



UNDESA



FENU



Gouvernement
du Rwanda

Conférence ministérielle

***Renforcement des capacités des leaders
pour la Gouvernance décentralisée et la Réduction de la pauvreté
en Afrique sub-saharienne***

Kigali, RWANDA, 6–8 Juin 2005

**Le Rôle des Collectivités territoriales
dans le Développement local**

**Pour une fourniture de services et d'infrastructures
qui tient compte des populations pauvres**



**Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU)
United Nations Capital Development Fund (UNCDF)**

Unité du Développement Local (UDL)

Juin 2005

Le rôle des Collectivités territoriales dans le développement local. Pour une fourniture d'infrastructures et de services qui tient compte des populations pauvres *

Sommaire

Ce document traite du rôle des gouvernements locaux / collectivités territoriales dans les PMA. Il s'agit d'un sujet crucial, parce qu'il est de plus en plus démontré que des investissements soutenus en infrastructures locales constituent des facteurs essentiels de réduction de la pauvreté. A cela s'ajoute le fait que la croissance économique et les infrastructures physiques ont un impact potentiel très important à la fois sur la réduction de la pauvreté et sur la croissance économique, à condition que les acteurs locaux soient pleinement impliqués dans les processus décisionnels et dans la gestion et l'entretien des infrastructures.

Les gouvernements centraux n'ont pas la capacité d'apprécier pleinement la diversité des conditions locales ni d'évaluer les besoins et les capacités locales. Par contre, les gouvernements locaux / collectivités territoriales ont des avantages comparatifs certains, dans la mesure où ils sont parfaitement renseignés par rapport aux besoins et aux priorités locaux, en vertu de leur proximité aux usagers locaux et de la pression exercée sur eux de la part de leurs populations en matière de reddition des comptes et de transparence. Cependant, les gouvernements locaux présentent aussi de nombreuses faiblesses, surtout à cause du manque de clarté des cadres réglementaires existants au sujet de leurs compétences précises, de la pénurie de leurs ressources financières, de leurs relations verticales avec les ministères sectoriels et aussi pour le manque de ressources humaines.

Le document présente et analyse aussi les principaux enseignements que le FENU tire de ses activités au cours des dernières années, dans le contexte des Programme de Développement Local (PDL) mis en place dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne, qui visent à donner aux gouvernements locaux / collectivités territoriales un rôle crucial en matière de maîtrise d'ouvrage du développement local et d'atteinte des Objectifs de développement du millénaire (ODM), par le biais de la fourniture d'infrastructures. Un certain nombre d'innovations introduites et appuyées par les PDL – en matière notamment de planification, de financement et de budgétisation – sont présentées et analysées, avec quelques exemples tirés d'un certain nombre de pays africains où le FENU intervient.

« Une fois correctement munis de capital humain, d'infrastructures et de la jouissance des droits fondamentaux dans une économie de marché, les hommes et les femmes peuvent, par leur initiative personnelle, obtenir un emploi productif et correct. Quand les infrastructures, les besoins de santé et l'éducation sont largement disponibles, les pays, même pauvres, peuvent participer à la division mondiale du travail d'une façon qui encourage la croissance économique, relève le niveau de vie et accroît la complexité technologique de l'économie »
(NU, *Investir dans le Développement*, Rapport du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005)

* Ce document a été préparé par Angelo Bonfiglioli, conseiller technique principal, avec les contributions de Kadmiel Wekwete, Directeur LDU, et de Roger Shotton et Joyce Stanley, conseillers techniques régionaux.

** Dans ce document, les termes 'gouvernements locaux' et 'collectivités territoriales' sont utilisés d'une manière interchangeable.

1. CE QUE LES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES ACTUELS DEMONTRENT

Les politiques qui ont été mises en place à partir du début des années 1990 dans plusieurs pays en voie de développement, particulièrement dans les Pays les Moins Avancés (PMA), et les résultats de plusieurs programmes/projets en voie d'exécution d'agence multi- et bi-latérales apportent de manière claire trois types de preuves :

- (i) *Des investissements soutenus en infrastructures¹ constituent des facteurs essentiels pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique.* Cela est particulièrement vrai en Afrique sub-saharienne, où la productivité des autres secteurs est invariablement affectée par la faiblesse des infrastructures et des services. Par exemple, il a été démontré que les infrastructures réduisent les coûts que les pauvres doivent payer pour des services publics : pour les mêmes services (par exemple, l'accès à l'eau potable), les ménages pauvres vivant dans des zones mal desservies doivent payer entre 5 et 16 fois plus que les autres ménages vivant dans des zones bien desservies. Les populations pauvres utilisent une proportion considérable de leurs revenus (et de leur temps) pour avoir accès aux services de base. L'impact des infrastructures en matière de réduction de la pauvreté s'avère encore plus important quand et où il peut être évalué par le biais d'indicateurs qualitatifs. En plus, il apparaît de plus en plus évident que si les infrastructures apportent une contribution à la croissance économique, la croissance économique elle-même contribue au développement des infrastructures. Le *Rapport sur le Développement dans le monde 2004* a souligné le fait que les conditions de vie ne peuvent pas s'améliorer, si les groupes pauvres n'accèdent pas à des services abordables et de bonne qualité en matière de santé, éducation, eau, assainissement et électricité. Sans cela, il n'y aura pas « de liberté de la maladie ni de l'analphabétisme » – les deux principales manières qui peuvent permettre aux pauvres de sortir de leur pauvreté.
- (ii) *L'impact des infrastructures physique sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté est particulièrement importante si :*
 - Les investissements reflètent les priorités, les contraintes et les besoins locaux, et sont conçus de manière à tenir compte des usagers pauvres (par exemple, par la création d'emplois, la réduction des coûts et des prix, l'intégration de l'éducation et du renforcement des capacités, l'établissement de subventions capables effectivement de cibler les pauvres, etc.).
 - Des initiatives parallèles sont prises en d'autres secteurs d'une manière coordonnée.
 - Des mesures d'accompagnement sont prises en matière de réformes institutionnelles pour améliorer la contribution des infrastructures à une croissance équitable et pour garantir la transparence, la reddition des comptes et une saine compétition, et pour augmenter la bonne gouvernance, et résoudre des problèmes spécifiques liés à la corruption.

