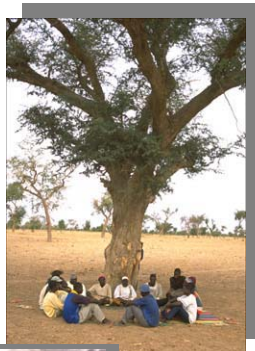




# Gouvernance Décentralisée et Développement Local



## *Un itinéraire de réflexion*

2<sup>ème</sup> Version révisée

Angelo Bonfiglioli,  
FENU



Janvier 2005

# **Gouvernance décentralisée et développement local**

*Un itinéraire de réflexion*

**Angelo Bonfiglioli,  
FENU**

**Fonds d'Équipement des Nations Unies  
United Nations Capital Development Fund**

**Janvier 2005**

# Introduction

Ce document vise à donner une première initiation aux agents de développement, aux responsables de projets de développement, aux représentants des services techniques de l'Etat et d'organisations non-gouvernementales et aux leaders communautaires sur les principaux concepts et réflexions concernant la gouvernance décentralisée et le développement local.

Le document est organisé en trois parties, chaque partie comportant dix questions essentielles.

- ❑ **La première partie** présente les notions-clés (à savoir, décentralisation, déconcentration, gouvernance, bonne gouvernance, etc.) et les principaux défis de la gouvernance locale (surtout par rapport à la réduction de la pauvreté).
- ❑ **La deuxième partie** se concentre sur le profil des Collectivités territoriales, en analysant les niveaux, les rôles, la structure et les moyens des Collectivités ainsi que leurs rapports avec les structures administratives étatiques.
- ❑ Enfin, **la troisième et dernière partie** traite du rôle actuel et potentiel des Collectivités territoriales décentralisées en matière de développement local. Elle analyse, en particulier, les instruments de planification locale, les moyens financiers dont les Collectivités territoriales doivent disposer pour financer leur développement, et les caractéristiques principales du renforcement des capacités locales.

Le texte principal comporte de nombreux encadrés présentant des exemples spécifiques du système décentralisé au niveau de différents pays. La perspective dominante est celle des pays de tradition juridique francophone d'Afrique occidentale et centrale, encore que quelques exemples de pays de l'Afrique de l'Est de tradition anglophone ou d'Europe soient aussi présentés.

En conclusion, le document comprend un ensemble de 'lectures' recommandées, qui permettent de mieux approfondir certaines problématiques particulièrement intéressantes à partir d'une perspective plus large.



# Gouvernance décentralisée et développement local

## Table des matières

### **PREMIERE PARTIE**

#### **Décentralisation démocratique et Gouvernance locale 6**

1. Qu'est-ce que c'est la déconcentration ? 7
2. Pourquoi déconcentrer ? 7
3. Qu'est-ce que c'est la décentralisation ? 8
4. Pourquoi décentraliser ? 8
5. Quels sont les rapports entre décentralisation et déconcentration ? 8
6. Qu'est-ce qu'on entend par « bonne gouvernance » ? 9
7. Pourquoi appuyer la bonne gouvernance locale ? 10
8. Est-ce que la bonne gouvernance peut contribuer à réduire la pauvreté ? 10
9. Quels sont les principaux risques de la décentralisation ? 12
10. Quels sont les principaux défis de la décentralisation ? 13

### **DEUXIEME PARTIE**

#### **Les Collectivités territoriales 14**

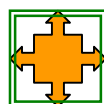
11. Qu'est-ce que c'est une Collectivité territoriale ? 15
12. Quels sont les avantages comparatifs des Collectivités territoriales ? 16
13. Quels sont les différents niveaux des Collectivités territoriales ? 17
14. Qu'est-ce que c'est une administration communale ? 21
15. Quelles sont les caractéristiques de l'administration communale ? 21
16. Quelles sont les principaux organes de l'administration communale ? 22
17. Qu'est-ce qu'on entend par développement institutionnel ? 24
18. Qu'est-ce que la décentralisation fiscale ?  
Quels sont les moyens financiers de l'administration communale ? 25
19. Quelles sont les relations entre Collectivités locales  
et les structures de l'Etat ? 29
20. Qu'est ce qu'on entend par tutelle ? 30

### **TROISIEME PARTIE**

#### **Collectivités territoriales et Développement local 33**

21. Quel est le rôle des Collectivités territoriales par rapport  
au développement local ? 34
22. Quels sont les principes essentiels de la distribution des compétences  
entre les différents échelons du gouvernement ? 35
23. Qu'est-ce qu'on entend par renforcement des capacités locales ? 36
24. Quelles sont les caractéristiques de la planification locale ? 38
25. Quels sont les instruments de planification d'une Collectivité territoriale ? 40
26. Est-ce que les Collectivités territoriales peuvent contribuer  
au développement économique local ? 43
27. Quelles sont les conditions externes qui permettent  
aux Collectivités territoriales d'assumer leurs rôles ? 44
28. Quelles sont les conditions minimales que les Collectivités territoriales  
devraient remplir pour avoir accès à des subventions externes ? 45
29. Comment allouer des subventions aux Collectivités territoriales ? 46
30. Pourquoi et comment évaluer la performance  
des Collectivités territoriales ? 47

<b>LECTURES</b>	<b>49</b>
<b>Lecture 1 :</b> Sur la décentralisation, ses avantages et ses inconvénients	50
<b>Lecture 2 :</b> Sur les collectivités décentralisées en France : <ul style="list-style-type: none"><li>• Sur la commune et les identités locales</li><li>• Sur la région, l'aménagement du territoire et le développement social et économique</li><li>• Sur la tutelle administrative sur les Collectivités territoriales</li><li>• Sur la suppression de la tutelle administrative</li></ul>	51
<b>Lecture 3 :</b> Sur la gestion de l'économie locale en Afrique	53
<b>Lecture 4 :</b> Sur les expériences de décentralisation en Afrique	54
<b>Lecture 5</b> Collectivités territoriales et fourniture des services sociaux en Afrique	56
<b>Lecture 6</b> Décentralisation démocratique et réduction de la pauvreté	59



- ❖ Ce document a été préparé par Angelo Bonfiglioli, conseiller technique principal, Unité de Développement Local du FENU, New York, avec la collaboration de Hamidou Ongoïba, consultant externe de l'UDL
-

## **Gouvernance décentralisée et développement local**

*'Les communes sont à la liberté  
ce que les écoles sont à la science,  
elles la mettent à la portée des peuples  
et en font goûter l'usage public  
en les habituant à s'en servir'*

\*

*'Un pouvoir central, quelque éclairé,  
quelque savant qu'on imagine,  
ne peut embrasser à lui seul les détails  
de la vie d'un grand peuple...*

*La vertu politique de l'autonomie locale  
n'est pas seulement de constituer  
une école de la démocratie;  
elle est de réaliser un équilibre  
indispensable des pouvoirs'*

**(de Tocqueville, 1835)**

## **PREMIERE PARTIE**

**« Décentralisation démocratique et Gouvernance locale »**

## PREMIERE PARTIE

### « Décentralisation démocratique et Gouvernance locale »

#### **1. Qu'est-ce que c'est la déconcentration ?**

01. La déconcentration est la décentralisation des ministères du gouvernement central, avec la délégation d'une certaine autonomie à des antennes régionales des directions centrales.
02. La déconcentration, en tant que redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat, est un processus qui historiquement a précédé la décentralisation elle-même.
03. Les représentants des services techniques déconcentrés sont re-affectés dans les régions et les départements (plus rarement dans les communes), tout en continuant à dépendre du contrôle (et des fonds) du gouvernement central.
04. Proche est la notion de « décentralisation sectorielle » : celle-ci peut être définie comme le transfert d'autorité, de ressources et de compétences des secteurs du niveau national aux secteurs du niveau local.

#### **2. Pourquoi déconcentrer ?**

05. La déconcentration vise à mettre en place un système plus efficace et moins coûteux de fourniture de services (santé, éducation, eau, environnement, etc.) aux populations.
06. Le processus de déconcentration permet la mise en place d'instances de réflexion et de coordination. Il conduit les services territoriaux de l'Etat à réformer leurs structures et à les adapter aux réalités locales.
07. Par le biais de la déconcentration, le rôle des administrations centrales s'infléchit vers des fonctions plus stratégiques et de contrôle *a posteriori*.

#### **3. Qu'est-ce que c'est la décentralisation ?**

08. D'une manière générale, la décentralisation peut être définie comme le transfert de certains pouvoirs et/ou d'autorité de planifier, de prendre des décisions et de gérer des fonctions publiques de la part du gouvernement central en faveur des Collectivités territoriales (ou Collectivités locales).
  09. Dans le discours normal, la décentralisation est considérée comme une expression de la vie démocratique d'un pays (mais il pourrait très bien y avoir une décentralisation non-démocratique). Elle est le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités territoriales.
  10. Ainsi, le résultat du *processus de décentralisation* est un système décentralisé dans lequel des élus, issus d'élections libres et démocratiques et jouissant d'une autonomie plus ou moins grande vis-à-vis du gouvernement central, sont à même d'exercer une certaine autorité sur le territoire de leur juridiction.
  11. La décentralisation vise à créer non pas une nouvelle bureaucratie (avec le risque de simplement transférer 'une mentalité centralisatrice' du centre vers la périphérie). Elle vise surtout à restructurer les rôles des différents échelons de gouvernement.
-



12. Les modes ou les degrés de la décentralisation sont nombreux. En effet, on peut distinguer:

- *Une décentralisation/ déconcentration* : il s'agit, comme vu précédemment, d'un type de décentralisation qui n'est qu'une exécution des services et fonctions du gouvernement central par des fonctionnaires affectés dans les administrations décentralisées;
- *Une décentralisation/ délégation* : il s'agit d'une délégation des services et fonctions du gouvernement central aux administrations décentralisées, avec transfert de ressources nécessaires (ceci étant le modèle de la décentralisation dans la tradition juridique francophone);
- *Une décentralisation/ dévolution* : il s'agit d'un véritable transfert de pouvoirs, autorité, fonctions, responsabilités et ressources aux administrations décentralisées, à savoir des entités légales avec pouvoir de traduire et être traduites en justice (ceci étant le modèle de décentralisation prévalent de la tradition juridique anglo-saxone).

#### **4. Pourquoi décentraliser ?**

13. Au-delà de ses dimensions proprement administratives (par rapport, par exemple, au réaménagement du territoire), la décentralisation est l'expression d'une volonté politique de mettre le pouvoir 'près de la base' (c'est-à-dire les populations et les prestataires des services) et le désir de mettre l'autorité au niveau le plus bas de la hiérarchie socio-territoriale et administrative. Ainsi, la décentralisation est in processus complexe et de longue haleine.
14. La décentralisation découle de la nécessité d'améliorer la participation des populations dans le processus décisionnel concernant leur développement social et économique et, par conséquent, de renforcer les institutions démocratiques d'un pays par rapport à la gestion des affaires publiques les concernant.
15. D'un point de vue économique, la décentralisation est un moyen efficace permettant aux Collectivités territoriales de fournir un ensemble de services, de manière à répondre aux préférences et aux priorités des populations locales.
16. D'un point de vue fiscal, la décentralisation est une stratégie permettant de recouvrir les taxes locales d'une manière plus efficace.
17. Enfin, d'un point de vue politique général, l'élargissement du degré d'auto-gouvernance des zones rurales a été souvent une réponse à la nécessité de donner une plus grande "voix" aux populations (souvent ethniquement diversifiées) et leur permette une meilleure représentativité dans le processus politique, sans démembrer l'Etat en tant qu'entité géographique et politique.
18. Ainsi, la décentralisation découle d'une volonté politique précise. En particulier, sa réussite dépend de la volonté de redéfinir l'ensemble des relations entre Etat central et collectivités territoriales.

#### **5. Quels sont les rapports entre décentralisation et déconcentration ?**

19. Pendant longtemps 'déconcentration' et 'décentralisation' ont été opposées : la déconcentration était considérée comme un substitut à la décentralisation ou alors un préalable à la décentralisation.
-

20. En effet, certains pays peuvent opter (de manière plus ou moins explicite) pour un type de 'déconcentration' qui n'implique pas une véritable décentralisation. Les affaires locales sont alors gérées par des organes qui sont dépourvus d'existence juridique autonome par rapport à l'Etat. L'autonomie des autorités sectorielles locales n'est pas alors intégrée à un système de gouvernement local décentralisé. De cette manière, la déconcentration n'est plus un projet de société démocratique (les fonctionnaires déconcentrés ne sont pas tenus à rendre compte aux populations locales), mais simplement une stratégie de politique sectorielle.
21. D'autres pays, au contraire, mettent en place des structures décentralisées, mais sans les accompagner de structures déconcentrées appropriées. Ainsi, les élus locaux ne peuvent pas exercer leurs pouvoirs de manière adéquate, puisque, à chaque fois, ils doivent négocier avec les fonctionnaires de l'Etat central.
22. En réalité, décentralisation et déconcentration sont indissociables et décentralisation sectorielle et décentralisation politique constituent deux aspects complémentaires d'un même processus. La déconcentration est en effet le corollaire de la décentralisation. Ainsi, tout processus de décentralisation démocratique doit aussi impliquer un processus parallèle de déconcentration des administrations de l'Etat. Autorités élues locales et représentants des services de l'Etat doivent nécessairement trouver une formule viable qui leur permet de traduire la réalité complexe du rapport entre décentralisation et déconcentration.
23. Cependant, même dans des situations où les collectivités territoriales sont récipiendaires de pouvoirs considérables, leurs fonctions et leurs rapports avec les services techniques doivent faire l'objet de directives précises :
- pour des raisons de professionnalisme, les services sectoriels doivent garder la responsabilité de définir la nature des actions techniques, d'assurer un conseil/appui professionnel et de gérer le personnel;
  - par contre, pour tout ce qui concerne les investissements physiques, la planification ou la budgétisation, ce sont les organes des collectivités locales qui devraient assurer un rôle de contrôle crucial.
24. Ainsi, développement sectoriel et développement décentralisé constituent deux aspects d'un même processus de développement local.

## **6. Qu'est-ce qu'on entend par « bonne gouvernance »?**

25. Le concept de 'gouvernance' désigne la manière par laquelle le pouvoir et l'autorité sont exercés.
26. Le concept de 'bonne gouvernance' désigne la qualité d'une administration dans sa charge d'assurer le service public.
27. Parmi les principales dimensions qui sont normalement associées à la notion de bonne gouvernance, les plus importantes sont :
- La *participation* des individus et des groupes d'individus dans les affaires publiques, en particulier dans le processus décisionnel et dans la gestion des ressources publiques;
  - La *transparence* dans le partage de l'information, dans la qualité des mécanismes décisionnels et la qualité des interactions;
-

- La *reddition des comptes* (qu'on pourrait aussi appeler 'redevabilité' ou 'imputabilité') ou la capacité des paries intervenantes à rendre compte, à la fois horizontalement et verticalement, de leurs décisions et de leurs actions;
- L'*efficacité* de ceux qui détiennent l'autorité dans la poursuite des objectifs fixés et dans la gestion des ressources publiques;
- L'*équité* ou le traitement impartial de cas similaires de la part des autorités.

## **7. Pourquoi appuyer « la bonne gouvernance » locale ?**

28. Le processus d'appui à la bonne gouvernance locale ne doit pas être réduit au simple appui à l'administration locale. En effet, il concerne surtout l'ensemble des réseaux sociaux qui constituent les Collectivités locales.
29. Une politique d'appui au processus de gouvernance décentralisée est basée sur un certain nombre d'hypothèses concernant les avantages d'une bonne gouvernance locale. Parmi les plus importantes de ces hypothèses on peut rappeler les suivantes :
- A proprement parler, la gouvernance démocratique n'est pas un but en soi, mais une stratégie appropriée de développement durable et de réduction de la pauvreté.
  - Cependant, la gouvernance démocratique constitue aussi un objectif, dans la mesure où elle renforce les droits de l'homme, interdit toute forme d'exclusion sociale et de discrimination et favorise la participation de tout citoyen aux décisions concernant les affaires publiques.
  - La gouvernance démocratique peut créer les conditions favorisant un développement durable et la réduction de la pauvreté.
30. D'autres hypothèses concernent davantage les rapports entre gouvernance et démocratie :
- L'appui aux Collectivités locales démocratiquement élues constitue un moyen pour renforcer la démocratie locale.
  - Un développement social et économique géré par les Collectivités territoriales tend à protéger et favoriser les identités locales et l'identité collective territoriale.

