

DÉCENTRALISATION ET FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : LE CAS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST¹

Ce document de synthèse présente les résultats du travail préliminaire engagé par ESF par le biais d'un groupe de travail et d'interviews individuelles. Il a permis de recueillir une série d'expériences et de réflexions globales sur le sujet.

Cette synthèse s'attache à proposer une série de réflexions sur la décentralisation et sur le financement des collectivités locales à travers des illustrations de communes rurales et urbaines (intermédiaires à moyennes), principalement dans des pays francophones d'Afrique de l'Ouest.

Cette démarche devrait déboucher, à partir du mois d'octobre, sur une approche collective autour d'un nombre restreint de thèmes et, éventuellement, sur la mise en place d'un projet de recherche-action sur un thème spécifique qui pourrait être celui du financement des collectivités locales. Un éventail de thèmes est à cet effet proposé dans cette synthèse, en vue d'une sélection prochaine par les membres du groupe de travail et devrait être retenu comme l'un des sujets du prochain colloque annuel d'ESF.

¹ Ce groupe de travail ESF était présidé par Philippe Coquart et Saïd Bourjij ; rapporteur : Cécile Pratedessus. Le groupe de travail a conduit des entretiens avec Michèle Leclerc-Olive (EHESS), Christophe Mestre (Ciedel), Marie-Jo Demante (IRAM), Brigitte Field (Région Ile-de-France), Alain le Saux (Fonds mondial des villes), Karine Trystram (Conseil général Val de Marne), Marc Vézina (SEDIF), Guillaume Aubourg (ps-Eau), Toussaint Caradec (MAEE), Constance Koukouï (CUF), Jean Bruschi (ESF).

Introduction

Face à l'absence de légitimité des Etats africains, liée à leur relative incapacité politique, technique et financière à répondre aux besoins de leurs populations, la montée en puissance à partir des années 90 des aspirations à la démocratie et d'une volonté d'expression des populations a favorisé le lancement progressif de processus de décentralisation à travers les pays d'Afrique.

Cette dynamique a été largement appuyée, voire initiée, par les bailleurs de fonds internationaux, qui, à partir de ces années-là et dans une perspective de « dégraisage » des Etats centraux (c'est l'époque des ajustements structurels), ont conditionné leur aide à la mise en œuvre de réformes restructurant l'espace géographique, politique et socio-économique.

La décentralisation a pu ainsi correspondre à deux objectifs distincts : « *Constituer un découpage administratif du territoire national en vue d'une plus grande efficacité en matière de développement local (...) [et] rapprocher les pouvoirs publics des populations et faciliter leur participation aux processus de décision*¹ ».

Reposant ainsi sur des objectifs de nature politique, l'avancement du processus de décentralisation est variable selon les pays, mais les disparités ne se limitent pas à ce simple facteur. La taille, la densité de population et le degré d'urbanisation des collectivités locales influencent notablement les capacités et les opportunités de financement.

Le présent rapport s'attache plus à proposer une série de réflexions sur ces thèmes, s'agissant particulièrement des communes urbaines intermédiaires à moyennes ainsi que des communes rurales, principalement dans des pays d'Afrique de l'Ouest francophones, qu'à décrire et analyser les processus de décentralisation.

Selon quels processus et avec quels moyens – en particulier financiers – ces communes ont-elles pu et pourront-elles assurer les avancées vers les deux objectifs énoncés : d'une part, consolider l'émergence d'une démocratie locale et, d'autre part, atteindre un objectif de développement local en assurant la capacité de maîtrise d'ouvrage et de gestion du patrimoine des communes créées ?

De quelle manière les collectivités du Nord, en lien avec les principaux bailleurs de fonds, concourent-elles à la réalisation de ces deux objectifs ?

Les décentralisations²

Le principe de la décentralisation

La décentralisation correspond au transfert du pouvoir et des compétences de l'Etat à des autorités locales élues instituées en collectivités locales (CL). Ce processus général recoupe lui-même plusieurs composantes.

¹ Leclerc-Olive M., *Ethique et coopération internationale*, in Les sociologies critiques du capitalisme Paris, 2002, p.180-181.

² Terme emprunté à M.J. Demante pour évoquer la variété des processus de décentralisation en Afrique. Demante M.J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

- La décentralisation administrative vise, d'une part, à transférer des compétences de l'Etat, par exemple l'état civil et, d'autre part, à assurer la gestion et la fourniture des services publics par la réalisation de nouveaux équipements et l'exploitation du patrimoine existant (dimension de développement local).
- La décentralisation financière correspond au transfert de ressources mais aussi de charges de l'Etat et à la gestion autonome de leur budget par les autorités locales³.
- La décentralisation politique vise, d'une part, à faire émerger une volonté collective démocratique dans ces nouveaux territoires, fondée sur l'égalité de citoyens dégagés des liens traditionnels, d'autre part, à organiser l'action et à assurer un pouvoir de décision aux habitants - citoyens sur l'identification de leurs besoins et sur les stratégies locales.

La variété des processus de décentralisation

Si cette définition générale est commune à tous les pays ayant enclenché ce processus, sa mise en œuvre dépend entièrement de l'histoire sociale et culturelle de chaque pays, mais aussi de la volonté, des stratégies et des objectifs des gouvernements qui initient, puis développent ou non le processus de décentralisation.

La décentralisation repose sur des collectivités en charge d'un territoire déterminé en cette circonstance, à différentes échelles – locale, intermédiaire, régionale- dotées de compétences distinctes de celles de l'Etat central. Néanmoins, deux modèles, anglophone et francophone, dépendant eux-mêmes de l'histoire coloniale de l'Afrique, sont identifiables. Le modèle lusophone est, quant à lui, proche du modèle francophone.

Les pays d'Afrique francophone ont adopté une décentralisation demeurant largement sous le contrôle de l'Etat central, basée sur le transfert de fonctions auprès de collectivités locales élues et disposant de l'autonomie de décision, en matière financière et de gestion. Elle s'accompagne généralement de la déconcentration des services de l'Etat à des échelons locaux. Les pays anglophones ayant engagé ce processus ont généralement davantage tenu compte des structures politiques « traditionnelles » existantes et le poids des autorités étatiques centrales est certainement moins affirmé.

Dans le cas des pays francophones, les communes sont généralement dotées de compétences administratives (état civil, gestion urbaine), de la gestion des services urbains (les marchés par exemple) et sociaux (enseignement primaire, hors personnel enseignant, santé primaire, approvisionnement en eau). D'autres compétences spécifiques peuvent être attribuées aux communes selon les pays (hydraulique par exemple). Une des difficultés, particulièrement pour les communes, réside dans la définition demeurée vague de leurs compétences par l'Etat.

³ La définition des types de décentralisation, ainsi que des modèles francophone et anglophone sont détaillés dans le même article de M.J. Demante, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

Des processus non linéaires

Initiée par les Etats nationaux, la mise en œuvre de la décentralisation dépend largement de la volonté politique desdits Etats, des gouvernements successifs et de leurs stratégies respectives, ainsi que du contexte politique de chaque pays et de leur degré de résistance à la pression des bailleurs.

Les processus de décentralisation en Afrique subissent ainsi un phénomène de *stop and go*, où des périodes dynamiques alternent avec des phases plus lentes, voire des retours en arrière dans certains cas.

Le cas du Mali, souvent présenté comme le modèle de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone, est en effet marqué par ce phénomène. Instaurée au milieu des années 90 par une forte volonté politique, elle a connu deux phases, une première (2000-2004), où la décentralisation a été traitée de façon prioritaire par l'Etat et largement soutenue par les bailleurs de fonds. Cela a permis de soutenir activement les collectivités locales, de leur donner un espace de liberté important et de mobiliser les ressources et les compétences nécessaires pour leur mise en œuvre. A partir de 2004, mais cela s'est accentué après 2006, l'Etat a décidé de replacer la question de la décentralisation dans le cadre global de la modernisation de l'Etat ; la collectivité locale perd alors de son importance politique et la problématique du financement s'inscrit dans un cadre budgétaire national *stricto sensu*. Cette approche marque un coup d'arrêt important à la dynamique initiée, caractérisé par une absence de volonté politique de l'Etat d'enraciner durablement le processus enclenché⁴.