¹ La notion d'*infrastructure* se réfère à la fois aux *infrastructures économiques*, c'est-à-dire l'adduction d'eau, l'énergie, le transport, les télécommunications, l'assainissement et la collecte des ordures, la protection contre les inondations, le drainage et l'irrigation, et aux *infrastructures sociales*, c'est-à-dire l'école, les centres médicaux et les hôpitaux, les clubs sportifs et les associations culturelles.

- Les acteurs économiques locaux sont en mesure d'entreprendre des initiatives appropriées susceptibles de répondre aux besoins locaux.
 - L'accent est mis sur la gestion et l'entretien des ouvrages et des infrastructures, y compris par rapport au recouvrement des coûts, pour sécuriser les investissements et les rendre durables.
 - Les coûts de transaction sont réduits et les échanges commerciaux sont facilités.
- (iii) *Les infrastructures sont susceptibles de produire des effets escomptés, avec l'implication des parties prenantes locales (surtout les élus locaux) et le secteur privé* : En effet, il apparaît clairement que les investissements en infrastructures sont particulièrement efficaces quand les parties prenantes sont pleinement impliquées dans les processus décisionnels et dans la gestion des infrastructures. Cette efficacité est d'autant plus grande si :
- Des mesures d'accompagnement ont été mises en place pour garantir la participation des communautés dans le choix des priorités et dans l'exécution des activités.
 - Des organisations non gouvernementales (ONG) locales ont été créées et sont capables de fournir une assistance appropriée aux acteurs locaux.
 - Le secteur privé peut apporter sa contribution à la fourniture des infrastructures dans un contexte administratif et technique clair.
 - Les gouvernements locaux / collectivités territoriales bénéficient d'un mandat précis dans le cadre de la décentralisation, reçoivent des responsabilités, des ressources et des compétences claires, et disposent de toute l'information appropriée. Cela constitue un facteur particulièrement important : en effet, d'après la loi, les collectivités territoriales ont la responsabilité de définir les systèmes et les cadres concernant les services de transport public, le développement foncier, les infrastructures qui ne sont pas fournies par des compagnies, tous les services publics généraux, et les problèmes spécifiques des groupes marginaux et des couches pauvres de la population (par rapport, par exemple, au manque de routes, le taux élevés de mortalité infantile et maternelle, les taux élevés de mortalité infantile à cause de maladies hydriques, etc.).

2. GOUVERNEMENTS LOCAUX ET FOURNITURE D'INFRASTRUCTURES

2.1 LES AVANTAGES COMPARATIFS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les gouvernements centraux n'ont pas la capacité d'apprécier correctement la diversité des conditions locales ni d'évaluer les besoins et les moyens locaux. Leur personnel peut disposer d'un niveau de formation supérieur et d'une expérience plus grande, mais ne peut offrir que des services éloignés et coûteux. En plus, d'un point de vue macro-économique, les faits montrent que tout au long des dernières décennies, les gouvernements centraux ont consacré des ressources insuffisantes aux infrastructures rurales (routes, infrastructures économiques, marchés, etc.) et aux services sociaux (éducation, santé, eau potable, assainissement, etc.).

Au contraire, les gouvernement locaux / collectivités territoriales, avec leur mandat spécifique en matière de gestion du développement local et des finances municipales, ont des avantages comparatifs certains en vertu de leur connaissance des situations locales, surtout par rapport aux groupes sociaux pauvres et marginaux:

- Mieux que le gouvernement central, les collectivités territoriales connaissent les besoins locaux. Elles sont capables d'identifier les groupes pauvres, de respecter les identités sociales locales, de valoriser les formes locales d'action collective et d'entraide, d'appuyer des processus d'inclusion sociale et de prendre les mesures qui correspondent aux variations locales comme aussi aux préférences, aux normes et aux exigences locales en matière de fourniture de services et d'infrastructures.
- En vertu de leur meilleure connaissance des réalités locales et de leur capacité d'adapter les services publique à ces réalités, les gouvernement locaux peuvent allouer les ressources d'une manière plus efficace – en ajustant, par exemple, les produits et les services aux besoins des populations.
- Les élus locaux sont confrontés à des pressions démocratiques de la part de leur électorat au sujet des petites infrastructure de base (pistes rurales, centres de santé, écoles primaires, etc.) qui sont susceptibles de mieux atteindre les groupes pauvres, alors que de gros investissements (routes goudronnées, hôpitaux spécialisés, etc.) tendent plutôt à toucher une clientèle de non-pauvres. Les populations locales peuvent s'engager politiquement dans le développement local (en demandant une plus grande transparence et reddition des compte, par exemple) dans la mesure où elles sont effectivement impliquées dans le processus décisionnel concernant la fourniture des infrastructures.
- Les gouvernements locaux peuvent assurer une fourniture efficace de services publics pour la simple raison qu'au niveau local il y a peu de possibilités pour des économies d'échelle.
- Par rapport aux organisations communautaires, enfin, les gouvernements locaux sont à même de mieux appuyer des initiatives de réduction de la pauvreté d'une certaine envergure (les agences de développement et les institutions financières ont des difficultés à travailler avec un grand nombre de petites et différentes organisations).

En résumé: les gouvernements locaux jouissent d'une plus grande *efficacité allocative* (par rapport à la capacité d'allouer des ressources correspondantes aux priorités et aux besoins locaux) et d'une plus grande *efficacité productive* (par rapport aux coûts liés à la fourniture des services). Les collectivités territoriales peuvent assurer une fourniture de services efficace et durable, à condition que leur maîtrise d'ouvrage en matière de développement local soit reconnue et garantie.

