

2013RP-05

**La Gouvernance Locale en Afrique Francophone :
sept notes sur des enjeux traités par le réseau FAGLAF**

François Vaillancourt

Rapport de projet
Project report

Montréal
Février 2013

© 2013 François Vaillancourt. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)



La Gouvernance Locale en Afrique Francophone : sept notes sur des enjeux traités par le réseau FAGLAF

François Vaillancourt¹

Sommaire

L'objectif de ce texte est de présenter de façon structurée le contenu des discussions qui ont été conduites durant les VC du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone (FAGLAF) entre avril 2009 et décembre 2011. Ceci permet de faire le point sur cette activité et d'en tirer les enseignements appropriés. Ce texte vise donc aussi bien les participants aux VC que toute personne intéressée par la décentralisation en Afrique francophone. Les thèmes abordés durant les présentations ont porté sur plusieurs aspects des CL notamment leurs responsabilités, leurs recettes, la participation citoyenne à leur gouvernance, l'organisation intercommunale de même que leur rôle dans la gestion des terres et des ressources naturelles et leur utilisation de certains outils de gestion, soit les TIC et la passation des marchés. Dans leur ensemble, les échanges représentent des questions et préoccupations provenant des praticiens de la décentralisation en Afrique francophone. Pour chaque thème, nous présentons la problématique, le contenu de la VC soit les présentations, les questions et les réponses à ces questions et enfin de l'information complémentaire colligée par l'auteur de ces sept notes synthèses. Étant donné le caractère francophone du réseau et le profil général de ses membres, un choix explicite a été fait d'utiliser de la documentation rédigée en français lors de la préparation de cette information complémentaire. Une conclusion termine notre propos.

Mots clés : gouvernance locale, Afrique francophone, décentralisation, dévolution, déconcentration, communes.

¹ Professeur émérite, sciences économiques, Université de Montréal et Fellow CIRANO, Montréal

CONTENU

ABRÉVIATIONS	iii
REMERCIEMENTS	iv
INTRODUCTION.....	1
NOTE 1: FOURNITURE DES SERVICES : ÉDUCATION, SANTÉ ET ORDURES	4
NOTE 2 : FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	11
NOTE 3 : LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA GESTION COMMUNALE.....	20
NOTE 4: L'INTERCOMMUNALITÉ	30
NOTE 5: LA GESTION FONCIÈRE : CADRE LÉGAL, EXPROPRIATION ET RÔLE DES COMMUNES LOCALES.....	34
NOTE 6: LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES : SOLS, SOUS-SOLS ET RESSOURCES.....	40
NOTE 7: TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION ET LA PASSATION DES MARCHÉS : DEUX OUTILS POUR FACILITER LA DÉCENTRALISATION	47
CONCLUSION	54

ABRÉVIATIONS

CCAP	Contrôle Citoyen de l'Action Publique
CL	Collectivité Locale
FAGLAF	Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone
IED	Innovations Environnement Développement (<i>IED Afrique, organisation non-gouvernementale sénégalaise, coordonnateur régional du FAGLAF</i>)
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
ONG	Organismes Non Gouvernementaux
PDC	Plan de Développement Communal
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SEP	Suivi-Évaluatif Participatif
SIP	Système d'Information Populaire
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
VC	Vidéoconférence(s)

REMERCIEMENTS

Avant de passer à l'introduction puis aux sept notes quelques remerciements sont de mise.

Ce texte a été préparé à la demande de la Banque Mondiale pour résumer le mieux possible les riches discussions qui ont eu lieu au sein du réseau. Nous remercions donc Anne-Lucie Lefebvre, Serdar Yilmaz et Immanuel Steinhilper pour leur appui dans sa préparation et pour leurs suggestions sur une première version du document ainsi que les évaluateurs (« peer reviewers ») pour leurs excellents commentaires sur la deuxième version du texte : Catherine Gamper (Economiste, OCDE), Jonas Frank (Spécialiste en chef, Secteur Public, PRMPS), Ozong Agborsangaya-Fiteu (Spécialiste en chef des opérations, Institut de la Banque mondiale, WBI), Helene Grandvoinet (Spécialiste principale du développement social, SDV), Koudeidiatou Issabre-Sow (Spécialiste du Secteur Public, Banque africaine de développement), Marion Anvrouin (Ministère des Affaires Etrangères, Paris). Finalement, nous remercions fortement Viorela Diaconu pour son excellent travail de révision du texte.

Par ailleurs comme ce texte clôt le FAGLAF 2009-2011, nous nous faisons le porte-parole de tous ceux qui en ont bénéficié pour noter que le programme FAGLAF n'aurait pas été possible sans l'engagement actif d'un grand nombre de personnes. En premier lieu, nous tenons à remercier tous les praticiennes et praticiens de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique francophone qui ont contribué avec leurs expériences, leurs idées leurs questions et leur temps aux échanges du réseau. En particulier, nous remercions le coordonnateur régional du FAGLAF, l'équipe d'IED Afrique à Dakar, et les facilitateurs nationaux pour l'excellente gestion et facilitation du réseau : Bara Gueye (Président d'IED Afrique, coordonnateur régional du FAGLAF), Awa Faly Ba (Coordonnatrice des Programmes, IED Afrique, Sénégal), Mamadou Amadou Diako et Cheikh Tidiane Sall (Chargés de programme, IED Afrique, Sénégal), Maimouna Dieng Lagnane (Responsable administrative et financière, IED Afrique, Sénégal), Huguette Akplogan-Dossa et Nadège Zinzindohoué Badet (facilitatrice et assistante-facilitatrice, Bénin), Zénabou Coulibaly et Salémata Oudraogo (facilitatrice et assistante-facilitatrice, Burkina Faso), Oumar Barry Totya et Tanou Bah (facilitateur et assistant-facilitateur, Guinée), Macalo Boubacar et Ariane Sangare (facilitateur et assistante-facilitatrice, Mali), Sidi Ould Mohammed Lemine et Malal Samba Guisse (facilitateur et assistant-facilitateur, Mauritanie), Karanta Hassane Assoumane et Youssoufou Ingay (facilitateur et assistant-facilitateur, Mauritanie).

Nous voulons également remercier tous ceux et celles qui à la Banque mondiale ont contribué au succès du FAGLAF. Commençons par remercier en particulier les fondateurs et chefs de projet du programme FAGLAF dans la division Secteur Public et Gouvernance de la Région Afrique, Anne-Lucie Lefebvre, Helene Grandvoignet et Serdar Yilmaz ainsi que les coordonnateurs Immanuel Steinhilper et (pendant la phase initiale) Fadila Caillaud. Tout cela n'aurait pas été possible sans l'appui managérial d'Anand Rajaram, gestionnaire de secteur, Secteur Public et Gouvernance, Région Afrique et, pendant la dernière phase du programme, du nouveau « Cluster Leader » Secteur Public et Gouvernance, Alexandre Arrobbio. Le programme doit en grande partie son existence à l'appui financier généreux du programme BNPP des Pays-Bas. Nous adressons nos sincères remerciements à tous les responsables du programme BNPP à la Banque mondiale qui ont appuyé et guidé le programme avec leur conseil tout au long du processus : Helena Nkole (Administratrice du Programme BNPP à la Banque mondiale), Kai Kaiser (Gestionnaire du programme « PREM » du BNPP), Rebecca Hife (Consultante PRMPS) et Uwe Steckhan (Chargé des opérations, programme BNPP). Madeleine Chungkong et toutes les assistantes de programmes dans les bureaux des pays impliqués qui ont apporté un appui administratif et logistique précieux aux activités du réseau. Le réseau FAGLAF a également bénéficié, surtout pendant la phase pilote, des échanges avec le réseau anglophone ALGAF administré à la Banque mondiale par Sabine Palmreuther (WBI). Un grand nombre d'autres collègues ont contribué à la réalisation de ce programme; ils ne peuvent pas tous être cités de manière individuelle ici. Nous ne leur sommes toutefois pas moins reconnaissants pour leur engagement.

INTRODUCTION

Le Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone (FAGLAF) est un réseau de praticiens de la décentralisation en Afrique francophone. Le réseau a été lancé par la Banque mondiale grâce à un appui du gouvernement des Pays-Bas via le « Bank-Netherlands Partnership Program » (BNPP) pour offrir aux pays d'Afrique francophone, qui ont des expériences et des itinéraires variés dans la mise en place des politiques de décentralisation, la possibilité d'apprendre du partage de leurs expériences fait à travers cette plateforme de partage de connaissances et d'échange. Le FAGLAF rassemble des représentants des structures centrales et déconcentrées des gouvernements, des représentants des gouvernements locaux tels les maires et les conseillers communaux ainsi que des acteurs intéressés de la société civile et du milieu académique. Les gouvernements locaux en particulier ont été fortement représentés lors des échanges.

Le forum a regroupé formellement sept pays : le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. Cependant, les échanges du FAGLAF ont également attiré l'intérêt de plusieurs autres pays. Ainsi, des intervenants et praticiens de la République démocratique du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Cameroun, de l'Île Maurice et de Madagascar ont participé à certaines de ces activités. Ces pays et d'autres ont exprimé un fort intérêt à intégrer le FAGLAF en tant que membre à part entière dès le début d'une éventuelle prochaine phase d'activité du réseau. Au-delà de l'Afrique sub-saharienne, des acteurs des pays francophones tels le Maroc, la Tunisie et Haïti ont aussi manifesté leur intérêt pour ce réseau.

Les échanges au sein du FAGLAF se sont faits à travers des vidéoconférences qui normalement étaient organisées le dernier jeudi de chaque mois dans les bureaux de la Banque mondiale et des Centres d'éducation à distance. Ainsi, entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 décembre 2011, 20 VC ont été organisées au total. La langue de travail du réseau a été le français, même si dans quelques cas spécifiques certains participants ont pu faire des contributions en langue locale avec une interprétation des facilitateurs en français.

L'objectif du texte est de présenter de façon structurée le contenu des discussions menées durant les VC du FAGLAF. Ainsi, il vise donc aussi bien les participants aux VC que toute personne intéressée par la décentralisation en Afrique francophone. En complément des échanges par vidéoconférence, le réseau a également organisé une conférence régionale « face à face » et des ateliers nationaux et a partagé ces expériences lors de conférences régionales Sud-Sud tels la Conférence triennale « Africités » à Marrakech

en 2009, le Forum Global à Kampala en 2010 et le Symposium International sur la Décentralisation à Antananarivo en 2011. De plus, le réseau a mis en place un site web (www.faglaf.info) où l'on retrouve une « bibliothèque virtuelle » et un bulletin électronique sur la décentralisation en Afrique francophone. Finalement, un volet recherche a soutenu la réalisation de plusieurs études sur les thèmes de gouvernance locale dans la sous-région, y compris ce texte.

Dans le cadre des échanges du programme FAGLAF, au total 20 VC ont été présentées. Cependant, nous allons en résumer le contenu de 19 VC seulement. La première VC, que nous n'exposerons pas dans ce texte, portait sur le pendant anglophone du FAGLAF. L'organisation des présentations peut se faire de diverses façons, soit en ordre chronologique, soit par pays, soit par grands thèmes analytiques. Nous avons opté pour cette dernière approche. Ainsi, les 18 VC ont été regroupées en sept notes que nous avons ordonnées comme suit :

1. Responsabilités des Collectivités Locales (CL);
2. Recettes des CL;
3. Gouvernance des CL;
4. Structure des CL;
5. Terres et CL;
6. Ressources naturelles et CL;
7. Outils de gestion des CL : TIC et passation de marchés.

Cet ordonnancement et les regroupements utilisés sont, selon nous, une façon raisonnable de présenter l'information contenue dans les VC. Dès lors, chaque note est un bref texte autonome qui peut être lu de façon indépendante des autres. Les notes sont de longueur inégale et varie en contenu; ceci reflète le nombre et le contenu des VC traitées dans chacune des notes et l'état des connaissances sur les divers sujets couverts. Nous présentons le contenu de la 19^{ième} VC comme conclusion car son sujet – réduction de la pauvreté et décentralisation – se prête bien à cet exercice de synthèse.

Le regroupement des différentes vidéoconférences sous un seul thème analytique est présenté dans le tableau 1 ci-dessous.

Nous regroupons donc sous sept thèmes les interrogations soulevées par les participants aux VC, les réponses apportées par les intervenants, soit directement aux questions ou dans leur exposé, et les réponses que l'auteur peut apporter en faisant appel aux écrits dans le domaine et à son expertise sur le sujet de la décentralisation. Précisons que le recueil ne reprend pas verbatim les points soulevés lors des VC mais les synthétise. Certaines interrogations sont laissées de côté car elles sont soit imprécises, soit non directement reliées au sujet de la gouvernance locale, soit trop pointues pour ces notes synthèse. L'analyse des échanges permet donc d'identifier là où la recherche peut contribuer à améliorer la pratique de la décentralisation.

Elle permet également d'identifier les principaux problèmes et les principales questions auxquels sont confrontés les praticiens de la décentralisation et d'en tirer des pistes de recherche pour l'avenir.

Tableau 1: Les VC du FAGLAF présentées ici, 2009-2011 : contenu, date et note de présentation				
	Titre (abrégé)	Thème	Date	note # :
VC 2	Décentralisation fiscale - <i>Sénégal</i>	Recettes propres	28 mai 2009	2
VC 3	Mobilisation des ressources financières locales - <i>Niger</i>	Recettes propres	25 juin 2009	2
VC 4	Veille citoyenne et gouvernance locale apaisée - <i>Bénin</i>	Institutions de gouvernance	30 juillet 2009	3
VC 5	Budget participatif en milieu rural - <i>Sénégal</i>	Institutions de gouvernance/Dépenses	24 septembre 2009	3
VC 6	Suivi évaluation participatif de la décentralisation - <i>Mali</i>	Institutions de gouvernance	29 octobre 2009	3
VC 7	Intercommunalité - <i>Burkina Faso</i>	Institutions de gouvernance Organisation du territoire	24 novembre 2009	4
VC 8	Plan de développement communal et intercommunalité - <i>Bénin</i>	Institutions de gouvernance Organisation du territoire	22 décembre 2009	4
VC 9	Partenariat, programmes et projets - <i>Guinée et Mauritanie</i>	Institutions de gouvernance	28 janvier 2010	2
VC 10	Insalubrité et communes - <i>Sénégal</i>	Responsabilités/Dépenses	4 mars 2010	1
VC 11	Bonne gouvernance des infrastructures locales - <i>Mali et Sénégal</i>	Responsabilités/Dépenses Institutions de gouvernance	25 mars 2010	1
VC 12	Gestion foncière - <i>Burkina Faso et Sénégal</i>	Institutions de gouvernance Organisation du territoire	29 avril 2010	5
VC 13	Initiative sur la Transparence des industries extractives	Institutions de gouvernance	30 septembre	6
VC 14	Accaparement des terres – Madagascar, RDC et Sénégal	Organisation du territoire	28 octobre 2010	5
VC 15	Transparence, redevabilité et gestion des ressources naturelles	Institutions de gouvernance	2 décembre 2010	6
VC 16	Femmes élues	Institutions de gouvernance	30 Juin	3
VC 17	Passation des marchés et décentralisation	Outils de gestion	28 Juillet	7
VC 18	TIC et décentralisation	Outils de gestion	Septembre	7
VC 19	Réduction de la pauvreté et décentralisation		17 Novembre	Conclusion
VC 20	Éducation et Santé	Responsabilités/Dépenses	Décembre	1

Source: Auteur. Voir <http://www.faglaf.info/> pour les présentations faites et le compte rendu de chaque vidéo conférence avant juin 2011. Pour les dernières VC, nous utilisons de l'information fournie par la Banque Mondiale et IED Afrique.

Problématique

Par définition, un État décentralisé est un État où le pouvoir est partagé entre le gouvernement central et les CL. Ce partage peut avoir un fondement constitutionnel, légal ou coutumier. La décentralisation est une réorganisation de l'État en un système de coresponsabilité entre les institutions de gouvernance au niveau central, régional et local. Ceci devrait se faire préférentiellement selon le principe de subsidiarité – principe selon lequel les pouvoirs de décisions sont délégués le plus possible aux échelons inférieurs. Cette délégalation du pouvoir a pour objectif d'augmenter la qualité et l'efficacité des entités gouvernementales tout en augmentant leur autorité et leur capacité. La décentralisation entraîne une participation accrue de la population dans les décisions économiques, sociales et politiques contribuant au développement des capacités productives de la population ainsi qu'à l'amélioration de la réceptivité, de la transparence et de la responsabilité du gouvernement, tous des éléments clés de la bonne gouvernance². Ceci requiert que la décentralisation soit bien définie, c'est-à-dire que les responsabilités de chaque palier gouvernemental soient bien identifiées et allouées selon des critères adéquats. Toutefois, le degré de participation de chacune des entités gouvernementales dans la fourniture d'un bien ou d'un service relève de leur choix. C'est ainsi, que les CL des pays de l'Afrique francophone choisissent soit de produire le bien ou le service elles-mêmes, soit de déléguer la production à un autre agent et s'en charger seulement de la fourniture, soit réglementer le comportement des agents économiques pour exiger qu'ils le fournissent eux-mêmes.

