

Les politiques de décentralisation dans la gouvernance des États africains

Conférence donnée à l'Ecole Nationale d'Administration de Paris le 3 juillet 2007

Par Jean Pierre ELONG MBASSI

Secrétaire Général de l'organisation des

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA)

1. La Direction des Politiques de Développement du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes m'a demandé de vous entretenir sur le thème des Politiques de décentralisation dans la gouvernance des Etats africains, à travers une approche comparée des pays anglophones et des pays francophones d'Afrique.

2. La question de la gouvernance est devenue incontournable dans le monde d'aujourd'hui, face à ce qu'il faut bien appeler la crise de la gouvernabilité des sociétés contemporaines. Cette crise de gouvernabilité est ressentie partout comme une crise de confiance des populations vis-à-vis des institutions publiques. Cette crise est mondiale, et manifeste le décalage de plus en plus ressenti par les populations entre leurs demandes et les possibilités des pouvoirs publics d'y répondre. Tous les Etats sont interpellés dans leur relation avec leurs citoyens et dans leur capacité à maîtriser leur insertion dans de l'espace de l'économie mondialisée. Tous les Etats expérimentent la difficulté d'être assez proches de leurs populations pour répondre à leurs demandes, assez éloignés des contextes locaux voire nationaux, pour pouvoir être à la hauteur des défis du monde. Le rôle de l'Etat est questionné dans sa capacité à tenir compte de la diversité des situations locales, et à assurer l'écoute fine et la prise en charge des attentes des différentes catégories de populations locales. Mais il est également questionné dans sa capacité à apporter des réponses crédibles aux incertitudes induites par l'insertion des économies nationales au sein de l'économie mondialisée. L'Etat est donc en butte à un double mouvement : celui d'une demande de démocratie de proximité, qui met à l'ordre du jour le besoin de la décentralisation ; et celui d'une demande de coopération entre pays voisins pour faire baisser les contraintes que l'économie mondialisée fait peser sur chacun d'eux pris individuellement, débouchant sur la nécessité de l'intégration dans des ensembles régionaux supranationaux. Cette dynamique est à l'œuvre partout dans le monde, et l'Afrique n'y échappe pas.

3. Partout cette double dynamique soulève les mêmes inquiétudes au niveau des responsables et agents des administrations centrales : est-ce que l'Etat est en question ? Est-ce que les administrations centrales ont encore un rôle ? Est-ce que l'émergence des collectivités locales décentralisées signifie une perte de substance de l'Etat ? Est-ce que la mise en place des ensembles régionaux supranationaux signifie une perte de marges de manœuvre et de contrôle pour le niveau national ? Ce dont on va parler n'est donc pas à proprement parler un problème africain, mais un problème mondial que nous aborderons à partir de la situation de l'Afrique. Cet éclairage africain d'un problème mondial tient bien sûr compte de la spécificité de ce continent, qui est la partie du monde la plus pauvre. Cet éclairage se veut aussi un apport sur la réflexion commune concernant le rôle des politiques de décentralisation dans l'amélioration de la gouvernance des sociétés humaines.

4. Il m'a été demandé d'apporter cet éclairage africain en procédant à une approche comparée entre pays anglophones et pays francophones. J'avoue que j'ai été interpellé par cette demande. L'Afrique ne comprend pas seulement des pays anglophones et des pays francophones. Parmi les 53 Etats reconnus par l'Organisation des Nations Unies, 24 ont l'anglais comme l'une des principales langues officielles (ce sont les pays communément

qualifiés de pays anglophones) ; 23 ont le français comme l'une des principales langues officielles (pays francophones) ; 5 ont le portugais comme l'une des principales langues officielles (pays lusophones) ; et 1 a comme principale langue officielle l'espagnol (pays hispanophone). On voit donc que la perspective comparative entre pays anglophones et pays francophones n'épuise pas la réalité africaine, qui compte d'autres aires linguistiques. Mais il est vrai aussi que la majorité des pays est soit anglophone soit francophone et que cette division linguistique recouvre dans une large mesure l'ascendant colonial. Or l'organisation des pouvoirs et de l'administration des nouveaux Etats africains s'est largement inspirée du legs colonial et a eu un impact important sur la conception comme sur la conduite des politiques de décentralisation de ces Etats.

5. Toutefois l'opposition parfois mise en avant entre une colonisation britannique plus respectueuse des sociétés et organisations locales du fait de la pratique de l'*indirect rule*, et qui serait préférable, du point de vue de la préparation à la décentralisation, à la colonisation française plus centralisatrice et réfractaire à toute expression autonome des populations locales, est une tentative pour rendre plus ou moins acceptable le principe même de la colonisation. Vous aurez sans doute compris que pour moi, il n'y a pas de bonne colonisation. Personne n'a jamais accepté de bon gré d'être colonisé ou esclave, pas plus en Europe qu'en Afrique ou ailleurs dans le monde. Loin de moi donc l'idée de justifier comme plus ou moins acceptable tel ou tel modèle de colonisation. L'intérêt de l'approche comparée est essentiellement pragmatique. Il est un fait que l'ascendant colonial commun et le partage d'une même langue officielle, ainsi que les liens qui se sont tissés entre l'ancienne métropole et les anciennes colonies, ont imprimé des proximités qu'on retrouve sous le vocable pays anglophones ou pays francophones d'Afrique. Le fait que ces pays se retrouvent dans les mêmes regroupements géopolitiques et culturels (Commonwealth d'un côté, Francophonie de l'autre) donne de la pertinence à l'héritage colonial dans les configurations qui structurent l'appartenance des Etats. Beaucoup de ces Etats anglophones ou francophones ont cependant réinterprété le legs colonial et ont parfois inventé de nouvelles manières d'administrer leur pays, et développé de nouveaux rapports entre l'Etat et les sociétés.

6. Mais il ne faut pas nier non plus que dans la trajectoire de ces pays depuis les indépendances, au moins au cours des deux premières décennies, l'organisation administrative a souvent pris pour référence l'organisation de l'ancienne puissance coloniale ou de son legs colonial. On a fait des Etats comme on a trouvé l'Etat colonial, et l'on a essayé petit à petit de corriger. Ce mimétisme s'est poursuivi au lendemain du mouvement de démocratisation des années '90. Beaucoup d'Etats africains ont été embarqués dans la dynamique de la démocratisation, ce qu'on a alors appelé « les vents d'Est », et beaucoup ont été désemparés et n'ont pas su s'adapter à la vitesse nécessaire. Très souvent cette adaptation a été vécue comme une demande forte des partenaires au développement. On a même pu dire que la décentralisation est une conditionnalité pour bénéficier de l'appui de la communauté internationale. Face à cette situation, les Etats africains ont eu naturellement tendance à se tourner vers leurs anciens colonisateurs, dont les Etats réputés démocratiques leur a souvent servi de référence pour adapter leurs institutions à la nouvelle donne internationale.