Considérant la variété et la multiplicité des formes de décentralisation en Afrique, ce document n'a pas pour ambition de décrire et de comparer chacun de ces modèles. Il s'attache plus à questionner certaines expériences au travers des deux objectifs communs au concept de décentralisation déjà énoncés, celui de l'émergence d'une démocratie locale et celui du développement local.

L'émergence d'une citoyenneté locale ?

Les processus de décentralisation ont été engagés et soutenus par les bailleurs de fonds. Ces derniers ont fait l'hypothèse qu'ils avaient un impact sur la réduction de la pauvreté et sur le développement local, en associant la participation de la population, gage d'efficacité des actions mises en œuvre et vecteur de constitution d'une société moderne autonome à l'échelle locale, à partir de réponses efficaces aux besoins et aux intérêts des individus. L'hypothèse sous jacente semble être que l'utilisation de la décentralisation comme instrument pour le développement local débouchait en retour sur une société locale démocratique constituée en corps politique unifié.

La création de collectivités locales est liée à la mise en place d'élections locales pour chaque niveau de collectivité créée (de deux à trois niveaux selon les pays : communes et régions, et parfois un niveau intermédiaire, comme les cercles au Mali).

⁴ Lemelle J.P., *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006*, ExPost, AFD, 2008.

Néanmoins, la mise en place d'une démocratie locale et d'une pratique citoyenne par la population ne relève pas comme par miracle de la tenue d'élections, sauf à s'en tenir à une conception de la démocratie comme marché politique, à l'image du marché économique. Elle suppose la création d'un espace social transformé autour des plans et des actions décidées au niveau des collectivités, exprimant ce qu'il est convenu d'appeler l'intérêt général. Elle suppose également la reconnaissance de la légitimité des collectivités créées. Mais une telle orientation est d'autant moins facile à initier que le modèle occidental sur lequel elle s'appuie est lui-même en crise.

La mise en œuvre du processus électoral au niveau local

La mise en place effective des collectivités locales et de l'élection de ses représentants est variable selon les pays.

Au Mali, la deuxième mandature des représentants des collectivités locales donnait lieu à un taux de participation évalué à 40% et un renouvellement important des élus par rapport au premier mandat (65 à 70% de renouvellement)⁵.

Au Niger, marqué par une certaine instabilité politique, la décentralisation est aujourd'hui « en panne ». Les premières lois de décentralisation, promulguées au milieu des années 90, n'ont jamais été appliquées. Les premières élections n'ont eu lieu qu'en juillet 2004 et certains maires n'ont pris leur fonction qu'en janvier 2005. Les élections communales suivantes, prévues initialement en 2008, n'ont pas été organisées et des maires « intérimaires » ont été désignés par l'Etat.

Au Burkina Faso, suite au processus dit de « communalisation intégrale », les premières élections ont eu lieu en 2006.

La place des chefs traditionnels et des cadres administratifs

Les collectivités créées ne sont ni les premières ni les seules structures d'exercice d'un pouvoir politique local. Il existe une structuration sociale et politique complexe, soit préexistant aux processus de décentralisation, soit résultant des mouvements sociétaux et économiques intervenus depuis les indépendances.

Aux chefs traditionnels de la période précoloniale ont été ajoutées (et/ou remplacées par) des chefferies administratives (chef de village, chefs de canton au Niger) qui constituent encore aujourd'hui et selon les pays la forme de base du pouvoir local, dont les représentants exercent un pouvoir déterminant dans les affaires locales⁶. C'est encore plus vrai lorsque ces chefs sont rémunérés par l'Etat.

5 Lemelle J.P., *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006*, ExPost, AFD, 2008.

6 Olivier de Sardan J.P., *Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche*, paru dans *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, Bulletin de l'APAD n°16.

Un exemple d'élections dans le canton de Birnin Lallé au Niger (2004)

« Les élections locales de juillet 2004 ont confirmé la mainmise des chefferies sur les communes puisque dans les cinq communes, ce sont des cadres issus des chefferies villageoises qui ont été élus maires.

Dans la commune rurale de Birnin Lallé, le maire élu est un ancien fonctionnaire, notable dans la cour du chef. A Azagor, le maire est un ex-élève, fils d'un chef de tribu. A Roumbou, le maire et son adjoint sont des ex-élèves issus de l'aristocratie villageoise locale. Il est intéressant de noter ici qu'ils militent dans deux partis différents mais aux élections, les intérêts de la famille ont pris le dessus. Dans la commune de Korabane, c'est un petit-fils du premier chef de village qui a été élu. Dans la commune de Dakoro, le maire et son adjoint sont des cadres, fils de chefs de villages »⁷.

Un autre phénomène, bien qu'il ne soit pas propre aux pays d'Afrique, est à noter : celui de l'accès aux fonctions communales de cadres administratifs locaux, souvent représentants directs des partis politiques en exercice, faisant partie des notables à l'échelle locale.

Les processus de décentralisation peuvent alors être vécus comme une forme renouvelée de confiscation du pouvoir par l'Etat central. La capacité des représentants élus à intégrer ces représentants administratifs et/ou traditionnels est déterminante pour la mise en place d'actions et le fonctionnement des collectivités créées.

Représentation et participation des citoyens

Au-delà de l'élection de ces représentants, la décentralisation reprend l'un des thèmes favorisés de l'aide internationale, celui de la participation, transcription pour les pays du Sud d'une démocratisation par ailleurs défailante ou instrumentalisée. Les lois de décentralisation prévoient la participation directe des citoyens dans la définition et le suivi des affaires locales. Ces dispositions existent dans la réglementation adoptée par certains pays en Afrique.

Ainsi, au Mali, la loi prévoit la participation des citoyens et des autorités représentatives et traditionnelles autour d'un débat public annuel sur le budget communal.

Par ailleurs, comme le montre M.J. Demante, « *La planification locale est le principal terrain d'expression de la participation des citoyens* »⁸. Elle est effectivement prévue dans les textes au Mali, en Ouganda et au Burundi, par exemple. Elle se concrétise par la définition de plans locaux de développement annuels ou pluriannuels, exprimant les besoins et les attentes des citoyens.

Si, comme au Bénin, la loi ne spécifie pas la participation de la population à la définition de plans de développement communaux, certains programmes d'intervention ont permis de rendre la planification participative effective.

Ces dispositifs, obligatoires ou non, sont censés donner une place prépondérante aux populations concernées ainsi qu'une possibilité d'expression et de participation

⁷ Mohamadou A., *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, IIED (Institut International pour l'Environnement et le Développement), dossier n°150, juin 2009.

⁸ M.J. Demante, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

aux affaires locales. Cela étant, outre le fait qu'ils sont probablement quelque peu idéalisés et décalés par rapport aux multiples niveaux de pouvoirs locaux⁹, ils souffrent souvent d'un manque de ressources pour les mettre en pratique.

L'appropriation et la pratique de la décentralisation par les populations

Si la décentralisation est aujourd'hui considérée comme effective à divers degrés en Afrique et que celle-ci donne aux habitants la possibilité de participer aux affaires communales, ces derniers ont-ils les outils nécessaires pour exercer en pratique leur citoyenneté ?

La décentralisation et son objectif de création d'une démocratie locale sont des concepts et des modèles importés dans des contextes socioculturels préexistants et complexes, en tout cas différents, qui ne peuvent être intégrés et acceptés automatiquement par les populations. S'ajoutent à ces contextes, issus de la tradition, des luttes de pouvoir postérieures aux indépendances pour l'accaparement des richesses, dont l'une des manifestations récentes les plus évidentes est la revendication d'autochtonie. Il apparaît ainsi que les transformations profondes liées à la décentralisation peinent à se traduire en normes de vie en commun.