Contenu des présentations des VC

Lors de ce forum, les responsabilités des CL en ce qui a trait aux services d'ordures ménagères, de l'éducation et de la santé ont été traitées dans trois VC. Les points suivants sont ressortis de ces exposés :

- **L'implication de la population est primordiale pour que les services de base fonctionnent.** La participation de la population peut être soit motivée par les chefs traditionnels ou les « bonnes volontés » (bénévoles), soit encadrée par des amendes, soit enseignée dans les écoles. La raison pour laquelle il est important d'utiliser ces moyens de persuasion réside dans le fait que le mode de scrutin et d'élection des leaders locaux ne répondent pas actuellement aux attentes de la population, étant donné l'absence des candidats indépendants sur la liste électorale. Puisque l'inscription d'un candidat sur la liste électorale nécessite l'appui d'un parti légitime et cela peu importe si ce dernier est soutenu par une grande majorité de la population ou non, alors il est possible que seulement une

² UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People -Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, p. 4.

partie des besoins de la population sont représentés adéquatement par les leaders locaux. C'est pourquoi des mécanismes parallèles aux CL tels ceux discutés dans la note 3 d'implication de la population au niveau local peuvent être utiles.

- **La responsabilité peut être communale ou intercommunale alors que la production peut être faite par des firmes de diverses tailles.** En d'autres mots, la commune est responsable de fournir le service, cependant elle peut faire appel à des firmes privées pour le faire. La bonne combinaison dépendra du contexte, c'est-à-dire de la taille des communes, du cadre légal, etc. Dans le cas des ordures ménagères, par exemple, il faut bien établir les responsabilités de chaque acteur, c'est-à-dire, il faut savoir qui est responsable de ramasser les ordures à la résidence et qui est responsable de leur transport jusqu'à la décharge. Ainsi, la commune est responsable de fournir le service d'ordures, mais il se peut qu'une firme privée se chargera de les ramasser et qu'une autre assurera le transport jusqu'à la décharge. Dans le domaine de l'éducation, les élèves et les parents ont également un rôle de « vigile » pour s'assurer du bon fonctionnement de l'école quant à la présence des enseignants et des enfants à l'école et quant à l'apprentissage de ces derniers. Dans le domaine de la santé, la contractualisation avec des ONG améliore la desserte des pauvres alors que celle avec des mutuelles favorise l'accès à la santé par divers groupes de la population. La collaboration entre la commune et les diverses firmes lors de la fourniture d'un bien ou d'un service s'avère plus facile lorsque la commune est dotée d'un bon niveau de capital social.
- **Une structure gouvernementale simple assure le succès de gestion.** Le succès dans la gestion des infrastructures, soit les édicules, les marchés ou les écoles, semble être associé avec une tarification des services et une structure de gouvernance simple telle qu'une coopérative de marchands. L'insuccès, quant à lui, semble être la résultante d'une structure de gouvernance complexe – un exemple serait un comité d'école avec sept types d'intervenants qui y siège.

Un autre aspect important qui mérite d'être mentionné est que dans le domaine des ordures, le cadre financier est souvent déficient. Cela survient lorsque la commune paye des opérateurs indépendants pour ramasser les ordures de porte-à-porte, mais que le montant déboursé ne couvre pas leur transport à la décharge ou au traitement. La commune pourrait se financer en revendant le fumier, ce qui pourrait être une option viable pour certaines activités dont le transport à la décharge, mais cela nécessite la contribution des résidents, soit des individus, des entreprises, etc. Un autre problème auquel les communes sont confrontées est la récupération et le traitement des déchets toxiques tels que les appareils électroniques. Par conséquent, l'encouragement au recyclage est nécessaire.

Discussions lors des VC

Le matériel présenté durant ces trois vidéoconférences a suscité un certain nombre de questions, que voici :

- Q1. Comment articuler la relation entre État central et CL?
- Q2. Est-ce que l'État central doit-il s'exonérer de la fourniture du service public dans les collectivités décentralisées ?
- Q3. Comment financer la construction et surtout l'entretien des infrastructures?

Les intervenants ont offert peu d'éléments de réponses aux questions soulevées durant les VC. Ceci est dû d'une part à la manière dont la VC portant sur la gestion des ordures a été structurée et d'une autre part au contenu de la VC traitant des domaines de l'éducation et de la santé qui résumait des procès-verbaux. Toutefois, une observation générale est ressortie des cas présentant les compétences de la CL: ce sont les domaines de compétences qui sont transférés et non les compétences en soi.

*Informations complémentaires*³

La relation entre État central et CL

Pour répondre à cette question, il faut bien comprendre le sens du mot décentralisation. Le terme décentralisation couvre un ensemble de relations intergouvernementales qui sont de fait plus ou moins contraignantes pour l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Il est donc approprié de différencier déconcentration, délégation et dévolution. **La déconcentration** consiste en l'attribution des responsabilités du gouvernement (niveau) central à des bureaux régionaux de ce gouvernement plutôt qu'au bureau central ou siège social usuellement situé dans la capitale. Cette déconcentration permet d'accélérer la prise de décisions et de mieux tenir compte des préférences locales. En revanche, elle peut avoir pour conséquence qu'une loi ou une politique nationale soit mise en vigueur différemment d'une région à l'autre. **La délégation** consiste à faire des entités non centrales (dans ce cas-ci les CL, dans d'autres pays, les provinces, les municipalités, les arrondissements) des agents du gouvernement central; elles exercent alors certaines fonctions pour celui-ci. Donc une CL fournit un service qui est la responsabilité légale de l'État central. Ceci réduit la dispersion des employés du gouvernement central sur le territoire national. Finalement, **la dévolution** implique que les CL ont la responsabilité et le pouvoir de décider de ce qui se fait dans un domaine d'activité gouvernementale. C'est ce dernier sens qui est le plus près de celui donné usuellement au mot décentralisation. L'ensemble de ces relations intergouvernementales est quelques fois

³ On retrouve des présentations sur ce thème à : http://www.pseau.org/epa/gdda/Ateliers_rencontres/africites_d.htm.

qualifié de fédéralisme financier lorsqu'on s'intéresse au financement de l'activité gouvernementale. Les définitions des trois types de décentralisation sont résumées dans le Tableau 2 ci-dessous.

Types de décentralisation	Responsables politique	Responsables de l'exécution	Responsable du financement
Déconcentration	Élus nationaux	Employés de l'état central	Budget national
Délégation	Élus nationaux et Élus locaux	Employés du gouvernement local, supervisés par employés de l'état central	Budget local, avec ou sans paiements contractuels de l'état central, venant du budget national
Dévolution	Élus locaux	Employé du gouvernement local (incluant corps d'employés nationaux)	Budget local Taxes ou Transferts de l'état central venant du budget national

Source : Boulenger, Gauthier et Vaillancourt (2012)

Et donc la réponse la plus simple à la question posée ci-haut est que chaque niveau de gouvernement est responsable devant son électorat de rendre compte de la bonne gestion de ses responsabilités. Cela dit, le gouvernement central a de facto une responsabilité résiduelle dans des domaines d'activités des CL qu'il doit exercer de façon la plus restreinte possible.

Le rôle de l'État dans les collectivités décentralisées

Cette question peut être reformulée comme suit : Quel niveau de gouvernement doit être responsable? Le consensus suivant émerge des écrits des experts tels Dafflon et Madiès (2008) :

- plus les économies d'échelle⁴ sont importantes, plus la taille de l'unité qui fournit des biens et services devrait être importante, ce qui favorise la fourniture au niveau central ;
- plus les goûts pour la quantité et le type de biens et services offerts par le secteur public varient (hétérogénéité importante) d'une juridiction locale à l'autre, moins les prises de décisions devraient être centralisées en ce qui concerne la quantité et la qualité (type) des services offerts. Ceci favorise la fourniture⁵ au niveau local;

⁴ Une économie d'échelle se produit lorsque le coût unitaire d'un service donné diminue avec le nombre d'unités offertes. Leur importance varie selon le type de service offert.

⁵ La production peut être organisée différemment que la fourniture: la fourniture d'un bien ou d'une réglementation par un gouvernement n'empêche pas sa production par un autre gouvernement ou par le secteur privé.

- plus il y a d'effets externes ou d'effets de réseau positifs ou négatifs découlant de l'activité d'un gouvernement local qui sont subis par les résidents d'un autre gouvernement local⁶, plus la fourniture de biens et services devrait être gérée de façon centralisée, de sorte à internaliser ces effets et donc d'assurer le niveau optimal d'offre. Ceci peut se faire par des normes communes appliquées à des activités dévolues ou par la centralisation de la fourniture;
- plus il est possible de fournir et/ou de produire de différentes façons (lieu physique, ratio capital/travail, etc.) les biens et les services publics, plus la production devrait être décentralisée pour encourager l'innovation dans la fourniture et/ou dans la production et donc l'émulation entre gouvernements locaux.

Il est ainsi nécessaire d'étudier chaque activité gouvernementale afin de déterminer si celle-ci devrait être sous la responsabilité du gouvernement central ou des gouvernements locaux. Ceci implique un détail assez fin dans l'analyse. Par exemple, il ne faut pas seulement se demander s'il faut décentraliser la responsabilité des gouvernements en ce qui concerne les parcs en général, mais regarder quel type de parc : terrain de jeu ou terrain de football, petit ou grand parc, etc. Dans le domaine de l'éducation, il ne suffit pas seulement de décentraliser la responsabilité des entités gouvernementales en ce qui a trait à l'éducation primaire. Il faut plutôt déterminer quel niveau de gouvernement sera responsable du curriculum, de la formation des maîtres, des nettoyages des classes, etc. La réponse à ces questions détermine le rôle de l'État central dans les CL. Il n'est pas souhaitable que celui-ci se substitue aux CL en cas de piètre exécution d'une tâche; une tutelle temporaire/partielle avec un élément de formation de la CL semble préférable.

Finalement, de façon générale, la volonté des populations de payer soit en temps ou en espèces ou les deux indique l'importance qu'ils accordent à un service public particulier. Plus cette volonté de payer est élevée, plus une société pourra mobiliser des ressources pour offrir le service. Le taux de participation des imposables peut aussi être influencé par l'existence ou non des mécanismes de sanction qui découragent la non-participation. Il faut cependant s'assurer que les services sont offerts par le bon niveau de gouvernement. Folléa et *al.* (2001) passe en revue divers modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP (Zone de Solidarité Prioritaire). Ils notent que, dans ces pays, « l'enlèvement et le transport des Om (ordures ménagères) sont apparus plus efficaces, durables et extensibles lorsqu'ils étaient mis en place et gérés à l'échelle de la ville, sous l'autorité de la collectivité locale » (*p. 13, paragr. 107*).

⁶ Un effet externe est ressenti si les résidents d'une CL voient leur bien-être augmenter ou diminuer à cause des actions d'une autre CL sur laquelle ils n'ont aucun contrôle. Ainsi, si une CL cesse d'opérer un incinérateur d'ordures, ceci peut améliorer la qualité de l'air d'une autre CL.

Le financement des infrastructures : investissement et entretien

Le point crucial est comment financer les infrastructures en particulier leur entretien. Une possibilité non discutée lors de la VC est l'implication du secteur privé. Kauffman (2008) examine la participation du secteur privé aux infrastructures en Afrique sub-saharienne, tel que mesuré par les investissements en millions de dollars fait par ce dernier. Elle constate qu'en ce qui concerne le financement des infrastructures, les télécommunications ont accaparé une partie importante de ces investissements alors qu'une très faible partie, voire presque nulle, a été allouée à l'eau et son assainissement (p.5, Fig. 4). « De tous les secteurs d'infrastructures, l'eau a toujours été le moins attractif aux yeux des investisseurs ». En examinant les divers types de contrat, elle remarque que l'obstacle le plus important aux financements des infrastructures de l'eau est la fragmentation des juridictions. En effet, la responsabilité de ce service relève des différentes autorités locales, nationales et régionales. Le manque de cohérence entre les différents paliers gouvernementaux en ce qui concerne le développement et la gestion des infrastructures de l'eau décourage la participation financière des secteurs privés. Il est aussi probable que la nature plus essentielle à la survie de l'eau que des télécommunications rend plus difficile la mise en place de mesures de recouvrement contraignantes telles des coupures de services. Ceci rend plus difficile le recouvrement de tout investissement privé et le décourage donc.

Si l'entretien des infrastructures est du ressort du public, alors il faut établir les montants nécessaires à leur entretien, trouver le financement, puis le dépenser. Calvo (1998) propose une méthodologie pour estimer les coûts d'entretien routier fondée sur le coût original et le taux de dépréciation (pp. 33-34). Trouver le financement est souvent problématique car les recettes fiscales des CL dépendent fortement du développement économique et de leurs capacités administratives. Dans le cas où les ressources pour ce service proviennent des recettes locales alors il est fort probable que leur entretien sera très irrégulier et peu fiable. Ainsi, dans plusieurs pays africains les CL financent l'entretien routier grâce aux dotations budgétaires de l'État. Pour éviter de dépendre des transferts du gouvernement central, certains pays ont décidé de créer un fonds spécialement consacré à cet effet. Le point crucial est donc de prévoir au budget les montants nécessaires pour ce service et ensuite exécuter le budget en conséquence.

On retrouve des éléments de réponse à cette question dans un texte, écrit pour les élus québécois, dont l'objectif est de fournir un ensemble de repères qui sont utilisables de façon universelle⁷. Ce texte sert de guide aux élus municipaux puisqu'il résume et explique la mise en œuvre des approches à adopter en ce qui concerne les réseaux d'aqueduc, les égouts sanitaires et pluvial et aux chaussées. Il se penche également sur la définition et l'octroi des mandats à des firmes externes.

⁷ http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/infrastructures/documentation/guide_infra_elus.pdf. Voir également <http://www.ceriu.qc.ca/>.

Bibliographie :

- Boulenger, S., Gauthier, I. et Vaillancourt, F. (2012). *Déconcentration, délégation et dévolution: avantages, inconvénients et mise en place* miméo.
- Calvo, C. M. (1998). *Solutions pour la gestion et le financement des infrastructures de transport rural*, Publications Banque Mondiale
<http://www4.worldbank.org/af/ssatp/Resources/SSATP-WorkingPapers/WP48F/SSATPWP48F.pdf>
- Dafflon, B. et Madiès, T. (2008), *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents no.42, Agence Française de Développement, Paris.
<http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/FederalismefinancierN42.pdf>
- Folléa, V., Brunet, F., Benrabia, N., Bourzai, M.P. et Faucompré, P. (2001). *Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP*, Présentation et débat autour de l'étude commandée par l'AFD.
http://www.pseau.org/epa/gdda/Ateliers_rencontres/3_Juin_2002/Etude_Dejets_AfD.pdf
- Kauffman, C. (2008). *La participation du secteur privé aux infrastructures en Afrique*, Publications de l'OCDE.
<http://www.oecd.org/dataoecd/39/40/41776002.pdf>

Problématique

Les recettes propres et les transferts en provenance de sources nationales ou internationales sont les principales sources de financement des CL. Les quatre points suivants sont pertinents lors de l'étude des recettes propres s'appliquant aussi bien aux impôts et taxes qu'aux frais et recettes non fiscales telles celles tirées des marchés ou stationnements :

- Qui a le pouvoir d'initier la création ou l'utilisation d'une source de revenus?
- Qui détermine l'assiette d'imposition?
- Qui fixe les taux d'imposition et les exemptions/réductions afférentes?
- Qui s'occupe des diverses activités de perception : établissement du rôle, émission et distribution des avis, perception des montants, coercition des récalcitrants?

Cependant, lors de l'étude des transferts nationaux, les trois points suivants doivent être pris en considération :

- Comment est fixée l'enveloppe totale des transferts globalement et pour chacun. Une loi ? Un arbitrage budgétaire?
- Comment les transferts sont répartis entre les divers bénéficiaires. Arbitrairement? Par une formule? Dans le cas d'une formule, quels sont les indicateurs utilisés?
- Quelle est la régularité et fiabilité de paiement de ces transferts?

Lors de l'analyse des transferts internationaux, les questions suivantes ne doivent pas être négligées :

- De quelle manière ce financement est-il alloué?
- De quelle manière les projets que celui-ci soutient en collaboration avec le financement national sont-ils coordonnés?