2.2 LIMITES DE LA DECENTRALISATION, FAIBLESSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Le rôle potentiel des gouvernements locaux est affecté négativement par un nombre de limites des politiques de décentralisation et du processus de leur mise en application, comme aussi par des facteurs internes et externes.

Limites de la décentralisation

- De manière générales, les lois de la décentralisation comportent des cadres réglementaires imprécis, vagues et contradictoires, avec des relations confuses entre les collectivités territoriales et les ministères techniques et, d'une manière générale, continuent à appuyer l'emprise du gouvernement central sur les affaires locales et/ou à relativiser l'importance de l'appui/conseil et de l'allocation de ressources.
- La décentralisation peut conduire à une plus grande corruption dans la mesure où elle peut créer de nouvelles formes de patronage et favoriser l'accumulation du pouvoir de la part des élites traditionnelles ou des personnes influentes locales.
- Les réformes de décentralisation peuvent conduire à un certain degré d'injustice (par exemple, quand elles renforcent certaines disparités régionales) en rendant les gouvernements locaux responsables du système de financement et de fourniture d'infrastructures.
- Dans les PMA, les ressources qui sont transférées aux gouvernement locaux sont assez petites : elles permettent aux administrations locales à peine de survivre, et très peu est laissé à la production de services publics locaux. Par ailleurs, l'administration sectorielle, intervenant à une échelle plus vaste, peut offrir des services meilleurs et plus rentables.

Faiblesses des gouvernements locaux

- Les gouvernements locaux disposent de ressources humaines, financières et logistiques inadéquates et leur personnel manque généralement de capacités techniques et managériales essentielles. Tout cela peut avoir un impact négatif sur la qualité des services publics.
- Par rapport aux décisions les plus importantes en matière de développement local, les gouvernements locaux sont obligés à continuer à garder des relations verticales (subordonnées) avec les ministères et les départements sectoriels.
- Les fonctions des collectivités territoriales en matière de fourniture d'infrastructures peuvent entrer en collision avec les rôle des organisations communautaires et de la société civile.

Les résultats de cette analyse sont clairs : dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, malgré l'existence de cadres légaux plus ou moins favorables, les élus locaux ne sont pas encore en mesure d'avoir un rôle significatif en matière de développement local et ne sont pas encore pleinement impliqués dans la fourniture des infrastructures et des services publics. En plus, leur pouvoir de prise de décision et d'exécution est encore très limité.

Dans de nombreux cas, malgré l'ensemble des réformes entreprises, au lieu de recevoir pouvoir et ressources, les conseils communaux n'ont qu'un rôle consultatif

vis-à-vis des représentants des services déconcentrés de l'administration de l'état. Leurs responsabilités en matière de fourniture de services publics sont très limitées, alors qu'une responsabilisation effective constitue une conditions indispensable à la mise en œuvre de toute initiative visant à réduire l'exclusion sociale et à alléger la pauvreté locale. Cependant, pour citer le *Rapport du Développement dans le Monde de 2004*, que les gouvernements locaux) que les gouvernements locaux « assument ou pas leurs responsabilités (en matière de services de bases aux groupes pauvres), en fournissant ces services, en prenant en charge leurs coûts, en établissant le cadre réglementaire, en assurant le suivi et l'évaluation et en assurant l'information, leurs opérations de base devraient étayer, et non pas saper des services effectifs ».

3. ENSEIGNEMENTS TIRES PAR LE FENU PAR RAPPORT A LA FOURNITURE D'INFRASTRUCTURES

3.2 QU'EST-CE QU'UN PDL?

Un *Programme de Développement Local* (PDL) est un terme général pour désigner une stratégie de programmation locale ou, si l'on veut, un instrument stratégique intégré. Il a été expérimenté par le FENU dans environ 25 pays (particulièrement en Afrique), avec un impact considérable non seulement sur la fourniture des services, sur le renforcement des capacités et la lutte contre la pauvreté au niveau local, mais aussi sur les politiques nationales.

Les objectives de la stratégie du PDL en matière de renforcement des capacités est de::

- Développer des procédures et des systèmes de qualité (par exemple, pour un système holistique de planification et de budgétisation) gérés par les autorités locales, en renforçant, en conséquence, la capacité de ces organes à fournir ces services d'une manière optimale;
- Introduire ces approches ensemble avec des ressources budgétaires réelles, en permettant un processus d'apprentissage pratique.

Le but ultime du PDL est de montrer que des arrangements institutionnels appropriés peuvent effectivement responsabiliser les populations pauvres, renforcer leur participation dans la vie politique locale, réduire la pauvreté et favoriser la croissance économique. Un PDL a quatre caractéristiques majeures :

- *Un accent sur les institutions territoriales*: Un appui au développement institutionnel des collectivités territoriales et des organisations communautaires et à leur relations, dans des zones prioritaires.
- *Des pratiques et des procédures novatrices* : L'amélioration des procédures et des pratiques pour la planification et la budgétisation locales, les marchés, l'exécution, la gestion et le suivi, comme aussi pour l'amélioration de l'efficacité, l'efficience et l'imputabilité des organes locaux dans des activités de lutte contre la pauvreté (surtout par la fourniture d'infrastructures et la gestion des ressources naturelles).
- *Un instrument financier lié à un système de performance* : L'attribution aux gouvernements locaux / collectivités territoriales d'un appui budgétaire permettant d'allouer aux organes locaux des allocations régulières, transparentes

et durables – des allocations qui sont liées à un ensemble de mesures de performance convenues de manière conjointe, considérés aussi comme des mesures incitatives pour le renforcement des capacités locales.

- *Un impact sur les politiques* : La définition sur un ensemble d'activités 'pilotes' qui puissent avoir un impact sur les politiques et qui puissent être répliquées à une échelle plus large – ces activités étant mises en œuvre par le biais d'organes et de procédures statutaires (plutôt que par la création de structures parallèles). L'approche vise à la fois à donner un appui dans la réflexion des réformes et à les mettre en œuvre, et cela en matière de décentralisation et de gouvernance locale, de décentralisation fiscale et de fourniture de services locaux, et dans le secteur public local.