De plus, si les projets et les programmes d'appui ont mis l'accent ces dernières années sur la formation des élus, les habitants ne deviennent des citoyens qu'à l'issue d'un processus de légitimation du pouvoir des communes. Or, celui-ci dépasse largement les stricts processus de formation et nécessite de pouvoir comprendre les enjeux, de maîtriser et d'intégrer ces nouveaux dispositifs.

Par ailleurs, on notera que la tenue d'élections (comme dans l'exemple de la commune de Birmin Lallé au Niger) ne conduit pas automatiquement à une redistribution du pouvoir local.

En termes plus théoriques, le processus de légitimation des collectivités locales est complexe car il repose sur une clarification des rôles et des compétences de chacun des acteurs en présence. Les promesses liées aux compétences revendiquées par les élus ne peuvent être remplies que dans la mesure où elles se traduisent en capacité d'agir. Or, à titre d'exemple, ça n'est le cas ni en matière de gestion foncière ni, le plus souvent, en matière de développement local largement déterminé par des interventions extérieures. « Légitimité » et « domaines de compétence » n'ont pas été vus comme systémiques l'un par rapport à l'autre. Or, la légitimité des communes est autant une condition qu'une résultante de leur action.

L'autre caractère fondamental de la légitimité des collectivités locales tient à l'espace public local ainsi créé, dans lequel les rapports sociaux ne se résument pas à un marchandage ou à des compromis entre intérêts particuliers. L'espace public rend possible l'élaboration d'un jugement partagé, organisé autour de principes acceptés d'équité sociale permettant aux « gouvernés (de se) reconnaître dans le pouvoir institué »¹⁰.

9 G. Blundo, *La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploitation empirique*, Revue de l'APAD, n° 23, 24 consacré à la gouvernance au quotidien.

10 Pour toutes ces questions, voir Leclerc-Olive M., *Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentales ou légitimité politique* in Lebeau Y., Niane B., Piriou A., de Saint Martin M. *Acteurs émergents et Etats en Afrique*. Karthala, 2003.

La capacité de maîtrise d’ouvrage des collectivités locales

Principe de la maîtrise d’ouvrage

La maîtrise d’ouvrage correspond aux « capacités de la collectivité (...) à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités ».

Elle revêt quatre dimensions :

- « **organisationnelle** », (*organisation et management des services, ressources humaines et financières, relations entre élus et services ...*),
- **technique**, (*maîtrise des procédures et des projets, qualifications et savoir-faire ...*),
- **politique** (*fonctionnement de la démocratie représentative et participative, définition de politiques et de stratégies locales ...*),
- **territoriale** (*mobilisation et animation des acteurs locaux*) ». ¹¹

Compétences et ressources humaines des collectivités locales

Les collectivités locales créées doivent faire face à un triple défi, à la fois assurer le fonctionnement de la collectivité en termes politique et organisationnel, gérer les relations avec les partenaires (partenaires locaux, Etat, partenaires extérieurs) et assurer la gestion des compétences qui leur ont été attribuées. Sur ce dernier point, on rappellera que leurs compétences précises ne sont pas toujours bien définies. C’est par exemple le cas des communes au Niger, dont les compétences patrimoniales restent floues.

La maîtrise d’ouvrage « politique » constitue cependant un abus de langage dans la mesure où l’apprentissage de la démocratie ne relève pas d’une compétence instrumentale mais de rapports sociaux dont l’évolution est fondamentalement incertaine et ne se décrète pas.

Si les élus détiennent le pouvoir exécutif au niveau local, ils avaient souvent, à l’origine, une totale inexpérience de fonctions devenues complexes dans un environnement peu stabilisé. Or, ces nouveaux élus n’étaient pas, ou ne sont pas toujours, en capacité d’exercer pleinement et dans de bonnes conditions ces fonctions. L’analphabétisme qui, à titre d’exemple, concerne au Niger 40% des maires élus ne facilite pas leur tâche et risque de perpétuer une certaine fragilité dans les négociations et dans les prises de décision.

La décentralisation s’accompagne en principe du transfert des ressources (humaines et financières) de l’Etat vers les collectivités locales. Or, la majorité des pays d’Afrique francophone n’a pas procédé à ce transfert. Il est arrivé que l’Etat, au contraire, impose aux collectivités l’ensemble du personnel jusque-là employé dans les anciennes circonscriptions administratives. C’est le cas au Bénin où, pour « les plus petites communes, la prise en charge de ce personnel peut représenter jusqu’à

11 Définition retenue par le F3E, Cités Unies France (CUF) et le Programme d’appui à la décentralisation (PAD) du Maroc dans le cadre d’une capitalisation d’expériences : *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d’ouvrage des collectivités partenaires ?*, Synthèse, avril 2009.

60% des recettes »¹², mais aussi au Niger où certaines communes se sont vues contraintes de prendre en charge les salaires de personnels au service des sous-préfets.

La faiblesse de leurs ressources et le manque d'expérience des conseils municipaux font que les collectivités ne sont souvent pas en mesure d'engager du personnel communal compétent, particulièrement des cadres formés et opérationnels en mesure d'assurer les tâches d'ordre technique et d'appui à la décision.

Néanmoins, compte tenu de la relative « jeunesse » des collectivités locales, on constate dans tous les pays de réelles avancées, une progressive « prise en main » des affaires locales par les élus et les équipes communales. On ne juge donc pas ici de l'autonomie, de la volonté ou du dynamisme des équipes communales, mais du lien entre les compétences transférées et le volume des tâches et le niveau des compétences techniques et organisationnelles des équipes communales pour les gérer.

Les effets des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage

L'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités représente par conséquent un enjeu important pour le développement de la décentralisation. Les Etats ont dans certains cas anticipé ce besoin et ont prévu un appui dès la mise en œuvre du processus. Le Mali est souvent cité en exemple.

En 2000, les lois complémentaires de décentralisation ont prévu une intermédiation technique par le biais de prestataires privés aux trois niveaux de collectivités (prestataires financés par les bailleurs de fonds, notamment l'Union Européenne). Au niveau communal, les Centres de conseil communaux (CCC) apportent un appui technique pour la gestion, l'exécution et la mise en valeur des investissements des communes.

Selon les acteurs interrogés, les CCC ont eu des effets indéniables sur la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes. Néanmoins, la pérennité institutionnelle et financière de ce dispositif n'est pas assurée et pourrait remettre en cause les progrès enregistrés, les communes n'étant pas en mesure de se passer de cet appui. A titre indicatif, le coût annuel du dispositif (pour les 3 types de collectivités) est estimé à 1,2 milliard de FCFA, soit 9% du budget des communes en 2005¹³.

Si l'appui à la maîtrise d'ouvrage est dans ce cas prévu par l'Etat, le besoin a pu être également exprimé directement par les élus locaux et relayé par les bailleurs extérieurs. La création d'un centre de formation à la décentralisation de la région de Diema (regroupant 15 communes) au Mali en 2000 est une réponse concrète à deux types de transformations : la mise en œuvre de la décentralisation, mais également la progressive urbanisation, résultant de l'augmentation de la population des communes, auxquels les élus devaient pouvoir faire face. Ce centre, composé de techniciens locaux, a été appuyé dès son origine par un programme de coopération décentralisé de la région Nord-Pas de Calais et a permis l'accompagnement des élus, tant sur le plan administratif que pour la réalisation d'actions de développement.

12 M.J. Demante, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

13 J.P. Lemelle, *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006*, ExPost, AFD, 2008.

L'objectif de ce type de structure est de conduire les élus à maîtriser le territoire et à pouvoir inscrire leurs actions dans des programmes de développement économique et social. Aujourd'hui, fort de sa réussite, le centre se transforme progressivement en une agence d'urbanisme et de développement.

La Région Ile de France a lancé dans les années 2000, avec le GRET comme opérateur, une coopération avec la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN) ainsi qu'avec les 9 communes qui la composent. Ce projet a abouti à la création d'une cellule d'appui aux services publics marchands située au niveau de la Communauté urbaine. Par ailleurs, les communes faisaient l'objet de financements spécifiques. En 2009, la CUN se dotait d'une cellule Etudes et projets. L'objectif de la Région était de donner à la Communauté urbaine une consistance institutionnelle dans le cadre d'une stratégie de rapprochement progressif des communes qui la composaient et en s'appuyant sur le dynamisme de certaines d'entre elles.