Contenu des présentations des VC

Trois VC se sont penchées sur les sources de financement des CL. L'une d'elle a porté sur les principes généraux de la fiscalité locale et sur les diverses mesures prises pour éviter la fraude dans le recouvrement tel que la rotation régulière d'une zone à une autre des collecteurs communaux, les carnets (de percepteur) infalsifiables et la motivation monétaire des chefs de village. Une autre VC a illustré les pratiques au Niger en ce qui concerne la taxe sur la publicité. En effet, cinq communes de Niamey ont signé un arrêt commun dans le but d'uniformiser les taxes sur la publicité. L'avantage principal d'une telle mesure est la réduction des coûts de conformité des différents établissements ainsi que de la concurrence fiscale entre communes. Par conséquent, les établissements ne sont pas incités à installer leurs panneaux

publicitaires dans une commune plutôt qu'une autre, dans le but de payer moins de taxe. Cette VC porte également sur la fiscalité locale sénégalaise qui a été réformée en 2004, lorsque l'impôt synthétique pour les petits contribuables a remplacé la patente. On note que ceci ne s'est pas fait nécessairement à l'avantage des CL sénégalaise car la patente leur était versée à 100 % alors que l'impôt synthétique ne l'est qu'à 60 %, le reste allant à l'État. Finalement, l'introduction de nouvelles activités dans l'assiette imposable peut modifier la géographie fiscale.

Encadré 1: Patente versus impôt synthétique

La patente est définie comme un impôt direct payé par les commerçants, les industriels, les artisans, etc. Le but de cet impôt est de taxer un revenu en fonction de l'outil de travail.

L'impôt synthétique est un régime d'imposition forfaitaire auquel sont soumis tous les contribuables dont le chiffre d'affaires toutes taxes comprises dépasse un certain seuil établi par chaque pays.

Dans la dernière VC présentée ici, on soulève des questions classiques sur le rôle des Partenaires Techniques Financiers (PTF) à savoir :

- Comment coordonner l'intervention de l'État et celle des PTF et, par conséquent, le respect des priorités étatiques si elle se fait par des canaux séparés?
- Comment assurer une certaine équité entre les diverses parties du territoire national dans la répartition globale des activités de développement?
- Comment assurer la coordination entre les PTF, la société civile, les ONG et les communes sur le territoire de celles-ci?
- Comment financer au niveau communal la contrepartie requise et surtout les dépenses d'entretien suite à l'ajout d'une infrastructure dans une commune?

Encadré 2: Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

Ce sont des organisations internationales qui travaillent ensemble avec le gouvernement pour soutenir le développement des pays.

Leur objectif est d'appuyer les différents paliers gouvernementaux dans le domaine de l'agriculture, l'éducation, la décentralisation ou l'environnement.

En voici quelques exemples :

- Agence Française de Développement (AFD)
- Coopération allemande
- Coopération canadienne
- Banque mondiale
- Banque africaine de développement (BAD)

Discussions lors des VC

Les questions posées par les participants ont surtout porté sur les assiettes et sur le recouvrement, à savoir :

- Q1. Comment élargir l'assiette de la fiscalité locale par l'inclusion des grands secteurs d'activité, telles l'agriculture ou les ressources naturelles, ou par des mesures spécifiques d'élargissement des assiettes locales, telle l'inclusion dans la définition de la machinerie et des supports physiques à la téléphonie sans fil?
- Q2. Comment améliorer le recouvrement des recettes locales? Ce qui amène à s'interroger sur :
 - a. Qui est responsable du recouvrement de diverses taxes : les agents de l'État ou les agents locaux?
 - b. Qui est responsable du recouvrement de taxes spécifiques telles les taxes sur les animaux?
 - c. Comment rémunère-t-on les collecteurs locaux?
 - d. Quel est le mode de gestion des marchés : Régie ou Concession de recouvrement pour les marchés spontanés de nuit et pour l'informel?
 - e. Quel est le rôle des chefs traditionnels dans le processus fiscal entre autres pour contrer sur l'incivisme fiscal?
- Q3. Quels sont les mécanismes appropriés pour fixer l'enveloppe et la distribution de transfert de fonds aux communes. C'est surtout les critères de répartition des fonds qui ont fait l'objet d'interrogations tel celui de performance.
- Q4. Quels sont les meilleurs mécanismes de concertation entre État, CL, communautés et PTF?

Les réponses des intervenants ont surtout réitéré les éléments de la VC et en particulier la faiblesse de l'État face aux PTF. Elles n'ont pas apportées de réponses précises aux questions sur les transferts nationaux.

Informations complémentaires⁸

Élargissement des assiettes fiscales

De manière générale, les assiettes fiscales des CL francophones d'Afrique sont moins développées en milieu rural comparativement à celles en milieu urbain du fait que la terre agricole est rarement imposable et même dans le cas où elle est imposable le cadastre rural est souvent déficient. Ceci se reflète dans le degré d'autofinancement de ces deux types de communes (*Yatta et Vaillancourt, 2010*). À cet égard,

⁸ Pour un exposé général sur la fiscalité locale, voir Gilbert (2009)

L'introduction de taxes dont l'assiette est l'activité économique locale telle qu'appréhendée au moment de la première vente des produits agricoles permet de s'approprier une partie des montants associés à la valeur de cette production lorsque l'argent est disponible dans la CL. Lorsque des marchands viennent acheter les produits agricoles aux fermiers de la commune, ils payent à la CL concernée un montant lors de leur départ qui, le plus souvent, dépend du type (nombre d'essieux,...) de véhicule avec laquelle ils sont venus récupérer la marchandise ou encore du poids ou du volume de celle-ci. Bien que décrié par des organisations comme le Fonds Monétaire International (FMI), qui y voient un frein au commerce intérieur, il s'agit d'une façon intéressante pour les CL de tirer des revenus des activités agricoles. Tous ne sont pas d'accord avec cette façon de procéder. Ainsi, Comby (2011) distingue prélèvements annuels tels que l'impôt foncier payable même sans mise en valeur et prélèvements occasionnels payables à l'occasion d'une activité telle la vente des produits agricoles. Les prélèvements annuels incitent les propriétaires à mettre en valeur leurs terrains et les autres biens immobiliers. Puisque les propriétaires sont obligés de payer la taxe annuelle, et cela même si leur terre reste incultivée à longueur d'année, ils se voient alors forcer de la vendre ou de la louer à quelqu'un qui saura en tirer profit. Quant aux prélèvements occasionnels, ils incitent plutôt à éviter la vente, ou encore à éviter de déclarer la vente, à dissuader la demande d'une autorisation de construction, etc. Selon Comby, ce type de prélèvement décourage l'activité agricole. Ceci est vrai en théorie, mais dans un système d'agriculture informelle peu monétisée le risque nous semble faible. Cependant, la mesure la plus fiable d'élargissement des assiettes est sans aucun doute la pratique régulière du recensement fiscal. Ceci permet non seulement de tenir compte des nouveaux arrivants mais aussi des changements dans les valeurs imposables des anciens habitants. Le plus grand risque auquel les CL doivent faire face, en ce qui a trait à leurs assiettes, provient des décisions unilatérales de l'État de retirer des éléments de l'assiette d'une taxe donnée.

Amélioration du recouvrement

Guèye (2008) propose que les comités de suivi du budget participatif se livrent à des actions d'encouragement au paiement des impôts locaux (dans son exemple la taxe rurale) et de contrôle des activités de perception. Ces mesures s'appliquent principalement aux recettes en provenance des impôts locaux tels la taxe sur la publicité et non pas aux recettes découlant des grands impôts, tels que les quatre vieilles, établis par l'État au profit des CL.

Encadré 3 : Les quatre vieilles

Les quatre vieilles regroupent quatre impôts directs, soit :

- L'impôt foncier, portant sur les terrains,
- La taxe mobilière, portant sur tous les revenus qui ne sont pas tirés du commerce ou de la terre,
- La patente, qui taxe les professions,
- L'impôt sur les portes et les fenêtres.

L'assiette de l'impôt sur les portes et les fenêtres était établie sur le nombre et la taille des portes et fenêtres. Ce type d'impôt touche principalement les propriétaires et assure une sorte d'équité dans le sens où les plus aisés payent plus d'impôts.

Comme le note Yatta (2009) « l'exécution des finances publiques locales souffre d'insuffisances importantes. En effet, les collectivités locales sont entièrement exclues de la chaîne fiscale, (p. 126) le niveau central est omniprésent alors que les responsables locaux sont, au mieux, informés à la fin du processus » (p. 128).

Les bons mécanismes de transferts

Les formules de transfert appartiennent à deux grands types : péréquative ou incitative. Le premier type vise à garantir un niveau minimal et équivalent de services gouvernementaux dans toutes les CL d'un pays en leur assurant les recettes totales adéquates. Le second vise à modifier le comportement des gouvernements locaux. La formule optimale peut combiner ces deux types de transferts.

Les formules dites de péréquation utilisent différents indicateurs pour mesurer les ressources fiscales : l'assiette fiscale potentielle, obtenue lorsque tous les contribuables potentiels sont recensés et acquittent leur impôt régulièrement, et l'assiette fiscale réellement imposée, calculée à partir des contribuables recensés par les services fiscaux. Cependant, le résultat est différent selon l'indicateur choisi. Lorsque l'écart entre ces deux mesures n'est pas très important, alors une ou l'autre peut être utilisée lors du calcul des versements de péréquation. Toutefois, si avec le temps l'assiette fiscale réellement imposée n'est pas régulièrement actualisée – par exemple, par une mise à jour de l'enregistrement des contribuables dans les nouvelles zones urbaines – alors nous constatons un affaiblissement de la perception fiscale. Les formules de péréquation peuvent aussi être établies selon les besoins des bénéficiaires. Dans ce cas, il faut alors éviter de confondre les différences surgissant des choix de dépenses des CL, des coûts unitaires et des besoins des CL. En effet, les différences dans les dépenses de deux CL ayant les mêmes besoins peuvent s'expliquer par deux facteurs : des différences réelles dans les coûts unitaires entre les CL pour une activité spécifique dépendent de facteurs objectifs tels que la distance (affecte les frais de transport), la topographie ou le climat, et des choix sous le contrôle des décideurs tels le ratio capital/travail et la rémunération du travail plus ou moins généreuse. Dans ce cas, l'utilisation des dépenses comme indicateur de transfert peut favoriser l'embauche excessive ou le versement de salaires plus élevés. Les indicateurs de besoin, tel que le nombre d'enfants d'âge scolaire, sont moins sujets au contrôle des décideurs, mais le nombre de communes ou de villages concernés est en partie une décision d'organisation du territoire. Un indicateur simple de besoin est l'effectif de la population visée par un service.

Parmi les formules incitatives, nous retrouvons les subventions d'incitation, définies comme des transferts conditionnels qui sont versés si le bénéficiaire respecte un certain nombre de critères (soumission d'un budget, des comptes administratifs, etc.) ou qui doivent être dépensés selon certains critères (pourcentage minimum dépensé en investissements ou dans certains types d'investissements, ou

encore dans certains domaines). Celles-ci peuvent être accompagnées ou non de dépenses financées localement.

En matière de transferts, il faut avant tout éviter les incitations perverses. Ainsi, un transfert qui a pour but d'assurer l'équilibre budgétaire en couvrant la différence entre les dépenses et les recettes peut décourager l'effort de perception fiscale des CL et encourager leurs dépenses inutiles. D'autres systèmes peuvent accroître certains types de dépenses, par exemple, les transferts couvrant le coût des salaires. La crainte de ces effets pervers amène souvent l'État central à imposer diverses formes de contrôle (par exemple sur l'embauche) qui réduisent l'autonomie décisionnelle des communes. En conclusion, un système de transfert bien conçu doit favoriser l'autonomie communale aussi bien directement (paramètres des transferts) qu'indirectement (environnement légal et réglementaire). Il peut être également opportun que les transferts aient des effets incitatifs sur les recettes locales, comme l'accroissement des efforts d'inscription au rôle fiscal ou de perception des impôts locaux. De tels transferts ne doivent pas cibler les recettes, c'est-à-dire transférer aux communes un certain pourcentage, par exemple, pour chaque unité perçue. La conséquence première d'une telle mesure est que les communes avec des capacités de perception plus grandes seront encore plus riches. Ils doivent plutôt inciter les communes à adopter des comportements de bonne gestion de dépenses comme, par exemple, l'accroissement du taux de fréquentation scolaire.

L'enveloppe totale

En termes de l'enveloppe totale, on peut distinguer les transferts en provenance des partenaires techniques et financiers (PTF) et les transferts versés par l'État. Il faut tenir compte de la somme des deux lorsqu'on discute de l'autonomie financière des CL. Pour les transferts de l'État, le montant total à transférer peut être déterminé de l'une des trois façons suivantes (*Yatta et Vaillancourt, 2011*):

- i. un pourcentage fixe, soit de l'ensemble des recettes du gouvernement central, soit d'une partie des recettes tirées d'une ou de quelques taxes spécifiques (impôts partagés) budgétisées ou réalisées;
- ii. un montant fixe déterminé annuellement comme toute autre dépense de l'État, avec ou sans consultation des gouvernements locaux;
- iii. un montant variable déterminé par une formule, par exemple un pourcentage des dépenses des bénéficiaires ou un montant dépendant des caractéristiques de la population: âge, éducation, etc.

Chaque alternative a des avantages et des inconvénients. Ainsi, l'État peut se désintéresser de la collecte d'un impôt dont il ne garde qu'un faible pourcentage. Cependant, lorsque l'assiette et l'effort de perception restent inchangés, le pourcentage fixe permet aux collectivités locales de mieux prévoir le montant des transferts et donc de mieux le gérer. Par ailleurs, la fixation annuelle du montant versé aux communes fait en sorte qu'elles sont moins aptes à prévoir leurs recettes, mais permet, en théorie du moins,

de mieux adapter les transferts à l'évolution de leurs besoins. Ainsi, l'État, s'il se déleste de certaines responsabilités, peut en assurer le financement à l'aide de transferts accrus. Finalement, l'utilisation d'un financement des déficits est peu appropriée car il encourage les bénéficiaires au gaspillage, même en présence de contrôles administratifs. Nous présentons au tableau 3 une brève synthèse des avantages et inconvénients de chaque approche.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients des trois modes de détermination des enveloppes des transferts

Type de formule	Central : avantages	Central : inconvénients	CL : avantages	CL : inconvénients
% fixe de l'ensemble des recettes centrales	Choix du mix fiscal n'est pas affecté par le financement des transferts	Réduction générale de sa marge de manœuvre	Réduit le risque d'un choc spécifique à un impôt/taxe	Non relié à l'évolution des besoins
% fixe d'une des recettes centrales	Impact circonscrit d'une hausse de recettes	Incitation à réduire la perception de cette recette	Si la recette est peu sujette aux chocs économiques, ceci peut réduire l'instabilité des transferts	Sujet au choix de l'État central quant à cet impôt : assiette, taux, effort de recouvrement
Montant fixe fixé annuellement	Capacité d'ajustement plus grande	Sujet à des pressions politiques plus fortes que pour les autres mécanismes	Renégociable politiquement	Prévisibilité plus faible
Montant variable fixé selon une formule de besoins (population, nombre d'utilisateurs...)	Non relié à ses recettes	Dépenses affectées par des facteurs hors de son contrôle	Suit les besoins des CL	Absence de participation à la croissance des revenus du gouvernement central

Pour conclure ce point, notons que quelle que soit la façon de déterminer l'enveloppe des transferts, il faut s'assurer de l'adéquation entre les ressources des CL et leurs responsabilités de dépenses.

En particulier, lors de l'ajout d'une responsabilité comme, par exemple, la responsabilité pour l'entretien des équipements scolaires, il faut s'assurer d'une hausse adéquate des recettes autonomes ou des transferts.

Comment intégrer les PTF et les autres acteurs

Tous les pays du monde sont confrontés à la difficulté d'intégration ou de coordination des différents acteurs tels que l'État, les politiciens nationaux, les CL, les PTF et les ONG. Une solution à ce problème serait la création d'un mécanisme par lequel les fonds peuvent être centralisés puis redistribués. On voit donc apparaître des fonds des collectivités locales. Ces derniers :

- reçoivent des fonds financés par l'État et par certains PTF. L'objectif à terme est que tous les PTF œuvrant au niveau local fassent passer leurs interventions par ce fonds;
- identifient avec diverses informations les CL éligibles à recevoir des fonds. On parle alors de l'attribution de droits de tirage sur le fonds. Cette éligibilité dépend de conditions plus ou moins exigeantes qui portent souvent sur le fait de respecter diverses exigences administratives (tel que discuté ci-haut);
- distribuent ces fonds en faisant appel à une formule de type péréquative.⁹

En l'absence de tels fonds, on peut exiger des CL qu'elles essayent d'obtenir une aide des PTF ou des ONG. Cette aide peut être demandée pour la construction d'une école par exemple. L'État central ajuste alors ses transferts à la baisse pour tenir compte de ceci. L'ajustement ne peut correspondre à 100 % de l'aide obtenue car une telle décision découragerait l'entrepreneuriat des autorités des CL. Dans le cas où l'état décide de faire une coupure de son transfert égale au montant obtenu des PTF ou des ONG, alors les autorités communales vont préférer ne plus se débattre pour « gagner » ces fonds. Pour cette raison, une réduction de 50% semble raisonnable.