## **8. Est-ce que la bonne gouvernance locale peut contribuer à réduire la pauvreté ?**

31. La pauvreté est une réalité multi-dimensionnelle, qui implique des aspects économiques (manque de revenus), sociologiques (exclusion), écologiques (environnements fragiles) et politico-institutionnels (manque de participation aux processus décisionnels).
32. La bonne gouvernance démocratique vise plus particulièrement à combattre un aspect essentiel de la pauvreté, c'est-à-dire le manque de pouvoir. En effet :
- Pauvre est la personne qui ne peut pas participer aux prises des décisions concernant les affaires locales ni aux choix concernant l'amélioration des conditions locales et la gestion des ressources locales.
-

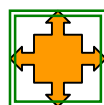
- Pauvre est la personne qui ne dispose pas de libertés politiques essentielles et de droits sociaux.
  - Pauvre est la personne qui ne dispose d'aucun moyen et d'aucun cadre institutionnel par lequel exprimer ses propres besoins et priorités en matière de survie, de croissance économique, d'éducation ou de santé.
33. La bonne gouvernance locale permet de mettre en place les institutions qui donnent aux pauvres la possibilité de se faire entendre. Elle affermit aussi les mécanismes qui renforcent leurs capacités à participer aux décisions, et les dispositifs financiers appropriés qui permettent des investissements pour réduire leur pauvreté.
34. Cependant, la gouvernance vise surtout à constituer des réseaux horizontaux parmi tous les acteurs qui participent à sa mise en application, à savoir les autorités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les ONG, les associations de la société civile et le secteur privé.
35. D'une manière générale, la décentralisation démocratique peut permettre de :
- mieux prendre en compte les préférences et les priorités des usagers;
  - donner la possibilité aux citoyens de mieux se faire entendre et d'être représentés;
  - encourager l'appropriation locale en tant qu'instrument de mise en œuvre; et de céder davantage de contrôle sur les ressources et leur utilisation;
  - éliminer les contraintes sociales et les obstacles administratifs, et de restreindre le pouvoir central de l'état (par exemple, dans la gestion des ressources naturelles) ;
  - souligner le fait que la population pauvre est constituée de groupes très différenciés ayant des priorités différentes;
  - faciliter l'action collective dans la prestation de services publics et la protection/gestion des ressources naturelles; et rendre la fourniture de services publics plus efficace;
  - rendre le gouvernement central plus réceptif aux besoins des citoyens et de proposer des décisions gouvernementales mieux acceptables.
36. La décentralisation est fondamentalement liée à un processus de renforcement des pouvoirs décisionnels des pauvres,. Pour cela elle exige le retrait de toutes les barrières institutionnelles qui limitent leurs choix et les empêchent d'agir pour améliorer leur bien-être.
37. Puisque la pauvreté est liée à l'impuissance, à l'injustice et à l'exclusion, renforcer le pouvoir des populations signifie également promouvoir les droits de l'homme, élargir la portée des interactions de la société civile et de la liberté d'association, consolider les principes du droit et l'administration impartiale de la justice, et donner aux pauvres la possibilité de se faire davantage entendre et de contrôler le type, la qualité et la fourniture des services qu'ils reçoivent.
- 
-

## **9. Quels sont les principaux risques de la décentralisation ?**

38. La mise en place du processus de décentralisation démocratique doit faire face à plusieurs risques de nature institutionnelle, financière et sociologique.
39. D'un point de vue *institutionnel*, on peut rappeler que :
- La démarche démocratique décentralisée n'est pas toujours accompagnée par une véritable volonté politique. Dans trop de cas, elle est plutôt le résultat de la pression externe de la communauté internationale et des bailleurs de fonds.
  - L'appropriation de la démarche par les populations et plus particulièrement par les autorités élues locales peut être retardée par les pesanteurs d'une administration encore assez centralisée et par le faible niveau d'instruction des populations comme aussi par le manque d'appui de la part des administrations provinciales déconcentrées.
  - Les services techniques déconcentrés n'ont pas toujours la capacité ni les moyens pour donner un appui substantiel au processus de décentralisation. De plus, un changement continu de personnel ne permet pas d'assurer la continuité requise.
  - De manière générale, le flux d'information et de communication entre les organes des collectivités territoriales et les organisations villageoises est faible voire inadéquat. Par ailleurs, les moyens logistiques dont disposent les organes du District pour suivre et appuyer les populations sont inappropriés.
40. D'un point de vue *financier*, il faut aussi rappeler que tout le processus de décentralisation est lié au contexte fiscal local. Or, la fiscalité des collectivités locale est généralement faible voire très faible, à cause surtout d'un manque de ressources imposables et de l'incapacité d'identifier de nouvelles sources de revenus.
41. Enfin, d'un point de vue *sociologique*, il faut noter que :
- La plupart des sociétés africaines sont caractérisées par une forte hiérarchisation interne et la marginalité des femmes et d'autres catégories sociales par rapport à la vie publique. Dans ce contexte, toute forme d'approche véritablement démocratique est nécessairement lente et laborieuse et les élites locales peuvent facilement tenter de s'approprier de la démarche.
  - La dispersion et l'isolement de certaines communautés ainsi que le faible niveau d'éducation des populations constituent des facteurs qui ne permettent pas une véritable concertation démocratique entre tous les intervenants.
42. La décentralisation peut aussi renforcer les structures du pouvoir local (les notables) et permettre aux élites de s'approprier de la plupart des bénéfices. Ainsi, elle risque de creuser encore davantage le fossé entre les nantis et les pauvres.
43. A cela il faut aussi ajouter que le découpage territorial implique en soi le risque de susciter des velléités hégémonistes traditionnelles, source de conflits et de divisions sociales.
-

## **10. Quels sont les principaux défis de la décentralisation ?**

44. La décentralisation est un projet de société. En tant que tel, elle met en œuvre des dynamiques nouvelles nécessitant des changements au niveau des mentalités et des comportements.
45. La décentralisation est un processus qui ne peut pas être interrompu, mais qui doit imprégner progressivement toutes les institutions et les politiques.
46. La décentralisation, comme la démocratie, peut ainsi connaître des 'va-et-vient', des avancées et des retours en arrière vers la centralisation, en fonction du contexte social, politique et économique général.
47. La décentralisation peut aussi conduire à des formes de ré-centralisation (ou de renforcement de l'Etat central) salutaires, qui permettent de renforcer un gouvernement central capable d'appuyer efficacement les Collectivités locales.
48. Aujourd'hui en Afrique, personne ne semble mettre en question le principe de la décentralisation démocratique. Mais les gros enjeux et défis sont liés à sa traduction dans les réalités institutionnelles, juridiques et politiques locales.



## **DEUXIEME PARTIE**

**« Les Collectivités territoriales »**

## DEUXIEME PARTIE

### Les Collectivités territoriales

#### 11. Qu'est-ce que c'est une Collectivité territoriale ?

49. Une Collectivité territoriale (ou *Collectivité locale*) est une entité administrative, disposant d'une personnalité morale et juridique propre, d'une certaine autonomie (ou 'd'espaces de liberté contrôlée') dans le respect des droits de l'Etat, et d'un budget propre (autonomie financière), et qui est capable de prendre certaines décisions de nature réglementaire.
50. Une Collectivité territoriale est une Collectivité qui, sur un espace donné (territoire) possède une compétence d'administration générale exercée par des organes, dont l'un au moins - l'organe délibérant (ou conseil) - procède du suffrage universel direct.
51. L'existence de Collectivités territoriales est basée sur la constitution de chaque pays.

#### **NIGER**

'L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration.

Les Collectivités territoriales sont créés par une loi organique.

La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources'

[Art. 127 de la Constitution]

#### **MALI**

'Les Collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi.

Les Collectivités s'administrent librement par les Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi'

[Décret 92-073/P-CTSP portant promulgation de la constitution, art. 97-98]

#### **TANZANIE**

La Constitution tanzanienne reconnaît le rôle crucial des autorités locales en matière de démocratie et de développement. L'Article 146 (1) établit que 'Les autorités du gouvernement local existent pour consolider et renforcer le pouvoir du peuple. »

Le rôle des autorités locales pour la promotion de la démocratie est approfondi dans l'Article 146 (2) de la Constitution qui rappelle que l'un des nombreux objectifs des autorités des gouvernements locaux consiste à 'renforcer le processus démocratique dans la zone de sa propre juridiction et de mettre en œuvre la démocratie pour faciliter le développement expéditif et rapide du peuple'.

52. Les compétences des Collectivités territoriales sont définies par les lois concernant la décentralisation.
53. Les Collectivités territoriales sont issues du processus de décentralisation et ne sont pas le résultat d'un partage de pouvoir législatif entre le centre et la périphérie - comme c'est le cas d'un état fédéral.



### **MAURITANIE**

Les grandes orientations du cadre politique de la décentralisation sont précisées dans une déclaration solennellement adoptée en 1995 par le Conseil des ministres. Les trois axes principaux de la décentralisation sont :

- les ressources communales (fiscalité locale, financement du développement local, coopération décentralisée);
- le fonctionnement institutionnel, a savoir l'organisation et la gestion des communes;
- l'action communale, pour articuler et combiner les objectifs et les moyens des programmes nationaux et des micro-projets (des ONG et des organisations communautaires à la base).

## **12. Quels sont les avantages comparatifs des Collectivités territoriales ?**

54. D'après l'expérience des pays qui connaissent un processus de décentralisation avancé, les avantages comparatifs des Collectivités territoriales par rapport au gouvernement central concernent les aspects suivants:

- *Efficience allocative* : les Collectivités locales sont à même de faire une répartition des ressources locales en fonction des priorités et des exigences des pauvres. Des pressions concrètes sont exercées sur les Collectivités territoriales pour que de nombreux services de qualité importants soient offerts aux populations.
- *Efficience productive* : à cause de leur proximité, les Collectivités territoriales connaissent mieux les conditions des populations locales et, par conséquent, sont capables de fournir des services de qualité à moindre coût et d'une manière qui tient compte des variations et des aspirations locales.
- *Equité* : les Collectivités territoriales sont à même de distribuer de manière équitable les bénéfices du développement local à toutes les catégories de la population locale (en effet, elles sont soumises, plus que le gouvernement central, aux pressions de la base).
- *Participation* : les Collectivités territoriales sont en mesure de mettre en œuvre des mécanismes et des procédures de planification participative qui effectivement impliquent tous les acteurs locaux, y compris les groupes minoritaires et les femmes.
- *Reddition des comptes* : plus que le gouvernement central, les Collectivités territoriales ont l'obligation de mettre en place des procédures appropriées pour rendre compte de leurs activités aux membres de leur juridiction.

55. Le système de gouvernance démocratique présente aussi d'autres avantages. En particulier, il permet de :

- Souligner les préférences et les priorités locales, de donner aux populations la possibilité d'exprimer leurs vues et leurs opinions sur les affaires qui les concernent, et de donner aux communautés la possibilité de mieux contrôler les ressources locales.
-

- Simplifier la machine bureaucratique et de réduire, voire enlever, certains obstacles ou blocages administratifs.
- Faciliter des actions collectives en faveur du bien commun.
- Pousser le gouvernement central à rendre compte de ses décisions aux Collectivités locales.

### **13. Quels sont les différents niveaux des Collectivités territoriales ?**

56. En soi, l'Etat est une Collectivité territoriale. Cependant, si l'on considère les Collectivités territoriales infra-étatiques, la plupart des états définissent juridiquement un ou plusieurs niveaux institutionnels.

#### **BENIN**

A la différence d'autres pays, le Bénin a opté pour un seul niveau de collectivité territoriale : la commune. En effet, les anciennes sous-préfectures, formées à partir du principe du contrôle politique et administratif du territoire, sont devenues des communes

En dessous des communes se trouvent les arrondissements et les villages, qui n'ont cependant pas d'autonomie budgétaire. Les arrondissements sont de simples instances d'exécution du budget communal et des politiques de développement local défini par les communes. Actuellement, cependant, en dehors des municipalités et des anciennes communes, aucune nouvelle commune ne dispose d'un budget. Les communes exécutent simplement les budgets conçus par les sous-préfets et les conseils consultatifs des sous-préfectures.

#### **NIGER**

La République du Niger est organisée en régions. Les régions sont divisées en départements, les départements en arrondissements et les arrondissements en communes. Les régions, les départements et les communes sont érigés en Collectivités territoriales (Loi n.96-05 art. 1-2).

- La *région* est une Collectivité territoriale, ayant pour vocation la promotion du développement économique, social et culturel. Elle est le support institutionnel de l'homogénéité géographique économique et sociologique de l'espace considéré (Loi n. 96-06, art.1).

- Le *département* est une Collectivité territoriale jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est chargé de la mise en œuvre et de la coordination des programmes de développement définis par la région (Loi n. 96-06, art. 2).

- La *commune* est la Collectivité territoriale de base jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière... La commune est chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de l'Etat (Loi n. 96-06, art. 3).

#### **BURKINA FASO**

Une loi d'août 2003 a modifié le cadre institutionnel de la décentralisation, en supprimant la province comme collectivité territoriale et réduisant les collectivités locales à deux types, à savoir la région et la commune (urbaine et rurale). La nouvelle loi transfère toutes les compétences de la province à la région

Selon la loi, seulement une agglomération avec « une population résidente d'au moins 5.000 habitants et une activité économique suffisante pour pouvoir disposer de ressources propres » (avec élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et dépenses de 5 millions de FCFA) peut être érigée en *commune*. Les communes qui n'auront pas atteint un recouvrement d'au moins 75% au cours des trois premiers exercices budgétaires seraient déclassées. Cette définition de la commune implique entre autre que :

- seulement un nombre restreint d'agglomérations pourra être érigé en communes ;
- le développement des villages qui ne peuvent être qualifiés pour devenir des communes rurales sera pris en charge par la province en tant que collectivité locale décentralisée.

La notion de '*commune*' est liée à celle d'« *agglomération* », tout en incluant un espace ayant un rayon de 7 km autour de l'agglomération. Une commune, urbaine ou rurale qu'elle soit, comprend des secteurs ; le secteur étant implicitement défini comme une unité sous-administrative au sein de la commune.

#### **MAURITANIE**

L'organisation territoriale comporte trois niveaux d'administration: la *Wilaya* (région), comprenant une ou plusieurs *moughatta* (départements) dirigée par un *Hakem* et composée elle-même d'une ou plusieurs communes.

Le *Wali* (gouverneur de *wilaya*) préside aux instances régionales. L'administration territoriale mauritanienne repose sur 13 *Wilaya*, 45 *moughatta* et 216 communes administrées par des conseils élus.

57. Pour ce qui concerne les communes, on peut distinguer, à partir de critères démographiques et économiques, les communes *urbaines* et les communes *rurales*.

#### **SENEGAL**

La communauté rurale (correspondante à une commune rurale) est 'une Collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communes et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires a leur développement'

[Loi 96-06 portant code des Collectivités locales, art. 192]

#### **TCHAD**

Au Tchad, d'après la loi organique n.002/PR/MISD/2000 du 16 Février 2000, la commune urbaine est « une Collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière». Elle peut être divisée en arrondissements, quartiers et carrés. Les chefs-lieux des Régions, des Départements et des Sous-Préfectures ont le statut de communes. Seulement les localités disposant de ressources financiers nécessaires peuvent être érigées en communes. Une commune est dotée d'un Conseil Municipal (dont la taille est calculée en fonction du nombre des habitants).

D'après la Loi organique n.07/PR/2002, les communes rurales (appelées 'communautés rurales') sont définies comme « des Collectivités territoriales, personnes morales de droit public, dotées de l'autonomie administrative, financière, patrimoniale, économique, culturelle et sociale,

organisant démocratiquement des ensembles d'une zone géographiquement déterminée ». Les CR « sont constituées d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton ou d'un regroupement de cantons ». Le Conseil Rural est l'organe délibérant, qui siège au chef-lieu de la communauté rurale, avec des conseillers élus au suffrage universel; et d'un Bureau du Conseil Rural.

#### **BURKINA FASO**

Selon la loi, seulement une agglomération avec « une population résidente d'au moins 5.000 habitants et une activité économique suffisante pour pouvoir disposer de ressources propres » (avec élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et dépenses de 5 millions de FCFA) peut être érigée en commune. Les communes qui n'auront pas atteint un recouvrement d'au moins 75% au cours des trois premiers exercices budgétaires seraient déclassées. La loi distingue entre commune « urbaine » et commune « rurale ».

La spécificité d'une commune urbaine est qu'elle doit avoir une population résidente d'au moins dix mille habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et en dépenses à quinze millions de FCFA au moins.

Cette définition de la commune implique entre autres que : seulement un nombre restreint d'agglomérations pourra être érigé en communes ; et que le développement des villages qui ne peuvent être qualifiés pour devenir des communes rurales sera pris en charge par la province en tant que Collectivité locale décentralisée. La notion de '*commune*' est liée à celle d'« *agglomération* », tout en incluant un espace ayant un rayon de 7 km autour de l'agglomération. Une commune, urbaine ou rurale qu'elle soit, comprend des secteurs ; le secteur étant implicitement défini comme une unité sous-administrative au sein de la commune.

#### **TANZANIE**

La législation concernant l'autorité locale a créé deux types d'autorités, à savoir les Autorités rurales, connues comme les Conseils de district, et les Autorités urbaine. En fonction des besoins administratifs et électoraux, les Autorités rurales sont sous-divisées en quartiers (*wards*), villages et hameaux. Les Conseils urbains sont aussi sous-divisées en quartiers, hameaux et groupements de voisinage (*mitaa*).

58. Urbaine ou rurale, une commune n'est jamais une entité administrative arbitraire. Théoriquement, elle est le reflet de la réalité physique et sociale locale, un point de référence potentiel des identités sociales locales.

#### **MALI**

La commune 'doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique'

[Art. 2 du Code des Collectivités Territoriales]

#### **SENEGAL**

'Ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget »

[Loi 96-06 portant code des Collectivités locale, art. 79]

59. Par rapport à la taille, il faut noter que :

- Les collectivités locales les plus peuplées sont, en principe, économiquement plus viables et capables d'avoir des économies d'échelle au sein de leurs services (et ainsi offrir des services plus variés à leurs populations).
- Par contre, dans les collectivités plus petites, plus facile est l'accès des populations à l'information leur participation aux processus décisionnels concernant le développement local.

**MALI**

Sur 700 communes rurales :

- 20% ont des populations entre 200 et 5.000 habitants,
- 30% ont des populations entre 5.000 et 10.000 habitants,
- 21% ont des populations entre 10.000 et 15.000 habitants.

**EUROPE**

Par rapport au nombre et à la taille des communes dans les pays de l'Union Européenne, il faut noter qu'il y a de très fortes différences :

- En France, il y a un peu moins de 37.000 communes, avec une taille moyenne des communes est d'environ 1.500 personnes,
- En Italie, il y a environ 8.100 communes, avec une taille moyenne d'environ 7.000 personnes,
- Au Royaume Uni, il y a seulement 481 districts, avec une taille moyenne d'environ 120.000 personne par district

60. Les populations d'une commune sont tiraillées entre le désir d'accéder et/ou préserver un statut juridique qui leur permette de garder leur identité sociale et la nécessité d'établir des liens de coopération avec d'autres communes pour réaliser ensemble ce que chacune, tout seule, ne pourrait pas faire d'elle-même.

61. Ainsi, le regroupement de communes (par le mécanisme de l'*inter-communalité*) permet aux communes individuelles de créer une nouvelle personne publique, prenant la forme d'un *établissement public* auquel elles peuvent confier la gestion d'un ou plusieurs services publics que chacun d'entre elles ne pourrait pas organiser et gérer, notamment faute de moyens financiers. A cela s'ajoute l'éparpillement des communes et leur incapacité à répondre individuellement aux besoins économiques et sociaux de leurs habitants. C'est à travers un cadre intercommunal qu'une petite collectivité locale peut se doter des ressources nécessaires à la fourniture des biens et services publics qu'elle ne pourrait pas s'offrir autrement (cette solution présentant, pourtant, certaines contraintes institutionnelles).

**TCHAD**

Au Tchad, la loi prévoit aussi que plusieurs communes rurales (appelées communautés rurales) peuvent constituer entre elles « *un groupement d'intérêt communautaire* », ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, des biens d'équipement, d'infrastructures, de ressources ou toute activité intéressant plusieurs communautés rurales. Cette coopération se réalise « sous forme d'entente inter-communautés rurales ».