7. Il ne faut toutefois pas exagérer l'impact de ces configurations et de ces filiations. La dynamique récente de l'intégration régionale contribue beaucoup à contrebalancer l'influence de la colonisation. Le fait que l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à laquelle a succédé l'Union Africaine, ait choisi de procéder à des regroupements sous-régionaux sur une base géographique et non pas sur une base linguistique, a beaucoup fait pour diminuer l'influence du legs colonial dans la structuration de l'appartenance des Etats africains. Il y a désormais plus de proximité entre le Nigeria anglophone et la Côte d'Ivoire francophone, tous deux membres de la CEDEAO, qu'entre le Nigeria qui appartient à la CEDEAO et le Kenya, tout aussi anglophone, mais qui appartient à une sous-région d'intégration différente, la Communauté de l'Afrique de l'Est. De son côté, le Nouveau Partenariat pour le

Développement de l'Afrique (NEPAD), en donnant une perspective proprement africaine au développement des Etats du continent, est une autre manière de diminuer l'impact de l'héritage colonial. Par ailleurs la dynamique de l'intégration régionale a mis à l'ordre du jour le besoin de regroupement des différents Etats au niveau continental, au sein de comités techniques spécialisés de l'Union Africaine. Les ministres chargés des collectivités locales se sont ainsi regroupés en une conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL) qui est devenue un comité technique spécialisé de l'Union Africaine sur le thème de la décentralisation, par décision de la Conférence des Chefs d'Etat prise à Addis Abeba en janvier 2007. Dans le même ordre d'idées, depuis mai 2005, les autorités locales africaines se sont regroupées au sein de l'organisation des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique qui ambitionne d'être le Haut Conseil des collectivités locales au sein des instances de l'Union Africaine. Ces regroupements continentaux dépassent désormais les barrières linguistiques héritées de la colonisation et travaillent à l'harmonisation des pratiques administratives et à la construction d'une intelligence proprement africaine des enjeux de la décentralisation. En d'autres termes, de plus en plus de questions de développement et de gouvernance sont traitées dans le cadre africain, et les références à l'héritage colonial tendent à perdre de leur importance, même s'il ne faut pas nier qu'ils continuent d'influencer la manière dont les différents Etats abordent et mettent en œuvre les politiques de décentralisation.

8. J'ai choisi de traiter le sujet qui m'est proposé en tentant de répondre à trois questions :

1. La décentralisation améliore-t-elle la légitimité des institutions publiques et contribue-t-elle à l'enracinement de la démocratie et de l'Etat de droit en Afrique ?
2. La décentralisation favorise-t-elle le développement et contribue-t-elle à l'amélioration du niveau et du cadre de vie des populations africaines ?
3. La décentralisation est-elle une chance ou un risque pour l'intégration africaine ?

Mais avant d'aller plus loin dans le traitement de ces questions, il faut clarifier ce dont nous parlons.

9. De manière générale, la décentralisation se définit comme la reconnaissance d'un certain degré de responsabilité sur la gestion des affaires à d'autres niveaux de gouvernance que le niveau national. Appliquée à la gestion d'un pays, la décentralisation correspond à la reconnaissance aux collectivités territoriales locales d'un certain niveau de responsabilité sur la gestion de leurs affaires. Cette responsabilité peut prendre la forme d'un transfert de certaines compétences exercées auparavant par l'Etat central (délégation), ou se traduire par la reconnaissance à la collectivité territoriale d'une compétence générale (dévolution), à l'exclusion d'un nombre limité de domaines (affaires étrangères, sécurité publique, gestion macro-économique ...). Les observateurs s'entendent pour dire que les pays francophones ont pour la plupart opté pour une délégation des pouvoirs de l'Etat central aux échelons décentralisés, ce qui se traduit formellement par un nombre important de textes légaux et réglementaires (relatifs à pratiquement chaque secteur de politique sectorielle en plus de l'administration générale). Les pays anglophones pour leur part ont surtout recours à la reconnaissance d'une compétence générale aux échelons décentralisés, ce qui se traduit par la reconnaissance et l'organisation des collectivités locales comme une sphère autonome de gouvernement soit dans la constitution, soit dans un nombre limité de textes légaux. Dans sa mise en œuvre, et quel que soit le contexte, la décentralisation est abordée soit comme une technique administrative (rapprocher l'Etat des administrés), soit comme un système de partage de pouvoir entre l'Etat et ses démembrements.

10. Il existe un débat controversé quant à l'extension à donner à la sphère d'intervention des politiques de décentralisation. Pour l'école de pensée influencée par la culture administrative française, la décentralisation est essentiellement reliée à la sphère institutionnelle publique. Dans cette acceptation la mise en œuvre des politiques de décentralisation se conçoit avant tout comme la mise en place des cadres légaux de la décentralisation, l'organisation des élections locales, et la mise en place des collectivités locales et des institutions de tutelle

déconcentrées, chargées notamment de l'accompagnement des collectivités publiques locales dans l'exécution de leur mandat. C'est la conception la plus courante dans les pays francophones d'Afrique où la décentralisation va souvent de pair avec la déconcentration de l'Etat. En revanche dans la conception anglo-saxonne, la décentralisation est conçue comme un processus graduel de transfert de pouvoirs aux populations, qui va de la déconcentration à la privatisation, en passant par la délégation et la dévolution des pouvoirs. Vue de cette manière les politiques de décentralisation ne concernent pas seulement la sphère publique ; elles peuvent déborder les collectivités publiques locales et concerter tous les acteurs locaux, y compris les organisations et associations de base, les ONG, les intervenants du secteur privé, bref les acteurs non étatiques... C'est cette conception qui est dominante dans le monde anglo-saxon et qui imprègne largement la conception des politiques de décentralisation des pays anglophones d'Afrique.

11. Même dans les pays où le processus est relativement ancien, la décentralisation reste très largement administrative. La décentralisation politique n'est pas encore réellement entrée dans les faits (sauf en Afrique du Sud), malgré des poussées sociales fortes, et une certaine bienveillance des gouvernants, qui y voient la possibilité de l'élargissement du marché et donc de la clientèle politique. Mais l'on sent bien que l'enjeu politique se fait plus présent, ainsi que le manifestent les débats vifs sur les lois sur les élections locales : la discussion oppose les tenants de la liberté des candidatures à ceux qui souhaitent limiter la présentation des candidatures aux élections locales aux seuls partis politiques. L'enjeu de ce débat n'est ni plus ni moins que l'exclusion de la société politique nationale des affaires locales, au profit de la société locale. C'est donc de la construction d'une alternance ou si l'on veut, de l'ouverture de la classe politique qu'il s'agit. L'issue de ce débat est incertaine aussi bien dans les pays anglophones que dans les pays francophones. Certains pays ont tranché en faveur de candidatures libres (ex. Bénin, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mauritanie) ; d'autres ont opté pour une liste de partis (ex. Afrique du Sud, Cameroun, Mali, Sénégal) ; ailleurs la discussion reste ouverte. Il n'en reste pas moins que le débat politique sur la décentralisation nous met au cœur de la question des rapports entre les institutions publiques et les sociétés civiles africaines. L'organisation de ce débat est un des enjeux de la construction d'un Etat de droit négocié en Afrique. C'est en cela que l'on peut dire que la décentralisation participe à l'effort de refondation des Etats africains.

Décentralisation, Démocratie, et Refondation de l'Etat en Afrique

12. L'institutionnalisation étatique à l'échelle de chaque pays ne s'est pas inscrite dans une dynamique et un cadre communs transcendants, qui emportent l'adhésion de tous. Beaucoup pensent que les périls que vit le continent sont dus principalement à ses Etats. Au cours des deux premières décennies des indépendances, les Etats africains ont été avant tout centralisateurs. Le souci premier et naturel était la construction de la Nation. Pour cette raison là, les particularismes, qu'ils soient régionaux ou locaux, étaient considérés comme des obstacles à la construction de la Nation. Très souvent la dynamique même des pays a conduit à ce qu'on focalise l'effort sur l'Etat central. Les partis politiques s'unifient autour d'un parti unique étatique ; la construction de la Nation est le seul objectif poursuivi. Le problème c'est que dans le même temps, les Etats ne parviennent pas à tenir la promesse de l'accès à la modernisation pour tous. La vérité c'est qu'ils ne pouvaient pas tenir cette promesse. Et au bout d'une dizaine d'années les gens se sont aperçus que l'Etat n'était pas assez puissant et organisé pour répondre aux besoins de tous. Il était surtout préoccupé par sa propre survie à l'intérieur du monde des Etats ; pour cela, il devait se donner les attributs d'un Etat. On a donc concentré l'essentiel des ressources sur ce qui pouvait donner les attributs d'un Etat, à savoir, la construction ou la modernisation de la capitale, la mise en place des infrastructures et des équipements majeurs. Et on a peu à peu abandonné les marges étatiques, les régions les plus reculées, au point que ces régions ont questionné leur appartenance aux Etats post-coloniaux. A partir de ce moment ce sont les fondations mêmes de l'Etat africain qui font