Encadré 4 : Étapes à suivre dans l'établissement du financement des responsabilités transférées

- Établir le coût unitaire national moyen de la dépense transférée de façon précise, par exemple, l'entretien d'une salle de classe pas et non pas l'entretien d'une école. Utiliser cette information pour fixer l'enveloppe du transfert supplémentaire nécessaire : coût moyen multiplié par le nombre d'unités transférées;
- Examiner si des facteurs comme la distance de centres de fournitures pertinentes ou les matériaux disponibles localement ou les conditions climatiques vont varier ces coûts d'une CL à une autre pour établir la dimension péréquative en terme de coût du transfert;
- Déterminer si des normes nationales doivent s'appliquer ou non ce qui détermine la dimension contraignante/ incitative ou non du transfert. Dans la mesure où un transfert de responsabilité veut augmenter l'autonomie des CL, il peut être approprié après une période de transition, de laisser une liberté partielle ou totale aux CL d'utiliser ce transfert additionnel comme elles le souhaitent. Ceci augmentera la variance dans les pratiques mais devrait entraîner une meilleure utilisation des fonds localement.

⁹ Les instruments de cartographie (« mapping ») pourraient également être utilisés pour visualiser l'intervention des différents acteurs sur l'espace. Pour ses propres activités, la Banque mondiale a commencé à cartographier ses interventions au niveau des pays sous l'initiative « mapping for results » : <http://maps.worldbank.org>

Bibliographie :

- Comby, J. (2011). L'impôt foncier. *DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*.
http://www.comby-foncier.com/impot_foncier_Sud.pdf
- Gilbert, G. (2009). *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*. AFD Document de travail 87.
<http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/087-document-travail.pdf>
- Guèye Barra (2008). *Le budget participatif en pratique*. Manuel Innovations Environnement and Development.
http://www.iedafrique.org/IMG/pdf/budget_participatif_en_pratique.pdf
- Yatta, F. (2009). *La décentralisation fiscale en Afrique Enjeux et perspectives*. Paris: Karthala, p. 314.
- Yatta, F. et Vaillancourt, F. (2011). 'Afrique' dans *Le Financement des collectivités locales: les défis du 21ème siècle 2011*. Cités et Gouvernements Locaux Unis Ed. GOLD II. Barcelone: Bruylant: p33-68.
[http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9559026954_\(EN\)_2010resumeexecutifbaja.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9559026954_(EN)_2010resumeexecutifbaja.pdf)

Problématique

Sous ce thème, trois mécanismes et une question sont abordés; les mécanismes sont le budget participatif, le suivi-évaluation participatif (SEP) et le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) alors que la question porte sur le rôle des femmes dans la gestion des CL. Dans les trois cas, ces mécanismes s'exercent en dehors des activités du conseil communal; cependant, l'interaction avec ce dernier reste importante. De plus, ils appartiennent à un vaste ensemble de méthodes de participation citoyenne qui incluent également la traçabilité des dépenses, les jurys de citoyens et le budget tenant compte du genre. L'intérêt dans le cadre du FAGLAF pour ce sujet provient en partie de l'acceptation par la plupart des PTF que les « mécanismes de participation conditionnent en grande partie l'impact des programmes de décentralisation » (*Guèye, 2005, p. 1*).

Contenu des présentations des VC

Le mécanisme du budget participatif a été traité dans une des VC. Les présentateurs ont fait remarquer que les considérations de performance (ciblage des services et amélioration de la qualité), d'éthique (devoir de rendre compte et droit à ce compte-rendu) et de politique (confiance élus-électeurs) justifient son utilisation. Ils concluent en exposant les effets de ce mécanisme suite à son implantation dans deux communes au Sénégal. Là, le budget participatif a amélioré le taux de recouvrement de la taxe rurale et a accru l'intérêt de la population pour le budget. Une VC a porté sur le suivi-évaluation participatif, une technique utilisée surtout dans le développement agricole/rural. Son application dans le contexte de la décentralisation au Mali a été exposée. Lorsque cette méthode est utilisée, une équipe identifie avec les populations des problèmes spécifiques tels la faible mobilisation des ressources et ensuite intervient pour corriger le problème. Ceci correspond à créer un acteur appartenant à la société civile dont l'objectif est d'améliorer la décentralisation. Une troisième VC a porté sur le conseil communal du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP). On y a exposé le cas d'une CL du Bénin en indiquant comment concrètement ce mécanisme a amélioré la fourniture de services (scolaire, santé) et a augmenté la qualité des biens

Encadré 5 : Le CCAP

Les objectifs de cette approche sont :

- De renforcer les capacités des populations à participer, négocier et contrôler la gestion de la chose publique;
- D'obliger les décideurs à rendre compte de leur gestion des affaires dont ils sont mandataires;
- D'améliorer la performance des programmes grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources et une meilleure identification des besoins et des priorités.

Source : Bulletin régional d'échanges sur l'analyse et l'influence des politiques de décentralisation, IIED, Volume 2004, n° 2.

construits pour la commune (hausse de la qualité des briques, réduction du vol de matériau) attachée au département de Bourgou. Finalement, une dernière VC a exposé le rôle des femmes élues dans la gestion communale étant donné que les mécanismes participatifs ont souvent pour but de pallier leur absence dans cette gestion. On y a fait ressortir l'importance de tenir compte du genre dans la décentralisation, en particulier étant donné le type de pouvoirs décentralisés aux CL (éducation, santé,...) et la faible présence des femmes en tant que membre des conseils des CL, en tant que fonctionnaires locaux ou fonctionnaires d'encadrement.

Discussions lors des VC

Les différents exposés ont suscité les questions suivantes chez les participants :

- Q1. Quel est le rôle de l'ordonnateur, des chefs et du conseil communal dans l'intégration des mécanismes participatifs c'est-à-dire du budget participatif, du suivi- participatif ou du CCAP dans le processus budgétaire ou de gouvernance classique?
- Q2. Quels sont les coûts en temps et en argent de mise en place de ces processus et quelles sont les difficultés de pérennisation?
- Q3. Comment se gèrent le risque politique, les choix des projets et l'arbitrage gagnant/perdant?
- Q4. Comment choisit-on les indicateurs qui permettent de savoir si ces mécanismes participatifs ont été effectivement mis en place et quels sont les impacts de ces mécanismes?
- Q5. Quelles stratégies de promotion des femmes : quotas, loi de parité, mise en place de regroupements d'élues communales (REFEC au Bénin), formation de mise à niveau des femmes, réseautage avec la société civile?

Les intervenants ont fourni divers éléments de réponse. Dans le cas du budget participatif, on a fait ressortir la nécessité de ne pas standardiser le processus et donc de l'adapter à chaque commune. Il a été également souligné que le budget participatif englobe le budget classique, mais que celui-ci exige alors des étapes supplémentaires. Dans le cas du suivi-évaluation participatif, les réponses apportées indiquent que la pérennisation au Mali n'est pas assurée, que le soutien financier des PTF est très important et que l'utilisation d'une langue locale, telle que le Bambara, facilite sa mise en place. Quant aux indicateurs potentiels pouvant mesurer l'efficacité des mécanismes, ils dépendent des problèmes spécifiques retenus. Dans le cas des questionnements sur le CCAP, les réponses n'ont pas traité du rôle de l'ordonnateur, des chefs et du conseil communal, cependant il a été soulevé que les membres des organismes de la société civile (OCS) ne doivent pas se livrer à des activités politiciennes. Les questions sur les stratégies de

promotions des femmes, quant à elles, restent sans réponses, car ce sujet n'a pas été abordé de manière explicite par les intervenants lors de leur réponse aux questions.

Informations complémentaires

L'intégration des mécanismes participatifs dans le processus de gestion communale

La première question qu'il est pertinent de poser est : pourquoi les institutions formelles de gouvernance des communes soit le conseil communal, élu par la population, et le bureau communal formé du Maire et de ses adjoints, élu par ou parmi ce conseil, ne suffisent pas pour élaborer le budget ou pour contrôler les dépenses? Une des explications serait le poids des traditions, particulièrement en milieu rural. En effet, la tradition veut que souvent les femmes ne participent pas aux activités politiques et par conséquent elles sont fortement sous-représentées pour ne pas dire quasi-absente des institutions de gouvernance. Leur présence dans des mécanismes parallèles au pouvoir local est plus facilement acceptée, et sans doute plus facilement obtenue, lorsque les PTF soutiennent ces mécanismes. Toutefois, la participation citoyenne n'a pas seulement le rôle symbolique de dé-marginaliser certains groupes. Elle vise également à améliorer la performance des CL qui à son tour permet de renforcer « la pertinence, l'efficacité et l'efficacités des programmes » mis en place dans la commune (Guèye, 2005, p. 5).

Il existe deux modèles de suivi évaluatif soit le suivi évaluatif classique et le suivi-évaluatif participatif (Sebahara, 2004, p. 11)¹⁰ qui diffèrent selon qui est responsable de l'évaluation : les experts ou la population visée. L'approche d'évaluation diffère également en fonction du modèle adopté. Il y a quatre étapes du suivi-évaluatif participatif (SEP) appliquée à une CL¹¹.

Une fiche de l'ADRD (Agriculture et développement rural durables) a été consacrée à l'exposition des objectifs et des contraintes du SEP. Ainsi, les objectifs sont :

- Apprendre ce qui fonctionne ou non;
- Établir les liens entre les priorités, les programmes et les résultats;
- Mobiliser et utiliser les ressources adéquates;
- Accroître le pouvoir et la participation de certains groupes (jeunes, femmes...)

Alors que les principaux obstacles sont :

- L'absence d'objectifs clairs;
- L'absence d'un mécanisme (structure) de reddition de comptes;
- L'absence de données.

¹⁰ Un ouvrage fort complet sur ce sujet est celui d'Estrella (2004).

¹¹ Le SEP a ses origines dans le suivi des programmes dans le monde agricole/rural

Toutefois, le suivi-évaluatif participatif peut être perçu négativement par les divers acteurs, car il est porteur de sanctions et que par ailleurs les indicateurs utilisés peuvent ne pas tenir compte suffisamment de la dynamique du changement (*Sebahara, 2004, p. 36*). Un tableau synthétique résumant la stratégie du SEP, les concepts connexes et les principales caractéristiques utilisées dans onze études de cas se retrouve dans Campilan (*2004, pp. 286-287*). Terminons en notant qu'ADRDR (*s.d.*) présente un vaste inventaire d'indicateurs dont un bon nombre sont pertinents pour un SEP de la décentralisation. Ces derniers sont regroupés en cinq domaines : environnemental, social, économique, culturel et institutionnel.

Encadré 7 : Exemples d'indicateurs pour un exercice de SEP

Au niveau territorial ou du district	Au niveau local ou des systèmes agricoles
Environnement	
<ul style="list-style-type: none"> • % de terres arables au sol très érodé • Niveau de fertilité des sols • % de terres recouvertes de forêts : il y a 30 ans et maintenant • % de zones protégées pour la biodiversité • % de population ayant accès à des sources d'eau • Qualité de l'eau (présence de maladies dans les points d'eau) • % total de terres agricoles irriguées • % de terres utilisées différemment et de reconversion des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'érosion du sol et profondeur de la nappe phréatique • Fertilité du sol, pH, niveaux de matière organique et de salinité • Nombre d'espèces ou de variétés/par hectare utilisées pour les cultures et le bétail • Engrais chimiques et organiques utilisés en kg/ha/an • Pesticides utilisés en kg/ha/an • % de terres agricoles irriguées • % de terres agricoles sujettes à des catastrophes naturelles
Social	
<ul style="list-style-type: none"> • Taux de scolarité net pour le primaire • % d'adultes alphabétisés • % de foyers ayant un accès à l'eau potable • Taux de mortalité infantile et en dessous de 5 ans • % enfants sous-nourris âgés de moins de 5 ans • % population en dessous du régime alimentaire minimum • Ratio filles/garçons en éducation primaire et secondaire • Nombre ou % de femmes à un haut niveau dans les organisations de district • % de population rurale • Taux de croissance de la population • Incidence de la criminalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion d'enfants en dessous de 1 an immunisés contre la rougeole • Présence du VIH/SIDA, de la malaria et de la tuberculose • Nombre ou % de femmes à un haut niveau dans les organisations locales • % en dessous du seuil de pauvreté (<1 \$/jour) • % de foyers avec des terres • % de foyers dont le chef de famille est une femme • % de foyers sans terre • Prévalence des vols et des activités illégales
Économique	
<ul style="list-style-type: none"> • Production et valeur des principales denrées agricoles • % employés en agriculture, industrie, services, avec une décomposition hommes/femmes • Rendement/ha des principales denrées agricoles • Valeur des produits exportés, \$/habitant • Budget public pour le gouvernement local, \$/habitant • Km de routes pavées et non pavées • Nombre/valeur de donateurs étrangers et projets de coopération en production • Abonnés de ligne de téléphone fixe ou portable pour 100 personnes • Ordinateurs personnels utilisés pour 100 personnes 	<ul style="list-style-type: none"> • Taille moyenne des fermes par foyer (ha) • % de foyers par source principale de moyen d'existence • Revenu moyen des foyers par source • % de revenus des foyers d'agriculteurs • % production de la ferme consommée par le foyer • % d'agriculteurs qui utilisent le crédit formel, • Estimation du coût du crédit: taux d'intérêt et charges administratives • Valeur et composition des exportations • Nombre/type de projets d'assistance dans les secteurs de production
Culturel	
<ul style="list-style-type: none"> • Existence de politiques et lois gouvernementales qui favorisent et protègent les cultures locales, les industries culturelles et les peuples indigènes • Programmes de soutien aux institutions qui préservent le patrimoine culturel, enseignent les langues indigènes ou développent des industries culturelles • Entreprises ou associations travaillant dans les services culturels/indigènes, l'artisanat, la nourriture 	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence des festivals, spectacles ou autres activités importantes au niveau culturel, religieux ou des populations indigènes • Importance économique du tourisme culturel, de l'artisanat, de la nourriture ou autre • Existence de conflits ou autres problèmes avec les minorités indigènes • Harmonie et unité des ménages
Institutionnel	
<ul style="list-style-type: none"> • Existence de stratégies de développement durable du district • Capacité de planification des autorités du district ou de la municipalité • Budget public pour services de base (santé, éducation, assainissement, etc.), \$/habitant • Dépenses en R&D, vulgarisation et formation, \$/habitant • Nombre/valeur des donateurs externes et projets de coopération pour renforcer les institutions • Indicateurs de gouvernance (indicateurs de responsabilité et de transparence) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'associations/de syndicats d'agriculteurs, de producteurs ou de travailleurs • Nombre de dispensaires ou centres médicaux • Nombre de lycées agricoles (en secondaire) • Nombre de centres de formation et d'alphabétisation • Nombre/type d'organisations d'épargne ou de crédit • Nombre/type de donateurs externes et projets de coopération pour renforcer les institutions • Nombre, type et qualité des mécanismes assurant la transparence et la responsabilité dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'action publique locale

Source : ADRD (s.d).

Les coûts en temps et en argent de mise en place d'un tel processus

Nous n'avons pas trouvé d'études sur ce sujet. Beaucoup de ces activités ont été mises en place lors de projets spécifiques et ont donc bénéficié d'un support ponctuel. Cela étant dit, les observations suivantes nous semblent plausibles :

- les coûts seront moins grands si les distances à parcourir pour participer sont faibles. Donc des assemblées villageoises déléguant 1 à 2 participants à l'assemblée communale sont une solution intéressante en milieu rural. Un même animateur participe aux différentes assemblées;
- les coûts seront moins grands lorsque le coût d'opportunité de participer est plus faible. Donc éviter les périodes de semis, de repiquage du riz, des récoltes ou les jours de marché;
- coupler les consultations avec d'autres activités de regroupement des populations peut réduire les coûts;
- la rémunération des participants au niveau des assemblées serait trop coûteuse. Par contre, celle des délégués à des réunions centralisées est appropriée.