Les bailleurs de fonds bi- ou multilatéraux et la coopération décentralisée ont mis l'accent sur la formation des élus. Si l'ensemble de ces dispositifs de formation a été important, les collectivités locales doivent encore faire face à d'autres préoccupations, celles du financement, de la gestion financière et de la planification des actions en lien avec la programmation budgétaire.

L'intervention de l'aide extérieure dans les affaires communales tend à accorder de plus en plus d'importance à l'appui à la maîtrise d'ouvrage technique et financière tout en continuant à financer des équipements. Il semble en effet difficile qu'il y ait implication directe de sa part dans le domaine politique d'émergence d'une citoyenneté (cf. les déclarations du maire de Grenoble, lors du Forum pour la Coopération internationale des Collectivités, les 5 et 6 juillet 2010 à Paris, qui ne voyait pas la Coopération décentralisée se mêler de la politique locale des Collectivités du Sud). Cela étant, l'exemple de Nouakchott montre que les interventions extérieures peuvent difficilement faire abstraction des rapports de force politiques nationaux ou locaux qui doivent être pris en compte à bon escient. En retour, les activités extérieures ont un impact sur ces processus politiques à l'œuvre qu'il est nécessaire de savoir analyser afin de moduler les interventions.

Le secteur de l'eau

Dans un certain nombre de pays, les communes se sont vues attribuer le service public de l'eau. Si les politiques de décentralisation ne sont pas remises en cause en droit ou de fait, on peut imaginer que les collectivités locales auront -au fur et à mesure de leur structuration- un rôle croissant dans ce secteur. Leur rôle actuel ou potentiel, l'intérêt qu'il peut y avoir à ce que ces collectivités assument correctement leur rôle de maîtrise d'ouvrage ou les inconvénients que peuvent représenter l'insertion de la politique (locale) dans une gestion rationnelle de l'eau constituent un cas pratique tout à fait intéressant dans l'examen de la manière dont la décentralisation peut s'imposer. Encore faut-il qu'il y ait consensus pour reconnaître que l'eau est un bien public qui fait partie du compromis démocratique, donné comme objectif premier de la décentralisation.

La distribution d'eau est un secteur clé de réponse aux besoins des populations. Une réponse correcte à ce besoin est probablement l'un des enjeux lors des élections communales et pour asseoir la légitimité de ces nouveaux pouvoirs locaux.

Cela étant, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation, la maintenance et le renouvellement des équipements est un exercice ardu qui exigera des choix difficiles et des compétences aigues. Quel rôle confier, dans cette nouvelle configuration, aux associations d'usagers de l'eau ? Comment gérer l'ouverture ou la poursuite des contrats de gestion à de petits entrepreneurs privés ? Comment organiser les réseaux et répartir les points d'eau à l'échelle des nouveaux territoires communaux ?¹⁴.

Le financement des collectivités locales

Pour faire face à l'ensemble de leurs compétences, les collectivités locales en Afrique disposent de très faibles moyens et de ressources financières limitées.

D'un point de vue général, les ressources de l'ensemble des collectivités africaines ne représenteraient en moyenne que 5% des ressources étatiques (contre 10% pour l'ensemble des pays en développement). A ceci s'ajoutent des disparités très importantes entre grandes villes, collectivités urbaines et collectivités rurales.

« Les montants globaux des ressources font également ressortir les énormes disparités existant entre les pays d'Afrique. En 2005, il était estimé que le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élevait environ à 8,5 milliards d'euros, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud (82%), 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12%), 500 millions pour les pays d'Afrique subsaharienne (6%) »¹⁵.

Les ressources des collectivités locales

Les transferts de l'Etat

La décentralisation prévoit le transfert de ressources et un transfert financier vers les collectivités locales. *« Les transferts financiers qui se présentent en général sous la forme de dotations ou de subventions sont très souvent soit ineffectifs, soit insuffisants ou aléatoires (...), leur modicité et leur irrégularité handicapent les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences »¹⁶.*

Les ressources propres des collectivités locales

Il ne s'agit pas ici de décrire l'ensemble des taxes et des impôts constituant la fiscalité locale et les produits des prestations et services fournis par les collectivités locales en Afrique. Considérant la faiblesse des ressources propres des collectivités locales,

¹⁴ Ces questions sont issues assez directement des débats tenus lors de deux journées de discussions autour de la problématique des petits entrepreneurs privés, organisées par l'AFD et le GRET, les 30 et 31 août. Lors d'un séminaire de formation-réflexion organisé par l'AFD en 2000 sur « Développement local et décentralisation », J.P. Olivier de Sardan conseillait une grande modération dans le transfert de compétences, avec des objectifs modestes et progressifs et des modes de gestion se rapprochant des règles en vigueur, si celles-ci sont admissibles.

¹⁵ Demante M.J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

¹⁶ Hountondji M.M., Fournier C., *Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : le SAFIC, un instrument d'aide à la décision*, FENU, 2006.

et dans une perspective de développement de ces ressources, trois points méritent d'être relevés :

- Si le taux de recouvrement de l'impôt local est très inégal et variable selon les pays et les collectivités, sa levée est souvent confiée directement aux communes (Mali, Niger, etc.). D'aucuns pourraient penser que le phénomène de proximité (les citoyens acquittant en effet plus facilement leurs impôts en fonction de leur utilisation « locale ») garantirait son recouvrement effectif. Or, deux phénomènes semblent remettre en cause cette hypothèse.

Dans un souci « électoraliste », les élus ont tendance à ne pas développer voire à ne pas s'assurer de la bonne levée des impôts. Par ailleurs, la levée de certains impôts est parfois directement gérée (officiellement ou non) par les anciens responsables administratifs traditionnels (chefs de village, chefs de canton) pour le compte des collectivités locales. Si la levée de l'impôt par la chefferie est relativement efficace, en raison de la pression sociale, son reversement aux collectivités dépend très largement des relations entre cette chefferie et les élus locaux.

Ces deux constats peuvent en partie expliquer les variations du taux de recouvrement de l'impôt local, estimé à 50% en moyenne pour les pays sahéliens. Dans les cas favorables où les élus et le personnel communal sont plus avertis et entretiennent de bons rapports avec les autorités traditionnelles, le recouvrement peut être beaucoup plus élevé.

Enfin, on ne saurait négliger le fait que plus les habitants verront les réalisations concrètes des collectivités, plus ils seront enclins à payer l'impôt, car ils en percevront l'intérêt. A l'inverse, des luttes d'influence ou des désaccords entre divers groupes sociaux internes ou externes à la municipalité pourront conduire à des grèves d'impôt.

- L'absence de compétence sur le patrimoine foncier n'autorise pas les communes à bénéficier d'une taxe qui pourrait largement améliorer leurs ressources. Ce problème tient notamment à deux phénomènes. Dans le cas du Mali, les communes n'ont pas été créées sur une base territoriale. Dès lors, elles ne sont pas limitées géographiquement ce qui ôte à ces dernières le bénéfice d'une éventuelle taxe sur le foncier. Par ailleurs, peu de communes disposent d'un registre cadastral permettant d'identifier et d'assujettir les propriétaires des parcelles.
- Les communes sont donc tentées de faire peser sur l'usager captif des taxes dont le recouvrement est certain, tel que le paiement d'un droit de péage à tout véhicule qui pénètre sur le territoire communal, doublé même d'un droit variable, en fonction du nombre de passagers, dans le cas des transports en commun.

Les financements extérieurs

Les ressources des collectivités locales passent majoritairement par des financements extérieurs. Ainsi, la décentralisation au Mali serait financée à près de 90% par des fonds extérieurs¹⁷. Le cas du Mali est représentatif des autres pays de la zone.