3.3. APPROCHES NOVATRICES POUR LA FOURNITURE D'INFRASTRUCTURES

LE FENU met l'accent sur les avantages comparatifs des collectivités territoriales pour appuyer la gouvernance démocratique. A la suite d'une analyse approfondie des véritables faiblesses locales, le FENU, appuie l'introduction de toute une gamme de pratiques novatrices dans la planification, le financement, la gestion, la supervision et le suivi des initiatives de développement pour la réduction de la pauvreté.

a) Innovations institutionnelles

Dans tous les programmes du FENU, les gouvernements locaux ont la maîtrise d'ouvrage du développement local. Cependant, cela ne signifie pas que d'autres acteurs institutionnels ne soient pas pris en compte. En effet, il n'y a pas de division nette entre types de services publics et niveaux de gouvernement, et plusieurs niveaux de gouvernement peuvent être impliqués dans la fourniture de plusieurs services et infrastructures et les mêmes services peuvent nécessiter l'implication de plusieurs niveaux institutionnels.

Appuyer un réseaux d'acteurs institutionnels

Une fourniture décentralisée d'infrastructures exige la mise en place d'un réseau d'acteurs institutionnels à partir de trois principes essentiels: le principe de *subsidiarité*, à partir duquel toutes les activités de planification et d'exécution des activités sont liées aux niveaux institutionnelles les plus proches à la base, en vertu des avantages comparatifs de chaque institution; celui de *complémentarité*, à partir duquel chaque niveau institutionnel doit fonctionner dans son propre domaine en fonction de ses propres responsabilités; et enfin le principe d'*équité*, à partir duquel toutes les parties prenantes locales disposent de légitimité et d'une reconnaissance légale.

Renforcer la coordination entre gouvernement central et collectivités locales

Les collectivités territoriales ne peuvent pas être considérées comme des organisations indépendantes (pas même semi-autonomes); bien qu'elles soient libres d'agir sans l'accord formel du centre dans les domaines les concernant, les collectivités territoriales doivent entretenir des relations étroites avec le gouvernement central. Mises en place par le centre, les collectivités territoriales ont besoin de sa supervision politique et de son appui technique, conformément au principe dit de l'équilibre des pouvoirs

→ Au **MALI**, dans le contexte d'un projet d'appui aux communes rurales de la Région de Mopti, le FENU a donné un appui à la Direction Nationales des Collectivités Territoriales (DNCT) du Ministère de l'Administration Territoriale

et des Collectivités Locales pour l'aider à identifier ses propres besoins et priorités et définir des stratégies et un plan d'action pluri-annuel.

→ Au **RWANDA**, dans le contexte d'un nouveau d'appui au développement communautaire dans la Province de Byumba, le FENU a établi un partenariat avec le Fonds Commun de Développement (FCD), une agence gouvernementale en charge de transférer des ressources financières (du Gouvernement central et des donateurs) aux gouvernements locaux. Les contributions du FENU sont ciblées géographiquement (Province de Byumba) et sont gérées par le FCD en fonction d'un certain nombre de principes convenus d'avance entre les deux parties et qui pourraient aussi avoir un impact sur les pratiques du FCD au niveau du territoire national tout entier. Dans le projet du Rwanda, le FENU capitalise les leçons tirées à partir d'un projet similaire au Mali, avec l'implication de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

→ En **UGANDA**, le Programme de Développement des Districts, soutenu par le FENU, opère dans le cadre du « Plan d'Action National pour l'Élimination de la Pauvreté » en se fondant sur quatre piliers : (i) créer un environnement favorable à la croissance et la transformation économiques; (ii) assurer la bonne gouvernance et la sécurité; (iii) accroître directement la capacité des pauvres à augmenter leurs revenus, et (iv) améliorer directement la qualité de vie des pauvres. Le gouvernement et le FENU se sont mis d'accord sur un certain nombre de directions et de thèmes pour la réduction de la pauvreté par le biais du développement d'institutions, de systèmes, de programmes et d'opérations de gouvernance locale de haute qualité: planifications et budgétisations coordonnées et participatives; amélioration des revenus locaux; répartition selon le 'genre'; et renforcement des pouvoirs des administrations locales en matière de justice. Voici quelques-unes des questions que le programme doit aborder: (i) la participation réelle de tous les acteurs locaux, notamment les marginalisés (femmes, jeunes, groupes de fermiers etc.) à la planification et à la budgétisation, dans les conseils locaux; (ii) l'amélioration qualitative des plans de développement stratégique coordonnés dans les gouvernements locaux et celle de leur concordance avec les budgets, afin d'aboutir à un plan stratégique unique avec un seul budget. Les composantes essentielles du projet ont été répliquées par un projet du Ministère du Gouvernement Local (*Programme de développement des Gouvernements Locaux*). Le projet d'appui mis en place par le FENU est devenu maintenant un projet à couverture nationale.

Consolider les relations horizontales entre collectivités locales

Pour pouvoir avoir une efficacité durable, les collectivités locales doivent établir et/ou consolider des relations horizontales entre eux mêmes (principe de l'inter-communalité) de manière à pouvoir traiter de manière concertée les problèmes communs concernant la fourniture d'infrastructures et de services. Cette collaboration peut permettre de réduire certains coûts et d'améliorer la qualité des services.

→ En **MAURITANIE**, le nouveau projet dans la Région (Wilaya) de l'Assaba appuie des procédures de planification et de budgétisation de 21 communes. En partenariat avec le PNUD, le projet appuie aussi le Collectif des Maires de l'Assaba pare rapport à leur rôle en matière de représentation et de communication

→ Au **MALAWI**, il a été établi un système de 'jumelage' entre districts, en particulier entre les districts qui ont déjà acquis une certaine expérience et les nouveaux districts. Des voyages d'étude ont été organisés; des agents techniques ont apporté une contribution cruciale en matière de renforcement des capacités.