Gestion du risque politique

Le risque politique peut se manifester de plusieurs façons : soit par une absence d'intérêt, soit par un blocage actif, soit par la capture du processus par des groupes (d'intérêts) non-représentatifs. L'absence d'interaction entre les mécanismes de décision politique et les divers processus participatifs peut rendre ces derniers peu efficaces. Il est préférable d'avoir l'appui des élus au niveau de la CL et en particulier celui de ceux siégeant à la commission financière du conseil afin d'éviter que ceux-ci voient les mécanismes participatifs comme une usurpation de leur pouvoir. En effet, il faut leur montrer que cette participation augmente l'appui à leurs recommandations budgétaires et donc accroît leur chance d'adoption par le conseil. Ceci sera d'autant plus faisable si le processus est peu ou pas politisé. Cela étant dit, il est normal de trouver une certaine politisation; les exclus par le processus électoral voudront se servir des processus participatifs pour se faire entendre. De fait Talpin (*n.d. pp. 8-9*) note que l'implication dans le budget participatif amène l'acquisition d'un savoir-faire pratique (parler en public, présider un groupe,...), de compétences techniques (gestion budgétaire...) et des connaissances politiques. Il n'est donc pas étonnant que certains des participants à ces activités soient attirés ou cooptés dans la vie politique. D'autre part, les activités d'appui à ce processus peuvent être une façon pour les autorités de tutelle de jouer un rôle important dans un environnement où la tutelle voit son rôle d'intervenant à priori réduit. De plus, un engagement solide des autorités politiques est nécessaire à la pérennité du processus. Cela étant dit, si les élus refusent totalement de collaborer il sera difficile d'avoir un impact à court terme, cependant ce refus pourrait être la source d'un changement à long terme.

Il y a également la possibilité d'un blocage par des groupes exclus du processus participatif par le mécanisme (vote majoritaire,...) qui choisit les délégués. Ceci peut être entre autres le résultat d'un

comportement clientéliste des votants. En plus du blocage exercé par les groupes marginalisés, il existe également des obstacles structurels au succès des diverses activités participatives, à savoir (*Guèye, 2008*) :

- Le manque d'information des participants possibles. Ceci s'explique par une combinaison de facteurs soit,
 - o Le faible niveau d'alphabétisation d'une partie de la population¹²,
 - o La non-connaissance de la langue des documents officiels et l'absence de traductions de ceux-ci. Ce phénomène avantage les élites instruites formellement qui souvent habitent dans des zones urbaines.
 - o La multitude des langues vernaculaires parlées dans une CL ce qui rend difficile la communication. Une façon de remédier à cela est d'utiliser les radios communautaires ou les journaux en langues locales.
- Le manque de capacité technique des participants. Même si le niveau d'alphabétisation et la connaissance de la langue officielle ne sont pas des problèmes, la capacité de lire un budget et d'en suivre l'exécution (flux de trésorerie, engagements...) peut poser problème. La formation des participants et l'explication des enjeux principaux peuvent remédier à ce problème. Toutefois, la présence de certains experts – même si ceux-ci ne jouent qu'un rôle de facilitateur et d'interprète – peut s'avérer avantageuse.

Choix des indicateurs et impacts de ces mécanismes

On retrouve typiquement six étapes dans le processus d'élaboration d'un budget participatif, à savoir (*Guèye, 2005, Ch.4*) :

1. **Préparation** par l'information des intéressés sur les aspects légaux et financiers (nomenclature) ainsi que sur le processus du budget participatif;
2. **Forum** d'identification des problèmes, des actions possibles avec discussion séparée par sexe et priorisation des éléments identifiés au niveau de base (**village**). Les délégués sont choisis à cette étape ;
3. **Forum des délégués** au niveau de la CL et nouvel exercice de priorisation ;
4. **Forum communautaire** qui rassemble les délégués et les élus et début des négociations entre ces deux groupes ;
5. **Orientation budgétaire** de la CL. La décision du conseil en terme d'allocation budgétaire doit se baser sur une analyse collective des besoins de la commune;
6. **Vote et exécution** du budget. L'exécution ne peut avoir lieu sans que le budget soit approuvé.

¹² Il faudrait noter que dans certaines communes, surtout en milieu rural, le taux d'alphabétisation des maires et de conseillers communaux peut également être faible.

On peut ensuite rajouter l'exécution et le suivi du budget. Talpin (*n.d. pp. 5-6*) identifie trois canaux par lesquels le budget participatif peut se mettre en place, soit par :

- la réorientation d'une partie du budget municipal d'investissement, de certaines catégories de politiques publiques vers d'autres;
- la réorientation des financements à l'intérieur d'un même secteur des politiques publiques;
- la réorientation territoriale de politiques publiques en direction des quartiers les plus marginalisés de la ville, via une forme de « discrimination positive territoriale ».

En terminant, notons qu'il est possible de croire que la présence de ces divers mécanismes participatifs, en complément aux structures formelles des CL, produit un substitut au développement reposant sur les communautés. À notre connaissance, il n'y a pas d'études qui examinent le niveau de participation requis des populations pour atteindre une telle substitution ou qui portent sur le niveau optimal de participation au sein d'une collectivité. Ce niveau optimal pourrait être déterminé à partir des bénéfices et des coûts d'opportunité, en temps et en ressources, engendrés par la participation de la population aux activités administratives de la commune. Par ailleurs, peu de chercheurs se sont penchés sur les impacts réels des mécanismes participatifs. Toutefois, l'étude sur la décentralisation de l'éducation au Bénin, menée par Floquet et *al.* (2007) illustre le rôle du contrôle citoyen de l'action publique dans la traçabilité des dépenses. Ainsi, suite à un examen critique de la qualité de quinze écoles primaires et à l'identification de mesures correctives l'application du contrôle citoyen lors de la décentralisation de l'éducation a résulté dans « quelques de cas de succès (des écoles), c'est-à-dire des histoires d'écoles ayant réalisé des progrès grâce à la démarche » (Floquet et *al.* p. 11).

Il ne semble pas y avoir d'étude pour l'Afrique francophone répondant à la question : Est-ce que les mécanismes participatifs atteignent leurs objectifs? Cependant, quelques exemples de succès du budget participatif sont recensés dans le document élaboré par Enda ecopop (2006, p. 11). Ainsi, la mise en place d'un budget participatif aurait permis une meilleure organisation des communautés et aurait renforcé le dialogue entre les membres de la commune (Sénégal), une meilleure allocation du budget en fonction des besoins de la population locale (Sénégal et Bénin) et une contribution populaire accrue aux coûts des infrastructures (Cameroun). Il est important de noter qu'aucune section de ce document ne se penche sur la validité de ces affirmations. Dans le cas de trois villes européennes (Séville en Espagne, Morsang-sur-Orge en France et 11^{ème} arrondissement de Rome, Italie) Talpin (*n.d, p. 5*) conclut que les politiques

Encadré 8 : Inclusion par la participation versus inclusion par les résultats

Inclusion par la participation : les citoyens peuvent participer directement à l'expression ou à la prise de décision, ils sont insérés dans un nouvel espace de sociabilité.

Inclusion par les résultats : des représentants citoyens défendent les intérêts de la population à faible revenu et essayent d'obtenir une redistribution des richesses.

Source : Nez (2006)

publiques municipales n'ont pas été significativement réorientées par l'inclusion du public dans le processus décisionnel. Nez (2006) se penche sur le cas d'une ville française et d'une ville brésilienne. Elle suggère de distinguer l'inclusion par la participation et l'inclusion par les résultats (p. 109). Son étude a démontré que la participation de la majorité des habitants est ponctuelle, voir même éphémère, et que seulement la participation des citoyens « élites » se trouve à être de plus longue durée (p. 110). Elle conclut en nous faisant remarquer que dans le cas brésilien, les besoins des démunis sont mieux pris en compte grâce à ce mécanisme. Cependant, dans le cas français, ce dernier a conduit à peu de changements (p. 112).

Accroître la place des femmes dans la gestion communale

Plusieurs mécanismes parmi ceux discutés ci-haut visent à pallier une présence insuffisante de certains groupes dans la gestion des CL et en particulier à une présence insuffisante des femmes. Pourquoi se préoccuper de ceci? Parce que les femmes ont, comparées à des gestionnaires masculins, des priorités axées plus sur le logement, la sécurité, l'eau potable, l'assainissement, l'éducation, les implications sociales des politiques, les services de santé, les soins aux enfants, la réduction de la pauvreté sans oublier le développement environnemental (PNUD, 2008, p. 6). Elles sont également plus disposées à consacrer du temps à des questions que les hommes trouvent moins importantes ou même insignifiantes, telles que des questions reliées à la famille, aux problèmes liés aux présents, à la dote et à la violence contre les femmes et les enfants. Elles préfèrent également une approche plus démocratique et transparente à la gouvernance dans un effort de se démarquer de l'image ambivalente de l'opposition et, dans certains cas, tronquée de la politique. Cependant, la participation des femmes dans les activités administratives de la commune est souvent entravée par les obstacles suivants (Ekou, 2008, p.3) :

- « Les barrières sociales et les normes relatives au genre et au leadership féminin ;
- Des systèmes électoraux défectueux;
- Des aptitudes et atouts politiques limités pour les candidates, et, dans certains cas, un niveau d'instruction limité;
- L'absence de soutien ou peu d'intérêt manifesté par les partis politiques pour le leadership féminin;
- Une participation limitée des femmes dans les partis politiques;
- Des systèmes nationaux faibles qui ne favorisent pas la responsabilisation, l'égalité des genres et la représentation des groupes sociaux sous-représentés ».

Une façon d'accroître cette présence est l'adoption de lois sur la parité comme celle du Sénégal de 2010¹³; il reste à voir à l'usage de leur efficacité; mènent-elles à l'élection d'épouses d'hommes politiques ou de chefs ou de politiciennes vraiment indépendantes?

¹³ Voir http://senparite-caucus.org/docs/Discours/Loi_sur_la_parite.pdf

Bibliographie :

- ADRD (s.d) Suivi-évaluation participatif pour une agriculture et un développement rural durables. http://www.fao.org/sard/common/ecg/2464/fr/Fiche_ADRD_6.pdf
- Campilan, D. (2004). Les instruments conceptuels pour repérer les changements. *L'évaluation et le suivi participatifs*, Estrella M., Paris Karthala, p. 285.
- Ekou, D. (2008). Gouvernance décentralisée et accession des femmes à des postes de responsabilité. <http://www.womenpoliticalparticipation.org/upload/file/gov%20locale%20et%20femmes%20PNUD%20mai%202008.pdf>
- Enda ecopop. (2006). Expérience de budget participatif en Afrique francophone et à Madagascar. http://www.op-portugal.org/downloads/Experiences_de_budget_participatif_en_Afrique_Francophone_et_a_Madagascar.pdf
- Estrella, M. (2004). L'évaluation et le suivi participatifs, Paris Karthala, p. 400. <http://publicwebsite.idrc.ca/FR/Resources/Publications/Pages/IDRCBookDetails.aspx?PublicationID=343>
- Floquet, A., Mongbo, R. et Woltermann, S. (2007). Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'Impact Local Participatif (SILP). [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/B714112CEF68FC59C12572D4004AA55F/\\$FILE/Etude%20de%20cas%20B%C3%A9nin.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/B714112CEF68FC59C12572D4004AA55F/$FILE/Etude%20de%20cas%20B%C3%A9nin.pdf)
- Guèye, B. (2005). Décentralisation et participation citoyenne Évaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire. *International Institute for Environment and Development*. Dossier, 135. <http://pubs.iied.org/9553FIIED.html>
- Guèye, B. (2008) *Le budget participatif en pratique*. *International Institute for Environment and Development*. http://www.iedafrique.org/IMG/pdf/budget_participatif_en_pratique.pdf
- Nez, H. (2006). La démocratie participative locale. Publication de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC). <http://www4.uqo.ca/observer/DevLocal/Gouvernance/Bobygny2.pdf>
- PNUD. (2008). Renforcement des capacités de Leadership des femmes pour une gouvernance décentralisée efficace et la réduction de la pauvreté en Afrique: rôles, défis et stratégies. *Pré-Conférence pour les femmes élues leaders des collectivités publiques et entités gouvernementales locales Aide Mémoire*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030008.pdf>
- Sebahara, P. (2004). Suivi et évaluation des appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale : le cas du Burkina Faso. *Document de Réflexion ECDPM # 55*. http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Content.nsf/0/D9FA113434AB6F47C1256E59003254B9?Opendocument
- Talpin, J. (n.d). *L'implication des classes populaires dans les budgets participatifs*. <http://www.contretemps.eu/interventions/limplication-classes-populaires-dans-budgets-participatifs>

NOTE 4: L'INTERCOMMUNALITÉ

Problématique

L'organisation du territoire ou son découpage s'articule autour de deux questions de base : en combien de niveaux sera-t-il divisé? Et combien d'entités y aura-t-il par niveau? Par ailleurs, sur un territoire donné, les aires optimales pour la fourniture de divers services publics varient d'un service à un autre. Ainsi, les services de terrain de jeux ou d'école prématernelle ont des aires de desserte plus faible que ceux d'une décharge pour les ordures. Ceci implique en théorie la création de diverses instances offrant chacune un service spécialisé pour un territoire donné. On trouve aux États-Unis une pratique inspirée de ceci soit les districts spéciaux (*special district*). Dans les systèmes d'inspiration française, l'intercommunalité est un outil souvent utilisé pour créer un lien entre aire et type de service.

Contenu des présentations des VC

Les vidéoconférences ont exposé les raisons d'être des intercommunalités ainsi que les acquis et les difficultés encourues lors de leur mise en place en se penchant sur le cas du Bénin et du Burkina Faso. Ainsi, au Bénin la raison d'être des intercommunalités est le développement économique – ceci est reflété par la présence de projets de nature intercommunale dans les Plans de Développement Communal (PDC). L'expérience du Burkina Faso a montré que la prise de conscience par les élus locaux des enjeux de l'intercommunalité joue un rôle très important dans le fonctionnement adéquat de celle-ci et que le statut mal défini des membres d'une intercommunale ainsi que l'inachèvement de la réglementation de celle-ci au niveau national en constituent les principales difficultés. Toutefois, nous notons que le déterminant essentiel du succès est le partage d'une vision commune : l'intercommunalité est une fédération des forces communales et la qualité du leadership est donc fondamentale.

Discussions lors des VC

Les questions des participants ont porté sur :

- Q1. Quels sont les fondements juridiques de l'intercommunalité? Quels sont les instruments juridiques ou textes juridiques et des questions sur ce qui la distingue ou la rapproche du jumelage?
- Q2. De quelle manière ces structures (organes délibérants, droit de vote) sont gouvernées?
- Q3. Quels sont les obstacles politiques ainsi que le rôle de l'autorité de tutelle?

Q4. Quelles sont les ressources financières de l'intercommunalité? De quelle manière se fait la mobilisation des ressources propres ou des transferts de l'État?

Les éléments suivants ont été dégagés des réponses fournies par les présentateurs. Il semble y avoir autant de solutions juridiques à l'organisation de l'intercommunalité que de pays. Au Bénin, par exemple, on procédait jusqu'à récemment par le biais de textes portant sur l'association alors qu'au Sénégal, les textes prévoient l'entente entre communes, le groupement mixte et le groupement d'intérêt communautaire. Par conséquent, il n'y a pas de réponse générale sur la gouvernance. Toutefois, il semble que chaque commune doit être représentée adéquatement dans la gestion de la structure intercommunale et étant donné que la taille d'un conseil gérant une telle structure ne saurait être très grande ceci fait que souvent les plus petites communes y ont un poids politique plus grand que leur poids démographique ou économique.

Il n'y a pas eu de réponse précise sur comment surmonter les obstacles politiques lors du regroupement des communes. Cependant, l'importance d'avoir des élus locaux intéressés qui ont mobilisé divers acteurs de la société a été soulignée. Dans le cas des pays africains, les intercommunales n'ont pas de financement propre contrairement à ce qui s'observe dans des pays tels que la France. Ceci n'est pas trop étonnant dans la mesure où l'objectif d'une telle structure est souvent de réduire les coûts des CL membres par leur mise en commun de services.

Informations complémentaires

Les fondements juridiques de l'intercommunalité

Il y a autant de façon de mettre sur pied des intercommunalités qu'il y a de pays étant donné que le cadre légal varie d'un pays à un autre. Il n'y a donc pas une seule façon juridique qui stipule comment créer, encadrer et gérer les activités intercommunales. Ainsi, nous pouvons reformuler la question en s'interrogeant sur le meilleur cadre juridique possible. Mais à nouveau, la réponse à cette question dépend du cadre légal général de chaque pays. Il n'y a donc pas de réponse universelle à cette question sauf de dire qu'un cadre légal explicite et souple est préférable à l'absence d'un cadre légal ou à un cadre légal rigide.

Une question plus pertinente serait : Est-ce qu'une intercommunalité devrait être créée ou non? Selon nous, les facteurs suivants doivent être pris en compte dans ce choix :

- **La présence d'effet de débordements ou non.** Si une commune met en place un nouveau ou un meilleur service d'enlèvement des ordures ménagères, est-ce que ceci pourrait inciter les résidents des communes voisines à y déposer leurs ordures. Si oui, alors il y a un besoin d'offrir ce service de manière uniforme sur le territoire contigu, exactement ce que l'intercommunalité permet.