¹⁷ Demante M.J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

A titre d'exemple, voici la composition du budget de la commune rurale de Diema au Mali pour l'exercice 2009 :

- Transfert de l'Etat : 10 millions de FCFA ;
- Ressources propres : 38 millions de FCFA (fiscalité locale : 27 millions de FCFA, recettes sur produits et services : 11 millions de FCFA) ;
- Subventions extérieures : 102 millions de FCFA (soit près de 70% de l'ensemble des recettes).

Points positifs et points négatifs

- Les dispositifs d'appui aux collectivités par l'aide extérieure dépendent de la réglementation de chaque pays et, selon les cas, l'Etat intervient ou non dans la redistribution des fonds alloués par les bailleurs. L'exemple du Mali est souvent cité. L'Agence nationale pour l'investissement des collectivités locales (ANICT) gère le Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT) qui regroupe les appuis de l'Etat et les contributions d'un certain nombre de bailleurs de fonds. Les ressources sont redistribuées aux communes sous la forme de subventions.

« Les évaluations montrent que le FICT a été un outil déterminant pour le démarrage concret de la décentralisation dans le pays. Il a permis aux collectivités de mettre en place rapidement des investissements »¹⁸.

- La part très élevée du financement extérieur des collectivités locales peut entraîner ces dernières à ne pas développer leurs ressources propres, ce qui risque de les maintenir dans une forme de dépendance à très long terme. Dans ce cas, c'est bien le développement des ressources propres qui constitue un effet de levier.

Si la décentralisation a normalement pour corollaire l'autonomisation financière des collectivités locales, un paradoxe peut être identifié au regard des conditions et des formes de l'appui financier extérieur :

- La majorité des appuis extérieurs a tendance à contourner les collectivités locales, tant sur le plan de l'évaluation des besoins que de la mise en œuvre de projets et de leur financement.

Dans la majorité des cas, les financements attribués dans le cadre de fonds d'investissements dépendent souvent des critères propres aux donateurs extérieurs et non des besoins évalués par les communes et des priorités retenues.

- Parallèlement, la part relative des financements pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la préparation de projets peut apparaître disproportionnée par rapport à celle réservée aux équipements nouveaux (sans parler des questions de leur entretien ou de leur renouvellement).
- A l'inverse, dans certains cas, les collectivités du Nord, partenaires, conditionnent leurs interventions, en matière d'investissement, à un apport équivalent de celles du Sud, lesquelles se révèlent dans l'incapacité de le faire.

18 Demante M.J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.

Les conditions d'accès à l'emprunt

L'emprunt constitue aujourd'hui, pour certains acteurs impliqués dans le processus, une option ouverte de développement de l'autonomie financière des collectivités locales. Mais les avis et les expériences sont partagés quand au réalisme de cette option au moins à court ou moyen terme :

- A l'heure actuelle et dans un futur proche, si les grandes métropoles urbaines sont susceptibles d'obtenir un financement par l'emprunt, les autres catégories de communes urbaines et encore plus les communes rurales ne semblent pas en mesure d'accéder à ce type de financement.
- La condition première en vue d'un financement par l'emprunt passera par la stabilisation du processus institutionnel et sa légitimation, par le développement des capacités de gestion et de programmation budgétaire, ainsi que par la capacité des collectivités à définir des programmes de développement.
- L'accès à l'emprunt dépendra également de leur capacité à développer et à pérenniser leurs ressources propres, sachant que la majorité des recettes des communes est aujourd'hui allouée à des dépenses de fonctionnement incompressibles. A noter que les collectivités maliennes, de par la loi, sont tenues de dégager de leur budget de fonctionnement une ligne affectée à l'investissement qui est susceptible à terme de constituer la contrepartie d'un emprunt.
- A l'heure actuelle, pratiquement aucune institution financière n'a prêté aux collectivités locales (hors métropoles urbaines). La question de l'interlocuteur se pose d'ailleurs : institutions de microcrédit, banques de développement, etc.

Dans le cadre du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), une étude parue en 2008 sur les capacités d'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne donne les éclairages et les orientations suivantes¹⁹ :

Points de constat

- Liée à la faiblesse des ressources propres des communes, en 2005, l'épargne des villes des 7 pays de la zone UEMOA et du Cameroun était estimée à 18 milliards de FCFA. Selon l'analyse du PDM, ces villes pourraient ainsi soutenir un endettement annuel d'environ 65 milliards sur 10 ans, au taux de 6,5%. Comparativement, en Afrique du Sud, l'épargne s'élevait pour la même année à 494 milliards de FCFA. Or, au-dessous d'un marché de 60 milliards, l'étude estime que les institutions financières ne sont pas prêtes à s'engager.
- Le nonaccès massif à l'emprunt des communes (en particulier des petites communes) s'explique, d'abord sur le plan institutionnel, par une définition trop imprécise ou trop étroite de leur compétences, ensuite sur le plan financier, par la faiblesse de leur capacité d'endettement, liée à la faiblesse de leurs ressources propres ainsi qu'à la quasi absence de transferts des ressources financière de l'État,

19 *L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne*, Revue Africaine des Finances Locales, bisannuel, n° spécial, juin 2008.

enfin par le peu de confiance dans l'organisation de leur maîtrise d'ouvrage ainsi que dans l'incertitude inhérente à des structures relevant du secteur public local. Ceci est d'autant plus vrai que ces collectivités locales sont jeunes et peu dotées en ressources pérennes.

Les possibilités d'emprunt

- Le recours à l'emprunt est considéré comme nécessaire et représente une réelle opportunité en vue de la mise en place d'infrastructures susceptibles de dynamiser les économies locales et de mettre à disposition les services collectifs de base.
- L'accès à l'emprunt est envisageable pour les grandes métropoles, eu égard à leur potentiel d'épargne, ainsi qu'à leurs potentialités économiques.
- Les petites communes ne pourraient accéder à l'emprunt que dans le cas d'un regroupement sous forme de mutualisation de petites et de moyennes communes, en vue de l'obtention d'un emprunt solidaire, qui permettrait ainsi de répartir l'apport de garanties et la charge financière entre elles.
- L'analyse recommande le recours à l'emprunt pour les collectivités locales, par le biais du marché obligataire et des banques de développement, qui s'avèrent plus avantageuses que les autres institutions financières.

Les conditions d'accès à l'emprunt

- Au niveau des communes, elles concernent le développement des ressources financières propres, de leurs ressources humaines et de leurs compétences techniques.
- Au niveau de l'Etat, peuvent être identifiées des mesures visant à une clarification des compétences des collectivités locales, un transfert des moyens financiers correspondants, l'apport d'une garantie auprès des institutions financières.
- Une action coordonnée de l'ensemble des acteurs : collectivités locales, Etat, partenaires au développement, institutions de crédit.

Le projet de création d'un Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV)

Porté par Métropolis, organisation qui regroupe 120 collectivités urbaines de taille importante à travers le monde, et initié par la Région Ile de France, ce fonds doit être alimenté par les ressources produites par les interventions d'un Fonds de mobilisation de capitaux (FMC) sur les marchés financiers. Il est prévu qu'il soit géré par la *City Financing Corporation* (CFC), organisme spécialisé dans le placement de fonds obligataires des villes américaines. L'objet du FMC serait de financer les villes et d'alimenter quatre fonds gérés principalement par le FMDV : un Fonds d'assistance technique, un Fonds de couverture des coûts de transaction des opérations financière, un Fonds d'urbanisation (études et mise au point de procédures d'urbanisation) et un Fonds de préparation de projets (études fiscales, etc.).

L'ambition de ses promoteurs est de profiter des ressources disponibles sur le marché international et, à l'échelle des villes, de réintroduire à la fois une préoccupation globale d'ingénierie et de planification urbaine ainsi qu'une dimension participative élargie.

De petites agglomérations seraient susceptibles de bénéficier des Fonds d'assistance technique et d'urbanisation mais le dispositif est essentiellement destiné aux villes principales des pays émergents. Il est, par conséquent, de peu d'intérêt immédiat pour les agglomérations qui intéressent l'approche qui nous concerne ici.