l'objet d'interrogations. En moins d'un demi-siècle d'existence, il s'essouffle, faiblit, est moribond voire disparaît. Comme le dit justement Antoine Sawadogo, « *L'Etat reste englué dans la gestion centralisée des "prébendes" et ne suscite aucune adhésion à des normes transcendentales d'intérêt général. Bien que monopolisant l'usage de la violence légitime, il ne parvient pas à contrôler tout le territoire national* »¹. Avec l'adoption et la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel pendant une vingtaine d'années, la plupart des Etats africains ont vécu une « *abdication partielle de leur souveraineté quant aux décisions politiques entre les mains de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international* »², ce qui a contribué à miner la légitimité politique que les élites de l'Etat avaient pu engranger au moment des indépendances. Vers la fin des années 70 et au début des années 80, presque partout émergent des rébellions ou des mises en cause de l'Etat central, et la pression sociale se fait de plus en plus forte pour que l'Etat donne plus de marges d'action aux échelons infra-étatiques et à la société civile. On date de cette période la quête pour une véritable décentralisation des pouvoirs au sein des Etats africains.

13. Dans un tel contexte, beaucoup ont pu considérer que la décentralisation comporte des risques d'émettement et de fragmentation de l'Etat. Elle libèrerait des forces centrifuges qui pourraient nourrir et amplifier des instincts régionalistes voire sécessionnistes. Face au fourmillement des acteurs locaux et aux enjeux de la décentralisation, l'affaiblissement de l'Etat sur le terrain n'est assurément pas une bonne chose et il est regrettable que certaines de ses fonctions soient aujourd'hui portées par des organisations (ONG et autres réseaux clientélistes) qui ne sont responsables devant aucun organe que ceux qu'elles se donnent. Dans cette nébuleuse d'acteurs, engagés à des titres divers dans la gouvernance locale, il y a un risque que la construction d'un Etat de droit ne soit pas toujours la préoccupation, et que de nombreux groupes s'organisent à partir des pratiques endogènes en marge de l'Etat. Il est peu vraisemblable que le pouvoir central puisse réagir efficacement contre de telles manœuvres, surtout qu'il n'a pas grand chose à offrir en échange. La menace de l'atteinte à l'ordre public que les Etats ont pu manier aux premières années des indépendances n'a plus la même efficacité qu'avant. Les avancées de la démocratie et l'universalisation de la référence aux droits de l'homme, le fait que les informations sur ce qui se passe à travers le monde circulent désormais à très grande vitesse, tout cela limite fortement les possibilités du recours à la force brutale pour contraindre ceux qui n'adhèreraient pas aux injonctions des autorités nationales (mais cela arrive encore hélas !, mais de moins en moins heureusement).

13. Pourquoi peut-on néanmoins affirmer que la décentralisation offre une chance pour relégitimer l'Etat africain ? Une des raisons est que le niveau local apparaît comme un cadre propice à la négociation d'une nouvelle citoyenneté. Premièrement, la commune, en tant qu'institution publique de proximité ayant pour mission de garantir l'intérêt général sur son territoire, commence à être une réalité prégnante dans beaucoup de pays d'Afrique. Si la commune arrive à faire preuve d'une certaine efficacité, elle pourra assurer plus facilement sa crédibilité vis-à-vis des populations et des acteurs locaux que l'Etat qui a perdu une part importante de sa légitimité à cause de son incapacité à assumer l'ensemble de ses missions. Deuxièmement, la commune apparaît également comme l'échelle la plus pertinente pour penser et construire de nouveaux cadres d'organisation socio-politique permettant de réconcilier l'Etat avec les populations. Autrement dit, face aux enjeux de la mondialisation et à la crise de l'Etat postcolonial africain, la décentralisation peut être l'occasion de « *refonder l'Etat* »³ à partir des structures de proximité permettant d'assurer la solidarité entre les gens et de répondre aux demandes de sécurité matérielle, économique, culturelle, morale, etc. Troisièmement il est aisément de constater la décentralisation apporte une certaine crédibilité à

¹ Raogo Antoine Sawadogo, *L'Etat africain face à la décentralisation*. Paris, Karthala, 2001

² Michael Bratton, Donald Rotchild, *Bases institutionnelles de la gouvernance en Afrique*, in Goren Hyden et Michael Bratton, *Gouverner l'Afrique, vers un partage des rôles*, Nouveaux Horizons, 1997, p. 377

³ R.A. Sawadogo, *L'Etat africain face à la décentralisation*. Paris, Karthala, 2001.

l'idée de la sanction par le vote populaire. Les alternances politiques, ou tout au moins le renouvellement du personnel politique local à la faveur des élections locales maintient une certaine foi aux mécanismes de la démocratie, au contraire de ce qu'on observe au niveau des Etats où les alternances sont extrêmement rares, et où certains dirigeants n'hésitent pas à manipuler la constitution pour se maintenir au pouvoir. D'où le rejet de ces Etats globalement perçus comme illégitimes, et avec lui, le risque de rejet de l'idée même de démocratie si elle ne permet pas de faire réellement jouer la volonté des populations.

14. Le rejet de l'Etat africain est en réalité celui d'une certaine forme de l'Etat et réciproquement, l'appel d'une autre forme d'Etat. Plutôt que des réformes impulsées de l'extérieur, l'Etat africain a besoin d'une réelle refondation. C'est de l'intérieur qu'il faut prendre la décision d'inventer, d'entretenir au quotidien, de sécréter l'Etat à partir de l'échelle locale où ce processus est plus facilement gérable. C'est à cette condition que la légitimité de l'Etat et des institutions publiques sera réelle et durable. D'où l'hypothèse que la décentralisation peut constituer un facteur permettant de renégocier l'adhésion de tous aux institutions étatiques et de faire émerger une citoyenneté basée sur la négociation d'un nouveau contrat social qui prenne en compte la réalité socio-politique locale. La question qui va se poser est celle du processus. Comment les Etats vont-ils répondre à cette quête de démocratie de proximité ? Et comment vont-ils s'adapter à la montée en puissance des différentes sources de légitimité auxquels se réfèrent les populations dans leur vie quotidienne, sources de légitimité dont les prétentions avaient été mises en hibernation pendant les années de parti unique ? C'est là où il y a une divergence entre les pays anglophones et les pays francophones.

15. Dans les pays anglophone, la pratique de l'*indirect rule*, a préparé les pays en question à admettre une certaine autonomie pour les entités locales. Cette autonomie est interprétée par les gouvernants de ces pays dans le cadre d'une conception large de ce qu'est la décentralisation comme il a été mentionné précédemment. Le fait que les autorités traditionnelles aient été dépositaires d'une certaine légitimité a favorisé la dévolution du pouvoir aux échelons proches des populations. Toutefois cela ne s'est pas fait aussi facilement. Beaucoup de ces Etats sont passés par des régimes de partis uniques qui, tous, ont essayé de gommer tout ce qui n'était pas dans la ligne de l'idéologie du parti unique. Et les chefs traditionnels ont souvent été perçus par les Etats, y compris dans les pays anglophones, comme des résistances à la modernisation du pays. Quand la demande pour plus de décentralisation devient pressante, dans les pays anglophones, on se demande si le fait de remettre en selle les autorités coutumières ne remet pas en cause la dynamique de modernisation de l'Etat. Si l'on considère un pays comme le Ghana, on se rend compte que les régimes successifs se sont interrogés sur l'opportunité de reconnaître les autorités coutumières ou symétriquement, sur la possibilité de diminuer leur prégnance sur les sociétés locales. Et cette hésitation existe jusqu'à présent. Le seul pays qui a réussi d'entrée de jeu à intégrer les pouvoirs coutumiers, dépositaires d'une légitimité reconnue par les populations, dans le système de la décentralisation, c'est l'Afrique du Sud, et dans une moindre mesure l'Ouganda.