- **La nature du territoire à desservir.** Est-ce que les CL sont vraiment contiguës (tissu urbain) ou contiguës de par leur frontière uniquement avec des trous dans le tissu urbain? Est-ce que les distances à parcourir par la population du territoire à desservir sont courtes ou longues? Est-ce qu'il y a fracture naturelle dans le territoire (rivière ...) ou du moins fracture humaine (ethnique, linguistique, religieuse...) qui rend l'entente difficile et la méfiance facile?
- **La présence d'économies d'échelles ou non.** Si la taille optimale d'un type d'équipement est plus grande que la population d'une seule commune peut-on le rentabiliser en créant une intercommunalité?

La gouvernance des structures intercommunales

Un exemple intéressant de gouvernance intercommunale est celui du Mali (*Ongoiba, 2006, pp. 96-97*). En voici les étapes de sa mise en place :

1. Délibérations communales sur l'adhésion, ses besoins et le nombre et le choix de délégués;
2. La tutelle est saisie pour approbation puis on élit le président de l'intercommunale lors d'une assemblée générale;
3. Établissement d'un organe d'exécution, d'un organe de délibération et d'un organe de surveillance;
4. Soumission d'un projet complet de mise en place à la tutelle.

Dans ce texte, l'auteur nous fait noter qu'il est préférable que le président de l'intercommunalité ne soit pas un maire d'une CL membre de celle-ci, de sorte à éviter les décisions perçues comme préférentielles à sa commune. Cette démarche nous semble susceptible de mener à une bonne gouvernance intercommunale.

Les obstacles politiques

Ba (2009) constate que la difficulté à mettre en place l'intercommunalité entre deux communes rurales du Sénégal provient du fait que les clivages artificiels nés des découpages administratifs coloniaux puis postcoloniaux n'ont pas encore disparu. Une politique de décentralisation devrait permettre un retour inévitable à un espace social communautaire, continu et structuré. Toutefois, l'obstacle principal à ce regroupement communal a été la méfiance du président du conseil rural de la commune moins dynamique à l'égard du président de l'autre commune qui était vu comme hégémonique. Le cas de la communauté d'agglomération de Rufisque illustré par Ndoye et *al.* (s.d) en est un autre exemple d'intercommunalité au Sénégal. Ce texte met en évidence l'importance d'un financement stable de ce type d'organisation afin de pouvoir en assurer la pérennité. Ainsi, l'échec de la communauté urbaine de Dakar s'expliquerait par l'absence d'une telle capacité de financement.

L'intercommunalité et les ressources financières

L'intercommunalité est souvent mise de l'avant comme façon de réduire les coûts de fourniture d'un service public à la population. Les économies d'échelle jouent alors un rôle très important, cependant il est difficile de conclure a priori si elles existent ou non. Toutefois, Garcia (2003) en observe dans le domaine de l'adduction de l'eau potable. Cela étant dit, le financement de l'intercommunalité est crucial à son succès. Selon nous, la solution la plus stable est un prélèvement spécifique perçu par l'organisme intercommunal tel des frais d'usagers pour l'enlèvement des ordures. Dans le cas où ce mécanisme n'est pas réalisable à cause de coûts de perception trop élevés ou un grand nombre de petits payeurs alors il faut utiliser des contributions provenant des communes participantes sous forme de prépaiement mensuel pour ainsi assurer les services.

Bibliographie :

- Ba, A. (2009). Cas de la Communauté Rurale de Taïba Niassène et de Keur Maba Diakhou. Publication de l'Alliance pour la gouvernance en Afrique.
http://base.afrique-gouvernance.net/fr/corpus_dph/fiche-dph-1447.html
- Garcia, S. (2003). *Mesure des économies d'échelles et taille efficace d'intercommunalité*.
http://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/garcia_text1.pdf
- Ndoye, M., Ndiaye, G., Laye, M., et Sarr, S. (s.d). L'intercommunalité : des enjeux pour nos territoires à: le cas de la communauté des agglomérations de Rufisque.
<http://193.55.175.48/eatlas-francophonie/espace-documentation/memoires-dess/intercommunalite-ruffisque.doc/view>
- Ongoiba, H. (2005). Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali. *Fonds d'Équipement des Nations Unies*.
[http://www.ml.undp.org/capitalisation-FENU%20Mali\[1\].pdf](http://www.ml.undp.org/capitalisation-FENU%20Mali[1].pdf)

NOTE 5: LA GESTION FONCIÈRE : CADRE LÉGAL, EXPROPRIATION ET RÔLE DES COMMUNES LOCALES

Problématique

Plusieurs problèmes associés à la gestion foncière proviennent de la coexistence plus ou moins bien réussie du régime foncier coutumier, encore présent aujourd'hui dans les pays africains, avec le droit moderne souvent dérivé du droit colonial. Les lois modernes remettent en question les modes traditionnels d'attribution et de transmission des terres ce qui fait que souvent, les chefs traditionnels ont vu leur pouvoir diminuer. Mais l'introduction du droit moderne foncier a souvent amélioré le sort des populations locales en abolissant, par exemple, le système féodal.

Contenu des présentations des VCs

Les deux VC ont traité de plusieurs questions qui ont comme interrogation sous-jacente : qui est le propriétaire des terres? L'intervention du Burkina Faso indique que la situation peut être mouvante; on y observe un passage de la propriété exclusive par l'État avec droit de jouissance par les occupants (1984-1991) à la ré-institution du titre foncier (1991). En 2010, on y retrouve des titres fonciers en milieu urbain et des droits de jouissance en milieu rural. Ces titres imprécis peuvent mener à des conflits. Toutefois, l'octroi des titres fonciers diminue ces conflits et réduit le travail des autorités coutumières et administratives tel qu'il a été illustré lors de présentation sur le Niger. Une autre présentation s'est penchée sur l'accès à la propriété des divers groupes défavorisés en particulier celui des femmes qui font l'essentiel du travail en milieu rural comme le rappelle l'exposé du Sénégal. On a également traité de la gestion des terres, plus particulièrement de la vente et la location par bail de celles-ci à des grands propriétaires domestiques ou étrangers – action qui mènerait à l'accaparement des terres. Les présentateurs se sont également penchés sur la compensation adéquate dans le cas d'expropriation ou d'octroi des titres miniers, lors de l'exposé en provenance de Madagascar. Finalement, on s'est penché sur le rôle des CL en ce qui concerne la gestion foncière. Plus précisément sur le rôle des agents de conciliation lors des conflits intra communaux ou dans le cas d'une opposition des populations à des politiques locales, des agents d'octroi des titres foncier, des agents d'enregistrement lors d'un changement dans les titres. Suite à cette présentation, on constate que beaucoup de communes connaissent de véritables difficultés dans la gestion des terres causée par leur faible participation dans le processus foncier.

Discussions lors des VC

Les questions des participants aux VC ont porté sur :

- Q1. De quelle manière le cadre légal peut-il concilier l'attestation foncière et les terres abandonnées?
- Q2. Comment les droits des groupes marginalisés, tels que les femmes, peuvent-ils être reconnus?
- Q3. Quels sont les mécanismes de compensation dans le cas d'une expropriation ou d'un grand projet d'investissement?
- Q4. Quel est le rôle des CL dans le processus foncier?

Les réponses apportées par les intervenants et les participants indiquent que le cadre légal varie d'un pays à l'autre, que la situation des femmes doit non seulement être prise en compte mais aussi corrigée et que les communes jouent un rôle très faible dans le processus foncier.

Informations complémentaires

Avant de traiter des quatre questions ci-dessous, situons le problème dans son contexte en notant « qu'en 2002 entre 1 et 3 % seulement des territoires des États ouest-africains étaient détenus en vertu d'un titre de propriété » (*Basserie et Ouedraogo, 2007, p. 13*). Ce faible pourcentage s'explique par la présence d'un dualisme juridique de fait ou de droit, ce qui nous amène à la question suivante : Pourquoi une telle situation persiste? Un élément d'explication est la décision de nombreux pays africains, suite à l'indépendance, de modifier les politiques coloniales et d'octroyer à l'État la possession plus ou moins exclusive du sol, créant ainsi des conflits avec les occupants coutumiers. Un autre élément est le coût d'enregistrer une propriété. En 2011, le coût en temps d'une transaction foncière est de 31 jours (5 procédures) pour les pays de l'OCDE et de 65 jours (6 procédures) pour les pays de l'Afrique subsaharienne. La dépense alors nécessaire représente 4,4 % et 9,4 % de la valeur de la propriété dans les pays de l'OCDE et de l'Afrique subsaharienne respectivement.¹⁴ Or comme l'indique Le Meur (2008), la dimension de bien commun à l'information foncière n'est pas prise en compte dans ce calcul.

Le cadre légal

Nous pouvons aboutir à une clarification de la propriété foncière soit en reconnaissant les titres de propriété privés issus du droit moderne créant ainsi un marché foncier moderne soit en reconnaissant les droits fonciers traditionnels au sein des communautés comme outil d'intégration sociale et économique. Les partisans de la première solution font appel à la théorie évolutionniste des droits de propriété qui met l'accent sur la relation existante entre les droits de propriété privée et l'investissement. Ainsi, « la

¹⁴ Doing Business <http://français.doingbusiness.org/data/exploretopics/registering-property>. On traite du cas normalisé d'un entrepreneur qui souhaite acheter un terrain et un immeuble qui est déjà immatriculé et ne fait pas l'objet d'un litige foncier.

formalisation de droits de propriété privée est censée favoriser l'investissement et l'efficacité économique » (*Lavigne Delville, 2010, p. 8*). Ceux qui soutiennent la deuxième solution constatent « l'exclusion juridique des populations dans les politiques foncières d'origine coloniale, [...] les conséquences néfastes du dualisme juridique qui organisent cette exclusion à travers une conception de la propriété foncière réduite à la propriété privée individuelle » (*Lavigne Delville, 2010, p. 8*). Dans les deux cas, les partisans visent le même objectif : la sécurisation de la propriété foncière. Cette dernière ne pourra être atteinte que si les droits fonciers sont formalisés. Alors que l'objectif est le même peu importe la solution adoptée, cette similitude ne tient pas dans le cas des effets espérés de la sécurité financière. Pour ceux favorisant la première solution, « ils sont avant tout d'ordre économique » alors que pour les seconds « ils renvoient davantage à la gouvernance, à la réduction des conflits, et à l'intégration sociale » (*Lavigne Delville, 2010, p. 8*). Les nombreuses critiques, tant théoriques qu'empiriques, portant sur ces deux conceptions ont abouti à l'émergence d'une troisième approche, qui semble correspondre à un certain consensus international et qui met l'accent sur des processus plus souples de formalisation des droits, fondés sur la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers locaux. Cependant, les liens entre la formalisation des droits, la sécurité foncière, la régulation foncière et l'investissement, dans cette nouvelle méthode, demeurent peu explicites.

Lors de l'analyse de l'évolution des politiques foncières en Afrique francophone, Chauveau et Lavigne Delville (2002) montrent que les politiques récentes ont accentué au lieu de le réduire le pluralisme des normes et suggèrent les éléments suivants pour aboutir à une reconnaissance de la propriété foncière (*Chauveau et Lavigne Delville, 2002, p. 233*) tout en menant vers un dualisme du droit :

- Un principe de subsidiarité (avec) reconnaissance des procédures d'arbitrage locale;
- La reconnaissance du droit des populations à définir leurs propres règles;
- Une reconnaissance de principe des droits constatés mettant en avant les droits d'exploitation;
- La possibilité pour les acteurs de sécuriser via l'État des droits reconnus comme légitimes localement.

Pourquoi avons-nous besoin d'une reconnaissance des droits de propriété. Est-ce que c'est pour permettre :

- L'agriculture de subsistance de l'occupant historique (filiation) en milieu rural libre de l'arbitraire des structures traditionnelles?
- La location temporaire par un membre du village parti faire fortune en ville avant son retour au village à la retraite?
- La cession à un autre membre du village ou à un migrant interne, international, individuel ou corporatif?

En milieu rural, nous croyons que le degré d'acceptation par la société villageoise de l'utilisation du sol influence le type de droit de propriété nécessaire. Cependant, en milieu urbain, la reconnaissance de la propriété foncière est importante pour une urbanisation ordonnée qui évite l'occupation illégale du domaine public et la prolifération des taudis.

La reconnaissance des droits marginalisés

L'octroi des titres fonciers fait surgir des questions d'équité et d'efficacité. Comme le dit très bien Lavigne Delville (2010, p. 29) « un choix de politique foncière est aussi, plus fondamentalement, une question politique au sens fort du terme, un choix de société. Définir ou redéfinir une politique foncière renvoie au contrat social qui lie entre eux les citoyens, et les citoyens et l'État, et pose la question des fondements du vivre ensemble dans une société donnée au-delà des clivages socioéconomiques et politiques qui la traversent, et celle de la prise en compte de la diversité et des inégalités sociales et économiques en son sein (disparités entre les sexes, inégalités sociales, marginalisation culturelle et politique de sociétés locales/indigènes, etc.) ». En terminant, notons les distinctions faites par Merlet (2010) entre les divers types de droit qui font que le droit d'usage agricole et celui de cession à des fins minières peuvent ne pas être détenus par les mêmes acteurs, engendrant ainsi des conséquences lors de l'exploitation des ressources.

Les mécanismes de compensation

La question de compensation en cas d'expropriation doit tenir compte de différents paramètres (Peterson et Garland 2010), à savoir :

- S'agit-il d'une expropriation visant des propriétaires étrangers ou non? S'il s'agit d'étrangers, il faut alors tenir compte des traités signés par l'État expropriateur.
- S'agit-il d'une expropriation visant des terres agricoles? Si oui, alors il semble qu'il existe un droit à l'alimentation découlant de diverses conventions internationales.
- S'agit-il d'une expropriation visant à corriger les injustices coloniales? On peut alors arguer que le prix à payer peut être plus bas que celui du marché.

Dans le cas où il s'agit d'une expropriation par l'État ou par une CL alors comme l'indique *Gbaguidi* (1995, s.p.), « l'expropriation est subordonnée à trois conditions essentielles :

- Il faut une cause d'utilité publique. Celle-ci est en principe mentionnée dans la déclaration d'utilité publique.
- Il faut une indemnisation préalable. Le droit à l'indemnisation est presque inviolable et est reconnu par la plupart des constitutions africaines aujourd'hui.

- Enfin, la procédure jusque-là essentiellement administrative devient judiciaire en ce que le juge intervient pour prononcer l'expropriation et fixer le montant de l'indemnisation ».

Une publication de la Banque Mondiale (2012) fait une présentation détaillée des types d'expropriations et des façons de les compenser. Les auteurs traitent de la perte des terres mais aussi de la perte des structures soit les infrastructures et les superstructures (bâtiments, clôtures, latrines, puits, etc.) ainsi que des pertes de culture et d'essence forestière sans oublier les pertes de droit d'accès et les pertes associées à des activités génératrices de revenus (p.34). Dans tous les cas, il faut distinguer entre une petite ou grande perte, une perte partielle ou encore une perte complète. Par exemple, une perte est considérée petite et partielle si la zone affectée par l'expropriation affecte une petite partie du terrain et peut être compensée par des réaménagements dans la partie restante du terrain. Cependant, lors d'une grande perte il n'y a aucune possibilité de réaménagement ce qui parfois équivaut à une perte complète.

Le rôle des CL

Ce rôle doit se voir à la fois comme celui d'agent de l'État et de représentant des populations locales auprès de cet État. Ntampaka (2008) examine les politiques foncières dans sept pays, soit du Burundi, du Cameroun, du Madagascar, de la République Centrafricaine, de la République du Congo, de la République Démocratique du Congo et du Tchad. Il note que « le domaine foncier n'échappe pas au conflit entre le droit législatif et les droits coutumiers oraux, entre la pratique des populations et la volonté du pouvoir. La diversité des coutumes et des intervenants dans le foncier rend l'unification des règles de gouvernance assez ardue. Le domaine foncier est une source de revenus et même la principale source de revenus dans certaines régions, d'où les luttes entre les occupants et les pouvoirs publics, la corruption dans la distribution des terres, l'appropriation des terres sans tenir compte des règles instituées. Une décentralisation des services fonciers et une plus grande participation de la population à la prise de décision peuvent donner de bons résultats, notamment à Madagascar » (p. 3).