**MALI**

'Les Collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de syndicat regroupant deux ou plusieurs Collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat »  
*[Loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales, art. 21]*

**SENEGAL**

'Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêt communal commun, compris dans leurs attributions. Ces ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les Maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'Etat ou par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes'  
*[Loi 96-06 portant code des Collectivités locales, art. 179]*

Plusieurs communautés rurales (communes rurales) 'peuvent décider des constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes (urbaines) un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de biens d'équipement, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes'  
*[Loi 96-06 portant code des Collectivités locales, art. 239]*

**FRANCE**

En France, on distingue entre syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et syndicats à vocation unique (SUV). Mais la formule du syndicat est conçue surtout pour les milieux ruraux. La collaboration entre communes urbaines a permis l'institution de districts urbains ou la formation de 'communautés urbaines' (un certain nombre de compétences des communes sont alors transférées à celles-ci), les communes individuelles étant libres de leurs transférer aussi d'autres compétences. Mais l'adhésion des communes à ces structures reste volontaire et les communes qui ne sont plus intéressées peuvent à tout moment se retirer.

**14. Qu'est-ce que c'est une administration communale ?**

62. Une commune, collectivité à base territoriale, est dotée d'un territoire et les territoires de l'ensemble des communes se confondent avec le territoire national tout entier.
  63. D'une manière générale, la notion d'administration communale évoque l'organisation et la mise en œuvre d'activités nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général (maintien de l'ordre public et services publiques) des populations rattachées administrativement au territoire de la commune.
  64. D'une manière plus spécifique, la notion d'administration communale est liée à l'ensemble des moyens humains, juridiques et financiers de la commune, collectivité locale à la base.
-

65. Une administration communale est l'expression de la démocratie locale et des services publics de proximité.

### **15. Quelles sont les caractéristiques de l'administration communale ?**

66. Les deux principales caractéristiques de l'administration communale sont les suivantes :

- **Décentralisation** : Une commune, comme les autres Collectivités territoriales, est l'expression d'une décentralisation territoriale, c'est-à-dire de l'introduction de la démocratie dans l'administration et donc de la gestion des affaires locales par les intéressés. L'Etat confie à l'administration communale la gestion des affaires locales estimant qu'elles doivent être traitées localement par une entité disposant de personnalité morale et d'autonomie financière. Personnalité morale et autonomie juridique vont ensemble. Ainsi l'Etat central reconnaît aux autorités communales un pouvoir de décision juridique sur les affaires de la Collectivité. En d'autres mots, dans un système de Collectivités décentralisées, un maire et le conseil municipal ne se limitent pas simplement à donner des avis ou à exprimer des vœux. La Collectivité territoriale dispose d'une véritable personnalité morale : cela veut dire que, dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, l'administration communale ne reçoit pas des ordres hiérarchiques de l'état ou des autres collectivités supérieures.
- **Polyvalence** : Le spectre des activités et des compétences d'une administration communale est très large, puisque ce sont les élus qui sont les mieux placés pour appréhender les besoins variés des populations locales. Ainsi cette administration est nécessairement polyvalente, par exemple : police administrative (sûreté, sécurité, etc.), urbanisme (plans d'occupation des sols, etc.), services publics variés, voirie, assainissement, équipements publics (écoles, installations sportives, centres de santé primaires, systèmes d'adduction d'eau, etc.).

### **16. Quels sont les principaux organes de l'administration communale ?**

67. L'administration communale connaît et pratique la séparation des compétences. En particulier, elle comporte :

- un organe délibérant appelé conseil communal (ou municipal) composé de tous les élus ;
- un organe exécutif appelé Bureau communal composé du maire et de ses adjoints ;
- les commissions de travail composées d'élus et constituées par arrêté du maire.

68. Ces organes sont appuyés dans leurs respectives missions par des agents recrutés pur assurer les taches administratives et techniques nécessaires.

69. Cette séparation a pour but un contrôle d'un pouvoir par l'autre. En réalité, cet équilibre pourrait être compromis dans une situation où, par le jeu des partis, un maire disposerait d'une majorité fidèle au sein du conseil municipal.

---

### **MALI**

Le *Maire* est le véritable chef de l'exécutif communal. Il est officiellement chargé de l'exécution des délibérations du Conseil communal, de la gestion et de l'administration des biens de la commune, de la gestion du personnel communal et de la police administrative. Il est en plus chargé, en collaboration avec le Représentant de l'État, de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Le Maire de la commune exerce ses pouvoirs de décision sous le contrôle du Conseil Communal et sous la tutelle du Représentant de l'État.

Le *Bureau communal* est composé du Maire et de ses adjoints (au nombre de 3 dans les communes de moins de 50.000 habitants). Sous l'autorité du maire, les adjoints sont chargés: (i) des affaires économiques et financières; (ii) des affaires foncières; (iii) du cadre de vie, de la voirie et de l'urbanisme; (iv) de l'état civil et du recensement; et (v) des affaires éducatives, sociales, culturelles et sportives.

Le *Conseil communal*<sup>1</sup> a, par ses délibérations, à prendre en charge les affaires communales et notamment celles relatives au programme de développement économique, social et culturel. Le Conseil délibère, en sessions ordinaires une fois par trimestre, sur:

- les budgets et les comptes communaux;
- les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal et la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine;
- la politique de création et de gestion des équipements d'intérêt collectif, notamment dans les domaines de l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation, le premier cycle de l'enseignement, les dispensaires, maternités, l'hygiène publique et les centres de santé communautaire, les infrastructures routières classées dans le domaine communal, l'hydraulique rurale, les foires et les marchés;
- l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales, l'organisation des activités artisanales et touristiques, la création et le mode de gestion des services et organismes communaux et l'organisation des interventions dans le domaine économique.

### **NIGER**

Le conseil municipal est composé de membres élus au suffrage universel direct, libre, égal, secret. Les chefs de village, de quartier et de tribu sont membres de droit [du conseil municipal] avec voix consultative. La représentation des chefs de village, de quartier et de tribus et des députés non élus membres du conseil municipal est hors quota

[Loi 96-06, art. 92 et 95]

### **BENIN**

Les maires et ses adjoints sont élus par le conseil communal en son sein, au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue.

[(D'après la Loi n.97-029 du 15 janvier 1999, Art. 38)]

### **SENEGAL**

Le conseil municipal composé de conseillères et de conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct, élit en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints

[D'après la Loi n.96-06 portant Code des Collectivités Locale, art. 98]

70. Il faut aussi noter le double rôle d'un maire, qui est à la fois *le représentant de la Commune* auprès des instance extérieures, et aussi *l'intermédiaire* entre l'Etat et les populations. Il doit ainsi concilier à la fois les intérêts locaux et les intérêts nationaux.

<sup>1</sup> Le Conseil se compose de 11 membres élus au scrutin proportionnel dans les communes de moins de 10.000 habitants; de 17 membres dans les communes de 10.001 à 20.000 habitants; de 23 membres dans les communes de 20.001 à 40.000 habitants.



**MALI**

Au Mali, comme dans la plupart des pays francophones, les élections au niveau des communes se font sur la base de listes électorales (généralement basées sur les partis) sur laquelle on ajoute une représentation proportionnelle. En fait cela ne garantit pas la représentation de tous les villages ou découpages territoriaux d'une commune donnée au sein des conseils communaux de collectivités locales.

Les conseils de cercles et régionaux sont composés de membres élus provenant du niveau communal, à travers un forum de collège électoral (chaque commune/cercle étant représenté au niveau plus élevé). En fait une personne élue lors des élections communales peut devenir conseiller au sein du cercle ou de la région, sans avoir été élue directement à ce poste. Dans une certaine mesure, cette limitation du suffrage universel direct aux élections communales reflète la primauté institutionnelle accordée aux communes dans le système malien.

**UGANDA**

En Ouganda, où il n'y a pas de partis, le système électoral est basé sur une représentation par découpage territorial au sein d'une juridiction donnée (*wards*, etc.), chaque *ward* ayant son représentant élu : celui qui a obtenu le plus de vote obtient l'investiture et représente la zone de ce découpage territorial. Toutes les zones ou secteurs de la collectivité sont représentés au sein du conseil de la collectivité locale.

71. Chaque commune dispose d'un certain nombre de commissions municipales : par exemple commission des finances, des travaux, du budget et finances, etc. Ces commissions sont, en principe (mais pas toujours), présidées par le maire. Elles analysent les projets et propositions, les discutent et émettent leurs avis, avant de présenter les dossiers au Conseil municipal en plénière.
72. Dans toute commune, le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal.

**BURKINA FASO**

Il est institué au sein du conseil municipal deux commissions permanentes : la commission '*affaires générales*' et la commission '*affaires économiques et financières*'. Le conseil municipal peut créer des commissions ad hoc pour des questions spécifiques. Les maires et ses adjoints ne peuvent être responsables de ces commissions.

[Loi portant Organisation et fonctionnement des Collectivités Locales, art. 82]

**17. Qu'est-ce qu'on entend par développement institutionnel ?**

73. Le terme 'institution' se réfère à deux acceptions distinctes et complémentaires :
    - *Institutions/organisations*, c'est-à-dire les organes et les organisations ou structures locales. Ainsi, dans une perspective de développement, tout appui aux Collectivités territoriales concerne l'aide à la mise en place d'une architecture institutionnelle appropriée. Cela inclut l'appui aux élus locaux et aux organes de l'administration communale; mais aussi l'appui aux associations de la société civile, aux conseils villageois et inter-villageois, aux conseils de quartier, aux groupements d'intérêt, aux groupes d'utilisateurs, au secteur privé, etc.
    - *Institutions/normes*, c'est-à-dire les réglementations et les normes formelles (voire 'les règles du jeu') permettant aux acteurs institutionnels d'agir
-

individuellement et collectivement. Particulièrement importantes sont les procédures relatives à la planification participative locale, la budgétisation, la prévention et la gestion des conflits fonciers, etc. L'ensemble des règles doit permettre aux populations et à toutes les différentes catégories sociales de participer à la démocratie locale.

74. Ainsi, le concept de 'développement institutionnel' concerne à la fois la mise en place et l'opérationnalisation des acteurs institutionnels et l'établissement de règles (y compris des mesures incitatives et des sanctions) pour les acteurs institutionnels locaux.

**SENEGAL**

**Compétences de la Commune**

Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population, sans discrimination, les meilleures conditions de vie. Il intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et de la programmation du développement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales

*(D'après la Loi n.96-06 portant Code des Collectivités Locales, art. 88)*

75. A noter que le développement des 'institutions' n'est pas un but en soi, mais une stratégie visant la durabilité du processus de lutte contre la pauvreté.
76. Dans le cadre de projets/ programmes de développement en appui à la gouvernance décentralisée, il faut faire une distinction entre (i) les institutions prévues par la loi, mais qui sont encore peu ou pas du tout opérationnelles, et (ii) les institutions qui sont suscitées par un programme donné, mais qui s'inscrivent tout à fait dans la logique de la mise en œuvre de la décentralisation.
77. Ainsi, par exemple, au-delà des commissions spécialisées opérant dans le domaine de l'économie ou des finances, un programme pourrait susciter la création de commissions spécifiques (ex. pour la protection des ressources naturelles, dans des situations de grande fragilité écologique) ou de 'groupes de travail' (par exemple pour permettre une meilleure concertation entre les services techniques déconcentrés et les bailleurs de fonds intervenant dans une zone donnée), à condition que ces institutions soient vues dans une perspective de durabilité institutionnelle.

**18. Qu'est-ce que la décentralisation fiscale ? Quels sont les moyens financiers de l'administration communale ?**

78. D'une manière générale, il n'y a pas de décentralisation territoriale sans une certaine autonomie financière des Collectivités territoriales. Mais il n'y a pas d'autonomie financière communale, sans ressources alimentant leurs budgets. En d'autres mots, pour la mise en œuvre de leurs compétences, les communes doivent disposer des dépenses communales, d'où la nécessité d'une certaine maîtrise sur des recettes budgétaires. A tout transfert de compétences doit correspondre un transfert de ressources. Le partage des revenus entre l'Etat central et les collectivités locales constitue une condition indispensable à la réussite de la décentralisation (cela concernant le partage des taxes et impôts collectés au niveau local, mais aussi d'autres revenus, tels que les taxes sur le commerce).
79. La *décentralisation fiscale* est un ensemble de mécanismes et de procédures qui octroient aux Collectivités territoriales des responsabilités accrues en matière de
-

taxes et de dépenses et aussi en matière budgétaire (volume et structure de leurs budgets).

80. La décentralisation fiscale ne concerne pas seulement les finances. Elle englobe aussi attribution de responsabilités et attribution de revenus locaux en faveur des Collectivités locales. Ainsi, toute politique de décentralisation fiscale comporte les trois éléments suivants :

- allocation de responsabilités (pour la fourniture des biens et services publics);
- allocation de différentes taxes à différents niveaux de gouvernements;
- systèmes de transferts fiscaux entre différents niveaux de gouvernement.

81. Sans décentralisation fiscale, la décentralisation politique et institutionnelle n'aurait pas d'impact. Une Collectivité territoriale sans ressources locales et sans rôles fiscaux précis ne pourrait pas fonctionner de manière adéquate. Des élus sans pouvoir et sans ressources seraient vite fragilisés vis-à-vis des populations qui les ont élu et seraient incapable d'atteindre un quelconque résultat.

#### **GUINEE**

Les finances des CRD sont régies par l'ordonnance n° 91/PRG/SGG du 22 Octobre 1998 portant régime fiscal et financier des CRD, ainsi que le règlement général de la comptabilité publique (Décret n° 91/032/PRG/SGG du 26/01/91). Selon les textes, la comptabilité des Collectivités décentralisées est régie par les principes de séparation de l'ordonnateur et du comptable et de l'unicité de caisse. Les ressources transférées par l'Etat aux CRD se présentent de la façon suivante:

- Impôts directs et taxes assimilées : Impôt minimum pour le développement (IMDL) : 60 % ; taxe d'habitation ; taxe sur les armes à feu ; taxe foncière sur les propriétés bâties : 50 % ; contribution foncière sur les propriétés non bâties ; taxe sur les biens de main morte.
- Taxes diverses : taxes d'état civil , taxe d'abattage, taxe sur les spectacles et réjouissances populaires, taxe sur la pêche artisanale et traditionnelle, taxe d'équipement.
- Revenus du domaine : droits de marché, location de stands, droit de stationnement des véhicules, droit de stationnement du bétail, redevances sur mines et carrières, redevances forestières, produits de cession de bien meubles et immeubles, droits et produits de fourrière, retenue pour logement, licence de pêche artisanale traditionnelle, autres revenus du domaine, hygiène et salubrité.

Ces différentes ressources prévues par la loi, constituant l'essentiel des recettes ordinaires (ou recettes de fonctionnement) des CRD, sont entièrement perçues par voie de rôle ou de titre de recettes au profit des communautés où se situent géographiquement ces matières imposables.

La principale recette ordinaire est fournie, pour l'essentiel, par l'Impôt Minimum de Développement Local – IMDL, qui représente en moyenne le 92% du budget de la CRD. L'IMDL, qui a une valeur de 2.000 GNF par contribuable, dont 60% appartient à la CRD est clairement insuffisant à assurer le financement de l'effort de son développement. Malheureusement, à cet égard, aucun instrument n'a été mis en place pour soutenir les programmes d'investissement des Collectivités. Dans l'Ordonnance citée ci-dessus l'article 66 dispose que les dépenses de fonctionnement ne doivent pas excéder 35 % des dépenses budgétaires.

Par contre, les recettes extraordinaires proviennent de contributions volontaires des citoyens, de l'autofinancement généré par la Collectivité et les ressources extérieures comprenant : les subventions de l'Etat, les dons et legs, les fonds de concours et d'aide, les emprunts, les produits de cession de biens meubles et immeubles.

**MALI**

L'essentiel des recettes fiscales des communes est constitué de la 'taxe de développement régional et local (TDRL), qui remplace plusieurs autres petits taxes. Elle varie selon les endroits (entre 875 FCFA et 2.600 FCFA par an et par personne).

Une loi de juillet 2000 détermine les ressources fiscales des communes, des cercles et des communes. La même loi définit les taxes fiscales relevant de la décision des communes :

- Taxes de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises sortant du territoire des communes
- Taxes sur les embarcations
- Taxes sur les charrettes
- Taxes sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels
- Taxes sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics
- Taxes sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre

La loi, cependant, ne fait pas allusion aux recettes halieutiques et fauniques.

Pour ce qui concerne les recettes issues de la coupe du bois, c'est es service de la conservation de la nature qui recouvre les taxes, sans cependant préciser au Trésor la commune d'origine du bois (le trésor ne dispose pas ainsi de clé de répartition de la taxe de bois entre les différentes collectivités)

82. D'une manière plus précise, les moyens financiers dont disposent les communes ont trois sources:

- Le *budget de l'Etat*, sous forme de subventions, doit concourir de manière significative aux recettes des budgets communaux. Ainsi, l'Etat remet aux Collectivités les moyens qu'il dépensait auparavant pour certains compétences spécifiques. La loi de finances annuelle définit l'existence juridique des différentes dotations (fonctionnement, équipement, etc.) en provenance du budget de l'Etat en faveur des budgets communaux. La loi définit aussi les impôts locaux, leur assiette, leurs modalités de recouvrement en laissant aux conseil municipal la fixation des taux et de quelques abattements.<sup>2</sup>
- *Les impôts locaux, les taxes rémunératoires* sur les services rendus par la Commune et *les revenus* de son domaine. Ainsi, l'Etat transfère aux Collectivités territoriales l'organisation et le prélèvement de certains impôts. A noter que le domaine public est composé de tous les biens qui présentent le caractère d'intérêt communal, à savoir : *domaine public naturel* - forêts, cours d'eau, mares, lacs et étangs - dont la gestion a été transférée par l'Etat ; et *domaine public artificiel* - infrastructures agricoles, écoles, dispensaires, maternités - réalisés par la commune ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement. A cela s'ajoute le

---

<sup>2</sup> Dans certains pays, les collectivités territoriales ont droit à un pourcentage du budget national pour l'exécution des programmes de développement. Au Rwanda, par exemple, le taux du '*fonds de développement commun*' devrait monter à 3% du budget national, pour atteindre progressivement 10%.

---

*domaine privé immobilier* de la commune (terres immatriculées et non immatriculées du domaine de l'Etat cédées ou affectées par celui-ci ; et biens immeubles acquis par la commune ou affectés par l'Etat);

- Les *contributions spéciales* qui sont le résultat de contrats avec ministères sectoriels ou *les subventions* de l'assistance (dans le cadre de projets ou de coopération/jumelage, par exemple) ou les éventuels *emprunts* des Collectivités auprès d'institutions appropriées.

#### **UGANDA**

En Ouganda, tous les gouvernements locaux bénéficient d'un fonds de développement local, à condition de remplir un certain nombre de critères (explicités dans les lois). Elles doivent utiliser ces fonds en fonction des plans approuvés par les conseils.

