:

- madame l'ambassadeur des Etats-Unis dans notre pays, Sharon Wilkinson;
- le président de la CND, monsieur Raogo Antoine Sawadogo;
- monsieur René Lemarchand, conseiller régional en démocratie et gouvernance USAID/REDSO;
- monsieur Mel Théodore, maire de Cocody à Abidjan (Rép. Côte d'Ivoire).

Quelques participants à l'atelier

Au menu de la cérémonie, il y eut une allocution de l'ambassadeur des USA qui a appelé les premiers responsables des communes *"à faire vivre les valeurs démocratiques"*, et le discours d'ouverture du ministre Yéro Boly qui a annoncé que le gouvernement du Burkina Faso proposera bientôt des textes d'orientation sur la décentralisation dans lesquels seront affirmés:

- le principe de la libre administration des collectivités locales;
- le principe de la responsabilisation de ces collectivités dans la gestion de leurs affaires propres.

Après une introduction sur les *"mérites et les dangers de la décentralisation"*, l'atelier sera constitué de débats sur les thèmes:

- *"comment créer un environnement favorable à la décentralisation?"*
- *"comment promouvoir les capacités institutionnelles au niveau local?"*
- *"par quelles stratégies les bailleurs de fonds, en particulier l'USAID, peuvent-ils promouvoir la décentralisation?"*

A cette rencontre, qui est prévue pour durer du 19 au 21 novembre participent des représentants de pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Guinée, Burkina Faso, Bénin, Togo, Sénégal) de la Suisse et des Etats-Unis.

Son objectif est de permettre à des praticiens de la vie politique locale (administrateurs, élus locaux, membres d'ONG et d'associations diverses, universitaires, etc.) de faire entendre leurs voix et de partager leurs connaissances et leurs expériences de terrain avec des chercheurs, représentants d'ONG et de bailleurs de fonds.

D.P

Mercredi 20 novembre 1996
SIDWAYA N° 3141
12e année PRIX : 150F
CÔTE D'IVOIRE : 200 F CFA

Sidwaya
Quotidien national d'information du Burkina Faso

DECENTRALISATION

La gestion du pouvoir local au quotidien

Hier matin s'est ouvert dans la salle Seg-taaba de l'hôtel Indépendance un atelier international sur le thème "décentralisation et capacités institutionnelles". Organisé par la Commission nationale de décentralisation en collaboration avec l'Agence américaine pour le développement international (USAID), cet atelier regroupe des élus locaux nationaux, des membres d'ONG et d'associations diverses ainsi que d'autres élus locaux représentant plusieurs pays africains.

Le but de l'atelier de Ouagadougou est de permettre à ces praticiens de la vie politique locale de faire entendre leur voix et de partager leurs connaissances et leurs expériences de terrain avec des chercheurs, représentants d'ONG et de bailleurs de fonds prenant part aux travaux.

Ainsi, ils débattront de deux questions fondamentales liées à la décentralisation :

- Comment créer un environnement, notamment juridique et socio-politique, favorable à la décentralisation ?
- Comment créer les capacités institutionnelles nécessaires à la réussite de la politique de décentralisation ?

C'est la recherche de solutions à ces deux questions qui dominera les débats qui ont aussitôt commencé hier après la cérémonie d'ouverture.

En plus de ces deux préoccupations les participants tenteront de chercher les voix et moyens par lesquels les bailleurs de fonds, notamment l'USAID, peuvent promouvoir la décentralisation.

Ces trois préoccupations feront l'objet d'exposés par d'éminentes personnalités bien outillées en matière de décentralisation.

M. Antoine Raogo Sawadogo, président de la CND et M. Jean-Pierre Jacob, chargé de cours à l'Institut universitaire d'études de développement de Genève exposeront sur les "mérites et dangers de la décentralisation".

Le chef de la mission de décentralisation du Mali, le directeur général des impôts du Bénin, le maire de Cocody (Côte d'Ivoire) auront également à animer des exposés sur la décentralisation.

L'atelier de Ouagadougou sera aussi l'occasion pour la tenue d'une table-ronde et de débats avec la participation des bailleurs de fonds représentés au Burkina (Banque mondiale, Canada, Danemark, France, Pays-Bas...).

Au terme des travaux de l'atelier, deuxième du genre à être organisé au Burkina après six années de mise en marche de la décentralisation dans plusieurs pays africains, les représentants de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, du Mali, du Niger, du Togo, du Sénégal, du Burkina ainsi que leurs bailleurs de fonds dresseront un bilan de leurs activités.

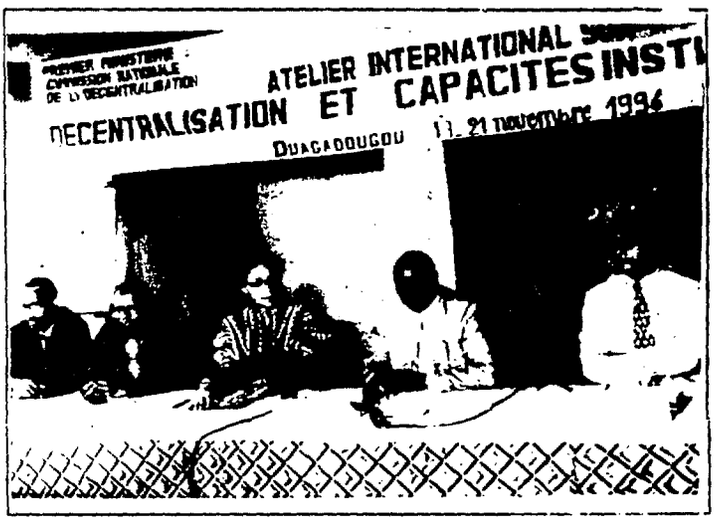
La cérémonie d'ouverture a été présidée par le ministre de l'Administration territoriale et de la sécurité représentant le Premier ministre.

L'ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique a indiqué aux participants que si les Etats-Unis connaissent aujourd'hui une prospérité sans faille, c'est parce que chaque village, département, commune, ville ... participe pleinement à la recherche de solutions pour son propre développement.

Le ministre de l'Administration territoriale et de la sécurité, prononçant le discours d'ouverture a souligné que le présent atelier constitue un cadre idéal d'échanges sur la décentralisation.

Pour M. Yéro Boly, malgré les difficultés vécues sur le terrain, il s'est vite affirmé la volonté des responsables de consolider les acquis des jeunes institutions qui jouent un rôle capital dans le développement des pays africains.

François KÂBORE



Il s'agit de créer un environnement juridique et socio-politique favorable à la décentralisation.