Bibliographie :

- Banque Mondiale. 2012. Cadre de Politique de Recasement Projet CAB. *Rapport Final*. http://coraf.org/documents/Rapport_final_CPR_WAAPP_2_06fev2012.pdf
- Basserie, V. et Ouedraogo, H. 2007. La sécurisation foncière ; un des défis majeurs pour le nouveau siècle. *Grains de Sel*, n° 41-42 - décembre 2007 - mai 2008. <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/gds-41-42-politiques-agricoles-part2-1-basserie.pdf>

- Chauveau, J.-P. et Lavigne Delville, P. 2002. Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ? *dans Comment réduire la pauvreté et les inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris: Karthala, p. 211-239.
<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/chauveau-lavigne-delville-plit-fonciere-intermediaire.pdf>

- Gbaguidi, A. N. 1995. La revendication du monopole foncier de l'État, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Vol.39.
<http://www.jlp.bham.ac.uk/volumes/39/gbaguidi-art.pdf>

- Lavigne Delville. P. 2010. Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. *Land Tenure Journal*, Vol. 112.
<http://www.fao.org/nr/tenure/land-tenure-journal/index.php/LTJ/article/view/7/7>

- Le Meur, P-Y. 2008. L'information foncière, bien commun et ressource stratégique Le cas du Bénin. *IIED n° 147*.
<http://pubs.iied.org/pdfs/12547FIIED.pdf>

- Merlet, M. 2010. Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. *DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*.
<http://roppa.info/IMG/pdf/les-droits-sur-la-terre-et-les-ressources-naturelles2.pdf>

- Ntampaka, C. 2008. Gouvernance foncière en Afrique centrale. *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*.
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak018f/ak018f00.pdf>

- Peterson, L. E. et Garland, R. 2010. Traités bilatéraux d'investissement et réforme agraire en Afrique Australe. *Centre international des droits de la personne et du développement démocratique*.
http://www.dd-rd.ca/site/PDF/publications/BITS_land_reform_fr.pdf

Problématique

La problématique de la gestion des ressources naturelles s'explique en bonne partie par le peu de transparence dans ce domaine et par l'à-propos d'améliorer cette transparence. En effet, il y a souvent un manque d'information sur les redevances négociées, les redevances payées et l'utilisation des montants reçus et cela est constaté à tous les niveaux de gouvernement.

Contenu des présentations des VC

Les présentations ont traité de deux questions importantes : l'Initiative sur la Transparence des Industries Extractives (ITIE)¹⁵ et la nature ainsi que la pertinence des conventions locales dans la gestion des ressources naturelles. La VC portant sur l'ITIE a présenté les principaux aspects de cette norme de gouvernance, soit les paiements associés aux ressources gazière, minière et pétrolière en se concentrant sur le niveau national du gouvernement. Cette norme ne traite pas des questions d'environnement ou de partage des recettes entre les différents niveaux de gouvernement. Les expériences de la Mauritanie et de la Guinée ont fait ressortir les difficultés de mise en place de l'ITIE. La VC portant sur la nature et la pertinence des conventions locales, plus précisément des règles élaborées de manière consensuelle par les populations locales, pour gérer les ressources naturelles a fait ressortir leur diversité. Ces règles semblent s'appliquer surtout aux forêts et aux carrières et mines locales. Un expert du Mali a présenté l'utilisation de deux approches quant à la forêt : conservation pure et dure ou marchés ruraux de bois. Cet exposé a été suivi par une présentation par un expert de l'IED sur le rôle des conventions locales dans la bonne gouvernance environnementale.

Discussions lors des VC

Les questions des participants ont porté sur :

- Q1. Quelle devrait être l'implication des populations riveraines dans l'ITIE ainsi que les aspects légaux des conventions locales (statut, capacité de contrainte) ?
- Q2. Dans quelle mesure les collectivités locales devraient-elles s'occuper de l'exploitation des ressources? Quel est leur rapport avec l'État ainsi que leurs connaissances et leur utilisation de l'ITIE?

¹⁵ Pour une liste des pays avec un comportement en conformité avec les règles de l'ITIE ou candidat à ce statut et pour consulter les rapports produits selon cette norme, voir <http://eiti.org/fr/countries>

- Q3. Quelles informations avons-nous sur les revenus totaux tirés de ressources naturelles et sur les formules de partage de ceux-ci?
- Q4. Qui est responsable de la restauration des lieux après l'exploitation des ressources naturelles?

Les brèves réponses ont indiqué que la présence des communes dans l'ITIE ainsi que le partage vertical (partage entre l'État et les communes) et horizontal (partage entre communes) des ressources naturelles sont des décisions nationales qui varient selon le pays. Par ailleurs, les conventions locales peuvent pallier l'insuffisance des textes nationaux mais, en général, elles sont non standardisées au sein d'un pays car ceux-ci reflètent les circonstances locales.

Informations complémentaires

Les aspects légaux des conventions locales et l'implication des populations riveraines

La forme et le statut juridique des conventions locales varient d'un pays à un autre. Toutefois, l'adhésion des divers acteurs, dont les populations locales, à leur contenu est leur principale force. En signant la préface de Granier (2006), Kane écrit que (vii-viii) « les conventions locales sont des outils juridiques très efficaces sur le terrain car procédant d'une concertation et d'une négociation, et donc d'un soutien à tous les niveaux : administration, administrés, partenaires, etc. Cela démontre que pour être opérationnelle, une règle ou un instrument juridique doit avant tout correspondre à la culture et aux réflexes réglementaires « naturels » d'une société. [...] les conventions locales permettent la difficile jonction entre le droit national imposé et le droit local traditionnellement oral et négocié. En ce sens, elles permettent de parachever la décentralisation au niveau local en facilitant, au moyen de contrats, l'application effective de compétences transférées de l'État vers les collectivités locales. Certaines conventions locales sont d'ailleurs novatrices en ce qu'elles portent, de manière expérimentale et négociée avec les administrations, sur des ressources toujours sous le contrôle principal de l'État, comme certaines ressources halieutiques. Ces conventions locales joueraient donc également un rôle de « laboratoires » de la gestion locale des ressources naturelles et de l'environnement ». Granier (2009) fait également ressortir la diversité de cet outil en termes de sa dénomination (convention, code protocole...), de son mécanisme de ratification (association, élu local, autorité de tutelle...) et de son objectif (gestion d'une ressource, d'un lieu, d'un écosystème...) (p. 2). De plus, il nous fait remarquer que leur valeur juridique varie d'un pays francophone à l'autre (p. 4).

Les collectivités locales et l'exploitation des ressources

En général, la décision d'autoriser l'exploitation d'un gisement minier se prend au niveau central en appliquant le code minier et le code d'investissement. Les collectivités locales sont peu ou pas consultées. Elles doivent donc gérer les conséquences de ces décisions ou à tous du moins les influencer. Delville et *al.* (2008, p. 30) font ressortir qu'une bonne gestion foncière par les CL et par extension une bonne gestion des ressources naturelles exige des instances :

- dont les prérogatives sont connues et claires;
- dont les tâches sont claires;
- qui possède les outils (registres, procédures ...) nécessaires. En particulier ceci demande un personnel compétent;
- qui a les moyens financiers pour l'exercice des tâches découlant de leurs prérogatives.

Les revenus des ressources naturelles

Le partage de la richesse générée par les ressources naturelles soulève cinq questions dont chacune doit avoir une réponse avant de pouvoir traiter de la suivante, à savoir :

- Q1. Quelle part de la rente économique associée à l'exploitation du gisement d'une ressource non renouvelable doit revenir à l'exploitant privé et quelle part doit revenir au secteur public sous l'hypothèse que le secteur public est le propriétaire du gisement?
- Q2. Si d'autres acteurs privés (individus, entreprises) voient leurs activités économiques perturbées par cette exploitation du gisement, qui doit les compenser et comment déterminer ce montant?

Une fois la part de la rente économique versée au secteur public déterminée, comment est-elle distribuée :

- Q1. à travers le temps entre les générations (dépenses courantes/investissements/fond de prévoyance) ?
- Q2. en un point du temps entre les niveaux de gouvernements (équité verticale)?
- Q3. entre les gouvernements d'un niveau donné (équité horizontale)?

Présumons qu'une réponse a été trouvée à la première question. De plus, supposons que les agents privés qui voient leur activité économique perturbée par l'exploitation d'un gisement (tels des pêcheurs dont l'activité est affectée par l'extraction du pétrole sous-marin ou des fermiers dont l'activité agricole est affectée par une mine à ciel ouvert) sont compensés pour les pertes courantes et futures (assurance) ce qui répond à la deuxième question. Il faut également prévoir un mécanisme de restauration des lieux si le type d'exploitation le demande (mine à ciel ouvert plutôt qu'en galerie) ainsi que des mécanismes d'implication de la population locale dans l'activité économique : formation et embauche privilégiées de la main d'œuvre

locale, achats auprès de fournisseurs locaux, etc. Les conventions locales, discutées ci-après, permettent de régler ces différentes questions.

Une fois que nous avons répondu aux deux premières questions, nous pouvons maintenant examiner les trois dernières. Dans le cas de la question sur le partage à travers le temps, l'exploitation d'un gisement correspond à la liquéfaction d'un actif physique qui sera comptabilisée au bilan du secteur public – transformation du minerai en monnaie. Il ne s'agit donc pas d'un revenu courant et il est tout à fait raisonnable si la ressource est rare de mettre une partie des montants obtenus dans un fonds permettant un transfert intergénérationnel de la richesse. Quelle partie devrait être investie est une question sans réponse générale. Cependant, nous croyons que plus l'exploitation de la ressource correspond à une part élevée du produit intérieur brut (PIB), plus la part des redevances économisée devrait être élevée car l'épuisement de cette ressource aura alors un impact plus grand. Une façon d'économiser est d'augmenter l'offre d'infrastructures publiques. Ainsi, utiliser une partie des redevances pour construire un réseau durable de pistes rurales, possiblement accompagné d'un fonds pérenne pour son entretien peut être un choix aussi valable que d'acheter des obligations ou des actions. Cela étant dit, le degré de solidarité intergénérationnelle ainsi que l'offre publique courante de possibilités d'investissements privés, telle l'éducation postsecondaire, doivent être également prise en compte. En effet, la possibilité d'acquérir à peu de frais une formation universitaire est une forme de solidarité intergénérationnelle et donc de transfert de ressources. Dans le même ordre d'idées, si l'exploitation de cette ressource amène des changements permanents dans la structure économique suite à une hausse du taux de change (ce qu'on appelle la maladie hollandaise), alors il convient d'en économiser une plus grande part.

Encadré 9 : Maladie hollandaise

Le terme *maladie hollandaise* désigne les conséquences nuisibles survenues suite à une augmentation des exportations de ressources naturelles d'un pays. Il date depuis 1960 et illustre les conséquences survenues aux Pays-Bas suite à la découverte d'un gisement de gaz. Grâce à cette découverte les exportations de gaz ainsi que les recettes d'exportation ont augmenté. Suite à cela, la devise hollandaise s'est appréciée et les exportations des biens non-gaziers ont diminué étant donné que ces biens sont devenus moins compétitifs (d'autres pays autre que les Pays-Bas ont été en mesure de les vendre à des prix plus faibles).

Présumons qu'une partie des recettes courantes est placée dans un fonds d'épargne déterminé et traitons maintenant du partage vertical de ces recettes. La théorie du fédéralisme fiscal (*Boadway et Flatters, 1982*) apporte une réponse précise à cette question. Ainsi, selon cette théorie, le gouvernement central doit bénéficier des recettes nettes des coûts encourus par les CL et les régions suite à l'exploitation des ressources naturelles. Notons que la ressource peut se situer hors du territoire où les coûts sont encourus. La localisation des coûts et non de la ressource est ce qui importe. Les coûts subits par ces

niveaux de gouvernementaux peuvent être de diverse nature: entretien plus coûteux des routes utilisées par des camions transportant la ressource ou des équipements utilisés pour l'exploiter, construction d'infrastructure urbaine pour accueillir les travailleurs, etc. Ainsi, il est recommandé à ce que l'État se charge du paiement des coûts engendrés par l'exploitation de cette ressource. Une possibilité de paiement serait l'augmentation des transferts versés aux régions ou aux CL. Cette recommandation s'appuie sur l'efficacité économique et l'équité. L'efficacité économique est atteinte lorsque la rente est attribuée au niveau national car une attribution de la rente à une CL entraînerait une mobilité induite et privément inefficace de la main-d'œuvre vers cette juridiction pour bénéficier de cette richesse. De même, l'équité est atteinte seulement lorsque le gouvernement national bénéficie de la rente il n'est pas équitable de faire reposer les disparités dans le niveau de services publics ou de taxation entre les résidents de diverses CL sur le hasard géologique. Cependant, nous constatons, d'un pays à un autre, divers systèmes de distributions des recettes publiques en provenance des ressources naturelles entre les différents niveaux de gouvernements. En pratique, il est probablement souhaitable pour éviter des tensions politiques de verser une part des revenus générés par ces ressources au gouvernement local ou régional en plus de les compenser pour les coûts encourus. Ainsi, dans le cas d'une région un pourcentage d'environ 20 %-30 % semble raisonnable alors que dans le cas d'une commune ou d'un regroupement de communes ce dernier devrait être d'environ 5 % -10 %. Une question clef est la capacité d'absorption par ces entités de ces revenus. Il est difficile de croire qu'un conseil rural typique puisse aisément gérer une croissance par dix de ses ressources. Il faut peut-être envisager un versement à un fonds dont les revenus de placement sont utilisés à des fins de dépenses courantes.

Finalement, tournons-nous vers l'équité horizontale. Même si les recettes de l'exploitation des ressources naturelles sont versées au gouvernement central, il n'en demeure pas moins que l'accroissement de l'activité économique des CL dans lesquelles l'exploitation se trouve va entraîner une augmentation de la capacité fiscale de ces niveaux de gouvernements. Afin d'éviter à ce que ces inégalités horizontales deviennent trop importantes, le gouvernement central pourrait compenser les communes ou les régions désavantagées en leur versant des montants établis à l'aide d'une formule péréquative.¹⁶ Ceci peut être rendu difficile en l'absence de délimitations précises des territoires des CL, phénomène qui varie d'un pays à un autre (*Idelman, 2010*).

Terminons en notant qu'une ITIE bien formulée facilitera la mise en place de ces divers mécanismes de relations financières intergouvernementales en énonçant clairement les flux pertinents.

¹⁶ On peut concevoir une péréquation horizontale entre gouvernements d'un même niveau mais ceci est rare (Allemagne, Suisse).

La restauration des lieux

Une publication de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, datant de 2009, s'est penchée sur la question de la restauration des territoires affectés par l'exploitation forestière. Ses principaux constats (p. 2) sont :

- « L'importance croissante du rôle actuel des forêts secondaires et dégradées en Afrique nécessite l'adoption d'un certain nombre de principes et une mise en place d'un certain nombre d'actions visant à promouvoir l'aménagement, la restauration, la réhabilitation et la gestion durable des ressources forestières au niveau des paysages;
- Les paysages constituent des espaces géographiques où s'exerce une œuvre humaine et englobent les spécificités physiques et biologiques d'une région donnée, les institutions et les peuples qui influencent cette dernière, ainsi que ses valeurs culturelles et spirituelles;
- L'étendue et les limites d'un paysage doivent être déterminées en termes des objectifs de gestion visés par l'intervention de l'approche paysage;
- Le but de la restauration des paysages forestiers est de promouvoir des visions partagées avec toutes les parties prenantes et l'atteinte des objectifs quantifiables;
- La restauration, la gestion et la réhabilitation des paysages forestiers dégradés visent la gestion durable de tous les types de forêts et doivent répondre aux priorités et aux objectifs des parties prenantes concernées;
- L'équilibre optimal entre les objectifs de conservation de l'environnement, d'accroissement de la productivité et d'amélioration des moyens d'existence est mieux atteint à une échelle de type paysage ».

Ces observations peuvent également s'appliquer aux exploitations minières. Il semble pertinent de noter aussi que la gestion participative des populations locales facilite l'atteinte des objectifs de restauration.

Bibliographie :

- Boadway, R. et Flatters, F. 1982. Une analyse économique de la péréquation. *Conseil économique du Canada*.
- Lavigne Delville, P., Mansion, A. et Mongbo, R. 2008. Vers une gestion foncière communale; stratégies, outils et conditions de réussite. *Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar*.

<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/actes-de-latelier.pdf>

- Granier, L. 2009. Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles. *DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*.
<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/les-conventions-locales-des-outils-efficaces-de-gestion-decentralisee-des-ressources-naturelles-par-laurent-granier.pdf>
- Granier, L. 2006. Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement Légalité et cohérence en droit sénégalais. *IUCN environmental policy and law paper n°. 065*.
<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-065.pdf>
- Idelman, E. 2010. Collectivités locales et territoires locaux en Afrique de l'Ouest rurale. *DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*.
<http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/collectivites-locales-et-territoires-locaux-en-afrique-de-louest-rurale.pdf>
- Union International pour la Conservation de la Nature. 2009. *La restauration des paysages forestiers en Afrique*.
http://cmsdata.iucn.org/downloads/great_lakes_flr_guidelines_intu_webversion.pdf

NOTE 7: TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION ET LA PASSATION DES MARCHÉS : DEUX OUTILS POUR FACILITER LA DÉCENTRALISATION

Problématique

La problématique générale est de savoir comment l'utilisation d'une technologie ou d'un ensemble de règles et procédures permet d'offrir de meilleurs services décentralisés. Dans le cas des technologies de l'information et de la communication (TIC), il faut concilier l'efficacité des CL (réduction des coûts de distribution de l'information communale), accès différencié selon la capacité personnelle (maîtrise des TIC) et la disponibilité du support technique (accès internet). Dans le cas de la passation des marchés, il faut concilier flexibilité (rapidité de réponse, différenciation selon les CL) et respect de normes assurant la transparence ainsi que la bonne gestion des marchés.