Chaque Collectivité peut disposer de deux comptes bancaires distincts et complémentaires:

- Compte des Subventions pour le Développement Local (*Local Development Grant Account*);
- Compte des Subventions pour le Renforcement des Capacités (*Capacity Building Grant Account*)

#### **MAURITANIE**

Le Gouvernement a mis en place un '*Fonds Régional de Développement*' (FRD), qui est destiné à devenir, à partir de 2005, un pourcentage du budget national

La répartition du FRD est basée sur plusieurs critères (facteur démographique, taux de pauvreté, manque d'infrastructures, effort de mobilisation des ressources et suivi/évaluation et renforcement des capacités de l'administration). La dotation « *fonctionnement* » (égale à 40% du FRD total) est composée d'une partie forfaitaire de 15% du FRD et une partie proportionnelle à la population communale; la dotation « *équipement* » est composée d'une partie proportionnelle à la population communale et une partie compensatrice du retard d'équipement.

#### **MALI**

Au Mali, l'Etat transfère des ressources financières vers les collectivités locales sous deux formes :

- une subvention annuelle est fournie à chaque commune pour couvrir un minimum de besoins liés aux dépenses de fonctionnement ;
- l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) fournit à toutes les collectivités locales des 'droits de tirage' annuels pré-déterminés pour financer les dépenses d'investissement. Les subventions de l'ANICT ne sont pas inconditionnelles et sont effectuées uniquement sur la base de propositions faites par les collectivités locales et sont approuvées par la suite par les comités régionaux de l'ANICT. Les fonctions de l'ANICT peuvent être assimilées à un mécanisme de Fonds social, mais la différence est que dans ce système les collectivités locales conservent totalement la maîtrise d'ouvrage. Elles sont clairement responsables de la gestion des projets et des décaissements financiers. Ce système s'opère dans un cadre de plafond ou de limite budgétaire.

#### **SENEGAL**

Les subventions annuelles provenant du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) sont effectuées vers tous les niveaux de collectivités locales en parts égales et en fonction du nombre d'habitants de la zone. Les dotations du FDD sont destinées à assurer les dépenses de fonctionnement provenant du transfert de compétences.

En plus du FDD, le Sénégal a mis en place le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) dont le but est de mettre à la disposition des collectivités locales des fonds pour financer les investissements. Les dotations du FECL sont faites sur une base annuelle par le Ministère des Finances et le Ministère délégué chargé de la Décentralisation. Ces dotations varient d'une année à l'autre et sont sujettes à des négociations individuelles entre l'État et les collectivités locales.

83. La plupart des pays visent à mettre en place un fonds de péréquation, expression de la solidarité nationale, qui doit redistribuer les ressources nationales aux Communes les plus déshéritées.

**19. Quelles sont les relations entre Collectivités locales et les structures de l'Etat ?**

84. Dans le système juridique de la plupart des états d'Afrique francophone, les représentants de l'Etat (Gouverneurs/Haut-Commissaires, préfets, sous-préfets) sont chargés de contrôler l'administration communale. Les tribunaux administratifs de l'Etat sont en charge de juger la légalité des actes de l'administration communale. Les chambres régionales des comptes interviennent, sous certaines conditions, dans l'élaboration des budgets locaux et dans leur exécution.

85. De manière informelle, un maire consulte les services de l'Etat, notamment la préfecture ou sous-préfecture, la Direction de l'Équipement, la Direction de la fonction publique territoriale, etc., avant certaines prises de décisions.

**TCHAD : ADMINISTRATIONS ETATIQUES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES**

ADMINISTRATION ETATIQUE	COLLECTIVITE TERRITORIALE
<i>Tutelle administrative</i>	→
<b>REGION :</b> « <i>Gouverneur</i> » (18 Régions)	<b>REGION</b> « <i>Président de Conseil Régional</i> » <i>Conseil Régional</i>
<b>DEPARTEMENT</b> « <i>Préfet</i> » (47 Départements)	<b>DEPARTEMENT</b> « <i>Président de Conseil Départemental</i> » <i>Conseil départemental</i>
<b>SOUS-PREFECTURE</b> « <i>Sous-Préfet</i> » (199 Sous-préfectures)	<b>COMMUNE</b> « <i>Président de Conseil Municipal</i> » <i>(maire)</i> <i>Conseil Municipal</i>
	<b>COMMUNUATE RURALE</b> « <i>Président de Conseil Rural</i> » <i>Conseil Rural</i>

86. De manière formelle, avant de prendre certaines décisions, un maire doit aussi consulter certains organismes pour en avoir des avis favorables. Il s'agit, notamment de ministères sectoriels (surtout dans le cadre de contrats prévoyant des ressources financières), pour pouvoir conformer les actions de la communes aux différentes normes techniques.
87. Il est vrai que le maire est l'ordonnateur du budget. Mais les actes de paiement sont faits par le comptables/receveurs locaux (ces derniers n'ayant pas le pouvoir de juger l'opportunité des décisions administratives, mais de contrôler la production des justificatifs présentés en vue des paiements).
88. Les systèmes financiers publics de la plupart des pays de l'Afrique francophone fonctionnent sur la base du principe de « *l'unicité de caisse* » : toutes les finances du secteur public (central ou local) sont gérées par le Trésor national. Les maires sont les ordonnateurs de la dépense. Ils ne contre-signent pas les chèques mais donnent l'ordre de paiement des entreprises et des prestataires de services. Le paiement effectif est toujours fait par le receveur/percepteur du Trésor après vérification de la disponibilité des fonds. Ce dernier gère, en réalité, tous les sous-comptes sectoriels et ceux des collectivités locales.
89. D'une manière générale, l'Etat, à travers ses représentants, assiste et conseille les Collectivité territoriales en participant à la programmation et à l'exécution des programmes des développement, l'assistance en matière judiciaire, et la fourniture de toute information et conseil/appui.
90. En revanche, les Collectivités territoriales peuvent être représentées au niveau national par des instance appropriées (par exemple un Haut Conseil des Collectivités).

**MALI**

« Le Haut Conseil des Collectivités a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des Collectivités... Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des Collectivités pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article »

[Décret 92-073/P-CTSP portant promulgation de la constitution, art.99]

91. Cependant, d'autres configurations juridiques et administratives sont possibles. Il s'agit de cas où le système de décentralisation est plus complet, impliquant une véritable 'dévolution' de pouvoirs.

**20. Qu'est ce qu'on entend par tutelle ?**

92. L'autonomie d'une Collectivité territoriale ne signifie pas indépendance. En effet, chaque Collectivité est soumise à un contrôle administratif plus ou moins fort, selon les cas, qui est destiné à la protéger contre toute forme de dérapage ou errements. Cependant, ce contrôle, comporte le risque de vider la substance même de la décentralisation territoriale.
-

**BENIN**

Le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune. Le pouvoir de tutelle sur la commune comporte des fonctions : (i) d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat ; (ii) de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune. Le contrôle de tutelle s'exerce par voie :

(i) *d'approbation* (le mode de gestion des propriétés communales; les missions à l'étranger du maire et des ses adjoints; les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions et au licenciement d'agents de la commune; le budget communal; les modalités de la mise en œuvre des impôts; le montant, la durée, la garantie et les modalités de remboursement des emprunts; le montant, la garantie et les modalités d'octroi et de remboursement des avances et prêts; la dénomination des rues, places et édifices publics; l'élaboration de tous les documents d'urbanisme; les conventions relatives aux marchés publics, etc.);

(ii) *d'annulation* (en cas de délibération illégales);

(iii) *de substitution* (en cas d'inexécution par les autorités communales des mesures prescrites par les lois et les règlements)

[D'après la Loi n.97-029 du 15 janvier 1999, Art. 141-152]

93. On peut distinguer deux formes de contrôle de l'Etat sur les décisions de l'administration communale :

- *le contrôle de légalité*, à savoir un contrôle *a posteriori* qui ne met pas d'obstacles à la décision des organes légitimes de la Collectivité décentralisée, mais qui prend en considération simplement le fait que l'administration communale a respecté les lois et les règlements
- *le contrôle d'opportunité*, qui permet aux représentants de l'Etat d'anéantir juridiquement les décisions prises par l'administration communale

**SENEGAL**

La loi prescrit que restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes des Collectivités locales pris dans les domaines suivants :

- les budgets,
- les emprunts et garanties d'emprunts,
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement,
- les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixe par décret,
- les affaires domaniales et l'urbanisme,
- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées,
- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et
- les contrats de concessions d'une durée supérieure à trente ans.

[D'après la Loi n.96-06 portant Code des Collectivités Locale, art. 336]

**MALI**

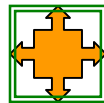
Au Mali, l'Etat exerce un contrôle direct : où les décisions des conseils communaux (y compris le budget annuel) sont sujettes à une ratification ou une approbation *ex ante* des représentants de l'Etat au niveau des cercles avant d'entrer en vigueur légalement.



**FRANCE**

Depuis la réforme de 1982, la France a aboli le contrôle d'opportunité et a instauré un contrôle de légalité, qui, d'un point de vue juridique, constitue la pierre angulaire du nouveau système décentralisé. L'Article L.2131-1 des 'Actes des autorités communales et actions contentieuses' stipule que : 'Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement'.

94. Seulement le contrôle de légalité permet le développement d'un système décentralisé et respecte leur autonomie, et assure la conciliation entre autonomie locale et droit de l'Etat unitaire.
95. Théoriquement, l'Etat exerce aussi un contrôle sur les organes municipaux (ex. révocation d'un maire, dissolution d'un conseil municipal).



## **TROISIEME PARTIE**

**Collectivités territoriales  
et  
Développement local**

## TROISIEME PARTIE

### « Collectivités territoriales et développement local »

#### **21. Quel est le rôle des Collectivités territoriales par rapport au développement local ?**

96. Dans l'optique d'un système de gouvernance démocratique décentralisée, les Collectivités territoriales sont considérées comme les '*maîtres d'ouvrage*' du développement local (on entend par 'développement local', un développement qui répond aux besoins locaux et qui utilise premièrement les ressources locales). Les différentes Collectivités territoriales (aux niveaux provincial, départemental et communal), malgré leur faiblesse en termes de capacités et d'équipement, constituent des organes légitimes et représentatifs.
97. La logique d'un type de développement local basé sur la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est vue en complémentarité (ou, parfois, en opposition) avec la logique d'un '*développement sectoriel*' (géré par les ministères sectoriels et les services techniques) ou celle d'un '*développement communautaire*' (géré par des entités villageoises ou des groupes d'usagers, à partir de fonds sociaux et de projets de développement communautaire).
98. Comme analysé précédemment, le présupposé du développement décentralisé est que non seulement les Collectivités territoriales jouissent d'*avantages comparatifs* ou de valeur ajoutée pour tout ce qui concerne l'identification des services les plus efficaces et pertinents, la fourniture de l'ensemble des biens et services au niveau local et l'allocation la plus efficace des ressources, mais aussi qu'elles constituent des *structures légitimes, représentatives et incontournables* pour toute initiative locale.
99. Cependant, l'accent sur un type de développement décentralisé ne signifie pas la disparition du développement sectoriel, mais plutôt l'émergence d'une démarche de « décentralisation sectorielle ».
100. Egalement, l'accent sur un type de développement décentralisé ne signifie pas la disparition de toute forme de « développement communautaire », mais plutôt l'intégration du développement participatif dans un contexte démocratique, inspiré des principes de la bonne gouvernance.

#### **MALI**

« Les Collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel régional ou local »

[Loi 93-008 Déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales, art. 3]

101. Ainsi, dès lors qu'un processus démocratique *formel* a pu être mis en place, les Collectivités territoriales :
- constituent des organes permanents, titulaires de droits et d'obligations, dotés d'une personnalité juridique et d'une autonomie fonctionnelle (juridique,
-

financière et technique), mandatés par la loi pour offrir toute une série de services dans leurs juridictions respectives;

- sont les récipiendaires de pouvoirs formels pour gérer les fonds publics;
- ont le pouvoir de formuler des lois et des réglementations (dans le cadre défini par la loi) en matière sociale et environnementale et ont la capacité d'établir des contrats avec les organisations de la société civile et avec le secteur privé;
- ont le droit légal d'obtenir le concours financier de l'Etat central et de mobiliser les ressources locales;
- rapprochent le processus décisionnel de son terrain d'application;
- constituent le lieu d'apprentissage démocratique comme aussi d'invention et d'expérimentation de nouvelles formes de participation politique;
- sont soumises à l'obligation de rendre compte de leurs actions et décisions auprès de leurs communautés respectives;
- sont généralement constituées de membres élus issus des communautés locales et proches des problèmes locaux et des conditions de vie des populations.

## **22. Quels sont les principes essentiels de la distribution des compétences entre les différents échelons de gouvernement ?**

102. L'accent mis sur les Collectivités territoriales ne signifie, en aucun cas, qu'on ignore les autres acteurs institutionnels locaux ni, à plus forte raison, l'Etat central. En effet, les principes essentiels de la bonne gouvernance permettent de bien situer 'la sphère de gouvernance' de chaque niveau institutionnel et de répartir les compétences entre les différents échelons de gouvernements et les différents niveaux institutionnels:

- A la lumière du principe de 'subsidiarité', la responsabilité des activités de planification et d'exécution est placée au niveau le plus près de la base, chaque niveau institutionnel ayant des avantages comparatifs propres. Ainsi, d'après ce principe, il est vrai que le gouvernement central laisse la responsabilité des affaires locales aux administrations communales; mais, il est vrai aussi que les organes des Collectivités territoriales n'assumeront des rôles directs que si les niveaux inférieurs (conseils villageois, associations d'usagers, groupements d'intérêt économique, etc.) auront clairement montré de ne pas disposer des capacités nécessaires pour assumer leurs responsabilités. Le cadre de la décentralisation continue ainsi à donner un rôle incontournable au développement communautaire et aux structures villageoises et inter-villageoises, véritables relais territoriaux du développement local.
  - Conformément au principe de 'l'efficacité', chaque niveau de Collectivité doit assumer le type de compétences pour lequel il est le plus compétent et pour lequel il peut satisfaire les besoins des populations (c'est l'argument des services dits 'de proximité', alors que l'Etat assumera des fonctions dites 'régaliennes', à savoir sécurité intérieure et justice, affaires étrangères, défense nationales, etc.).
  - Conformément au principe de l'efficacité, chaque échelon des Collectivités, en assumant certains services, tient compte des effets que cela peut induire sur d'autres niveaux d'administration (effets de débordement entre Collectivités ou administrations). A partir de ce principe, par exemple, un niveau supérieur de
-

Collectivité pourrait assurer des services publics qui favorisent des Collectivités de niveau moins élevé.

- Enfin, le principe de la 'complémentarité' permet d'envisager la marge de manœuvre dont chaque acteur institutionnel dispose et ses 'blocs de compétences', mais au sein d'un réseau de pouvoirs « *enchevêtrés* ».

#### **SENEGAL**

##### **Collectivités territoriales et environnement**

Par rapport à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles, la Loi portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales (articles 28-30), prévoit, entre autres, que :

La *Région* reçoit, entre autres, les compétences suivantes :

- La gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional,
- La mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature,
- La création de bois, forêts et zones protégées,
- La réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce,
- La protection de la faune,
- La répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière,
- L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans et des schémas régionaux d'action pour l'environnement,
- La délivrance d'autorisation de défrichement après avis du conseil rural,

La *Commune* reçoit les compétences suivantes :

- La délivrance et l'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal,
- Les opérations de reboisement et la création de bois communaux,
- La perception de la quote-part d'amendes prévues par le code forestier,
- La protection des ressources en eau souterraines et superficielles,
- L'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement.

La *Communauté rurale* reçoit les compétences suivantes :

- La gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'Etat,
- La délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale,
- La quote-part d'amende prévues par le code forestier,
- La constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse,
- L'avis sur la délivrance par le conseil régional d'autorisation de défrichement,
- La gestion de sites naturels d'intérêt local,
- La création de bois et d'aires protégées,
- La création et l'entretien de mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres,
- L'élaboration et la mise en oeuvre du plan local d'action pour l'environnement.