Cela étant, on peut retirer de ce projet l'idée que le financement communal des petites villes ou des gros bourgs ruraux requiert des instruments financiers très spécifiques (prêts à très long terme et à forte bonification, etc.) que sont susceptibles de proposer, par exemple, la finance islamique ou les Fonds souverains de certains pays émergents.

Les possibilités de développement de ressources propres : la prestation de services, le cas de l'eau

Afin d'assurer la fourniture des services de base (santé, éducation, eau, etc.) qui leur a été confiée dans le cadre de la décentralisation (celle-ci étant variable et plus ou moins bien définie selon les pays) et dans l'optique de la réduction de la pauvreté, les communes ont dû opter pour des modes de gestion appropriés.

Lorsque les communes se voient transférer la compétence de l'eau, elles deviennent propriétaires des installations existantes. En général, elles assument la prise en charge des nouveaux équipements, les cas de contrats de concession dans lesquels ce sont les entreprises exploitantes qui financent leurs installations étant –dans les collectivités locales qui nous intéressent– rares.

L'exemple du secteur de la fourniture d'eau permet d'examiner les modes de gestion traditionnels qui peuvent être mis en œuvre par les collectivités et d'en esquisser les avantages ou les contraintes en termes technique et financier.

Les deux modes de gestion principaux, la régie et la délégation de service, donnent chacun un positionnement et un rôle différents aux collectivités dans le domaine de la fourniture de services. Sur le principe, les communes décident de la stratégie sectorielle sur leur territoire et du mode de gestion des équipements et sont en charge du financement de nouveaux équipements. Sans aide spécifique, ces collectivités ont beaucoup de difficultés à définir techniquement un plan de développement des services de base en fonction de l'accroissement de la densité de population et, le cas échéant, ne peuvent pas financer des travaux d'extension.

La régie implique la prise en charge directe de la gestion de l'eau par la collectivité, qui est ainsi propriétaire des équipements et en charge directe de la gestion technique et financière du service. En principe, les collectivités confient la maîtrise d'ouvrage déléguée et l'ingénierie aux services déconcentrés de l'administration. Les limites constatées de ce mode de gestion sont bien connues :

- Manque de techniciens à même de concevoir et de gérer le système et le matériel (pompe, groupes électrogènes),
- Faiblesse des ressources de la collectivité et mode de gestion des recettes sur un mode administratif, incapacité d'entretenir et de prévoir le remplacement du matériel, provenant de projets étatiques ou de dons directs par l'aide extérieure (Coopération décentralisée, ONG, etc.),

A contrario, dans le cas d'**une délégation**, la collectivité (ou l'Etat directement lorsqu'il n'y a pas dévolution du service) confie à un opérateur tiers la gestion du service. Deux types de délégation sont identifiés :

La délégation à un Comité/Association d'usagers de l'eau (CUL/AUL)

- La règle veut que la commune délègue la gestion du service et des infrastructures à une association d'usagers (souvent pré-existante). Mais l'inscription des AUL dans les prérogatives des communes ne semble pas s'effectuer aussi facilement que cela, ce qui est facilement compréhensible.
- Selon les cas, la fixation du prix de l'eau revient à l'Etat (Sénégal) ou à chaque association d'usagers (Mali). Dans le cadre de la dévolution de compétence, elle devrait revenir à la commune.
- Les expériences mises en place montrent que les comités d'usagers parviennent à épargner des sommes importantes en vue de la maintenance, du remplacement et, éventuellement, de l'extension des installations, fonds mis en banque mais peu utilisés. Une piste de réflexion consiste à examiner dans quelle mesure cette épargne pourrait servir de garantie en vue de l'extension du réseau par l'obtention de prêts.

Au Burkina Faso, une structure associative des Comités d'usagers de la Région des Hauts Bassins et Cascades regroupant 41 Associations d'usagers mutualise la gestion des équipements et des fonds d'épargne. Entre autres avantages (fixation d'un prix de l'eau unique, organisation unifiée de la distribution et de l'entretien, appui technique), la mutualisation financière a déjà permis à certaines associations d'obtenir un prêt contre le gel des disponibilités.

L'accord politique qui fait supporter la part la plus importante des coûts de cette structure par les deux ou trois grandes communes qui la composent semble bien fonctionner.

- Si les comités d'usagers conduisent généralement à une gestion très saine des revenus de l'eau, ils ne sont en majorité pas formés à la planification de projets de développement et restent ainsi très statiques.
- Si ce système semble avoir atteint ses limites, on notera néanmoins des avancées spectaculaires dans la fourniture de l'eau par les collectivités grâce à la mise en place d'un système de contrôle (initié par la coopération allemande puis repris

par l'AFD) qui prévoit le financement sur le prix de l'eau d'un système d'audit externe permettant de conseiller et d'ajuster périodiquement les modalités de gestion du service géré par le comité d'usagers.

La délégation à un opérateur privé

- La commune confie le service à un opérateur privé et prévoit généralement un contrôle par une association d'usagers (Niger). Le matériel et les infrastructures peuvent être propriété de la commune ou de l'association mais des exemples d'implication de petits entrepreneurs privés dans l'investissement existent maintenant en divers endroits.
- En cas de prise de risque d'investissement, le prix de l'eau comprend les provisions pour amortissement qui, au bout de 7 ans en moyenne, permettent à l'opérateur privé de générer un bonus.
- La responsabilité de la qualité du service incombe à l'opérateur privé qui, pour se rembourser, doit assurer un service de qualité. L'Etat ou la commune fixe alors les tarifs, définit la politique de l'eau et veille sur les infrastructures.

Un système de redevance en faveur du propriétaire des équipements, appliqué à l'opérateur associatif ou privé, source de revenus dans la perspective de travaux d'extension du réseau par exemple paraît, sur le principe, aller de soi. Une autre solution consisterait dans l'application d'une fiscalité locale adaptée à ces exploitations.

Les actions de la coopération décentralisée

Les acteurs de la coopération décentralisée interrogés dans le cadre de ce travail ont surtout enrichi la réflexion quant aux types d'actions engagées dans le cadre de la coopération décentralisée française.

Afin de replacer cette coopération dans un contexte plus global et de mieux appréhender son poids et son positionnement dans le cadre de l'APD, quelques éléments institutionnels et quelques chiffres paraissent nécessaires.

Articulation globale et volume de la coopération décentralisée française

Le volume de la coopération décentralisée²⁰

- Les 26 régions, plus des trois quarts des départements et la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de nombreuses moyennes et petites villes mènent des activités à l'international.
- 724 collectivités territoriales françaises mettent en œuvre des projets de coopération à l'international, soit 2 198 projets répartis dans 32 pays (avec une forte concentration sur trois pays : Sénégal, Mali et Burkina Faso).

20 L'ensemble des données présentées sont issues du site internet CNCD (Atlas des coopérations décentralisées) et du rapport *Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux*, novembre 2009.

- En 2008, on estime à 115 millions d'euros (au minimum) les fonds des collectivités territoriales consacrés aux partenaires en développement (APD) et à 230 millions les dépenses globales effectuées à l'international par ces dernières.
- De 2006 à 2009, l'APD des collectivités territoriales françaises en Afrique est passée de 28 à plus de 50 millions d'euros. Pour 2009, l'APD en France est évaluée à plus de 7 milliards d'euros par l'OCDE.

L'évolution de la réglementation

- La **loi Oudin** (2005) autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement (E&A), des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'E&A, à hauteur de 1% des ressources affectées à ces services.
- La **loi Thiollière** (2007) permet aux collectivités locales (et à leurs groupements) de signer des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération et d'aide au développement et de financer des actions à caractère humanitaire.

L'articulation globale et la coordination de la coopération décentralisée²¹

- La revendication de l'autonomie des collectivités locales rend difficile leur articulation et leur coordination.
- Le **MAEE** appuie l'action des collectivités locales à travers la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (**DAECT**). Cette délégation :
 - Coordonne et veille à la coordination des stratégies et actions de l'Etat, d'une part, et des collectivités locales en matière de coopération décentralisée, d'autre part.