16. Dans les pays francophones la décentralisation va se faire dans la continuation de la négation des pouvoirs traditionnels. Ou bien ce pouvoir traditionnel est auxiliaire de l'administration et là, il n'y a pas de problèmes ; ou bien ce pouvoir a des velléités d'autonomie par rapport aux autorités de l'Etat central, et il est combattu ou enrôlé et subverti au pouvoir de l'Etat moderne. Ce mécanisme de subversion va paradoxalement jouer à double sens. C'est vrai que les Etats francophones vont essayer de tout faire pour que les pouvoirs traditionnels soient intégrés dans la machine administrative comme auxiliaire de l'administration. Mais c'est vrai aussi que les pouvoirs traditionnels vont voir tout le profit qu'ils peuvent tirer du rapprochement entre l'administration et les populations à travers la décentralisation, pour subvertir à leur tour les institutions locales et les mettre à

leur service. C'est ce qu'on a pu observer dans certains pays comme la Mauritanie, ou dans une certaine mesure, au Cameroun.

17. Dans tous les cas la décentralisation soulève des questions redoutables au niveau local : d'abord au niveau de la gestion foncière. En mettant à l'ordre du jour le niveau local met aussi en lumière le fait que plusieurs sources de légitimité sont en présence. Dans le domaine foncier, la source de légitimité à laquelle se réfère le plus les populations, ce sont les autorités traditionnelle. D'où des situations conflictuelles fréquentes entre les autorités locales et les autorités coutumières quant à la gestion des terres aussi bien dans les pays anglophones que francophones. Dans la plupart des pays anglophones, du fait que les chefs traditionnels ont continué à avoir une grande présence dans la résolution des conflits liés à la gestion des terres et dans les actions de développement, leur prise en compte est meilleure et il y a moins de tensions par rapport à la gestion foncière que ce que l'on observe dans les pays francophones. Il faut dire toutefois que dans ces pays, le passage de la gestion foncière traditionnelle, qui donne la priorité à l'appropriation collective du sol, à la gestion foncière moderne qui donne la priorité à l'appropriation individuelle des terres, continue à soulever des difficultés non encore correctement résolues. La superposition dans ce champ de l'héritage des grands domaines coloniaux ou celui résultant de la politique de l'apartheid, tend à compliquer encore plus ce passage, les communautés locales rappelant que la décentralisation dans le domaine foncier doit correspondre au retour à l'ordre ayant prévalu avant la colonisation ou la politique d'apartheid. On sait sur quoi peut déboucher ce type de réclamations ainsi qu'on en observe les conséquences actuellement dans un pays comme le Zimbabwe.

18. Dans les pays francophones, dans le domaine de la gestion des terres, à part le Togo où l'Etat a reconnu un grand degré de liberté aux chefs traditionnels pour la gestion foncière et où l'administration a été appelée à enregistrer et accompagner les transactions foncières coutumières, on a inventé vers les années 70 une loi sur le domaine national. Cette loi dit que toute terre non occupée, non mise en valeur, relève du domaine national, et l'Etat en assure la gestion. Or la plupart des Africains savent que toute terre appartient à un terroir, il n'y a pas de terres vacantes. Cette loi a débouché sur des imbroglios fonciers dont on ne sait plus se sortir. La politique de la décentralisation a remis à l'ordre du jour la question de la résolution du contentieux foncier, parce que la décentralisation a été interprétée comme le retour du niveau local, et donc comme le retour de ceux qui sont dépositaires de la gestion des terres locales, et donc comme le retour des coutumiers. A partir du moment où l'Etat a prétendu que ce n'était pas le cas, cela a débouché sur une crise de confiance dans laquelle les coutumiers ont pris l'habitude de vendre des terres, en sachant pertinemment que cela va nourrir le contentieux foncier. A l'heure actuelle, une des grandes questions de développement qu'est le nœud foncier, est complètement occultée par le fait qu'à l'occasion de la décentralisation, les pays francophones n'ont pas su poser ce problème hérité d'une autre époque, où l'Etat prétendait être tout puissant, et n'a pourtant pas su gérer un problème essentiel pour les populations.

19. Deuxième cas, c'est le cas de la justice. Si la décentralisation doit aider à relégitimer l'Etat, la justice est un des domaines où il y a à son endroit une forte attente. La majorité de la population a cru que les Etats étaient conscients de ce que la justice telle qu'elle est rendue au niveau de l'Etat moderne, n'est pas adaptée à la vie des gens. Malheureusement, s'il y a des pays où cette question de la justice locale a été prise très au sérieux (Afrique du Sud, Ghana, Nigeria), dans la plupart des pays francophones, cette question a été très mal résolue, parce que son importance pour les gens n'a pas été perçue comme elle devait l'être. Cette question est d'autant plus compliquée qu'elle est au cœur des différences culturelles majeures entre l'idéologie de l'Etat moderne et la sagesse coutumière. Que dit-on dans la justice coutumière ? On dit que le fait de venir devant le juge coutumier est déjà en soi un tort pour les deux parties parce qu'elles n'ont pas su ou pu gérer leurs différends entre elles, au sein de leur famille, de leur lignage ou de leur clan. La justice coutumière punit donc

les deux personnes qui viennent devant elle, mais elle punit plus l'une que l'autre, mais les deux sont punies. La justice est rendue de telle sorte à préserver le consensus et l'harmonie au sein de la communauté. Il n'y a pas comme dans le jugement de la justice moderne, un gagnant et un perdant, mais deux perdants, dont l'un est plus perdant que l'autre. De cette façon personne ne perd la face, et l'harmonie du groupe est sauvegardée. Cette justice reconnaît que pour l'harmonie de la société, tous les individus ne sont pas égaux. C'est peut-être là sa principale faiblesse. On ne juge pas un chef comme on juge n'importe quelle personne dans la société. D'où parfois des abus commis par certaines autorités coutumières dans une relative impunité. Mais la réalité est aussi qu'il existe un ensemble de régulations sociales dont l'objectif est de limiter le risque de dérives dans la pratique du pouvoir des chefs traditionnels. La recherche du consensus comme modalité de résolution des conflits, et la promotion de la délibération inclusive comme outil de légitimation des décisions (la palabre ouverte à tout le groupe social selon des modalités acceptées au préalable) donnent de la solidité à la justice traditionnelle par rapport à la justice moderne.