### **23. Qu'est-ce qu'on entend par renforcement des capacités locales ?**

103. Les activités de renforcement des capacités locales constituent un élément fondamental de tout appui aux Collectivités territoriales. Le défi est de rendre les acteurs institutionnels locaux, en particulier des membres démocratiquement élus mais aussi les associations de la société civile, *capables d'assumer leurs responsabilités* et de jouer tous les rôles que les lois leur attribuent surtout en matière de : planification, exécution et gestion du développement local.
-

104. Sans la composante, le processus entier de décentralisation, qui est essentiellement un transfert de pouvoirs et de ressources du centre vers les Collectivités locales, serait impensable.
105. Il y a un débat important au sujet des capacités locales :
- Certains affirment qu'on ne peut pas transférer des pouvoirs importants aux Collectivités locales parce qu'elles manquent d'expertise et très souvent les membres des organes communaux sont analphabètes ou manquent d'une éducation de base.
  - D'autres, au contraire, tout en reconnaissant une certaine fragilité au niveau local, estiment que les organes de l'administration communale comme aussi les associations de la société civile ne seront en mesure de développer leurs capacités que s'ils peuvent être l'objet de formes graduelles de transfert d'autorité et de ressources.
106. Toute composante relative au renforcement des capacités des acteurs institutionnels locaux devrait comporter les trois aspects suivants :
- *Capital humain* : cela inclut les capacités techniques locales et les connaissances de base que les autorités locales doivent avoir en vue d'assumer leurs responsabilités ;
  - *Capital physique* : cela concerne la technologie et l'équipement nécessaire ainsi que le matériel dont l'administration communale a besoin pour fonctionner ;
  - *Un système d'incitations* : cela concerne toutes les mesures qui permettraient à un fonctionnaire d'envisager d'être affecté dans un service déconcentré.
107. Au sujet du renforcement des capacités des Collectivités territoriales décentralisées, il est possible de distinguer trois aspects essentiels :
- *La capacité managériale et technique*, surtout par rapport à la planification, les opérations et l'entretien des services et des infrastructures ;
  - *Les capacités institutionnelles* permettant une coordination et une interaction, horizontale et verticale, avec d'autres administrations;
  - *La gestion fiscale*, par rapport à une capacité légale et financière à la fois pour les ressources monétaires (pour les salaires du personnel ou l'entretien des infrastructures, par exemple) et pour le personnel et les procédures (pour le staff et les systèmes de gestion des ressources financières).
108. Tout programme de formation doit être modulé en accentuant à la fois la sensibilisation, l'éducation informelle et la formation formelle sur des aspects spécifiques.
109. Ces programmes doivent s'adresser non seulement aux membres élus des Collectivités territoriales, mais aussi aux groupes et associations de la société civile, aux groupements d'usagers des infrastructures et des ressources naturelles, comme aussi aux services techniques déconcentrés et aux ONG qui appuient les Collectivités territoriales (dans leur rôle de « conseil/appui »). Ils doivent aussi être accompagnés par une sensibilisation général de la population sur la nature et les enjeux du développement local.
-

**NIGER**

**Formation des élus**

Une note du Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD) précise les objectifs pédagogiques et le contenu des formations en matière de décentralisation. La note distingue les domaines suivants (pour chaque domaine, la note identifie les problèmes à résoudre, les objectifs pédagogiques et le contenu de la formation) :

- Fonctionnement des communes,
- Etat civil
- Police municipale
- Rôle et mission des services de tutelle sur les communes
- Finances locales
- Techniques de mobilisation des recettes
- Gestion de l'espace des communes
- Planification et gestion des opérations communales

**24. Quelles sont les caractéristiques de la planification locale ?**

110. Un système de planification peut être défini comme un effort organisé et constant pour faire les meilleurs choix en fonction d'objectifs spécifiques. Il concerne l'organisation de la séquence des activités dans le temps, en fonction des priorités convenues.
111. Pour une Collectivité locale, un exercice de planification ne concerne pas seulement le court-terme ou un cycle annuel, mais doit développer une vision à moyen et à long-terme du développement local. Il implique des axes stratégiques concernant les choix et les moyens à utiliser, en fonction des moyens et des ressources disponibles.
112. En matière de planification, le rôle de l'administration communale consiste surtout à coordonner un effort social collectif auquel tous les acteurs locaux sont appelés à participer. Plus qu'à la production immédiate d'un simple 'plan' (encore que cela soit nécessaire et qu'il soit rendu obligatoire par la plupart des législations), cet effort doit conduire avant tout à la création 'd'espaces de dialogues' entre tout un ensemble d'acteurs ayant des attentes, des perceptions et des priorités très différentes.
113. Sous l'égide de l'autorité communale, des techniciens confirmés doivent procéder à la conduite d'une étude diagnostique globale. L'étude devra de façon quasi-exhaustive aborder tous les aspects du développement social, économique et culturel de la commune, sous l'angle des potentialités, des acquis, des contraintes et des défis à relever.
114. Le produit obtenu de cet exercice sera la définition par la commune de son cadre stratégique de développement. Déjà à ce stade, la participation de toutes les composantes de la société s'avère nécessaire, à travers des débats ouverts et constructifs.
115. Ces premières étapes ne permettront pas encore de produire un véritable plan de développement communal. Un espace de concertation et de dialogue doit être établi pour permettre aux citoyens au travers leurs organisations communautaires d'exprimer leur vision et de dicter les actions de développement qui les tiennent à cœur. Cette étape qui privilégie la dynamique de l'écoute doit être itérative.
-

### Modèle d'un cycle de la planification

<b>Etape</b>	<b>Activités</b>	<b>Responsables de la conduite de l'opération</b>	<b>Produits attendus</b>
I	Diagnostic participatif de la commune	Services techniques communaux et services déconcentrés en association avec la société civile	Etat des lieux de la commune, les orientations stratégiques majeures
II	Restitution de l'étude diagnostique au conseil communal	Conseil communal	Résultats de l'étude approuvés par conseil communal
III	Identification des actions de développement prioritaires par les comités de villages et de quartiers	Comité de quartiers et de villages	Les priorités de développement des villages et quartiers sont connues
IV	Analyse de la pertinence et de la faisabilité des micro-projets soumis par les villages et les quartiers	Services techniques communaux et services déconcentrés	Les micro-projets pertinents et techniquement faisables sont retenus
V	Restitution au bureau communal des résultats de l'analyse technique des micro-projet de quartiers et villages	Services techniques communaux et services déconcentrés	Avis de l'autorité communale
VI	Restitution aux quartiers et villages du résultats de l'analyse technique des micro-projets	Services techniques communaux et services déconcentrés	Micro-projets de quartiers et de villages définitivement retenus dans le programme de la commune
VII	Intégration des micro-projets de villages et de quartiers dans le document d'orientation stratégique de la commune	Services techniques communaux et services déconcentrés	Document synthétique préliminaire du programme de développement
VIII	Détermination des coûts d'étude et de réalisation des micro-projets inscrits dans le Document synthétique préliminaire	Services techniques	Projet de Programme de Développement de la Commune
VIII	Restitution du projet de Programme de développement au conseil communal	Services techniques	Adoption du Programme communal de développement par le conseil communal
IX	Restitution du Programme de développement aux comités de villages et de quartiers	Services techniques	Les comités de villages et quartiers ont une bonne connaissance du programme de développement de leurs commune.



116. Une dimension non moins importante de la planification communale est la prise en compte des nombreuses initiatives de développement dont l'espace communal fait l'objet (d'où la nécessité d'impliquer au processus de planification communale tous les acteurs responsables de la mise en œuvre de ces initiatives) :

- les politiques sectorielles de l'état dont la mise en œuvre se fait à travers les ministères techniques,
- les programmes d'appui communautaire développés par les organisations communautaires dans l'espace communal doivent s'articuler et être mis en cohérence avec la programme de développement communal.

## **25. Quels sont les instruments de planification d'une Collectivité territoriale?**

117. Une Collectivité territoriale dispose de trois instruments de planification principaux :

- Un *Plan de Développement Local* (PDL) qui est un instrument d'orientation stratégique du développement local à moyen terme (4 ans), prévu par la législation de la plupart des pays, même si la loi n'est pas toujours appliquée de manière généralisée et efficace.
  - Le *Programme d'Investissement Local* (PIL) qui est un programme d'investissement annuel, qui constitue la base technique nécessaire pour la préparation du Budget communautaire. Le plan annuel d'investissement est extrait du plan de développement. Il est constitué des actions prioritaires issues de celui-ci à concurrence des allocations budgétaires disponibles pour l'investissement annuel. Le plan définit la nature des investissements à réalisés, le coût, la localisation, les bénéficiaires, les modalités d'utilisation et d'entretien comme aussi l'enveloppe financière prévisionnelle de l'investissement.
  - Le *Plan d'Investissement Annuel* (PIA) est l'instrument de raccordement du PDL au budget, il est établi annuellement et inscrit au budget de la Collectivité. Un PIA réconcilie la pluri-annualité dans la planification et le principe de l'annualité budgétaire. Dans la plupart des pays, la réglementation permet l'engagement de la totalité des crédits, au titre d'une gestion même si l'exécution doit intervenir sur plusieurs gestions.
  - Le *Budget* qui est à la fois un instrument de mise en cohérence de l'ensemble des dépenses (d'investissement et de fonctionnement) et des recettes des Collectivités territoriales. Dans plusieurs pays en voie de développement, le Budget représente actuellement presque le seul acte officiel réalisé dans la plupart des Collectivités territoriales. Dans un contexte de décentralisation, l'un des principaux défis est la gestion participative du budget communal.
-

## **STRUCTURE INDICATIVE d'un Plan de Développement Local (PDL)**

(Longueur totale du document : environ 20 pages)

**Introduction :** Contexte, Données générales sur la commune

### **Résumé**

#### **1. Méthodologie d'élaboration du programme de développement**

#### **2. Etat des lieux de la commune**

##### 2.1. L'état du capital physique

- 2.1.1. Les infrastructures socio-communautaires état actuel de fréquentation
- 2.1.2. Les infrastructures communautaires productives état actuel niveau de production
- 2.1.3. La capacité actuelle des infrastructures à satisfaire les besoins socio-économiques de base

##### 2.2. L'état du capital humain

- 2.2.1. Les services techniques déconcentrés de l'état
- 2.2.2. Les services techniques communaux
- 2.2.3. Les prestataires privés
- 2.2.4. Les ONG et autres

##### 2.3. L'état du capital naturel

- 2.3.1. Les eaux
- 2.3.2. Les pâturages
- 2.3.3. Les terres cultivées et cultivables
- 2.3.4. Les ressources ligneuses

##### 2.4. L'état du capital financier

- 2.4.1. Les structures bancaires existantes
- 2.4.2. Les réseaux de microfinance
- 2.4.3. Autres systèmes financiers

##### 2.5. L'état du capital social

- 2.5.1. Les liens de solidarité inter-communautaires
- 2.5.2. Les rencontres interculturelles
- 2.5.3. La vie associative de la commune

#### **3. Justification et objectifs du programme de développement de la commune**

##### 3.1. Justification

##### 1.2. Objectifs

#### **4. Renforcement du capital physique**

##### 4.1. Réhabilitation d'infrastructures et d'équipements communautaires

- 4.1.1. Les infrastructures et équipements concernés
- 4.1.2. Les objectifs spécifiques de cette réhabilitation
- 4.1.3. Localisation et populations bénéficiaires

##### 4.2. Les nouvelles créations d'infrastructures et d'équipements

- 4.2.1. Les types d'équipement et d'infrastructure
- 4.2.2. Objectifs
- 4.2.3. Localisation et populations bénéficiaires

#### **5. Renforcement du capital humain**

- 5.1. Les recrutements (agents et services communaux)
- 5.2. Les formations (agents communaux, services techniques, société civile)

#### **6. Renforcement du capital financier**

- 6.1. Création d'infrastructures à caractère marchand
- 6.2. Mise en place de réseaux de microfinance
- 6.3. Organisation de taxes et redevances communales sur les infrastructures et équipements marchands

#### **7. Renforcement du capital naturel**

- 7.1. Création de structures foncières communales
- 7.2. Aménagement et gestion des ressources naturelles

#### **8. Renforcement du capital social**

- 8.1. Appui à l'émergence des groupes associatifs
- 8.2. Développement des réseaux de solidarité
- 8.3. Développement du jumelage-coopération

#### **9. Suivi et évaluation**

## STRUCTURE INDICATIVE D'UN PLAN D'INVESTISSEMENT ANNUEL

### 1. CONTEXTE

Information de base sur les caractéristiques du District (sous forme de tableaux et/ou graphiques) : Population, ressources naturelles, services, infrastructures, etc. (Total 2 pages)

### 2. INDICATEURS

Les principaux indicateurs mesurant le niveau actuel de pauvreté locale (sécurité alimentaire, éducation primaire, accès à l'eau potable, revenus, santé de base, etc.) (Total : 1 page)

### 3. AXES STRATEGIQUES DE DEVELOPPEMENT (ou objectifs globaux)

Identification et définition des axes stratégiques du développement (Total 2 pages)

### 4. OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT (ou objectifs spécifiques)

Conversion des axes stratégiques dans des objectifs de développement spécifiques quantifiables (en utilisant des pourcentages, à savoir le taux d'augmentation prévu (et réalisable). [Par exemple : Augmentation du taux d'éducation des enfants de 30% à 60% au cours des 3 années à venir; Augmentation du taux de ménages dont la source d'eau potable est à moins d'un km de 20 à 50%] (Total 2 pages)

### 5. COUTS PAR OBJECTIFS

Traduction de chacun des axes stratégiques en objectifs stratégiques assortis de coûts (sous-totaux et totaux) [Par exemple : Construction de 20 classes d'école à 1.000 \$ par classe, avec un coût total de 20.000 \$]. (Total 2-3 pages)

### 6. CARTE (optionnel)

Visualisation de chacun des objectifs stratégiques dans une carte, pour montrer la localisation géographique des investissements. L'objectif est de montrer les interactions spatiales et de proposer une synthèse visuelle des actions planifiées.

118. Un gros débat en matière de planification concerne l'inclusion ou l'intégration dans les plans des collectivités territoriales dans les plans des collectivités supérieures. Ainsi, dans la plupart des pays de tradition juridique francophone, les plans régionaux tiennent compte des plans des communes, mais ne doivent pas nécessairement les inclure, car les domaines de "compétence" sont considérés comme distincts. Par contre, dans la plupart des pays de tradition anglo-saxonne, le plan d'un district inclut automatiquement les programmes des niveaux inférieurs (sous-comtés, dans l'exemple de l'Ouganda).
119. Le budget communal est un document présentant les recettes et les dépenses d'un exercice budgétaire d'une commune. Le budget est préparé par le maire et est voté par le conseil communal. Il est par la suite exécuté par le maire après l'approbation du représentant de l'Etat. La préparation d'un budget doit être précédée par un exercice de prévision budgétaire, comprenant une évaluation de toutes les ressources. Les principales caractéristiques d'un budget sont d'être :
- *annuel*, couvrant l'ensemble des dépenses et recettes d'une commune au cours d'un exercice fiscal annuel,
  - *unitaire*, regroupant dans un même acte dépenses et recettes,
  - *équilibré*, les dépenses prévues devant être égales aux prévisions des recettes,
  - *spécial*, les crédits étant votés au niveau de chaque chapitre de dépense.
-

120. Chaque budget communal est divisé en deux sections :

- une section de *fonctionnement* (avec dépenses et recettes courantes, permanente, qui se retrouvent chaque année),
- une section *d'investissement* qui décrit les opérations en capital.

**SENEGAL**

'Le budget de chaque Collectivité locale prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la Collectivité locale sans contraction entre les unes et les autres. Le budget est présenté dans les conditions qui sont déterminées par les décrets à la comptabilité publique'.

[Loi 96-06 portant Code des Collectivités locale, art. 243 et 244]

**BURKINA FASO**

**Eléments de la nomenclature d'un budget communal (fonctionnement)**

Chapitres	
Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement
70 : Produits de l'exploitation	60 : Denrées et fournitures
71 : Produits domaniaux	61 : Allocations -subventions
72 : Produits fonciers	62 : Impôts et taxes
73 : Recouvrement et participation	63 : Travaux et services extérieurs
74 : Produits divers	64 : Participation et contingentements
75 : Impôts, taxes et contributions directs	65 : Frais de personnel
76 : Impôts et taxes indirects	66 : Gestion générale et transport
77 : Travaux d'équipement en régie	67 : Frais financiers
79 : Produits exceptionnels	68 : Dotation aux amortissements
80 : Résultats antérieurs	69 : Charges exceptionnelles
	82 : Résultats antérieurs
	83 : Excédents ordinaires capitalisés

**26. Est-ce que les Collectivités territoriales peuvent contribuer au développement économique local ?**

121. Les Collectivités territoriales peuvent apporter une contribution fondamentale pour mobiliser toutes les énergies locales – organisations communautaires et secteur privé – pour créer un environnement économique favorable.
122. Cet effort nécessitera surtout une gestion adéquate des ressources disponibles, des mesures visant à stimuler l'économie locale, la croissance économique et l'emploi.
123. L'administration communale peut avoir un rôle incontournable pour aider la création et/ou la consolidation d'un contexte qui facilite les investissements et met à la disposition des opérateurs économiques une assistance technique appropriée et des fonds.
124. Un élément particulièrement important est l'appui à la croissance du secteur informel et aux activités rurales non-agricoles, en vertu de leur potentiel pour générer des revenus et contribuer à réduire la pauvreté.
-

## **27. Quelles sont les conditions externes qui permettent aux Collectivités territoriales d'assumer leurs rôles ?**

125. L'impact ultime des Collectivités territoriales sur la gouvernance locale et sur la pauvreté dépend d'un ensemble de facteurs institutionnels et politiques externes, parmi lesquels les plus importants sont :

- Un processus constant de *décentralisation démocratique* qui définit la légitimité et les compétences juridiques des Collectivités territoriales ;
- Une volonté politique de poursuivre la *décentralisation politique* impliquant la délégation effective de pouvoirs de l'Etat central en faveur des Collectivités territoriales;
- Un engagement du gouvernement central à mettre en œuvre une *décentralisation fiscale* impliquant le transfert de ressources fiscales significatives de l'Etat central aux Collectivités territoriales ;

### **UGANDA**

En Ouganda, pays de tradition juridique anglo-saxone, le Ministère des Gouvernements Locaux fournit un appui direct aux districts et aux autres entités de collectivités locales à travers la formation et l'appui technique. Les districts, à leur tour, doivent fournir un appui et une surveillance aux niveaux inférieurs du gouvernement local.

### **MALI**

Au Mali, comme dans la plupart des pays francophones, il y a une tradition moins importante d'appui institutionnalisé de l'Etat en direction des collectivités locales : la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) exerce peu de responsabilités en ce qui concerne l'accompagnement des collectivités locales en matière de gestion (il n'y a pas de représentations régionales de la DNCT), bien qu'elle soit *de facto* représentée par les Hauts-commissaires régionaux/ représentants de l'Etat.

Par ailleurs, le dispositif technique d'appui aux collectivités territoriales qui a été mis en place donne aux Centres de Conseil Communaux (CCC) – placés sous la supervision de la Cellule de Coordination Nationale (CCN) de la DNCT – dont le rôle temporaire d'appui à la maîtrise d'ouvrage des communes peut être assumé par un projet ou une ONG (à termes, ce sont les services techniques déconcentrés qui pourraient assumer une partie essentielle de ces responsabilités).

- L'*émergence d'une société civile* dynamique favorisant l'implication des citoyens et de leurs associations (y compris des ONG et le secteur privé) dans la mobilisation locale et l'éducation civique.
- La mise en œuvre parallèle de *programmes de lutte contre la pauvreté* et de politiques sectorielles pour s'adresser aux problèmes immédiats des populations les plus démunies.
- Un type de *développement communautaire* qui s'inscrit davantage dans la logique d'un démarche de gouvernance démocratique décentralisée.

126. Une condition important est le type d'appui technique (ex. appui à la maîtrise d'ouvrage) et de contrôle administratif dont la collectivités territoriales peuvent bénéficier.

---

**28. Quelles sont les conditions minimales que les Collectivités territoriales doivent remplir pour avoir accès à des subventions externes ?**

127. Toute attribution de subventions aux Collectivités territoriales devrait être liée à un certain nombre de conditions que les Collectivités devraient remplir, encore que peu de pays aient formellement établi et mis en vigueur ce genre de conditions.
128. Les résultats d'expériences conduites par certaines organisations de développement montrent que tout système devrait être à la fois *réaliste* (pour tenir compte des capacités limitées des futures nouvelles communes et de leur manque d'expérience) et *séquentiel* (les conditions étant plus souples au cours de la première année d'exercice).
129. Parmi les conditions minimales initiales les plus communes, il faut rappeler les suivantes :
- l'existence d'un Conseil Municipal opérationnel;
  - l'existence d'un bureau communal chargé d'exécuter les délibérations du Conseil Municipal;
  - l'existence d'une commission communale chargée des finances et du budget;
  - l'existence d'un budget annuel approuvé par l'autorité de tutelle;
  - présence d'un secrétaire général au niveau de la commune, assurant la permanence de l'administration;
  - la présence d'un régisseur devant tenir la comptabilité de la commune ;

**EXEMPLES DE CRITERES CONCERNAT L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES COMMUNES**

*Performance spécifique*

- Respect du délai légal d'approbation du budget primitif
- Respect des procédures de passation des marchés publics
- Existence d'un mécanisme d'entretien des réalisations faites sous maîtrise d'ouvrage communal
- Apport de la contrepartie dans la réalisation des investissements.