Six engagements sont pris par l'Etat dans le cadre des Orientations françaises pour l'action internationale des Collectivités territoriales : la sécurisation de l'action internationale des collectivités ; l'appui à leur coordination et à leur mutualisation par le cofinancement de projets mutualisés ; la mise à disposition d'un espace de dialogue au sein de la Commission nationale de la coopération décentralisée ; le cofinancement de projets ; la promotion de la coopération décentralisée auprès des institutions européennes et internationales ; le soutien des processus de décentralisation et d'amélioration de la gouvernance locale.

- Collabore aux actions des collectivités locales par la mise en place de programmes triennaux de cofinancement. Pour la période 2010-2012, plus de 16,5 millions d'euros seront apportés au titre du cofinancement par le MAEE et couvriront 173 projets (dont 96 dédiés au développement économique ainsi qu'à la gouvernance locale en Afrique et 77% à l'Afrique subsaharienne), pour un coût global de 84 millions d'euros (dont plus de 35 millions portés par les collectivités).

21 Eléments issus de l'étude de capitalisation : Brunet F., *Enseignement des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises, Savoirs communs* n°3, AFD et CUF, mars 2008.

- Cités Unies France (**CUF**), structure d'information et de coordination des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée :
 - Anime et coordonne l'action des collectivités locales dans le domaine de la coopération décentralisée au travers de groupes pays et, de plus en plus, par le biais d'approches transversales.
 - Développe et assure les liens avec les grandes institutions et avec les organismes avec lesquels elle est liée par le biais de conventions : MAEE, AFD, CNFPT, ONG (Coordination Sud, CRID, pS-Eau, etc.).
 - Informe les collectivités et les acteurs de la coopération décentralisée au travers notamment des Journées de la coopération décentralisée et de publications périodiques et thématiques.
 - Participe activement (notamment par la rétrocession d'une partie de ses cotisations) à l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (**CGLU**), qui tend à développer les relations et mutualiser les actions des collectivités au plan mondial.

L'articulation entre la coopération décentralisée et l'AFD

Les interventions de l'AFD en faveur des collectivités du Sud peuvent s'effectuer, soit en financement direct sur prêt à une grande collectivité ou à un opérateur local, soit via la Facilité de coopération décentralisée en faveur d'actions de coopération décentralisée.

Les liens entre l'AFD, CUF et les collectivités françaises se sont fortement développés depuis quelques années. Ils ont pris la forme d'accords de partenariat qui en fixent les domaines et les modalités. Le partenariat avec CUF vise à l'échange d'informations et la conduite de réflexions communes, à l'appui des collectivités locales françaises ou du Sud dans leurs recherches de financements européens ou internationaux. Les domaines d'intérêt commun varient selon les interlocuteurs de l'AFD. Deux domaines semblent privilégiés : l'eau et l'assainissement ainsi que l'assistance technique et le renforcement institutionnel des collectivités partenaires. On y trouve également la santé, la protection de l'environnement, le développement urbain, etc. Sont prévus des possibilités de co-financement ainsi que des échanges d'information et des concertations sur les secteurs d'intérêt commun.

L'« état d'esprit » des collectivités françaises à l'égard de leur action à l'international

Les préoccupations des collectivités locales françaises en matière d'action « à l'international »²² montrent que l'appréhension que ces dernières ont de leurs relations avec leurs partenaires s'inscrit dans une réflexion générale tout à fait intéressante.

Elles portent d'abord sur l'aspect humain et interculturel de la relation, entre citoyens et populations de territoires aux réalités différentes. Le développement

22 Etude « L'Agenda 21 et les actions internationales des collectivités », AFD et Région Ile de France, 2009.

durable en est une composante importante, dans la perspective d'une meilleure coordination entre leurs services. Les collectivités s'interrogent également sur les interrelations entre le mondial et le local (le « glocal »), sur les représentations qu'elles se font du fonctionnement et du développement des sociétés du Sud. Un lien est établi avec la communauté immigrée, ce qui conduit à des interrogations sur le sens que peuvent avoir les contextes socio-culturels des pays d'origine de ces populations pour les collectivités du Nord. Enfin, elles souhaitent approfondir la dimension participative, le type de gouvernance, la nature de la société civile, ou encore, les relations avec les pouvoirs publics du Sud.

Les effets de la coopération décentralisée sur la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales partenaires

Une première série de réflexions et d'évaluations porte sur les effets de la coopération décentralisée en lien avec les dimensions politique et territoriale de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités, une seconde sur ses dimensions organisationnelle et technique.

Ces réflexions sont le fruit d'échanges avec :

- Des responsables de services de coopération internationale de collectivités territoriales :
 - Région Ile de France, à travers son partenariat avec la communauté urbaine de Nouakchott en Mauritanie,
 - Conseil général du Val de Marne, à propos de son partenariat avec la commune de Zinder au Niger.
- Une ONG, CORENS, partenaire de la région Nord-Pas de Calais, dans le cadre de son partenariat avec les intercommunalités et le chef-lieu du cercle de Diéma au Mali.
- Une délégation malienne composée du maire de la ville de Diéma et d'un technicien, directeur du centre de formation à la décentralisation du cercle de Diéma (Mali).
- Des opérateurs, à partir de documents de capitalisation d'expériences et d'évaluation²³.

Coopération décentralisée et développement d'une démocratie locale

Les interventions extérieures n'ont pas pour objet de s'immiscer dans la politique locale. Cela étant, elles ont de toute façon un impact sur celle-ci dans la mesure où leur appui fait bouger les rapports de force en présence, avec les effets d'aubaine que cela peut entraîner.

23 On citera deux documents principaux : Mestre C., Banaon N., *Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso*, CIEDEL, 2009. F3E, Cités Unies France (CUF) et le PAD Maroc dans le cadre d'une capitalisation d'expériences : *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?*, Synthèse, avril 2009.

Les échanges, le partage d'expériences et l'appui institutionnel

Au titre de la coopération décentralisée, les partenariats peuvent permettre de multiplier les échanges, les partages d'expériences entre élus, équipes techniques et partenaires des collectivités du Nord et du Sud.

Les collectivités du Sud sont ainsi susceptibles de mieux appréhender les effets d'un système basé sur la reconnaissance d'un intérêt général commun, sur un territoire, qui dépasse le cadre de la division « traditionnelle » des sociétés.

Mais pour cela, encore faut-il disposer d'outils d'analyse du contexte social, politique et culturel et prendre en compte l'état des rapports de force existants, sans vouloir strictement reproduire les approches spécifiques aux sociétés développées.

On pourrait imaginer que les contacts directs entre élus, qui rencontrent partout des problèmes similaires de persuasion, de prise de décision, etc., apportent une aide aux élus du Sud ; pourtant on constate que les comités de pilotage mis en place (qui constituent les dispositifs « politiques » des partenariats) ne marchent généralement pas bien (exemple du Burkina Faso).

On notera alors l'importance de conclure des partenariats entre collectivités de même niveau (communes, régions) si ces correspondances existent. C'est ainsi que le niveau « région » ou « cercle » n'existe pas dans tous les pays.

Dans le cadre des processus inachevés de décentralisation, l'appui institutionnel auprès des collectivités peut constituer un élément essentiel pour la construction de leur légitimité puisque l'efficacité de la maîtrise d'ouvrage participe largement de l'affirmation du rôle de ces structures. Si cette forme d'action de la coopération décentralisée tend à se développer et s'impose progressivement comme une priorité, elle n'est pas à l'heure actuelle formalisée et peine à s'opérationnaliser dans la mesure où ces dernières ont quelques difficultés à appréhender la problématique de ce type d'appui²⁴.

Développement du patrimoine communal et de la capacité de maîtrise d'ouvrage

Le contournement des collectivités

L'instauration de relations apaisées et confiantes entre les élus et la société civile pour la définition de politiques et le suivi des actions mises en œuvre est la condition de l'ancrage d'une démocratie au niveau local.