20. La justice moderne qui stipule que tout le monde est égal devant la loi est peut-être plus juste du point de vue des individus, mais elle est bien plus risquée par rapport à l'harmonie des groupes sociaux et des communautés. Beaucoup de populations africaines ne la comprennent pas. Comment peut-on juger également un chef et n'importe qui dans le clan ? Comment peut-on juger également un autochtone et un allochète ? Comment peut-on concevoir que l'accès aux biens soit le même pour tous ? Nous sommes au cœur de grosses questions et de grosses contradictions pour lesquelles la décentralisation aurait du ouvrir un espace de débat. Malheureusement la décentralisation n'a pas ouvert cet espace de débat, sauf dans un nombre très limité de pays (Afrique du Sud, Ghana, Nigeria, Ouganda). On a raté une occasion, et cela est en partie le résultat des appuis à la décentralisation dont beaucoup ont été importés des pays du Nord. Ceux-ci n'ont eu de cesse que d'essayer d'insérer l'Afrique à toute force et de toute urgence dans l'espace de la mondialisation. L'idée des partenaires était que plus vite l'Afrique adoptait les modèles de démocratie et de gouvernance expérimentés et mis en œuvre dans les pays du Nord, plus vite elle réussirait son intégration au sein de l'économie mondialisée. On voit bien que c'est un pari dangereux parce qu'au contraire, l'Afrique, pour n'avoir pas résolu un certain nombre de questions fondamentales, ne peut pas positivement être partie du monde tel qu'il fonctionne actuellement. Pour revenir sur les problèmes fonciers, en système capitaliste, la terre est à la base de toute activité de création de richesse. Il faut qu'elle ait une valeur marchande. Beaucoup voient dans la faible marchandisation foncière de l'Afrique une des raisons principales du décalage de l'Afrique par rapport au reste du monde. C'est l'un des lieux au monde où cette question est toujours pendante, en partie parce qu'il n'y a pas eu ce débat fondamental sur l'inclusion, le dialogue, la négociation du passage des terres coutumières aux terres individuées, du passage de la terre bien d'usage à la terre bien d'échange.

21. Autre difficulté pour faire en sorte que la décentralisation légitime l'Etat, c'est la question de la représentation, une autre question de fond. Cette préoccupation est partagée par tous les pays, anglophones comme francophones. Le niveau local a été conçu par les dirigeants comme un espace d'extension du marché politique. C'est pourquoi la plupart des pays n'ont pas conçu les collectivités locales comme un espace d'émergence des élites locales, mais comme des lieux de positionnement des élites nationales. On l'a vu, il y a un débat âpre entre ceux qui supportent l'idée que pour être éligible au niveau local, on doit se présenter sur une liste de parti ; et ceux qui sont en faveur de candidatures libres. La plupart des pays francophones ont fait le choix des candidatures de partis. Dans les pays anglophones, c'est souvent le système des candidatures libres qui a cours au niveau local, à l'exception notable de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe. Dans les faits on s'aperçoit que les partis ont souvent tendance à obéir d'abord aux jeux de pouvoir internes, souvent réglés au niveau des états-majors nationaux. La préoccupation de coller aux réalités politiques locales passe souvent après celle de caser les amis politiques. D'où des situations où les électeurs ne se reconnaissent pas dans les candidats qui sollicitent leur suffrage, ce qui conduit à une

désaffection du corps électoral vis-à-vis des consultations locales. Face à ce risque pour la démocratie, de plus en plus de pays commencent à admettre la présentation de candidatures libres à côté des candidatures de partis politiques.

22. La question de la représentation est encore plus difficile en milieu rural. Suivant les lois de décentralisation, le choix des conseillers municipaux doit se faire par vote démocratique selon la formule une personne/une voix. La réalité sociale locale est malheureusement loin d'être aussi simple. Les populations n'ont traditionnellement pas le même poids. Il existe en quelque sorte de grands électeurs (chefs de lignages, chefs de clans, chefs de familles, chefs religieux ou de castes ...) qui ne comprennent pas toujours pourquoi leur voix devrait avoir le même poids que celle des autres membres de la communauté, sans parler des voix des "étrangers" dont on ne comprend même pas qu'ils puissent être sollicités à se prononcer et même à se présenter comme éligibles. De nombreuses stratégies de "contournement" sont mises en œuvre pour que les élections locales ne perturbent pas trop les équilibres socio-politiques antérieurs. Mais l'on remarque aussi qu'à certains endroits, les élections locales sont mises à profit, surtout par les jeunes, pour s'affranchir de la pesanteur de l'organisation clanique traditionnelle. Les élections locales tendent dans ce cas à introduire de la compétition politique entre membres de la communauté là où auparavant la recherche systématique du consensus était la règle. On assiste alors à un dédoublement de l'arène politique locale traduisant celui des sources de légitimité (traditionnelle et démocratique), qui complique singulièrement l'accord sur les décisions concernant la communauté.

23. Le fonctionnement des organes institutionnels des collectivités locales est également une source de préoccupations par rapport à l'expression démocratique. Ici aussi l'ascendant colonial a laissé sa marque.

24. Dans les pays francophones, en principe, de par la loi, chaque collectivité dispose d'un organe délibérant, le conseil communal, qui représente l'universalité de la collectivité et est dépositaire de l'autorité locale ; et d'un organe exécutif soit élu, soit nommé, qui est chargé de l'exécution des décisions de l'organe délibérant, le Maire ou le Président du conseil municipal et ses adjoints. La durée des mandats locaux est généralement du même ordre que celle des institutions nationales (généralement 4 à 5 ans) et les mandats sont renouvelables. L'exécutif municipal est aidé dans cette fonction par l'administration municipale dont il est le chef. Mais cette capacité de décision est souvent limitée par la pratique de l'unicité de caisse consistant à regrouper toutes les ressources publiques dans les caisses du Trésor géré par le Ministère chargé des finances. Cette pratique attribue aux représentants du ministère des finances auprès de la collectivité (contrôleur financier, receveur municipal) des pouvoirs exorbitants, qui peuvent aller jusqu'à la capacité de blocage des engagements financiers pourtant effectués dans le respect des lois et règlements. C'est la raison pour laquelle la suppression de l'unicité de caisse figure parmi les revendications portées par les associations nationales des collectivités locales des pays francophones d'Afrique.

25. Dans les pays anglophones, les collectivités locales sont également dotées d'organes délibérants élus et d'organes exécutifs élus ou nommés. Les mandats des organes délibérants sont du même ordre que ce qui se passe dans les pays francophones, mais le mandat de l'organe exécutif est généralement plus court (1 à 3 ans maximum) et dans certains cas il n'est pas renouvelable. Les maires sont généralement « cérémoniaux » et pas « exécutifs ». La réalité du pouvoir exécutif appartient au Town Clerk, ou au Chief Executive Officer (CEO), nommé généralement pas le ministre en charge des collectivités locales. Il n'est pas étonnant dans ce contexte que parmi les revendications portées par les associations nationales des collectivités locales des pays anglophones figurent en bonne place l'instauration des « executive mayors » en lieu et place des « ceremonial mayors », et l'allongement de la durée des mandats des maires.

26. Le fonctionnement des assemblées locales est partout un sujet de préoccupation. Ces assemblées doivent en principe débattre de l'ensemble des problèmes que rencontre la collectivité dans la limite des prérogatives que leur définissent les lois et règlements. Pour cela sont mises en place des commissions du conseil qui doivent préparer les dossiers soumis à la délibération et à la décision du conseil. La réalité du fonctionnement des organes délibérants est malheureusement autre que ce qui est dit dans les textes. La plupart des collectivités fonctionnent sous l'impulsion du seul Maire et de l'administration municipale. De ce point de vue les collectivités locales peuvent devenir des espaces peu démocratiques où l'on assiste à une sorte de personnalisation de la collectivité locale et de présidentialisation de la fonction de Maire, ce qui remet en cause l'équilibre des pouvoirs voulu par le législateur. La conséquence est que les populations ont l'impression que la gestion de la collectivité est confiée au seul Maire. De ce fait, les élections locales se réduisent souvent à la question de savoir qui sera Maire, ramenant du même coup la démocratie locale à un combat entre individus, alors que la lettre de la loi insiste pour que les collectivités soient administrées par des conseils élus.