Promouvoir des interactions avec les organisations communautaires

Le projets du FENU soutiennent la mise en place d'interactions 'proactives' entre les collectivités territoriales et les niveaux de base de la vie politique. Les groupes d'intérêt, les groupements d'usagers, les associations ou les réseaux ont un profond impact sur la force, la réceptivité et l'efficacité des institutions.

→ Au **NIGER**, les deux projets de Mayahi et de Nguigmi qui interviennent respectivement dans l'Est et au Centre du pays, appuient 13 communes dans la planification et la mise en œuvre d'activités de développement local. Cependant, le fait de mettre l'accent sur la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, ne signifie certainement pas que les projets négligent d'appuyer aussi les institutions locales, à la fois au niveau des villages et de 'grappes' de villages homogènes. Cette architecture institutionnelle permet de mettre en œuvre des mécanismes de planification participative dans des zones géographiques où (comme dans le cas de Nguigmi), la densité démographique des populations pastorales et agro-pastorales est de 0.6 personnes/km².

→ En **UGANDA**, au **MALAWI** et en **TANZANIE**, le processus de planification des programmes de développement local est basé sur une approche participative 'ascendante' et les plans de développement constituent les bases des plans des différents niveaux de gouvernements locaux. Dans ces trois pays, les gouvernements locaux opèrent en étroite collaboration avec les ONG et les organisations paysannes et communautaires pour établir des plans d'action villageois qui, par la suite, sont incorporés dans les plans des districts.

Renforcer le partenariat entre le secteur public et privé au niveau local

Un nombre croissant de projets du FENU appuie ce partenariat : le secteur privé assure des ressources financières et administratives, alors que les gouvernements locaux assurent les réglementations et le suivi. Cette forme de partenariat peut permettre la fourniture des services d'une manière efficace et la création des infrastructures qui correspondent aux besoins locaux. Cependant, il faut tenir compte du fait que, d'une part, ce partenariat est susceptible de réduire certains coûts pour toucher les groupes pauvres; et que, d'autre part, il peut aussi impliquer des services plus coûteux (au moins par rapport à ceux qui sont fournis par des services publics).

Ce partenariat comporte aussi d'autres problèmes. Le secteur privé a en effet tendance à éviter les zones pauvres, marginales ou inaccessibles, comme aussi les zones économiquement ou politiquement instables. Les collectivités territoriales, par ailleurs, ne sont pas toujours capables d'entamer des négociations avec le secteur privé. L'option du partenariat public-privé dans les zones rurales doit donc tenir compte de ces problèmes et peut partiellement permettre de définir toute une gamme de mesures appropriées (par le biais de subventions ou de mesures incitatives) que les gouvernements devraient prendre pour mieux diriger les investissements privés vers les zones rurales.

→ Au **MALI**, quand le FENU a démarré en 1999 un projet dans la Région de Tombouctou, les quelques rares entrepreneurs n'étaient pas en mesure, ni d'un point de vue légal ni d'un point de vue technique, de travailler avec les collectivités territoriales. En effet, d'après la loi, seulement des entreprises officiellement reconnues et payant le TVA, peuvent répondre aux appels d'offre des collectivités pour la construction d'infrastructures ou la fourniture de services. Au début du projet, quelques marchés ont été obtenus par des larges entreprises basées dans la capitale Bamako (à environ 1.500 km de Tombouctou) ou dans d'autres grande villes. En plus, toujours au début du projet, les capacités techniques et managériales des entrepreneurs locaux étaient très faibles. Cependant, la situation a changé de manière significative tout au cours du projet (1999-2005). Attirés par les possibilités créés par l'appui financier régulièrement octroyé aux collectivités territoriales, un certain nombre d'entrepreneurs nationaux ont établi des antennes à Tombouctou même. Le FENU n'a pas organisé des sessions de formation spéciales à l'intention de ces entrepreneurs. Mais, en utilisant les services locaux du Trésor pour transférer les fonds réservés aux collectivités territoriales et en appuyant seulement les investissements intégrés dans les budgets locaux, le FENU a contribué à créer un environnement légal propice, qui a directement favorisé l'introduction de procédures de marché claires et transparentes.

→ En **TANZANIE**, le partenariat entre le public et le privé a été développé par le biais d'un projet de routes, identifié par les communautés locales et basé sur l'utilisation du travail local. Le gouvernement a mis en place un cadre institutionnel et légal approprié pour un type de planification participative, qui a permis d'identifier le projet; par la suite, des entrepreneurs privés ont été impliqués dans la construction de sections de la route qui nécessitaient un équipement approprié; les membres de la communauté ont participé avec leur travail rémunéré (cela leur a permis non seulement d'augmenter leurs revenus familiaux, mais aussi de participer directement à la réalisation de l'ouvrage).

b) Innovations en matière de planification et de budgétisation

Planification participative

L'un des principaux enseignements qu'on peut tirer des projets du FENU est que les collectivités territoriales sont bien placées pour éviter des erreurs de planification qui peuvent limiter l'accès aux infrastructures et aux services de la part des populations, surtout les couches pauvres et marginales de la société, et pour donner satisfaction aux priorités locales. Ces hypothèses impliquent le fait que (i) les élus sont capables de réagir positivement aux demandes de la base; (ii) les procédures de planification et de budgétisation permettent la participation populaire; et (iii) les organes locaux disposent du pouvoir discrétionnaire d'allouer les ressources.

Budgétisation basée sur la performance

Les collectivités territoriales doivent faire face à la forte demande en matière d'infrastructures et de services et leurs faiblesses augmentent encore plus l'énormité des défis. Aujourd'hui à la lumière de l'importance fondamentale des infrastructures et des services en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté, on adopte de plus en plus (surtout dans les économies en transition) un processus combiné de planification et de suivi (processus dit de 'la budgétisation basée sur la performance').