*Performance générale*

- Taux de recouvrement annuel des recettes fiscales
- Taux d'accroissement annuel des fonds propres de la commune
- Tenue des sessions communales
- Publicité de la session budgétaires
- Prise en compte de la dimension genre
- Etc.

130. D'autres conditions devraient entrer en vigueur par la suite :
- l'existence d'un programme de développement communal pluriannuel;
  - un certain taux de recouvrement des impôts et taxes (par ex. au moins égal à 45%);
  - conformité entre le compte de gestion du Trésorier et le compte administratif du Maire.
-

**UGANDA**

**Mesures de performance des gouvernements locaux**

- Qualité du programme d'investissement
- Capacité et performance du personnel
- Performance en matière de communication et de gestion comptable
- Performance en matière d'allocation des fonds
- Performance en matière de procédures des marchés
- Performance en matière de recouvrement des recettes locales
- Performance d'intégration de la perspective en matière de 'genre'
- Performance du conseil et comité exécutif

131. Il est important, à la fin de chaque exercice annuel, de mettre à jour ces conditions, par le biais d'une évaluation de la performance des Collectivités territoriale en fonction de critères précis, établis à l'avance de commun accord.

132. Les résultats de l'évaluation doivent avoir un impact direct sur le volume des fonds de l'année successive. L'utilisation de critères de performance ont pour principe de provoquer une saine compétition entre les Collectivités territoriales décentralisées.

## **29. Comment allouer des subventions aux Collectivités territoriales**

133. Dans le cadre de l'allocation de subventions externes aux collectivités territoriales, il faut, enfin, tenir compte de quelques principes directeurs généraux :

### **► Planification annuelle et connaissance des ressources financière disponibles**

Il est important de faire coïncider l'allocation de toute subvention externe au cycle de planification et de budgétisation des communes, de manière à ce que les priorités locales en termes d'investissements soient établies sur une base réaliste. Le principe de base est le suivant : *pas de véritable planification annuelle de la part des collectivités territoriales sans une connaissance préalable des ressources disponibles ou prévisibles.*

### **► Planification pluri-annuelle**

Il est aussi important de donner aux collectivités locales une information appropriée sur leurs allocations globales sur une période de temps suffisamment significative (de 3 à 5 ans), de manière à ce que les collectivités territoriales puissent définir un type de développement local holistique et intégré. Le principe de base est le suivant : *pas de planification durable si les collectivités territoriales n'ont pas la possibilité de dépasser les horizons d'une planification annuelle.*

### **► Au-delà d'une formulation de micro-projets**

Comme mentionné précédemment, la réflexion actuelle met l'accent sur l'importance d'aider les collectivités locales à formuler non pas des micro-projets individuels, mais à préparer des plans de développement cohérents au sein desquels les micro-projets se situent. Le principe de base est le suivant : *pas de planification véritable si les collectivités territoriales n'ont pas la capacité d'amorcer une vision de développement à long terme et de dépasser la simple production de listes de projets 'tous azimuts'.*

---

134. D'autres principes directeurs plus spécifiques concernent :

► **Composantes ciblées**

L'identification éventuelle de 'composantes ciblées' à l'intérieur du même fonds d'investissement des collectivités locales est un système qui permet de mieux viser l'éventail des problèmes du développement local : le manque d'infrastructures économiques publiques; la faiblesse des services sociaux collectifs; les blocages des systèmes de production locaux et la faiblesse de la productivité des activités d'agriculture et d'élevage; le manque de revenus et l'insécurité alimentaire au niveau des ménages ; etc. Chaque composante est définie par rapport à son volume, ses investissements éligibles, 'les promoteurs éligibles', ses règles de gestions, etc. Il s'agit ainsi d'une 'grille' qui permet d'ajuster les initiatives locales en faveur de catégories sociales minoritaires ou marginales ou exclues des processus décisionnels ou de zones géographiques 'à risque'.

► **Fonds de réserve ou de performance**

La mise en réserve d'un fonds permet d'augmenter les allocations nominales des collectivités territoriales, à partir d'un certain nombre de critères et d'indices. Le fonds de réserve est un mécanisme qui permet d'offrir aux collectivités des mesures incitatives concrètes en vue d'en améliorer la performance.

135. Toute allocation de subventions externes en faveur des Collectivités territoriales devrait être fait en fonction d'une formule qui tiendrait compte de plusieurs paramètres. En effet, l'allocation devrait refléter les variations régionales et/ou locales et devrait , pour des raisons d'équité, contribuer à réduire les disparités régionales.

136. Cependant, l'utilisation de paramètres objectivement vérifiable est rendue difficile par le manque de fiabilité de certaines données de base.

137. Les principaux paramètres généralement utilisés sont les suivants : population; superficie des zones cultivées; superficie totale des zones cultivables; nombre et état des principales infrastructures; volume des revenus locaux; et accessibilité.

### **30. Pourquoi et comment évaluer la performance des Collectivités territoriales ?**

138. La mise en place d'un processus indépendant d'évaluation de la performance institutionnelle des collectivités constitue un corollaire important de toute forme de décentralisation démocratique.

139. Le processus vise à identifier des blocages, corriger des imperfections, récompenser ou pénaliser les collectivités, et susciter une compétitivité saine entre les collectivités

---



### Exemple de grille d'évaluation de la performance des communes

[Chacune des communes évaluées recevrait un score maximum de 100 points sur la base des critères et des barèmes inscrits au tableau ci-après].

Commune de : .....			
Performance	Critères	Scores (/100points)	Score atteint
<b>Performance spécifique</b>  [60 points]	• Respect du délai légal d'approbation du budget primitif	5	.....
	• Respect des procédures de passation des marchés publics	10	.....
	• Existence d'un mécanisme d'entretien des réalisations faites sous maîtrise d'ouvrage communal	15	.....
	• Tenue de l'Auto-évaluation annuelle de la commune	15	.....
	• Apport de la contrepartie dans la réalisation des investissements.	15	.....
<b>Performance générale</b>  [40 points]	• Taux de recouvrement annuel des recettes fiscales	10	....
	• Taux d'accroissement annuel des fonds propres de la commune	10	....
	• Tenue des sessions communales	5	....
	• Publicité de la session budgétaire	5	....
	• Prise en compte de la dimension genre	10	....
<b>TOTAL :</b>		<b>100</b>	.....

Résultats de l'évaluation de la performance de la commune			
Incidence financière des résultats de l'évaluation de la performance			
Intervalle de score	< 50	> 50 < 60	> 60 < 100
Incidence sur la dotation initiale de la commune	G1 : Réduction	G2 : stagnation	G3 : augmentation

**NOTE:**

- Les communes du groupe G1, dont les scores sont inférieurs à 50 /100points, sont jugées contre-performantes. Par conséquent, elles subiront une réduction de leurs dotations annuelles. La dotation finale, issue de l'évaluation de la performance sera déterminée par la formule mathématique suivante :  $DF : DI * SP/50$  [DF = Dotation Finale; DI = Dotation Initiale; SP = Score de Performance en points]
- Les communes du groupe G2 dont les scores se situent entre 50 et 60 points (en étant inférieurs à 60) échappent à la réduction de leur budget, mais ne peuvent pas bénéficier d'une bonification.
- Seules les communes du groupe G3 dont les scores sont égaux ou supérieurs à 60/100points sont dites *performantes*, elles peuvent alors bénéficier d'une bonification budgétaire. La dotation finale pour ce groupe de commune est déterminée la formule suivante :  $DF : DI + ( DGP* SPc/\Sigma SP)$  [ DF: Dotation Finale ; DI : Dotation Initiale; DGP: Dotation Générale de Performance ; SPc : Score de la commune concernée;  $\Sigma SP$ : Somme des scores de toutes les communes performantes].
- Pour déterminer l'incidence financière des résultats de l'évaluation de la performance pour ce groupe de communes, il conviendra en début de chaque année de fixer la masse à partager entre les communes jugées performantes.
- Un guide de notation de chaque claire et simple devra être préconiser pour la pondération de chaque critère de performance.

# **LECTURES**

## **LECTURE 1 :** **SUR LA DECENTRALISATION, SES AVANTAGES ET SES INCONVENIENTS**

**Extraits de :**  
**Xavier Greffe 'La décentralisation' Paris, 1992**  
(pages 4; 5; 23-24; 38; 116-117)

« Le débat sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation reste ouvert, mais le retour au point de départ est désormais impossible...

... L'affirmation des droits et des libertés des Collectivités territoriales, une nouvelle répartition des compétences, la mise en œuvre d'une planification régionale dans un esprit contractuel, l'agencement de nouvelles finances locales, la modification du statut des fonctionnaires locaux, voire des élus, constituent à cet égard autant de chantiers ouverts. »

« La mise en œuvre de la décentralisation suppose une redéfinition sensible du rôle des élus. ...La décentralisation suppose en effet que l'élue aille au-delà de son rôle de représentant pour devenir un entrepreneur, un animateur, un médiateur.... (En tant que médiateur) l'élue local devra être capable de réunir les partenaires, voire les identifier. Il devra être capable de catalyser leurs échanges et de transformer les ressources disponibles en information ou communication en stratégies pour le développement. Il devra enfin être capable de médiatiser leurs conflits puisqu'il reste en dernière instance le seul à pouvoir parler au nom du territoire qu'il représente... L'élue sera jugé à la capacité qu'il aura eue à entraîner et à concilier et non plus à sa capacité à rester fidèle, de manière souvent platonique, aux idées sur la base desquelles il aura été élue...»

« La décentralisation est aujourd'hui sur l'agenda de la quasi-totalité des gouvernements des pays développés. Elle est ressentie comme une nécessité par les pays centralisés, elle est au cœur de nouvelles demandes dans les pays fédéraux, elle interpelle aussi bien les structures que les réseaux du pouvoir dans les pays autrefois socialistes.

Elle est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social. Cela plaide au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité.

Elle permet de mieux gérer les services publics en adaptant les réponses aux besoins ressentis en rendant leur fonctionnement plus transparent. A condition, bien entendu, que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme, voire la corruption.

Elle rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décision comme à la gestion des services. D'où le plaidoyer que l'on retrouve dans bien de pays pour que les services qui relèvent au sens large de la culture et de la formation bénéficient de la décentralisation.

Elle permet un meilleur contrôle des représentants élus, et elle est à ce titre un levier de la démocratie. A condition bien entendu que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et des principes de service public qui servent à la forger,

Pourquoi alors fait-elle aussi l'objet de réserves au moment où ses vertus sont enfin reconnues ?

Selon certains elle n'est pas pertinente. Au moment où l'on assiste à une concentration des marchés et des pouvoirs au niveau mondial, est-il sensé de disséminer le pouvoir politique et d'aller à l'inverse d'un dialogue possible entre pouvoir économique et pouvoir politique ?

Selon d'autres, elle n'est guère efficiente. Au moment où tous les gouvernements rencontrent d'importants problèmes de régulation budgétaire, la décentralisation ne va-t-elle pas conduire à multiplier les doubles emplois et les gaspillages ? »

« La décentralisation est à l'interface de perspectives variées, ce qui explique les richesses, les ambiguïtés, voire les frustrations. Elle ne peut être ainsi qu'une source permanente de questionnement sur l'état et le devenir de notre société »

## **LECTURE 2 :**

### **SUR LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES EN FRANCE**

**a) Extraits de :**  
**Albert Mabilleau 'Le système local en France' (Paris, 1994)**  
(pages 51-52)

#### **Sur la commune et les identités locales en France**

« Il est courant d'affirmer que la commune est la Collectivité de base dans l'organisation des institutions locales. C'est le lieu où se manifeste l'enracinement de 'la France des terroirs', où s'exprime la 'culture paroissiale' – ce qu'on a appelé longtemps l'esprit de clocher. Il est indéniable que la commune reste l'espace privilégié d'appartenance des Français que la mobilité géographique n'a pas réussi à entamer. On a pu mettre en doute la réalité d'un 'communauté locale', dont la commune ne serait la plupart du temps que la traduction institutionnelle, en soulignant que son existence se limite à la société rurale ou même que les divisions sociales interdisent la formation d'un ensemble communautaire ; il n'empêche que l'identité locale se cristallise autour de la commune. S'il n'existe pas de réel optimum territorial, l'optimum identitaire se situe néanmoins au niveau de la commune. »

**b) Extraits de :**  
**Albert Mabilleau 'Le système local en France' (Paris, 1994)**

#### **Sur la région, l'aménagement du territoire et le développement social et économique en France**

'A l'inverse de la commune et du département, dont l'ancrage territorial peut difficilement être reconsidéré, l'institution régionale est (en France) une innovation conçue dans la perspective de la modernisation de la société locale... La région (réapparaît dans l'histoire moderne de la France) comme une invention de la nouvelle administration technicienne pour la mise en œuvre d'une politique de modernisation économique. On connaît les péripéties de sa naissance de son développement jalonnées par des réformes institutionnelles toujours partielles et parfois ponctuelles jusqu'à son accession au rang de Collectivité territoriale dans le cadre de la décentralisation, et du même coup l'affirmation d'un nouvel échelon intermédiaire dans l'agencement territorial du pays.

De ces péripéties résulte sans doute la nature ambivalente de l'institution régionale qui marque aujourd'hui sa contexture et les incertitudes de sa situation dans le système local. Elle a été créée comme un relais des politiques gouvernementales d'aménagement du territoire... Son évolution entraînera le développement progressif de politiques régionales autonomes qui en font un instrument d'expression des demandes locales et lui donnent le statut – sociologique puis juridique – d'institution locale. Régionalisation administrative, puis régionalisation politique qui font qu'elle s'inscrit à la fois dans un processus de déconcentration administrative et de décentralisation politique, dont elle garde la double caractéristique sans qu'il soit aisé de reconnaître comment se réalise l'équilibre entre les deux. Cette ambiguïté circonscrit le rôle joué par la région dans le système local.

Le premier rôle acquis dans le temps concerne la planification et plus largement l'aménagement du territoire. C'est la conception de la région inscrite comme un relais de l'Etat, que la décentralisation prend à son compte en disposant qu'elle 'peut engager des

---

actions complémentaires de celles de l'Etat' dans le respect 'des règles d'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan'. Il est vrai que la décentralisation a accru la signification de la planification régionale, dont la spécificité est désormais reconnue par rapport au plan de la nation ; elle acquiert d'ailleurs une importance nouvelle avec les avatars de la planification nationale et les pratiques des régions économiquement fortes marquent l'intérêt qu'elles y portent. »

**c) Extraits de :**  
**Albert Mabilleau 'Le système local en France' (Paris, 1994)**

**Sur la tutelle administrative sur les Collectivités territoriales en France**

« Les lois de la décentralisation du 2 mars 1982 ont supprimé les tutelles administratives et financières et les ont remplacé par un contrôle a posteriori et plus généralement par une plus grande responsabilisation des élus. Le maire acquiert ainsi la délivrance du permis de construire qui relevait auparavant de la compétence du préfet....

Même en France, à la différence des états fédéraux, la structure institutionnelle et les normes de fonctionnement des institutions locales sont imposées aux Collectivités territoriales par le gouvernement central. Les pouvoirs locaux sont ainsi soumis à un phénomène d'extériorité qui est accentué par la présence des appareils administratifs de l'Etat à chaque échelon territorial. .. »

**d) Extraits de :**  
**Jacques Hardy « Les Collectivités locales » (Paris, 1998)**

**Sur la suppression de la tutelle administrative en France**

« Jusqu'en 1982, les décisions locales ne produisent d'effets juridiques qu'après leur approbation par le préfet et observation de règles ordinaires de publicité. Le représentant de l'Etat a la charge de vérifier la légalité des décisions prises par les Collectivités locales et il peut en apprécier l'opportunité. Cette double compétence est diversement supportée par les élus locaux. Les mieux armés pour l'autonomie, parce que le budget de leurs Collectivités, les effectifs et la qualité de leurs personnels le leur permettent, la vivent comme une entrave à la libre administration.

En revanche, comme l'a montré une large consultation des maires organisée en 1977., les élus des petites communes y trouvent une ressource juridique et politique. D'abord, parce que la tutelle s'assimile pour eux à un conseil juridique, gratuit et fiable ; ensuite, parce que l'intervention éventuelle de l'administration d'Etat sur le terrain de l'opportunité permet de priver d'effet des décisions souhaitées par tel ou tel groupe de pression sans que l'élu donne l'impression de s'y être lui-même opposé. La suppression de cette tutelle par la loi du 2 mars 1982 n'était donc pas également souhaitée par tous les élus. Elle réjouit les plus forts en inquiétant sans doute les plus faibles.

Quoi qu'il en soit, la loi supprime la tutelle, à laquelle succède le contrôle administratif qui s'en distingue de plusieurs façons et se dédouble en un contrôle de légalité excluant tout contrôle de l'opportunité et un contrôle financier à l'exercice duquel participent des juridictions administratives spécialisées créées à cet effet par la loi du 2 mars 1982 : les chambres régionales des comptes ».

---

### **LECTURE 3 :** **SUR LA GESTION DE L'ÉCONOMIE LOCALE EN AFRIQUE**

'Gérer l'économie localement en Afrique. Manuel ECOLOC, Evaluation et perspectives de l'économie locale'  
[Tome 1, Synthèse] PDM & Club du Sahel/OCDE, Février 2001

#### **Extraits de l'Introduction**

Le «programme de relance des économies locales en Afrique de l'Ouest» – en abrégé: Programme ECOLOC – a été lancé à l'initiative conjointe du Club du Sahel et du Programme de Développement Municipal (module Afrique de l'Ouest et Centrale), en appui au mouvement de décentralisation actuellement en cours dans la région. Il est fondé sur l'évidence qu'un processus de décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'effet positif sur le développement local manquerait son objectif et aurait de grandes chances de provoquer une grave désillusion à l'égard de la démocratie; et que, pour pallier ce risque, il est indispensable que les acteurs locaux puissent identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir pour rendre leur Collectivité plus vivable, plus compétitive et plus attractive. Il s'appuie sur les résultats méthodologiques de l'étude des Perspectives à Long Terme en Afrique de l'Ouest (WALTPS)<sup>1</sup>, antérieurement réalisée par le Club du Sahel avec le concours de plusieurs États africains et bailleurs de fonds. Une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des rouages de l'économie locale, de ses atouts et de ses handicaps, devraient faciliter l'élaboration et l'adoption d'un «cadre local de développement» – équivalent local du *Comprehensive Development Framework* proposé au niveau national. Un tel cadre de référence pourrait être à la base de programmes de développement et d'investissements communaux ; il pourrait structurer les rapports entre les responsables des Collectivités locales et la société civile, spécialement les opérateurs économiques locaux, et faciliter la négociation entre les acteurs locaux et leurs partenaires extérieurs : État, agences de coopération, coopération décentralisée, etc. Le Programme ECOLOC espère apporter ainsi une contribution à la réflexion, conduite actuellement en divers lieux, sur la définition de stratégies de développement décentralisées ou «localisées». Cette contribution est, au stade actuel de sa mise en œuvre, centrée sur la production d'une information économique pertinente et sur la connaissance des dynamiques économiques et sociales locales.