27. De toute évidence le débat sur la représentation est au cœur des problèmes de gouvernance en Afrique. Nous partageons l'idée selon laquelle « *pour être légitime, tout mode de gouvernance doit être inclusif* »⁴. La décentralisation offre l'opportunité de compléter la démocratie représentative, apanage de l'Etat moderne, par la démocratie participative à laquelle adhèrent les communautés dans le cadre du système de régulation traditionnel. « *Dans une gouvernance qui se veut légitime, tous les acteurs sont reconnus et impliqués dans l'organisation et la gestion de la société à travers des espaces publics qui sont des cadres de valorisation de chacun et de mise en lien de tous. Ces espaces publics sont des lieux de reconnaissance, de consécration et de valorisation de la compétence, des aptitudes et des aspirations de chacun. Parce qu'ils sont inclusifs, ils permettent en même temps la régulation des intérêts et la création d'une communauté de vision autour des valeurs partagées et du projet collectif sociétal. (...) Le processus de refondation de la gouvernance doit donc être défini avec le souci permanent de limiter les phénomènes d'exclusion et les facteurs de conflits au sein des espaces publics. (...) Le consensus comme modalité de gestion négociée des enjeux et des aspirations doit permettre à tous et à chacun de se reconnaître dans les décisions prises et de se sentir responsables de leurs implications* »⁵.

28. Certains pays comme le Ghana ont essayé de mettre en place un système innovant qui essaie de réconcilier démocratie représentative et démocratie participative au niveau local, décentralisation du pouvoir et déconcentration de l'Etat central. C'est l'expérience des District Assemblies. Le District Assembly est composé à 70% d'élus locaux, et à 30% de personnalités nommées. Les personnalités sont nommées en fonction de leurs compétences. Depuis que les autorités traditionnelles ne siègent plus dans les conseils municipaux (depuis une dizaine d'années environ), la nomination des personnalités se fait après leur consultation. Le District Assembly est une instance hybride, à la fois échelon déconcentré et collectivité décentralisée. Il consacre le désengagement progressif des ministères sectoriels dans la phase d'exécution des politiques nationales sectorielles. Cela se traduit par le passage sous l'autorité du District Assembly des services déconcentrés qui relevaient des ministères sectoriels dans leur ressort territorial. Ce montage semble donner de bons résultats sur le terrain. Cette expérience, qui n'est pas exempte de questionnements, mérite d'être suivie de près. Elle représente dans tous les cas un essai de mise en œuvre de la politique d'inclusion que favorise justement la décentralisation.

⁴ Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, *Pour une gouvernance légitime*, Actes du Forum sur la gouvernance en Afrique, Addis Abeba, 24-26 novembre 2005, p. 22

⁵ Ibidem, p. 24 et 25

29. On peut conclure que la décentralisation peut constituer une opportunité pour la refondation et la relégitimation de l'Etat, à condition qu'elle permette d'ouvrir un espace de débat sur le rôle des autorités coutumières, sur la question foncière, sur la question de la justice, sur la question de la représentation, sur le fonctionnement des organes des collectivités locales, et sur le problème de la coopération des acteurs locaux entre eux et avec l'Etat. Or ce qui a le plus manqué dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation en Afrique, c'est la considération du substrat culturel des sociétés. L'attention s'est focalisée sur l'aspect formel de la démocratie locale, avec l'organisation des élections, où la recherche d'une majorité comme modalité de prise de décision devient la priorité, au détriment de la négociation entre protagonistes de la vie publique. Dans cette logique le recours à la médiation et au consensus, pourtant enraciné dans les modes de régulation traditionnels, acceptés et pratiqués quotidiennement par les populations, devient l'exception et non la règle. Il y a dans ce cas un risque que les autorités locales ne subissent le même sort que les autorités nationales en termes de méfiance et de défiance. De la même façon qu'il est dit qu'on ne développe pas un pays, un pays se développe, de la même façon on ne peut pas moderniser les institutions d'un pays sans une réflexion autonome de ce pays. Cela interpelle beaucoup la coopération parce que le temps de la coopération, les méthodes de la coopération, l'industrie de la coopération, font que malheureusement cette nécessité de prise en compte de processus forcément longs et lents, forcément non déterministes au départ, avec la possibilité d'essais et d'erreurs, tout cela pose beaucoup de problèmes à l'industrie de la coopération, et par contrecoups, pose beaucoup de problèmes aux Africains. Malheureusement si l'appui consiste à dire qu'il faut se caler sur ce qui se fait au Nord, il est possible que les bénéficiaires s'adaptent à l'offre, mais dans ce cas on n'est pas en présence de stratégies autonomes d'appropriation ni d'émergence qu'on serait en droit d'attendre de la dynamique de la décentralisation.

Décentralisation et Développement

30. Qu'en est-il du développement ? Est-ce que la décentralisation favorise le développement ? Ce débat est certes interne aux sociétés africaines, mais il est surtout porté actuellement par la communauté internationale. Quarante ans de gestion centralisée des pays d'Afrique n'ont pas permis de tenir les promesses de la modernisation des Etats ni de l'amélioration des conditions de vie de l'immense majorité de la population. L'Afrique est toujours en recherche de voies alternatives pour amorcer une dynamique de développement durable.

31. Au cours des années 80, on a cru que c'est de préférence en ajustant les économies africaines à l'économie mondiale que l'Afrique amorcerait le cercle vertueux du développement durable. Les politiques d'ajustement structurel mises en œuvre au cours de cette période visaient à favoriser cette articulation dont on attendait un regain d'intérêt des investisseurs pour l'Afrique. On doit pourtant reconnaître que 20 ans d'application des politiques d'ajustement structurel n'ont pas permis d'améliorer le niveau des investissements directs étrangers sur le continent, au contraire. La connexion obligée au marché mondial tend à renfermer les pays africains dans une économie de rente dont les perspectives à court et moyen termes restent limitées. Au cours de cette période, le pouvoir d'achat des populations a régulièrement baissé, parfois de manière drastique. La part de la région dans le commerce mondial a été divisée par deux par rapport à 1960, sa dette a été multipliée par vingt. La productivité du secteur moderne a baissé de 15% par rapport à ce qu'elle était en 1960, celle de l'économie populaire n'évolue guère. Si les politiques d'ajustement structurel ont contribué à retrouver les grands équilibres macro-économiques dans les pays qui les ont mis en œuvre, et à les faire reconnaître comme nécessaires à la bonne gestion de l'économie nationale, il n'en reste pas moins qu'on leur reproche par ailleurs d'avoir éloigné les décideurs africains des préoccupations de l'économie réelle, celles des entreprises et des populations engagées dans des processus concrets de production et d'échanges, en réponse aux besoins et demandes des populations locales. L'obsession des autorités

centrales pour le taux de croissance de l'économie nationale tend à faire passer au second plan les préoccupations concrètes des populations vivant dans les différentes parties du pays, créant des frustrations qui parfois, se sont cristallisés autour de revendications régionalistes.

32. Il faut en effet admettre que l'économie nationale est en réalité formée par un ensemble d'économies locales imbriquées. Elle est le fait d'échanges organisées d'abord localement, entre une ville-pôle et son hinterland rural, et qui de proche en proche se densifient à l'intérieur des frontières nationales, voire au-delà. Les économies locales forment ainsi le tissu économique de base pour le développement du marché intérieur, national et régional, et dont les études les plus sérieuses affirment qu'il offre des perspectives de développement d'un ordre de grandeur plusieurs fois supérieur aux promesses de développement espérées du marché mondial. En d'autres termes c'est de la solidité et de la compétitivité des économies locales que dépendent dans une large mesure la solidité et la compétitivité des économies nationales.

33. L'intérêt de l'approche du développement par le biais des économies locales réside dans le fait que l'on touche de cette manière au caractère concret du développement. Celui-ci n'est vécu comme tel que si chacun peut en avoir une perception et une expérience concrètes là où il vit, c'est-à-dire au niveau local. Cette approche a également l'avantage de rappeler cette vérité simple qu'« on ne développe pas les gens, les gens se développent ». Ceci amène à concevoir le développement comme un processus de libre adhésion des populations au processus de modernisation, impliquant la mobilisation de toutes les forces vives et l'établissement de véritables coalitions locales pour la conduite des changements de toutes natures nécessaires à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations. Cette manière de voir attribue aux collectivités locales des responsabilités éminentes en matière de gestion du développement. Elle postule que pour être durable, le développement doit prendre appui sur la mise en mouvement des populations locales afin qu'elles se donnent les moyens de se sortir de la pauvreté et d'élargir leurs capacités d'initiatives.