→ Au **MOZAMBIQUE**, le FENU appuie les gouvernements locaux dans les Provinces de Mampula et de Cabo Del Gado de manière à: (i) rendre optimales toutes les sources de financement qui sont à la disposition des gouvernements locaux en matière d'infrastructures; (ii) utiliser tous les moyens pour la fourniture de services et d'infrastructures; et (iii) adopter un processus qui permet de mesurer les coûts et l'efficacité de cette fourniture.

Budgétisation participative

Tous les projets du FENU soulignent l'importance du processus de préparation des budgets annuels des collectivités territoriales. Des mesures concrètes visent à favoriser la participation d'un grand nombre d'acteurs institutionnels locaux (y compris les groupes pauvres et marginaux) dans le processus de 'budgétisation participative' (par le biais d'analyses du budget local, le suivi des dépenses et des investissements publics, et le suivi de la fourniture des services).

→ En **OUGANDA**, les '*Principes directeurs pour une planification participative harmonisée*' ont été développés à partir d'expériences qui assurent les liens entre la planification stratégique et les budgets. Les plans des districts sont holistiques, bien intégrés, et tiennent compte des liens entre secteurs et des disparités entre genres; ils incluent une analyse de la pauvreté et des problèmes environnementaux, comme aussi ils présentent les priorités des conseils locaux et des communautés. Ces plans sont liés aux plans nationaux tri-annuels glissants. Malgré le fait qu'ils soient définis en fonction des priorités nationales en matière de lutte contre la pauvreté et des budgets, ces plans expriment aussi les priorités locales

c) Innovations financières

Subventions discrétionnaires

Un élément capital de tous les projets du FENU est l'allocation de dotations pluri-annuelles et prévisibles en faveur des gouvernements locaux / collectivités territoriales pour une utilisation discrétionnaire dans le cadre des domaines de dépenses bien établies. Le système rend les collectivités locales capables non seulement de planifier et d'entreprendre un certain nombre d'activités de développement local privilégiées, mais aussi de définir une 'vision de développement' du long terme, au-delà de l'horizon annuel. Cette approche a un très grand intérêt dans la mesure où elle donne aux acteurs institutionnels locaux des incitations à participer aux processus de planification et de budgétisation.

→ L'allocation de dotations annuelles en faveur des collectivités territoriales est durable à partir de l'analyse : (i) des niveaux actuels des dépenses publiques (santé de base, éducation, routes, agriculture et développement rural) qui pourraient être déléguées aux collectivités locales ; et (ii) des niveaux probables de l'aide des donateurs (environ 80-90% des dépenses 'investissement' des budgets dans la plupart des PMA) en faveur des mêmes activités.

→ L'approche du FENU souligne aussi le fait que les fonds ne dépassent pas les capacités d'absorption locales – à la fois pour la demande et la fourniture – à savoir : (i) les capacités des collectivités locales à planifier, budgétiser et gérer les initiatives; (ii) les capacités du secteur privé local et des services techniques à fournir biens et services; (iii) les capacités des organes communaux et des communautés à gérer et entretenir les ouvrages. Toutes ces considérations appuient l'argument de dotations relativement modestes.

L'expérience du FENU suggère des dotations annuelles d'environ US\$ 1,5 – 3 par personne, au moins au début du processus. Cela représente bien entendu des sommes bien modestes par rapport aux taux annuels 'budget de développement per capita' qui dans les PMA sont estimés à US\$ 20-50.

Un système 'à cascade'

Le dispositif financier que le FENU appuie est aussi un système 'à cascade', dans la mesure où les collectivités territoriales transfèrent une partie de leurs dotations aux niveaux communautaires inférieurs, pour bien exprimer le principe des responsabilités fonctionnelles partagées.

→ Au **RWANDA**, le nouveau projet qui couvre l'ensemble des Districts de la Province de Byumba a mis en place un instrument financier, qui tient compte non seulement des différents aspects de la pauvreté locale, mais aussi les responsabilités des différents niveaux des institutions décentralisées rwandaises (à savoir le District, le Secteur, et la Cellule). Ainsi, le *Fonds de Développement local* comprends très composantes distinctes et complémentaires:

- La composante *DevDis* (développement du District) donne aux autorités locales du District la capacité institutionnelle, techniques et financière de concevoir, préparer et réaliser leurs investissements, en particulier ceux qui concernent les infrastructures et les services.
- La composante *DevSec* (développement du secteur) et la composante *DevCel* (développement de la cellule) donnent aux organes locaux (conseil de Secteur et de Cellule) les capacités techniques et financières susceptibles d'appuyer des investissements, y compris dans le domaine des infrastructures économiques collectives et des services sociaux.

→ En **UGANDA**, le District doit automatiquement verser 65% de ses propres dotations aux 'sous-comtés', et chaque sou-comté doit, à son tour, verser 65% de son budget au niveau de gouvernement inférieur, à savoir 'la paroisse'.

Equitable allocations of funds

Le FENU soutient un système d'allocation des ressources qui met l'accent sur l'équité et la transparence : le système permet de faire une pondération pour assurer un certain degré d'égalisation fiscale entre collectivités territoriales plus riche et plus pauvres.

→ En **UGANDA**, l'allocation des ressources a pris en compte les critères suivants : taux de mortalité infantile, population en âge scolaire et étendue du territoire, chaque critère ayant un poids différent.

→ Au **NIGER**, le FENU a utilisé les cinq critères suivants pour l'attribution du Fonds d'Appui Local (FAL). Il s'agit de : (i) la démographie, (ii) le niveau d'équipement initial, (iii) l'enclavement, (iv) les potentialités économiques et (v) la fragilité écologique. Ce système de classification privilégie la dimension 'pauvreté des potentialités', qui a un lien direct avec la dimension pauvreté monétaire (revenu). La répartition du FAL entre les différentes communes a favorisé celles qui sont les moins nanties sur les quatre derniers de ces cinq critères.