Le programme ECOLOC a démarré en 1997 par une série d'études pilotes portant sur l'économie de huit villes secondaires de l'Afrique de l'Ouest et de leurs hinterlands respectifs : Saint-Louis au Sénégal; Sikasso puis Ségou au Mali ; Daloa, Korhogo et San Pedro en Côte d'Ivoire ; Bobo Dioulasso et Kaya au Burkina Faso. Cette première série d'études de cas a montré qu'en Afrique subsaharienne, à l'échelle de territoires peuplés de quelque 200 à 500 000, voire un million d'habitants, urbains et ruraux, *le concept d'économie locale* correspond à une réalité tangible. Cette réalité est celle du fonctionnement de «bassins démographiques», certes ouverts au reste du pays, de la région et au monde, mais d'un poids démographique et d'une densité suffisants pour qu'un potentiel de production de richesse et d'échanges internes s'y manifeste. L'exploitation du concept d'économie locale aide à comprendre et à faire comprendre comment fonctionne et évolue réellement la société locale (les ménages, les opérateurs économiques et les institutions) et par quelles voies celle-ci peut engager un processus de développement autonome. »

## **LECTURE 4 :** **SUR LES EXPERIENCES DE DECENTRALISATION EN AFRIQUE**

**Ouédraogo Hubert 'Décentralisation et gouvernance locale : Questions clés à partir des expériences de Afrique de l'ouest francophone' (Présentation pour l'Atelier de Cape Town, FENU)**

### **Extraits de l'Introduction :**

Les thèmes de la décentralisation et de la gouvernance locale constituent aujourd'hui les axes essentiels des politiques nationales et sectorielles de développement dans les pays africains. Ces thèmes ont émergé dans le débat public sur le développement africain, tant à la faveur des conditionnalités imposées à partir des années 80 par les bailleurs de fonds pour l'obtention des financements, que par la poussée sans cesse grandissante des revendications formulées par les populations africaines à la faveur de la démocratisation. Les objectifs visés par les Etats africains à travers l'engagement dans un processus de décentralisation sont variables en fonction des réalités politiques, historiques et culturelles de chaque pays :

- tantôt le processus de décentralisation est perçu comme le moyen de parachever construction d'un Etat moderne à travers la mise en place des institutions nécessaires;
- tantôt il apparaît comme le moyen de restaurer la crédibilité perdue de l'Etat et d'approfondir la démocratie au niveau local ;
- d'autres fois la décentralisation est considérée prioritairement comme le moyen de lancer une dynamique de développement durable à partir de la base.

Le mouvement général de mise en œuvre des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone, la diversité des approches et des expériences ou les difficultés de mise en œuvre sont autant de facteurs explicatifs du foisonnement des interrogations formulées aujourd'hui autour de la question. En définitive il s'agit de savoir quelles sont les conditions de la réussite d'un mouvement de décentralisation sensé favoriser la gouvernance locale et à améliorer les conditions d'existence des populations rurales pauvres. Dans un tel contexte, l'approche comparative semble une démarche incontournable pour tirer les enseignements les plus solides des expériences en cours.

### **Extraits de la Conclusion :**

... La question décisive à régler par les processus africains de décentralisation demeure celle de l'appropriation des institutions décentralisées par les populations locales. Ce constat illustre bien la complexité du processus de mise en œuvre de la décentralisation dans les pays africains et au delà l'importance des enjeux culturels et de société. Les communautés de base s'identifient plus spontanément aux institutions locales autochtones qu'à celles qui sont créées à l'occasion des processus de décentralisation. « Il y a un abîme entre le pays légal et le pays réel »<sup>3</sup>. L'Etat semble transférer aux Collectivités locales des compétences qu'elle n'a jamais été capable d'exercer en raison de ce dualisme institutionnel entre tradition et modernité. Par exemple quelle est la réalité d'un transfert de compétence foncières au profit des organes locaux élus lorsqu'on sait que l'Etat n'a jamais pu maîtriser la gestion de la terre rurale malgré les lois consacrant son monopole foncier.

Il semble important de rappeler que les processus de décentralisation en Afrique francophone ont révélé leur complexité et la difficulté de leur mise en œuvre. La difficulté semble résider en particulier dans le fait que l'espace local est déjà occupé par un ensemble d'institutions plus ou moins vivaces, et que la décentralisation vient se substituer à cet environnement parfois séculaire, pour ce qui concerne les institutions traditionnelles.

Il ne s'agit pas pour nous d'adopter une position idéologique par principe ni de défense des institutions traditionnelle ni de lutte contre elles. Il faut laisser un tel combat à des arènes

---

<sup>3</sup> - *NIASSE Madiodio 'Les malentendus de la décentralisation et leurs impacts sur la gouvernance locale : l'exemple du Sénégal', USAID, Abidjan, 1997.*

---

autres que celle scientifique dans laquelle nous entendons nous situer. La question est de savoir comment opérer des changements institutionnels en faveur de la bonne gouvernance dans un contexte de complexité voire de confusion institutionnelle au niveau local.

Abordant la question de la problématique du développement institutionnel au niveau local, certains n'ont pas hésité à établir le parallèle entre les processus actuels de décentralisation et les anciennes politiques de développement rural. « Si l'on a cru – disent-ils – de bonne foi depuis quarante ans et plus que le développement rural s'identifiait à la modernisation agricole et à l'accroissement de la productivité, il faut éviter de reproduire cette erreur aujourd'hui sous une forme nouvelle : identifier le développement rural avec la simple mise en place de réglementations et d'institutions nouvelles »<sup>4</sup>. En d'autres termes, il faut tourner le dos à ce qu'on pourrait qualifier de manière cynique la « perfusion institutionnelle ». Des Collectivités locales non fonctionnelles, non effectives coûteront cher aux populations sans pour autant favoriser la gouvernance locale et le développement local tant souhaités.

D'autres auteurs se sont investis dans la recherche des pistes de solutions à un environnement institutionnel susceptible de produire un impact réel sur la gouvernance locale et le développement local. C'est ainsi qu'ils dégagent les trois alternatives ci-après<sup>5</sup> :

- s'ajuster aux institutions locales existantes, c'est à dire adapter le dispositif institutionnel voulu par l'Etat aux réalités locales ;
- ajuster les institutions locales existantes, c'est à dire les réformer pour les rendre aptes aux options des plans et programmes de l'Etat ;
- substituer aux institutions locales existantes de nouvelles institutions locales, c'est à dire instituer par l'autorité de la loi, de nouveaux cadres institutionnels au niveau local.

Il semble que l'expérience de décentralisation en Afrique de l'ouest francophone se soit plutôt orientée vers la pire de ces alternatives, c'est à dire celle de la substitution. Il est à craindre par conséquent que comme les autres expériences de développement agricole, les expériences de développement institutionnel au niveau local ne fassent long feu.

Dans un pays comme le Burkina, les expériences locale de responsabilisation des populations sont nombreuses et variées. Ces expériences présentent l'originalité d'avoir essayé de combiner la nécessaire prise en compte des réalités locales (sociales, culturelles et économiques) avec les exigences nouvelles de développement, de démocratie et de bonne gouvernance. Ces expériences sont loin d'être parfaites ; mais elles méritent que l'on en tire les enseignements du point de vue du type d'institution le plus approprié pour le niveau local.

En la matière il n'y a ni recette miracle, ni solution clé en main. Les spécificités nationales, politiques et historiques doivent être prises en considération. Cependant des principes fondamentaux doivent être dégagés pour baliser l'action sur le terrain.

Le premier principe essentiel est qu'il est important pour les promoteurs du développement local et de la gouvernance locale de savoir construire sur l'existant. Les sociétés sont faites de telle manière qu'elles se dotent toujours d'un cadre juridique et institutionnel adapté à leurs besoins économiques sociaux et culturels. La négation de ces cadres pré-existants aboutit à un affrontement de logiques juridiques et institutionnelles entre d'une part les institutions voulues (par les réformes étatiques) les institutions vécues par les populations dont les vainqueurs ne sont pas toujours les favoris.

Le second principe est qu'il faut savoir prendre en considération la dynamique interne des institutions locales. Les principes coutumiers et les institutions locales sont elles-mêmes engagées dans un processus de changement, de telle sorte que les coutumes et les institutions autochtones font preuve d'un dynamisme surprenant, à la recherche de moyens nouveaux pour s'adapter aux conditions nouvelles. Le changement dont il est le fait de forces locales diverses : les promoteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale doivent savoir appuyer les tendances de changement favorables aux idéaux de démocratie, d'équité et de justice dont la décentralisation est porteuse. C'est à la lumière d'une telle considération que qu'on sera en mesure d'évaluer objectivement le rôle et la place des institutions coutumières dans le processus actuel de décentralisation.

---

<sup>4</sup> - Pierre-Joseph Laurent, Paul Mathieu, Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel. Cahiers du CIDEP, Paris-Louvain, Academia – L'Harmattan, 1995.

<sup>5</sup> - Madiodio Niasse, op. cit. P. 16

---



On convient au terme de cette réflexion qu'il ne suffit donc pas de voter des lois de décentralisation pour que la décentralisation soit une réalité et qu'elle produise un impact sur la gestion des ressources naturelles. Au contraire la mise en œuvre de la décentralisation est complexe, longue et difficile. On doit en tirer la conséquence qu'il y a un déficit important de connaissance en matière de démarche de mise en œuvre de processus aussi complexes. Quelles institutions faut-il mettre en place et pour quels objectifs. Quelles compétences faut-il transférer et quand ? En définitive comment réussir la décentralisation. Toutes ces questions ne trouvent pas de réponse évidente à priori. Il est sans doute temps que la recherche investisse davantage d'efforts sur les questions de méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre de processus de décentralisation adaptés aux conditions locales.

## **LECTURE 5 :**

### **COLLECTIVITES TERRITORIALES ET FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX EN AFRIQUE**

***'Initiatives des gouvernements locaux. Infrastructures et services pour les pauvres en Afrique rurale sub-saharienne. Synthèse des études de cas'*** (FENU, 2003)

#### **Extraits**

##### ***Fourniture de services de la part des collectivités territoriales***

Les districts ougandais, les woredas éthiopiens, les communes maliennes et les communautés rurales sénégalaises doivent tous fournir à leurs citoyens des biens et services publics. En fait, il ne s'agit pas "seulement" d'administrations (même si l'administration civile est souvent une de leurs fonctions), mais bien de structures pour la fourniture de services. D'après la loi, et conséquemment à travers les décrets d'application, les collectivités locales doivent rendre des services à leurs concitoyens.

Les collectivités locales doivent fournir divers services auxquels sont allouées les ressources nécessaires. Ces opportunités sont vitales –elles indiquent clairement les responsabilités incombant aux élus locaux, quels biens et services publics ils sont appelés à fournir et comment ils doivent les fournir. Faire de ces opportunités une réalité constitue un défi majeur.

##### ***Principales Contraintes***

- ♦ Les cadres de politiques globales et nationales laissent peu de place aux gouvernements locaux pour le financement d'une grande partie de leurs affectations de dépenses à partir des impôts locaux et autres droits. En Ouganda, par exemple, moins de 10% des revenus globaux des districts proviennent de sources locales ;en Ethiopie, les revenus locaux comptent pour seulement 20% des dépenses annuelles totales dans l'Etat Régional National d'Amhara (ERNA). Les impôts et autres sources de revenus locaux ont souvent un potentiel de ressources limitées. Les gouvernements centraux ou fédéraux gardent le contrôle des sources de revenus les plus importantes. Plusieurs sources de revenus locaux sont relativement coûteuses à collecter, ce qui n'encourage pas les collectivités locales à maximiser leur autonomie fiscale. Certains impôts locaux (par exemple les taxes sur le "développement" au Mali et la taxe rurale au Sénégal qui sont toutes des impôts sur la personne) sont fortement régressifs, généralement impopulaires et, par conséquent, la plupart du temps, difficiles à collecter. Les taxes sur la propriété et sur les biens (souvent la plus importante source de recettes locales pour les collectivités locales dans le monde) procurent rarement des revenus importants pour les collectivités locales dans les pays étudiés et dans d'autres pays africains. Dans la majorité des cas, la propriété rurale ne fait pas l'objet d'un enregistrement de titre de propriété, en partie à cause de la

complexité du système foncier traditionnel, mais également parce que l'enregistrement est souvent dispendieux. De plus, la valeur en est souvent marginale et certainement plus faible qu'au niveau urbain. Les impôts locaux peuvent également faire l'objet de manipulations politiques lors des campagnes électorales –c'est le cas de l'impôt progressif en Ouganda, qui représente généralement environ 50% de toutes les recettes locales. Enfin, les collectivités locales dans les quatre pays manquent souvent de personnel qualifié et spécialisé nécessaire pour la collecte des impôts. Ces problèmes sont souvent aggravés par des transferts insuffisants en provenance de l'Etat et conçus de manière inadéquate.

- ◆ Les responsabilités de fonctionnement et affectations de dépenses ne sont pas toujours clairement précisées. Ceci est valable en ce qui concerne l'attribution des responsabilités à l'égard des dépenses entre les agences sectorielles (souvent gérées par l'Etat) et les collectivités locales. Les communes maliennes, par exemple, sont responsables au plan légal pour l'éducation primaire, de même que le Ministère de l'Education. On assiste par conséquent à d'importants chevauchements de leurs rôles respectifs. Même en Ouganda, où les dispositions légales semblent assez exhaustives, on note une certaine confusion, surtout quand on regarde le rôle et les responsabilités des différents niveaux de collectivités locales.
  - ◆ Un autre problème, quoi qu'un peu différent, a été identifié en ce qui concerne la dévolution sectorielle. Les cadres politiques peuvent en effet être contradictoires –comme au Mali, où on note une difficile cohabitation entre les politiques de santé publique et les dispositions légales concernant les communes et leur rôle en matière de soins de santé primaire. Même là où en principe il ne devrait pas y avoir de contradictions politiques comme en Ouganda, les fonctions "politiques" des ministères de tutelle sont parfois exécutées (ou interprétées) en empiétant sur les choix discrétionnaires des collectivités locales. En outre, les fonds sectoriels conditionnels accordés aux districts en Ouganda peuvent parfois être trop normatifs, semant ainsi la confusion entre les prérogatives locales et la politique nationale.
  - ◆ En lien avec le problème décrit plus haut (traité succinctement dans la Constitution ougandaise), "l'intégration de la non-subordination" –i.e. la nature des relations entre les différents niveaux de collectivités locales (et entre eux et l'Etat). Ceci est clairement exprimé dans le contexte de la planification régionale et la manière dont elle est (ou n'est pas) réellement intégrée. Ainsi les districts doivent fournir un appui aux niveaux inférieurs de collectivités locales mais leurs pouvoirs sont plutôt ambigus, ce qui sème une certaine confusion.
  - ◆ Même si la planification "consultative" constitue le leitmotiv et est commune aux quatre cadres de politique, on est généralement muet quant à la manière dont cela devrait se faire ainsi qu'à l'égard du contenu et des orientations réelles que devraient présenter ces programmes de développement local (même si l'Ouganda constitue une exception). Alors que cela pourrait sembler une manière admirable de donner aux collectivités locales une grande liberté en matière de planification (selon les circonstances), cela donne aux citoyens une faible idée de ce qu'ils peuvent attendre de leurs autorités locales en matière de planification du développement. Enfin, la planification est rarement explicitement conceptualisée dans le cadre d'un plafond budgétaire pré-déterminé (i.e. s'intégrant dans un budget annuel équilibré).
  - ◆ Enfin, l'imputabilité et la transparence restent faiblement définis. Les prescriptions légales concernant la mise à la disposition du public des informations sur les activités des collectivités locales sont souvent timides (ou même non-existantes, comme dans le cas du Sénégal et de l'Ethiopie). Le droit fondamental des citoyens à accéder à l'information est souvent prévu, mais la question de savoir comment ce droit doit être exercé et respecté est moins fréquemment spécifié. L'obligation de rendre compte à ses supérieurs est un autre aspect des cadres de politique qui est généralement sous-spécifié –le principe général est évoqué, mais ses modalités précises sont souvent négligées et les problèmes d
-

'application sont largement évités ou négligés (qu 'arrivera-t-il lorsque une collectivité locale se trouvera en violation avec les "règles du jeu").

### **Relations institutionnelles entre les collectivités locales et les services techniques sectoriels.**

- En Ethiopie, par exemple, un gouvernement local comme l 'ERNA est responsable à la fois des politiques et des activités de gestion de presque tous les services publics. L'ENRA gère non seulement les écoles, mais s 'implique également dans la définition de la politique de l 'éducation (jusqu'à un certain niveau).
- En Ouganda, les districts ont peu de prérogatives sur l 'élaboration des politiques mais, parmi les paramètres globaux mis en place par Kampala, ils sont responsables de plusieurs fonctions de prestation de services (au niveau de l 'enseignement primaire, des soins de santé primaire, de l 'eau/assainissement, des routes rurales et de l 'extension des activités agricoles). Dans les deux cas, ceci (comme nous le verrons plus loin) touchera invariablement les compétences des collectivités locales plus petites.
- Les cadres politiques maliens et sénégalais permettent une moins grande délégation de fonctions de prestation de services directs aux collectivités locales. Aucune des collectivités locales (pas même les régions, les collectivités locales les plus vastes au Mali et au Sénégal) n'ont de contrôle direct sur les services publics tels que l 'éducation, la santé et l 'agriculture. Ces services publics restent sous l'emprise ou la tutelle des ministères sectoriels qui sont à la fois responsables de l 'élaboration de la politique sectorielle mais également de la prestation de services directs (les programmes, la mise à disposition du personnel, les salaires, les dépenses d 'investissement, etc.).