Si, depuis quelques années, les projets de coopération décentralisée encouragent ou conditionnent leur appui à ce processus, la majorité des actions de coopération décentralisée ignorent et contournent les collectivités locales. Ce phénomène est particulièrement visible pour les communes rurales et remet partiellement en cause le processus de décentralisation.

²⁴ Mestre C., Banaon N., *Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso*, CIEDEL, 2009.

Le développement de structures d'appui et de formation au niveau local

Si la formation « directe » par les collectivités du Nord des élus et des équipes techniques des collectivités locales dans le domaine de la décentralisation tend à se développer, peu à ce jour prévoient la formation de formateurs locaux à même de mieux transmettre et d'adapter les notions en jeu. On peut citer en exemple l'appui à la mise en place du centre de formation à la décentralisation du Cercle de Diéma au Mali, basé sur ce modèle.

De la réalisation isolée à la prise en compte de l'ensemble des besoins

La forme la plus courante de la coopération décentralisée se caractérise par des réalisations ponctuelles : la construction et la mise à disposition d'infrastructures, à même d'améliorer les conditions de vie des populations (construction d'écoles, de centres de santé, de puits, de latrines, etc.).

Les processus de décentralisation et la reconnaissance progressive des compétences des collectivités participent au développement d'une nouvelle approche, fondée sur la mise en place de conventions entre les collectivités, dont la première étape prévoit la définition de programmes d'actions coordonnées, tenant compte de l'évaluation des besoins pour l'ensemble de la collectivité. Mais les demandes sont souvent établies en projetant la chance qu'elles soient acceptées par la collectivité du Nord et celle-ci cherche trop souvent à déterminer selon quels enjeux ces demandes sont établies, si bien qu'il est difficile d'établir un diagnostic en commun (Mestre C., Banaon N.).

Vers un appui à la programmation et à la gestion d'actions coordonnées

Dans l'optique de la définition et de la mise en œuvre de programmes d'actions coordonnées, les acteurs de la coopération décentralisée commencent à fournir un appui technique aux collectivités. L'appui à la capacité de maîtrise d'ouvrage des élus et des techniciens, déjà évoquée, tend à se développer, mais est encore très peu formalisée.

Dans ce cadre, la sensibilisation et l'appui au pilotage de projets constituent un enjeu fondamental de l'autonomisation des collectivités locales.

L'autonomisation financière

Si la responsabilisation des collectivités locales du Sud passe inéluctablement par leur autonomisation financière, on constate que les collectivités du Nord les contournent souvent lorsqu'il s'agit de gérer les fonds engagés.

Dans le cas de réalisations isolées comme de programmes d'actions, la désignation de la collectivité en tant que maître d'œuvre est encore très marginale. Cette fonction est en effet confiée à un opérateur (ONG locale ou extérieure) désigné ou fortement influencé par la collectivité du Nord. Ce constat explique en partie pourquoi la plupart des fonds de la coopération décentralisée n'est pas intégrée aux budgets des collectivités bénéficiaires. Si l'opérateur en question est une ONG, on

peut imaginer une plus grande proximité avec la commune, appelée logiquement à confier directement à cet l'opérateur la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Cette approche n'est pas propre aux collectivités du Nord agissant dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans un souci de contrôle de l'utilisation des fonds de l'aide, les bailleurs (l'UE notamment) conditionnent leur intervention au fait que les fonds ne soient pas alloués directement aux collectivités, mais gérés par des opérateurs pour leur bénéfice.

Si on peut comprendre les raisons qui motivent les bailleurs à opérer ce contournement, les collectivités ne pourront toutefois jamais, dans ces conditions, être en mesure d'exercer pleinement leurs compétences et se déresponsabiliseront.

Pérennisation des réalisations et des actions

Dans le cas de la réalisation d'infrastructures, leur maintenance et leur entretien sont peu ou pas assurés par les collectivités bénéficiaires. La faiblesse de leurs ressources explique en grande partie ce problème. Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure un bâtiment ou un équipement qui a été donné, à la différence d'un appui à l'achat des ces derniers par les collectivités, influence le degré d'attention porté à sa maintenance.

La question de la pérennisation des infrastructures pose également celle du dimensionnement des projets d'infrastructures en fonction des ressources mobilisables par les collectivités pour leur maintenance.

D'autre part, l'action de la coopération décentralisée ne peut que s'inscrire dans un temps long, gage de pérennité et d'appropriation des actions. Or, il ne semble pas totalement sûr que les collectivités du Nord aient toujours pour objectif la mise en place de systèmes de gestion ou le transfert effectif de compétences.

Conclusion

Le mouvement de décentralisation en Afrique francophone en est encore à ses prémisses, mais pour que de réelles avancées se fassent jour, de nombreuses questions restent à résoudre, parmi lesquelles :

Comment peut-on caractériser **l'émergence d'une citoyenneté communale** et comment se met-elle en place ? Cet objectif constitue-t-il la priorité d'une politique de décentralisation ou est-il subordonné à l'objectif de développement local ? Les législateurs ont-ils intégré l'idée d'une évolution vers une démocratie qui se ferait par paliers successifs ?

De quelle manière s'effectue l'accompagnement de la coordination des interventions extérieures et de la maîtrise d'ouvrage qui revient aux collectivités et comment l'améliorer ?

Que peut-on ajouter aux réflexions générales déjà existantes sur **des modalités fiscales innovantes**, adaptées aux réalités socioculturelles et territoriales des collectivités en Afrique ?

De quelle manière les questions stratégiques que se posent les collectivités françaises, en matière de coopération décentralisée sont-elles traitées en termes opérationnels : demandes des acteurs de leur propre territoire (entreprises, ONG, migrants, etc.) vis-à-vis de l'international, cohérence entre les activités sur leur territoire et leurs interventions extérieures, perception de l'écart par rapport à des sociétés qui restent éloignées (difficulté, par exemple, de transposer des méthodes d'études de faisabilité ou d'évaluation de projets de pays développés) ?

Ces sujets seront traités par Epargne Sans Frontière dans le prolongement du groupe de travail réuni au premier semestre.

Bibliographie

- *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?*, F3E, Cités Unies France (CUF) et le PAD Maroc, synthèse, avril 2009.
- *L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne*, La Revue Africaines des Finances Locales, biannuel, n° spécial, juin 2008.
- *Atelier sur l'amélioration de l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'ouest et du centre*, synthèse générale, BOAD PDM, juillet 2009.
- G. Blundo, *La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploitation empirique*, Revue de l'APAD, n° 23, 24 : La gouvernance au quotidien.
- Brunet F., *Les Partenariats AFD – Collectivités Locales Françaises – Guide méthodologique*, AFD, septembre 2008.
- Brunet F., *Enseignement des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises*, Savoirs communs n°3, AFD et CUF, mars 2008.
- Demante M.J., *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique*, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008.
- Demante M.J., *Crise, développement local et décentralisation dans la région de Gao (Mali)*, IRAM, 2004.
- Dussaux V. Noblot C., *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, PsEAU AFD, avril 2010.
- Hountondji M.M., Fournier C., *Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : le SAFIC, un instrument d'aide à la décision*, FENU, 2006.
- Husson B., *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au sud et à l'est*, CIEDEL.
- Husson B., Diawara (M), *Evaluation de la coopération décentralisée Franco-Malienne*, MAE, février 2003.
- Leclerc-Olive M., *Ethique et coopération internationale*, in Les sociologies critiques du capitalisme Paris, 2002.

- Leclerc-Olive M., *Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentales ou légitimité politique* in Lebeau Y., Niane B., Piriou A., de Saint Martin M. *Acteurs émergents et États en Afrique*. Karthala, 2003.
- Lemelle J.P., *Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006, ExPost, AFD, 2008.*
- Mestre C., Banaon N., *Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, 2009.*
- Mohamadou A., *Décentralisation et pouvoir local au Niger, IIED (Institut International pour l'Environnement et le Développement), dossier n°150, juin 2009.*
- Olivier de Sardan J.P., *Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche, paru dans Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux, Bulletin de l'APAD n°16.*
- Pougnaud P., *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, MAE, DgCiD, décembre 2008.*