Des allocations équitables de fonds

Le FENU appuie un système d'allocations financières, qui souligne l'équité et la transparence : cela permet un système de 'dosage' qui garantit un certain degré d'égalisation fiscale entre les collectivités territoriales les plus riches et les plus pauvres.

→ En **UGANDA**, l'allocation des ressources est faite à partir des critères démographiques (85%) et fonciers (15%), chaque critère ayant un poids financier différent.

D'une manière générale, les projets du FENU adoptent la formule d'allocation des fonds qui a été retenue au niveau national. Ainsi, par exemple:

→ En **UGANDA**, la formule est définie dans la Loi portant le Gouvernements locaux de la manière suivante : [population 20%] . [mortalité infantile 40%] . [population en age scolaire 25%] . surfaces 15%]; mais par la suite, à cause des problèmes rencontrés, la formule à été simplifiée ainsi: [population 85%] . [surface du territoire 15%].

Cependant, dans les pays où il n'y a pas encore de formules, les projets du FENU mettent en place des approches pilotes.

→ Au **MALAWI** il y a, à la base, une distribution égale du fonds des districts, de manière à garantir une certaine uniformité entre districts; par la suite, une formule basée sur la population, l'accès aux services et les indicateurs de pauvreté déterminent les autres aspects concernant le volume des allocations. La formule a été établie en consultation étroite entre le Ministère du Gouvernement local concerné et les districts.

Conditions minimales et système d'allocations basé sur la performance

Une importante innovation de plusieurs projets du FENU est la correspondance établie entre le financement des collectivités territoriales et leur performance institutionnelle et administrative. Cela vise à assurer que les transferts fiscaux donnent des incitations pour améliorer la performance des collectivités non seulement par rapport aux revenus, mais aussi par rapport aux dépenses et aux aspects généraux de l'administration locale. Cette mesure nécessite : (i) la définition de conditions minimales permettant aux collectivités d'avoir accès aux subventions; (ii) l'établissement de mesures de performance pour ajuster la subvention de base par le biais de majoration ou de réductions.

→ En **UGANDA**, le FENU a travaillé en collaboration avec le Ministère du Gouvernement Local pour établir une modalité comportant des incitations à la performance. La subvention était mise à la disposition des collectivités locales à condition d'avoir rempli un certain nombre de conditions. En plus, les subventions ont été ajustées à la lumière des résultats de l'évaluation de la performance des collectivités, en fonction de principes généraux concernant la planification, les marchés, le système de gestion financière, etc. Le Ministère avait la charge de faire connaître au public les conditions que les autorités locales devaient remplir, le volume de leurs allocations initiales et l'incidence budgétaire de leur performance. Les membres du Conseil eux-mêmes ont donné une importance croissante à la performance de leur personnel. Le système a fonctionné sans faille depuis presque neuf ans.

Décentralisation fiscale

La décentralisation fiscale implique la participation des secteurs dans le processus de décentralisation. Par le canal de la fourniture de fonds sectoriels directement aux gouvernements locaux, un véritable processus de délégation des responsabilités est ainsi mis en place, que les projets du FENU appuient activement.

→ En **UGANDA**, ce processus a été mis en place dans 33 districts : les ministères fournissent une portion du budget en tant que subvention conditionnelle (entre 80-90%) basée sur les priorités sectorielles, avec le restant 10-20% donné aux districts pour être utilisé à leur discrétion. Par exemple, si le secteur de la santé a donné ses 80% pour les cliniques, le gouvernement local utilise ses 20% pour l'équipement de la clinique, les médicaments, le matériel hospitalier, etc. Le principe de base est que les districts doivent disposer de fonds discrétionnaire pour prendre en charge des dépenses qui ne sont pas incluses dans les plans sectoriels.

d) Innovation en matière de renforcement des capacités locales

Le débat portant sur les capacités locales est vaste. On souligne le fait que le gouvernement central ne peut déléguer des pouvoirs substantiels aux institutions et aux élus locaux car ceux-ci n'ont pas les capacités techniques de base, surtout en matière de fourniture d'infrastructures et de services. Cependant, au cœur de l'approche du FENU est l'accent sur le renforcement de les capacités des collectivités territoriales à planifier, mettre en œuvre, gérer et évaluer les politiques et les stratégies de développement local, comme aussi les capacités des associations de la société civile. Le principe de base est que les autorités locales ne pourront pas développer des capacités techniques réelles sans une quelconque forme de transfert effectif d'autorité et de ressources.

Le processus de décentralisation est dangereusement ambivalent. Si ce processus n'est pas géré avec soin et si les aptitudes adéquates ne sont pas renforcées ou consolidées, les vertus (de la décentralisation) peuvent se muer en leurs contraires, l'inefficacité se substituant à l'efficacité recherchée, l'irresponsabilité au souci d'une gestion mieux maîtrisée, la dépendance maintenue à l'autonomie attendue. Dans ce scénario pessimiste, les procédures d'obligation redditionnelle sont toujours limitées ou insuffisamment appliquées, et la participation de tous les acteurs locaux est rarement satisfaisante.

Cela rejoint la vision selon laquelle la décentralisation est une restructuration des rôles des différents échelons du gouvernement. La décentralisation n'est pas une transaction « à somme nulle » entre le gouvernement central et les collectivités territoriales ou organes locaux. Au lieu de fournir des services, le gouvernement central devrait réglementer et surveiller la qualité (par exemple, en termes d'efficacité et d'équité) des services fournis par les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux.

Le renforcement efficace des capacités peut être considéré comme un composé d'éléments multiples s'adressant à tous les acteurs locaux

- (i) *Les organes démocratiques locaux (gouvernements locaux/collectivités Territoriales), dont le rôle consiste à planifier, programmer, budgétiser, mettre en œuvre et suivre les différents aspects du développement local, ainsi qu'exercer un 'contrôle de légalité'. Cela inclut leur capacité à répondre*

aux priorités et besoins locaux; à fournir une assistance technique et financière. et à offrir des services à moindre coût.