34. Les lois de décentralisation de la plupart des pays prescrivent aux collectivités locales de concevoir des plans de développement local. Ces plans sont une projection à moyen et à long termes du devenir des collectivités souhaité par leurs habitants. On peut dire que les plans de développement locaux dessinent le futur des économies locales autant que de l'économie nationale. On peut dire aussi qu'à travers ces plans, le niveau local retrouve des marges de manœuvre pour la planification du développement qu'on n'a plus au niveau national dont l'horizon de projection dépasse rarement trois ans. Certes la multitude de plans de développement locaux pose un problème national de mise en cohérence sectorielle et territoriale. Mais il est indéniable que l'élaboration des plans de développement locaux offre une opportunité pour les autorités nationales de retrouver le temps long et les préoccupations d'aménagement du territoire que vingt années de politiques d'ajustement structurel ont gommé de la culture et des pratiques des administrations centrales. Le détour par le développement local permet ainsi aux autorités nationales de reconquérir les défis de long terme et l'organisation territoriale du développement.

35. Le développement local s'est appliqué à l'origine dans l'espace rural. Les sociétés africaines se sont toujours prises en charge dans le milieu rural. De ce fait même, le développement local a de loin précédé la décentralisation. Il a été vécu essentiellement à partir du développement rural, et beaucoup de sociétés rurales se sont données une capacité autonome de prendre en charge l'éducation, les infrastructures... Dans le monde de la coopération, le développement local a été conçu essentiellement comme un moyen d'améliorer la vie des gens à travers de petits projets locaux. Pour gérer ces projets de développement local, on a souvent créé des conseils villageois de projets, cadres de dialogue sur la conduite desdits projets. Et est arrivé la décentralisation, qui a remis en

cause une grande partie de ces projets, en ce que la plupart de ces conseils de projets devaient maintenant s'intégrer dans le cadre des nouvelles collectivités locales. Comme ces projets étaient souvent soutenus par des ONG, il y a eu pratiquement partout, dans les pays anglophones comme dans les pays francophones, une confrontation entre le niveau institutionnel local et les conseils mis en place pour la gestion des projets de développement local. Ces projets ont pris l'habitude de solliciter la capacité d'autofinancement des populations à travers les cotisations volontaires ou obligatoires alors que le mode de prélèvement privilégié par les collectivités locales est la fiscalité. La perpétuation de la logique de la cotisation, axée sur les relations interpersonnelles et le bénéfice direct du cotisant, telle que portée par les projets de développement local, soulève en effet la question du développement de la citoyenneté dans les collectivités locales rurales. Ce problème se pose partout, aussi bien dans les pays anglophones que dans les pays francophones.

36. Un seul pays, à mon sens, a essayé, de dépasser cette contradiction du point de vue institutionnel, c'est l'Afrique du Sud. En Afrique du Sud, le développement local n'est pas du tout conçu comme une réponse à la lutte contre la pauvreté, mais comme un élément constitutif de la compétitivité des territoires. Cela change la perspective. Comme c'est la compétitivité des territoires qui est en cause, la collectivité locale qui a compétence sur son territoire, est appelée à s'investir dans le développement local et à être en quelque sorte le facilitateur voire l'organisateur du développement au niveau local. L'Afrique du Sud a développé des réseaux d'acteurs impliqués dans le développement local, qui positionnent les autorités locales comme des développeurs de leur communauté, en relation avec l'ensemble des autres acteurs locaux et les autres niveaux de gouvernance.

37. La question est de savoir concrètement quel rôle les collectivités locales doivent jouer dans le domaine du développement local, une fois admis que ce rôle est incontournable pour asseoir la compétitivité de leurs territoires : fournir les services de base, s'assurer que les entreprises locales deviennent de plus en plus compétitives, avoir une capacité de traitement du secteur informel, entre autres. Or beaucoup de collectivités sont totalement démunies par rapport à l'enjeu du développement local : d'abord parce qu'elles n'ont pas de ressources humaines et financières adéquates (la plupart des collectivités disposent au plus de 5 dollars par habitant de budget annuel, moins de 2 dollars pour les collectivités rurales) ; de deuxièmement, à l'exception notable de l'Afrique du Sud, la plupart des ressources sont conservées au niveau national (les ressources cumulées des collectivités locales représentent moins de 0,5% du PIB de la plupart des pays). Dans la majorité des pays (à l'exception de l'Afrique du Sud, du Ghana, du Rwanda et de l'Ouganda), moins de 5% des budgets publics sont mis en œuvre par les collectivités locales. Cela veut dire que les collectivités locales ont très peu de capacités pour intervenir dans le domaine du développement local. C'est pourtant sur elles qu'il faut s'appuyer si l'on veut que le développement soit autre chose que des séries statistiques, et qu'il soit vécu concrètement par les populations là où elles vivent. Il faut que les collectivités locales aient une meilleure capacité d'intervention dans la fourniture des services, dans la promotion des activités économiques locales, dans la promotion de l'emploi, et pour le moment, nous sommes plutôt dans une situation de pénurie de moyens partout (à l'exception notable de l'Afrique du Sud), tant au niveau des moyens des collectivités locales d'intervenir sur le développement économique local, qu'au niveau de leur prise d'initiatives dans ce domaine.

37. C'est ici qu'une compétition peut survenir entre les autorités municipales et les autorités coutumières. Dans le cas du Ghana, le Roi des Ashanti entreprend de mobiliser les sociétés privées, les organisations internationales et la diaspora, pour définir et mettre en œuvre des programmes de développement pour sa communauté. Et il y réussit beaucoup mieux que les collectivités locales qui sont dans sa circonscription ; il a en effet lancé un programme de construction d'écoles et de centres de santé d'un montant total de plus de 5 millions de dollars, mobilisés auprès de la Banque mondiale, d'autres partenaires au développement et de la diaspora ashanti. Cette situation amène certaines personnes à se demander s'il ne

vaut pas mieux, dans certains contextes, confier les problématiques de développement local aux autorités coutumières qui sont à même de mobiliser les populations du fait de leur plus forte légitimité, plutôt qu'aux autorités publiques locales qui, pour le moment, apportent peu dans la transaction sociale. On retrouve le débat sur la question des ressources foncières et sur la question de la justice.

38. Mon point de vue personnel est que ce serait un recul que de ne pas chercher, là aussi, à hybrider ce qui relève de l'Etat moderne et ce qui relève de la coutume. Il est un fait que, pour la réussite de la mise en œuvre des programmes et projets de développement local, l'adhésion de la population à toute œuvre de modernisation qui la concerne est un préalable, aussi bien pour mieux prendre en compte son substrat culturel, que pour la préparer à assumer l'évolution qu'implique le développement. Celui-ci doit donc être compris comme le résultat d'une libre adhésion au processus de modernisation. C'est davantage au niveau local qu'on peut obtenir cette adhésion. Le cadre des collectivités locales offre en effet l'opportunité d'un développement de solidarités horizontales là où les sociétés traditionnelles ne savent développer que des solidarités verticales. Mais dans la situation de crise où se trouvent les collectivités locales d'Afrique, il est difficile de rebâtir la confiance entre les populations et les autorités municipales sans un effort d'investissements de fonction locale qui réinsère positivement les collectivités locales dans la transaction sociale locale, et redonne foi à une vision de la citoyenneté qui prend appui sur les droits et devoirs de chacun.