Dans tous les systèmes décentralisés, on remarque qu'il existe toujours une tension palpable (notée ci-dessus comme une contrainte commune) entre les agences centrales/sectorielles et les collectivités locales. On pourrait même affirmer que cette tension est beaucoup plus ouverte dans les systèmes franco-africains (comme au Mali) et plus tacite dans le cas des autres systèmes (comme en Ouganda). Par ailleurs, la compétence d 'une commune malienne dans le domaine de l 'enseignement primaire est d 'un tout autre ordre que la "responsabilité" d 'un district ougandais dans le même domaine. Au Mali, l 'Etat exerce un contrôle beaucoup plus important en la matière (à travers le recrutement, le paiement des salaires, les politiques sectorielles, etc.) que ce que l 'on a en Ouganda où les collectivités locales ont des prérogatives plus importantes.

Pour ceux qui sont familiers avec les pays étudiés, d 'autres différences peuvent être constatées. En Ouganda, on peut supposer que les districts disposent *de facto* de leurs propres départements techniques "internes" (génie, travaux publics, planification, finances, etc.) alors qu'au Mali, personne ne s 'attend à trouver de telles unités techniques dans les régions, et encore moins dans les communes. Habituellement ces fonctions sont dispensées par les services déconcentrés départementaux des ministères de tutelle qui sont institutionnellement distincts et sur lesquels les communes ont peu de contrôle. Encore une fois, cette situation est en partie liée à la taille démographique de la juridiction, mais concrètement, elle est davantage liée à une vision différente des fonctions, rôles et compétences à accomplir par les collectivités locales.

Tout ceci fait ressortir un bon nombre de défis en ce qui a trait à la FIS par les collectivités locales et conséquemment par les programmes du FENU dans les différents pays étudiés. Au Mali et au Sénégal, la difficulté pour les collectivités locales de contrôler directement les services techniques implique la nécessité de se les procurer autrement, soit en signant des ententes avec les services des ministères déconcentrés, soit en contractualisant ces services auprès du secteur privé ou des ONG.

Ceci peut être particulièrement avantageux, lorsqu 'il y a une gamme d 'options disponibles (comme on en retrouve en milieu urbain ou dans les zones plus développées), mais l 'envers de la médaille est que ces services sont souvent offerts à un coût parfois plus élevé donc

---

pouvant occasionner une charge supplémentaire sur des budgets déjà considérés comme très faibles. En Ouganda et en Ethiopie, les collectivités locales peuvent faire appel à leurs propres départements techniques et cela à un coût souvent moins élevé et avec la certitude de leur disponibilité lorsqu'il s'agit de couvrir des zones rurales lointaines. Cependant, les prestations ne sont pas toujours de bonne qualité comparativement aux services offerts par le secteur privé et cela peut entraîner une trop grande dépendance des travaux en régie.

## **LECTURE 6 :**

### **DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE ET PAUVRETE**

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

#### **Extraits**

« La décentralisation n'est pas un nouveau concept pour l'aide internationale (il y a eu des approches favorables à la décentralisation depuis le début des années 1970). La différence fondamentale entre les efforts actuels et les efforts passés vient du fait que les interactions entre l'état et les niveaux sub-nationaux opèrent maintenant dans un contexte démocratique. L'accent est mis actuellement sur la décentralisation en tant que facteur éminemment politique, encore qu'elle pose également de nombreuses questions économiques, administratives et sociales. Le pouvoir est l'élément central. La décentralisation démocratique est considérée comme une stratégie de gouvernance et un processus de réformes graduelles répondant à un ensemble de problèmes de nature administrative, politique, fiscale et foncière. Par conséquent, elle est censée, pour renforcer la participation, accroître le pouvoir et les ressources de l'échelon de gouvernement plus proche de la base, plus compréhensible et plus facilement influençable (contrairement à ce qui se passait auparavant).

Aujourd'hui, les mérites de la décentralisation dépendent de la perspective à partir de laquelle ils sont examinés. Par exemple, les économistes néo-libéraux considèrent la décentralisation comme le retrait aux états centralisés d'une partie de leur pouvoir; les partisans des politiques pluralistes y voient une manière de donner aux groupes d'intérêt l'espace dont ils ont besoin pour s'organiser, s'affronter et s'affirmer; certains dirigeants politiques estiment qu'elle est essentielle à la construction démocratique locale; et les décideurs la considèrent comme un moyen approprié pour obliger le gouvernement à rendre compte de ses actions.

Le rôle potentiel que la décentralisation démocratique est amenée à jouer en matière de pauvreté est globalement reconnu. Par exemple, presque tous les pays d'Afrique ont accepté la promotion de la gouvernance locale comme une des composantes majeures des efforts de réduction de la pauvreté sur le continent. Bien que la faible performance économique puisse fragiliser les régimes démocratiques, la démocratie a certainement des avantages non négligeables (amélioration des droits de l'homme, pluralisme, choix politiques ou obligation redditionnelle de la part du gouvernement), qui constituent le fondement même de l'appui des citoyens au gouvernement établi. D'un autre côté, la faible gouvernance, c'est-à-dire, une corruption persistante et un service public inefficace, est tenue pour responsable de la pauvreté permanente et du développement ralenti.

La décentralisation démocratique (« ou gouvernance démocratique locale ») est censée répondre efficacement à un grand nombre de problèmes clés et parmi eux: les graves limitations de la planification et de la gestion centralisée; la surconcentration au centre du pouvoir, de l'autorité et des ressources; la faible interaction entre le gouvernement et les populations locales, y compris la société civile et le secteur privé (ce point est abordé, par les DSRP, par exemple); l'inégalité dans l'affectation des ressources; la représentation insuffisante des divers groupes politiques, religieux, ethniques et tribaux dans les processus

décisionnels; l'échange insuffisant d'information; l'inefficacité de la fourniture de services etc. En outre, un gouvernement qui est informé des besoins de sa population, et qui est donc plus réceptif, est susceptible d'élaborer des politiques qui privilégieront les pauvres et aussi obtenir les résultats espérés.

Le point de vue selon lequel, en conditions de bonne gouvernance, le processus de décentralisation peut véritablement devenir un cadre institutionnel pour la réduction de la pauvreté, est mitigé par des considérations moins optimistes sur le fait que de telles conditions ne sont pas réellement fréquentes, notamment dans les pays pauvres. Ainsi, il convient de modérer un engouement trop grand pour la décentralisation et reconnaître que:

- Il n'existe aucune preuve de l'existence d'une relation linéaire entre décentralisation démocratique, gouvernance locale et réduction de la pauvreté, ni entre démocratie et efficacité de répartition des ressources. Dans les pays en voie de développement, les démocraties n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les pays non-démocratiques pour ce qui est de la réduction de la pauvreté. De plus, des analyses comparatives révèlent peu de résultats probants qui garantiraient que la décentralisation ait réellement eu des effets positifs.
- La décentralisation démocratique et la gouvernance ne privilégient pas nécessairement les pauvres et ne sont pas non plus nécessairement mises en place pour réduire la pauvreté ou pour cibler les populations pauvres. La question des caractéristiques des structures administratives, fiscales et politiques décentralisées qui aideraient les pauvres à tirer davantage partie du développement rural est toujours à l'ordre du jour des débats. De plus, la décentralisation ne consolide pas nécessairement la force politique des pauvres et des autres groupes exclus, et peut même les rendre vulnérables vis-à-vis des élites locales lorsque les autorités centrales se dégagent.
- Les régimes démocratiques ne sont pas forcément le moyen le plus efficace pour stimuler la croissance économique, et leur manque d'efficacité peut éroder la confiance des jeunes démocraties;
- La démocratie peut contribuer à créer une forme de « favoritisme de la majorité » capable de conduire à l'exclusion, à la marginalisation et à l'oppression des minorités;
- La décentralisation n'a pas été mesurée ni définie de manière cohérente à travers le monde;
- La décentralisation a tendance à créer des inégalités encore plus grandes entre les communautés et les régions ayant des capacités d'organisation différentes, en laissant aux élites une trop grande place dans la planification et la gestion des projets et en leur donnant la possibilité d'accaparer l'affectation des ressources;
- La délégation de pouvoir en matière de gestion environnementale à des groupes d'utilisateurs et/ ou des individus risque d'augmenter la pression exercée sur les ressources naturelles, en particulier les forêts et les pâturages;
- La décentralisation peut, dans certains cas, avoir des effets déstabilisants sur la macroéconomie et « ses coûts sont plus certains que ses bénéfices ».

Afin de contrecarrer ouvertement certaines des conséquences négatives de la décentralisation sur les populations pauvres, il existe tout un éventail de mécanismes, d'instruments et de modalités institutionnelles qui peuvent être intégrés aux réformes. En analysant les preuves factuelles, une étude des processus de décentralisation de 60 pays a conclu que la décentralisation peut conduire à la réduction de la pauvreté, mais seulement si trois conditions sont réunies :

- Des fonds adéquats pour les instances locales issues des élections;
-

- Des pouvoirs appropriés en faveur de ces mêmes instances;
- Des mécanismes sûrs obligeant à la fois les élus à rendre compte de leurs actions aux citoyens et les administrateurs locaux aux élus.

Ces facteurs sont susceptibles, entre autres, de renforcer la participation politique et d'inciter les pauvres à développer des organisations nouvelles et plus solides. En particulier, sans le transfert de revenus spécifiques, il est peu probable que les collectivités territoriales soient véritablement en mesure de fonctionner.

### **Aborder la pauvreté par le biais de la gouvernance locale**

Les preuves tangibles des avantages comparatifs de la gouvernance décentralisée en matière de réduction de la pauvreté sont partielles ou incomplètes. Ce sujet est au carrefour de diverses perspectives, ce qui explique sa complexité, ses ambiguïtés et les frustrations qu'il provoque.

Des études récentes montrent, par exemple, que les services publics peuvent souffrir de la décentralisation - bien que dans certains cas spécifiques (par exemple, dans le domaine de la santé), les résultats aient pu être améliorés. Un besoin croissant d'information est également manifeste, notamment en ce qui concerne différentes formes décentralisées de fourniture de services et leur capacité à cibler les pauvres d'une manière qui soit à la fois flexible et apte à répondre aux vrais besoins.

Les réformes de décentralisation, en rendant les gouvernements locaux/collectivités territoriales responsables de leur financement et de la fourniture de services, peuvent aussi conduire à la création de certaines formes d'inégalités (par exemple, par rapport à des disparités régionales indésirables). Par ailleurs, les ressources des collectivités territoriales dans les PMA peuvent être si insignifiantes que le fait d'entretenir une administration en consommerait la plupart des ressources et ne laisserait ainsi presque aucun moyen pour la fourniture de services publics de base.

Les preuves de l'impact positif de la décentralisation sont particulièrement minces surtout pour ce qui concerne l'obligation redditionnelle, la corruption, l'affectation efficace des ressources et la couverture des coûts. Plus spécifiquement, davantage de preuves factuelles sont indispensables pour évaluer dans quelle mesure la décentralisation peut lutter contre la corruption et empêcher les élites de s'emparer du pouvoir et des ressources.

Cette question est étroitement liée au débat concernant les bénéfices de la croissance économique pour les pauvres. Bien souvent, les réformes de la politique économique, dites « axées sur la croissance », semblent avoir plutôt accru les inégalités et la stratification sociale et peu profité aux pauvres. On a souvent affirmé qu'il n'existe aucune relation établie entre le taux de croissance économique et le taux de réduction de la pauvreté.

Les initiatives de lutte contre la pauvreté à grande échelle doivent être appuyées par des collectivités territoriales efficaces et responsables. A elles seules, les agences d'aide et les banques de développement, malgré les pouvoirs et les capacités financières qui leur sont accordées, ne sont pas en mesure d'alléger la pauvreté. Elles doivent nécessairement trouver un appui auprès des partenaires locaux. Les institutions internationales peuvent travailler directement avec les organisations communautaires, mais elles ne sont pas en mesure de traiter avec un grand nombre d'organisations aussi petites que diverses.

Au cours des dernières décennies, des ressources insuffisantes ont été affectées par les gouvernements nationaux aux infrastructures rurales (voirie, bâtiments de stockage, réseaux commerciaux, etc.) et aux services sociaux (éducation, santé, eau potable, installations sanitaires, etc.). Le développement de l'agriculture, en particulier, est marqué par un paradoxe : alors qu'elle joue un rôle prépondérant dans les économies locales (en contribuant de manière importante à la production nationale), l'agriculture a été négligée par les politiques économiques. D'un point de vue théorique, cela peut s'expliquer par le fait que l'agriculture

---

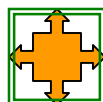
est comparée par les élites à la tradition et à la dépendance. En plus, d'un point de vue politique, dans la plupart des pays, les populations rurales ne constituent pas un groupe d'intérêt puissant: la pression exercée par les électeurs urbains leur a souvent fait de l'ombre.

En impliquant les populations locales (par exemple, les usagers des services publics et des infrastructures, ainsi que les usagers des ressources naturelles productives) au processus décisionnel (conception et mise en œuvre des activités), la décentralisation démocratique permettrait :

- De mieux prendre en compte les préférences et les priorités des usagers; de donner la possibilité aux citoyens de mieux se faire entendre et d'être représentés; d'encourager l'appropriation locale en tant qu'instrument de mise en œuvre; et de céder davantage de contrôle sur les ressources et leur utilisation;
- D'éliminer les contraintes sociales et les obstacles administratifs, et de restreindre le pouvoir central de l'état (par exemple, dans la gestion des ressources naturelles) ;
- De souligner le fait que la population pauvre est constituée de groupes très différenciés ayant des priorités différentes;
- De faciliter l'action collective dans la prestation de services publics et la protection/gestion des ressources naturelles; et rendre la fourniture de services publics plus efficace;
- De rendre le gouvernement central plus réceptif aux besoins des citoyens et de proposer des décisions gouvernementales mieux acceptables.

Le défi de la décentralisation a fait ressortir des préoccupations de plus grande envergure au sujet du développement économique et politique en tant qu'instrument de soutien à la prospérité locale. Ce défi peut être compris, entre autres, comme une tendance vers la libéralisation politique et économique, la libéralisation devenant une sorte de stratégie parallèle à la décentralisation à partir des quatre éléments du paradigme de la gouvernance :

- Un environnement national favorable (régime politique; montage institutionnel; environnement politique; et cadre constitutionnel, juridique et réglementaire) ;
- Des stratégies de gouvernance locale (décentralisation administrative et libéralisation politique et économique);
- La participation des acteurs locaux (élus locaux et société civile);
- Les actions des parties intervenantes locales (de la part de la société civile : demande de services, paiement des impôts/taxes, investissements; de la part des gouvernements locaux/collectivités territoriales et à travers elles : fourniture d'infrastructures, de services et d'information).



## INDEX THEMATIQUE

(avec référence aux numéros des questions)

Budget	Bud. de l'Etat : 18 Bud. communal : 18, 24	Département : Collectivité territoriale : 13
Capacités des Collectivités territoriales	Renforcement des cap. : 23 Cap. managériale : 23 Capacité institutionnelle : 23 Cap. de gestion fiscale : 23	Développement Dév. local : 21 Dév. institutionnel : 17 Dév. économique local : 25
Capital	Cap. humain des Collectivités : 23 Cap. physique des Collectivités:23	Diagnostics locaux : 24 Efficacité Effic. & bonne gouvernance : 6, Effic. des des Collectivités : 12, 22
Collectivité territoriale :	Définition de CT : 11 Caractéristiques des CT : 21 CT & décentralisation : 11 Avantages comparatifs : 12, 21 Niveaux de CT : 13 CT & structures de l'Etat : 19 CT & développement local : 21 Compétences des CT : 22 Complémentarité des CT : 22 Evaluation des CT : 30	Efficiency des Collectivités: Eff allocative : 12, 22 Efficiency productive : 12,22
Commissions municipales : 16		Equité Eq & bonne gouvernance : 6 Eq. des Collectivités :12
Commune :	Collectivité territoriale : 13 Com rurale & com urbaine : 13 Com et inter-communalité : 13 Administration communale : 14 Administration décentralisé : 15 Administration polyvalente : 15 Organes de la comm. : 16 Moyens financiers de la com. : 18 Budget communal : 18 Com. & planification locale : 24	Fonds développement local Conditions minimales : 28
Conseil municipal : 16		Fiscalité : Décentralisation fiscale : 18 Transferts fiscaux : 18 Capacité de gestion fiscale : 23
Constitution :	Const. & collect. territoriales : 11	Gouvernance Définition bonne gouv. : 6 Appui à la bonne gouv. : 7 Gouv & réduction pauvreté : 7 Gouv et démocratie : 7
Contrôle de l'Etat sur les Collectivités : 20	Contrôle de légalité : 20 Contrôle d'opportunité : 20	Impôts locaux : 18
Décentralisation	Définition de la déc. : 3 Déc. & démocratie : 3 Processus de déc. : 3 Pourquoi décentr. : 4 Rapport déc & déconcentration : 5 Risques de la déc. : 9 Défis de la déc. : 10 Déc une réalité incontournable : 10 Déc & Collectivités territoriales : 11 Déc & administr. communale : 15 Déc. fiscale : 18 Conditions externes : 25	Institutions : Inst/organisations : 17 Inst/normes : 17
Déconcentration	Définition de la déconc : 1 Pourquoi déconcentr. : 2 Rapport déc & décentralisation : 5	Inter-communalité : 13 Maire : 16 Participation Part et bonne gouvernance : 6
Démocratie :	D. & bonne gouvernance : 7	Pauvreté : Dimensions de la pauvreté : 8 Pauvreté et manque de pouvoir : 8 P & bonne gouvernance : 7 ; 8
		Pauvre : Profil du pauvre : 8
		Plan Plan développement local : 24, 25 Plan d'investissement : 25
		Planification : Caractéristiques de la pl. locale : 24
		Reddition des comptes Redd & bonne gouv. : 6 ; 12
		Région : Collectivité territoriale : 13
		Subsidiarité : 22
		Subventions pour les Collectivités : 29
		Taxes locales : 18
		Transparence Trans. et bonne gouvernance : 6
		Tutelle : Notion de tut. : 20 Types de tutelle : 20

---





Le Fonds d'Équipement des Nations Unies, FENU (United Nations Capital Development Fund, UNCDF, en anglais), créé en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies pour réaliser des investissements de petite taille, est une Organisation multilatérale dotée d'une personnalité juridique et de ressources financières propres, et fait partie du groupe du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le FENU est spécialisé dans le domaine de la gouvernance locale et de la micro-finance. En matière de développement local, le mandat du FENU est de réduire la pauvreté par l'appui à la gouvernance locale. L'accent est mis sur l'appui aux Collectivités territoriales, surtout celles qui sont issues d'un processus de décentralisation démocratique. Mais la démarche s'accompagne aussi d'un effort visant à dynamiser les énergies des organisations paysannes, les associations de la société civile et le secteur privé, pour leur permettre de participer pleinement à la prise en charge du développement local.

***[www. Fenu.org](http://www.Fenu.org)***  
***[www. Uncdf.org](http://www.Uncdf.org)***