- (ii) *Les services gouvernementaux déconcentrés* (à la fois à l'échelon régional et départemental), dont le rôle consiste à fournir l'appui technique nécessaire aux autorités locales. Le débat actuel insiste sur la nécessité de soutenir les services déconcentrés: il est ainsi admis qu'il existe plus de complémentarité que de contradiction entre déconcentration et décentralisation.
- (iii) *Les organisations de la société civile locale* (y compris ONG, organisations villageoises, associations de femmes et de jeunes, groupes d'intérêt— tels que les associations d'éleveurs, les chefs traditionnels etc.) dans leur rôle (potentiel) de participation active à l'identification, la conception, la mise en œuvre et le suivi des activités de développement de même qu'à la prestation de services techniques.

→ En **UGANDA**, le FENU a appuyé l'introduction d'un ensemble de modules de formation, par le biais d'une approche qui a permis aux autorités locales d'exprimer leurs propres besoins en matière de formation. Des modules de formation appropriés ont été préparés à l'intention des entrepreneurs, de prestataires des services locaux et des ONG en vertu de leur rôle crucial en matière de fourniture de services. Enfin, on a aussi aidé l'introduction du concept de 'mentor', par lequel des niveaux supérieurs de gouvernement local fournissent un appui/conseil aux niveaux inférieurs – l'utilisation de cette approche a contribué à améliorer la communication entre différents niveaux institutionnels. Un total de vingt-six modules de renforcement des capacités ont été développés, pour traiter plusieurs thèmes, y compris les problèmes du genre, de la gestion financières, des marchés, etc. Au début, des institutions nationales privées sont sélectionnées et acceptées pour impartir les formations et les gouvernements locaux reçoivent un 'menu' de choix, à la fois par rapport aux thèmes et aux formateurs. Par la suite, les autorités locales font leur choix, en tenant compte de leurs propres exigences. C'est le FENU qui a introduit cette approche, et ensuite le Ministère l'a institutionnalisée. Une suite intéressante concerne maintenant l'appui à une approche axée sur le développement économique local, par laquelle le gouvernement local assure au secteur privé des conditions favorables aux investissements.

→ Au **MALI**, le Projet d'Appui aux Communes Rurale de Mopti a élaboré, au cours des dernières années, différents modules de formation à l'intention de tout un ensemble d'acteurs institutionnels locaux, pour couvrir des thèmes très variés (y compris la planification, la gestion financières, la maîtrise d'ouvrage des communes, l'état civile, etc.)

4. CONCLUSION

VUE GENERAL ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Pour tout un ensemble de raisons, quand la responsabilité de planification et de fourniture est déléguée aux gouvernements locaux, les infrastructures et les services sont gérés et entretenus d'une manière plus efficace de manière à bénéficier les groupes pauvres au long terme :

- *Des pressions locales plus importantes:* D'une manière générale, les collectivités locales, contrairement aux agences gouvernementales centrales, doivent faire face à des demandes et à des requêtes quotidiennes de la part de leurs populations pour assurer le fonctionnement et l'entretien adéquat des ouvrages locaux.
- *Des engagements budgétaires récurrents:* L'intégration au niveau local entre plan et budget garantit qu'à long terme le budget récurrent correspond au programme d'investissement et garantit ainsi la durabilité des interventions.
- *L'implication des communautés :* Les organes locaux sont généralement mieux placés pour négocier avec les organisations communautaires locales au sujet des responsabilités partagées en matière d'entretien et de suivi.
- *Une possibilité pour rendre plus permanentes les institutions :* En tant que fournisseurs d'infrastructures et de services, les organes statutaires des collectivités locales jouissent d'une permanence plus grande que toute autre institution locale, comme par exemple les ONG, qui sont très dépendantes de l'aide variable des bailleurs de fonds.

Les infrastructures peuvent apporter une très grande contribution à l'atteinte des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), surtout ceux qui concernent la santé et l'éducation, en augmentant le volume des productions, en réduisant les coûts et les prix, en améliorant le niveau d'éducation et de santé, en réduisant le temps consacré à l'obtention de l'eau ou du bois, etc. Cependant, comme le *Rapport sur le Développement dans le monde 1994* remarque, le défi principal consiste à passer d'une démarche qui met l'accent sur l'augmentation de la *quantité* des infrastructures à une démarche qui améliore la *qualité* des infrastructures et des services.

A partir de cette perspective plus large, la décentralisation et la gouvernance démocratique constituent essentiellement des problèmes de nature économique et politique plus qu'administrative. Elles permettent d'améliorer le développement des économies locales, la fourniture d'infrastructures et de services au niveau local, l'accès des populations aux ressources naturelles productive et leur contrôle comme aussi de promouvoir des formes élargies d'inclusion sociale et de renforcer la société civile.

PRINCIPALES REFERENCES

"*Le Pouvoir des Pauvres. Gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté* " (FENU, 2003)

"*Terres des Pauvres. Gouvernance environnementale locale et gestions décentralisée des ressources naturelles*" (FENU, 2004)

"*Local Government Initiative. Pro-poor Infrastructure ad Service Delivery in Rural Asia*" (UNCDF, 2004)

"*Initiatives des Gouvernements Locaux. Infrastructures et services pour les pauvres en Afrique sub-saharienne*" (FENU, 2004)

"*Infrastructure & service delivery through local development programmes. Guidelines and Lessons learned*" (UNCDF, sous-presse, traduction française en préparation)

Rapport sur le Développement dans le monde 1994 '*Infrastructures pour le Développement*' (Banque Mondiale,1993)

Rapport sur le Développement dans le monde 2004 '*Mettre les services de base à la portée des pauvres*' (Banque Mondiale, 2003)