39. Si le développement local n'a pas lieu dans le cadre de la décentralisation, la majorité de la population va se détourner de la décentralisation. Si le développement local n'a pas lieu la majorité de la population va se détourner de la démocratie et se replier dans des sphères grégaires. Il s'agit d'un risque majeur. La crédibilité de la décentralisation se joue dans sa capacité à promouvoir le développement local et le mieux vivre des populations. Il est urgent que la plupart des autorités locales soient impliquées dans tous les programmes de développement économique local. Il faut qu'elles comprennent que l'entrepreneur est au centre de leur problématique de développement, que le secteur informel est la réalité de leur économie, particulièrement dans les villes secondaires et les petits centres. Il faut qu'il y ait sur le secteur informel un regard différent, afin que ce secteur devienne un des éléments majeurs des stratégies de développement local. L'attention sur le secteur informel permet par ailleurs de réconcilier les collectivités locales avec une des franges de la population dont elles s'occupent très peu pour le moment, qui est la frange de la jeunesse. Le secteur informel est actuellement le plus gros pourvoyeur d'emplois pour les jeunes. Mais parce que ce secteur est regardé comme une situation intérimaire, « en attendant » (quoique l'attente puisse se révéler très longue voire indéfinie), alors même que plus les projets de l'économie formelle portés par l'Etat et les multinationales se développent, plus l'économie dépend de l'extérieur, et plus le secteur informel « vient à la rescoussse du chaos économique et social... »⁶. Une des grosses demandes que la jeunesse formule à l'endroit des décideurs aussi bien nationaux que locaux, c'est une demande de perspective d'un futur possible pour elle au sein du continent. La promotion du développement économique local est susceptible d'offrir cette perspective. Si les programmes d'appui aux collectivités locales ne prennent pas en compte cette exigence d'impliquer les collectivités dans les programmes de développement local, on risque d'avoir des décentralisations qui tournent à vide.

40. La décentralisation offre donc l'occasion d'une remise en cause des conceptions anciennes en matière de stratégies de développement économique de l'Afrique. Elle remet à l'ordre du jour la nécessité de partir du développement à la base pour fonder le développement durable du continent. Elle permet de jeter un regard positif sur le développement des économies locales et leur rôle pour l'amorce de toute dynamique de développement national et régional. Elle propose de considérer le niveau local comme un

⁶ Hassan Zaoual, *Socioéconomie de la proximité, du global au local*, Paris, L'Harmattan, 2005, p.29

des lieux critiques au sein duquel débattre des enjeux et des stratégies de développement. En focalisant l'attention sur le fonctionnement des économies réelles et sur les ambitions de développement exprimées par les populations locales, la décentralisation permet de relier développement et démocratie.

Décentralisation et intégration africaine

41. Sur la question de l'intégration africaine, il y a en gros deux conceptions en présence : ceux qui estiment qu'on ne va pas assez vite vers l'intégration et qui souhaitent la création immédiate des Etats-Unis d'Afrique (certains disent à ce propos qu'il s'agit là d'une fuite en avant) ; et ceux qui disent qu'il faut se construire des aires de solidarité sous-régionales à partir desquelles on doit pouvoir aller vers l'intégration dans une phase ultérieure (mais certains estiment que ce faisant, on recrée des frontières artificielles qui seront d'autant plus difficiles à lever lorsqu'il faudra aller vers l'intégration totale du continent). Mais les deux thèses en présence n'ont pas intégré le fait que les collectivités locales constituent « les briques de base » de l'intégration (Pierre Calame).

42. De la même façon qu'on insiste sur la nécessité du développement économique local pour concevoir tout développement national durable, de la même façon il faut comprendre que les gens qui s'intègrent vivent dans des collectivités, et qu'ils se déplacent au sein de la région. La libre circulation est pour eux la réalité de l'intégration. Ces gens constituent la face vivante de l'intégration et l'animent par leurs mouvements migratoires. Ces gens quittent une collectivité pour aller vers une autre collectivité. Quand on parle actuellement de l'intégration africaine, on parle d'Etats nationaux, dans l'ignorance de cette réalité humaine de l'intégration. Il n'y a pourtant pas d'intégration africaine réelle sans implication du niveau local. Il n'est d'intégration africaine véritable sans une intégration de proximité, suivant la logique de ce que le Président Konaré appelle « les pays frontières ». Si on ne sait pas partager les équipements d'un côté comme de l'autre de la frontière, il semble difficile d'envisager de partager des visions plus lointaines et plus ambitieuses.

43. Beaucoup pensent que le thème de l'intégration a partie liée avec la capacité des collectivités territoriales à être partie prenante d'une certaine diplomatie territoriale. Les migrations représentent un des enjeux autour duquel les Africains doivent reconcevoir la manière dont ils positionnent les collectivités locales dans la dynamique de l'intégration. Cela interpelle aussi la coopération. La gestion des migrations entre l'Europe et l'Afrique, sujet à l'ordre du jour s'il en est, est demeurée une affaire entre Etats. Il est rarement fait référence dans la gestion des migrations, au rôle pourtant essentiel des collectivités locales, point de départ et d'aboutissement des flux migratoires. On sait aussi que la plupart des conflits qui retiennent l'attention de la communauté internationale sur le continent ont souvent pour origine les tensions entre communautés du fait des déplacements de populations au sein de des pays et du continent. Il faut en effet savoir que l'Afrique est le continent au monde où l'on bouge le plus, car elle se trouve au milieu de sa courbe de transition démographique. Ces mouvements de populations s'accompagnent de risques importants sur l'harmonie des communautés. Il faut donc que les collectivités locales soient au premier rang de la gestion des flux migratoires. Et pour qu'elles le soient il faut que les Etats reconnaissent aux collectivités une certaine capacité de coopération transfrontalière entre collectivités de même niveau. En corollaire, il est important que soit reconnue la voix des collectivités locales au sein des instances de l'Union Africaine. On l'a dit précédemment, l'organisation des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, regroupement de l'ensemble des collectivités du continent, demande à être reconnue par la Conférence des Chefs d'Etat comme le Haut Conseil des Collectivités locales dans le cadre de l'Union Africaine, de telle sorte que ces questions de coopération décentralisée, de coopération transfrontalière, de para-diplomatie des villes, d'alerte précoce sur les conflits soient entièrement prises en compte par les collectivités. Il nous faut faire œuvre pédagogique auprès des instances de l'Union Africaine pour faire accepter l'idée qu'une grande part de ce que l'Union Africaine veut réaliser dans le

cadre de l'alerte précoce sur les conflits, dans la coopération transfrontalière, dans la gestion des migrations, dépend dans une marge mesure de la mobilisation des collectivités locales.

44. Bien que la décentralisation soit à la mode, bien que la plupart des agences de coopération internationale la figurent parmi leurs priorités, l'Afrique a besoin de compréhension. Comme le développement, la décentralisation doit être l'affaire des Africains. Toutes les actions de coopération en appui à la décentralisation doivent être modestes, à l'écoute de ce qui se passe en Afrique même. Cette modestie est difficile parce que les Africains eux-mêmes n'ont pas encore posé clairement le problème en leur sein. Ce que l'Afrique attend de la coopération internationale dans le domaine de l'appui aux politiques de décentralisation, c'est qu'elle comprenne qu'on est dans un processus extrêmement lent, long, conflictuel, et qu'il n'y a pas à choisir entre francophones ou anglophones. Il n'y a qu'un choix positif possible : l'appui à la construction patiente de l'Etat de droit, à l'enracinement de la démocratie, au respect des droits humains et de la dignité de chacun. Si on a cette attitude, et c'est seulement si on a cette attitude que l'on aidera les pays africains à se bâtir leur propre modèle de décentralisation.

Je vous remercie pour votre aimable attention.