Encadré 10 : Définition de passation de marché.

Dans le cadre d'une soumission à un avis d'appel d'offres national ou international de fourniture d'un bien ou de service, l'entreprise est tenue d'établir un marché ou un contrat.

Ainsi, les étapes du processus de passation de marché sont :

- 1) Définition et élaboration du contrat,
- 2) Planification de la passation de marchés,
- 3) Processus d'appel d'offres et choix du sous-traitant,
- 4) Conclusion et suivi du contrat.

Source : OCDE

Contenu des présentations des VC

Dans le cadre de cette section, les vidéoconférences ont traité des TIC et de la passation des marchés. La présentation sur les TIC a fait ressortir la situation particulière de l'Afrique où simultanément le téléphone cellulaire est très présent et l'électricité souvent manquante, particulièrement en milieu rural. Plusieurs brèves interventions ont fait état d'utilisations spécifiques de ce dernier dans différents domaines, comme l'agriculture, la finance, l'éducation, etc. Par exemple, dans une école au Bénin les parents peuvent connaître les résultats scolaires de leur enfant, si l'enfant a versé sa contribution scolaire et son taux de présence mensuel à partir de leurs téléphones mobiles. Des applications similaires sont envisageables pour veiller à la présence des enseignants. Cependant, les barrières linguistiques deviennent des vrais obstacles lors de l'utilisation, de la vulgarisation et de l'appropriation des TIC. Quant à la vidéoconférence sur la passation des marchés publics, elle a traité entre autres de l'égalité de traitement des candidats qui assure la transparence des procédures (critères d'évaluations connus par tous) et la culture de l'intégrité. Cette VC s'est également penchée sur la faiblesse des capacités et des moyens des communes, particulièrement leur méconnaissance de la réglementation spécifique aux marchés publics sans oublier le besoin de formation de leurs gestionnaires et de leur accompagnement. Le dernier sujet abordé dans le cadre de cette présentation a porté sur le rôle détenu par l'Autorité de régulation de passation des marchés.

Discussions lors des VC

Les questions soulevées par les participants sont :

- Q1. Comment concilier généralisation des TIC et plus grande implication des femmes dans la gestion des CL ? Plus généralement comment concilier TIC, analphabétisme, absence d'électricité et de réseau internet ?
- Q2. Quels sont les risques de l'Open Data pour la gouvernance locale?
- Q3. Quelles mesures faut-il préconiser pour réduire les problèmes de corruption lors des procédures de passation aux différents niveaux? Quels sont les rôles de l'État et des collectivités locales?

Les réponses des différents intervenants ont été de nature globale. Toutefois, ces dernières ont permis de relever des risques liés aux TIC, tels que les problèmes liés à la manipulation des données engendrant ainsi des conséquences économiques, politiques et sociales d'envergure. Cependant, l'avantage des TIC réside dans le fait qu'elles peuvent être utilisées comme moyen pour dénoncer la corruption.

En ce qui concerne la passation des marchés, les intervenants ont fait remarquer que la commune peut-être à la fois le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. De plus, les acteurs clés constituant la cellule de passation des marchés sont : le représentant du ministre au niveau local, la personne responsable du marché, les commissions ainsi que le regroupement de personnes chargées de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés et au bon fonctionnement de la commission des marchés.

Encadré 11

Le **maître d'ouvrage** est celui qui donne un mandat à un Cabinet d'ingénierie (**maître d'œuvre**), lui confie l'élaboration d'un plan, son suivi et son évolution.

Informations complémentaires

Avant de fournir des informations complémentaires sur les sujets abordés lors de la période de questions, il semble approprié de commencer par la définition du terme TIC. Selon Kargne (*s.d.*), « ces nouvelles technologies désignent des outils et équipements intervenant à toutes les étapes de la gestion de l'information, à savoir lors de :

- la collecte de l'information : scanner, caméra numérique, appareil photo numérique, etc.
- le stockage de l'information : disques, cédérom, disquettes, cassettes, etc.
- le traitement de l'information : ordinateurs, etc.
- la diffusion en grande quantité des informations stockées sous forme d'images, de sons et de données : Internet, télévision interactive, imprimantes, radio, etc. »

Une fois défini ce qu'on désigne comme TIC, il est pertinent de décortiquer les divers rôles des municipalités pour mieux comprendre leur utilisation des TIC. Divay et *al.* (2003) identifient cinq rôles :

1. **Municipalité comme entreprise de service** : elle fournit gratuitement ou contre paiement des services tels des permis de locations, des installations sportives, etc. Dans ce cas, elle ne se distingue pas d'une entreprise de service privée;
2. **Municipalité comme autorité locale** : elle encadre par sa réglementation l'activité privée commerciale par l'intermédiaire des heures d'ouvertures des commerces, par exemple, et individuelles en indiquant le niveau de bruit socialement acceptable;
3. **Municipalité comme instance politique** : elle permet l'expression des préférences et choix de ses résidents;
4. **Municipalité comme partenaire orienteur** : entre autres elle donne une impulsion à des activités économiques par des colloques, des missions d'information ou des regroupements de décideurs;
5. **Municipalité comme représentant de la collectivité** : elle fait la promotion et assure la défense des intérêts locaux auprès d'autres ordres de gouvernement.

Dans toute analyse des activités dans le domaine des TIC, il est donc utile d'examiner de quel type d'activité il s'agit en tenant compte du contenu technologique et de l'objet d'application. Dans son étude de l'impact des dimensions informatiques des TIC sur la gouvernance locale au Sénégal, à travers les Systèmes d'Information Populaire, Mbengue (2004, p. 37) identifie les principaux objectifs des SIP, à savoir :

- « La mise en place d'un flux d'information entre les autorités locales, leurs services techniques, les associations, les populations et le secteur privé;
- La définition d'un cadre d'analyse et de recherche populaire pratique des acteurs sur la gestion urbaine et le dialogue entre société civile et autorités locales/pouvoirs publics;
- L'identification des problèmes et des éléments de lutte contre la pauvreté pour la mise en place de mécanismes de développement communautaire ».

Il évalue leur impact avec des enquêtes et focus groups entre autres auprès des élus locaux et de la société civile dans 18 CL (Mbengue, 2004, p. 45). Les élus locaux identifient trois intrants à la gouvernance locale (Mbengue, 2004, pp. 46-47) :

- Outil de gestion interne
- Instrument d'information et de communication avec les populations sur les différentes activités de la collectivité locale.
- Vitrine de la collectivité facilitant échanges et partenariats avec d'autres communes.

Ainsi, les SIP servent à diffuser des comptes rendus de réunions des conseils des CL, comblant un vide en milieu urbain (*Mbenque, 2004, p. 53*). L'auteur conclut en soulignant l'importance des SIP dans l'atteinte d'une bonne gouvernance locale ainsi que dans le processus du développement communautaire étant donné qu'elles diffusent au grand public certaines informations et par conséquent facilitent la participation locale. À long terme cela engendrera une gestion plus transparente et plus fiable des affaires d'ordre public. Cependant, il faudrait que tous les citoyens aient accès à Internet et cela peu importe leur emplacement géographique ou encore leur genre. Pour que cela soit possible, mis à part les obstacles de l'infrastructure, il faudrait réduire les coûts du matériel, soit les ordinateurs et les modems, ainsi que les frais de connexion (*Mbenque, 2004, p. 53*). Tourmons-nous maintenant vers les trois questions.

TIC et implication des femmes dans la gestion locale

Dans les pays en développement, des importants écarts entre les hommes et les femmes ont été constatés quant à l'accès et à l'utilisation des TIC. Ainsi, l'élaboration des projets favorisant l'accès de ces dernières requiert l'identification des besoins des femmes et des hommes dans le domaine des TIC, besoins qui généralement sont différents. Pour ce faire, il faut tenir (*ACDI, s.d. p. 4*) :

- « que les femmes et les hommes ont été consultés pour déterminer les contraintes et les possibilités relatives aux TIC dans leurs collectivités;
- que les femmes et les hommes participent au processus décisionnel et à la planification des projets et des politiques en matière de TIC pour assurer la pertinence dans leurs collectivités, c'est-à-dire des programmes qui répondent à leurs besoins;
- que la capacité des institutions à concevoir et à concrétiser des investissements en TIC qui répondent aux besoins et aux priorités des femmes et des hommes pauvres est renforcée;
- que le rôle des femmes, dans le secteur où des projets sont mis en œuvre, est reconnu et soutenu; par exemple, leur rôle en tant que fournisseur de soins de santé dans leur collectivité ».

Afin d'améliorer l'accès des femmes aux TIC, ces projets doivent également avoir comme objectif la promotion de l'éducation des femmes – l'alphabétisation et le niveau d'éducation étant des obstacles importants. Tant et aussi longtemps que l'accès des femmes au TIC reste limité alors leur participation dans la gouvernance locale le sera aussi puisque ces technologies offrent « d'importantes possibilités d'apprentissage, de réseautage, d'organisation et de participation sociales [...] » (*ACDI, s.d. p. 2*).

Open Data et gestion locale

L'Open Data est défini comme une information publique qui est brute, librement accessible et réutilisable, et cela pour tout le monde. Lors de l'implantation de la plateforme Open Data pour l'Afrique,

la Banque Africaine de Développement avait comme objectif de faciliter l'accès aux données de qualité requises pour la gestion et le suivi des résultats du développement des pays africains. Ainsi, ce type d'information peut avoir deux effets sur la gouvernance locale. Dans le cas où les données sont de mauvaise qualité, les décisions seront prises en fonction d'une information inadéquate, les ressources ne seront pas allouées de manière optimale et par conséquent la gestion locale sera inefficace dans l'atteinte du développement local et de la transparence. Dans le cas contraire, les décisions prises par les acteurs conduiront à une bonne gouvernance qui favorise le développement local et à la transparence. À notre connaissance, aucune étude n'a analysé l'impact de l'Open Data sur la gestion locale des CL d'Afrique francophone. On peut croire cependant qu'une augmentation de l'information librement disponible facilite les divers types d'activités participatives discutées dans la note 3 tout en paradoxalement réduisant le besoin pour ce type d'activité car une de leurs fonctions est d'extraire ces informations des administrations des CL.

Passation de marchés et corruption des différents niveaux de gouvernements

Dans le cas des marchés publics, un texte de Blundo (2001) documente les pratiques de corruption en vigueur dans quelques communes sénégalaises. L'interprétation de certains textes réglementaires a donné naissance à deux modes de passation de marchés publics, soit l'entente directe, soit la commande directe. Ces deux modes entravent la transparence et la concurrence, exigences nécessaires lors d'une passation de marchés. De telle sorte que l'« activité fébrile de création de mécanismes de dérogation au décret [...], au point que ce dernier est devenu non pas droit commun, mais l'exception » (Blundo, 2001, p. 82). En termes plus concrets « il est possible d'orienter indûment le choix du contractant à travers une multiplicité de stratégies : on peut biaiser l'information sur les appels d'offres (en minimisant les formes de publicité, en cachant des aspects essentiels du dossier, en délivrant des renseignements privilégiés, etc.), abuser des larges pouvoirs discrétionnaires dont bénéficient les différentes commissions préposées aux marchés, ou encore fausser le jeu de la concurrence (notamment par le biais des accords préalables entre entreprises ou la création d'entreprises fictives » (Blundo, 2001, p. 86). Ces constatations confirment l'importance d'un encadrement adéquat de la passation des marchés publics par les CL. Un tel encadrement va au-delà du cadre réglementaire et exige probablement une généralisation de la transparence dans la gestion des CL.

La Commission nationale anti-corruption, CONAC, (2010) fait un constat similaire pour le Cameroun. Elle note entre autres les comportements suivants (p. 43) :

- Violation intéressée de secret ou de la confidentialité;
- Non-respect de procédures et des textes régissant les marchés publics;
- Violation des critères de sélection des soumissionnaires;

- Monnayage des services;
- Affairisme du maître d'ouvrage ou des membres des commissions de passation de marchés (CPM) ;
Confiscation et ou vente de l'information;
- Trafic d'influence des hommes politiques, des élites ou de la tutelle;
- Livraisons fictives;
- Marchés payés plusieurs fois sans contrepartie en prestations;
- Fractionnement de marchés.

Ces comportements corruptifs sont causés par (p. 43) :

- Indigence des personnels intervenant dans le processus des marchés communaux
- Imperfections du Code des Marchés Publics;
- Faibles moyens de fonctionnement des Commissions de Passation des Marchés;
- Cloisonnement des acteurs impliqués dans le processus de passation des marchés;
- Multiplicité des acteurs impliqués dans le processus des marchés publics;
- Abus du pouvoir discrétionnaire des maîtres d'ouvrages;
- Délits d'initiés (des membres de CPM ou des sous-commissions d'analyse sont directement ou indirectement impliqués dans la réalisation des marchés) ;
- Collusion entre fournisseurs pour rendre la concurrence inopérante;
- Absence de reddition de comptes des gestionnaires;
- Absence de redevabilité sociale et locale des maîtres d'ouvrages.

La CONAC propose un ensemble de mesures pour lutter contre la corruption dont beaucoup sont d'application générale. Pour la passation des marchés publics des CL ou des collectivités territoriales décentralisés (CTD), on suggère de (p. 51-54):

- Procéder au renouvellement régulier des présidents et des membres des commissions de passation de marchés (CPM);
- Disséminer et vulgariser les manuels et textes réglementant les marchés publics;
- Doter les acteurs du processus des marchés des CTD de tous les textes régissant cette activité;
- Annuler les marchés locaux entachés de corruption.

En terminant, nous voulons souligner la tension qui existe entre l'intervention rapide des CL face à une demande de la communauté et les contraintes des procédures de passation de marchés. Une solution coûteuse et souvent de moindre qualité, à cause du manque d'équipement spécialisé, est le travail en régie.

Bibliographie :

- Agence canadienne de développement international (ACDI). s.d. Stratégie de l'ACDI sur le savoir au service du développement au moyen des technologies de l'information et des communications. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/\\$file/TIC.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/$file/TIC.pdf)
- Blundo, G. 2001. La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal. *Politique africaine*, n° 83. <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/083079.pdf>
- Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC). 2010. Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, Cameroun. http://www.mosohcameroun.net/IMG/pdf/DOCUMENT_DE_STRATEGIE_NATIONALE_DE_LUTTE_CONTRE_LA_CORRUPTION_AU_CAMEROUN_le_29_OCT_2010.pdf
- Divay, G., Latouche, D., Allard, P. et Coté, G. 2003. Les municipalités et les services en ligne : la contribution des TIC au développement des collectivités locales. *Rapport de recherche INRS*. https://www2.uqtr.ca/archimede_bel/files/1499/6-19-1499-20061122-1.pdf
- Kargne, H. (s.d). TIC, décentralisation administrative et bonne gouvernance. *Projet d'appui des volontaires des Nations Unies à la décentralisation (Mali)*. <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a4-kargne.pdf>
- Mbengue, M. 2004. Contribution des usages citoyens de l'Internet à la gouvernance locale et au développement communautaire au Sénégal : Le cas des Systèmes d'Information Populaires. *Mémoire de fin d'études*. <http://www.osiris.sn//IMG/pdf/memo2008.pdf>
- OCDE. 2010. Le processus de passation de marchés : Planification, préparation, attribution et suivi du contrat, Guide sur l'externalisation des services et fonctions de l'état dans les situations post-conflits et de fragilité, Chapitre 4. www.oecd.org/dataoecd/60/57/46856166.pdf

CONCLUSION

L'objectif premier du FAGLAF est l'amélioration de la gouvernance locale étant donné que cette dernière permet une meilleure atteinte des objectifs des politiques publiques, plus particulièrement la réduction de la pauvreté par le développement économique, humain et social. Il est donc pertinent de terminer ce recueil en se penchant sur le lien entre stratégie de réduction de la pauvreté et décentralisation ce qui fut l'objet d'une VC présentée dans le cadre du FAGLAF. Après avoir rappelé les principaux aspects des stratégies de réduction de la pauvreté, les exposés ont fait ressortir le rôle des CL à travers les plans communaux de développement qui permettent la prise en compte des besoins des citoyens pour agir sur le niveau de pauvreté. Cependant, les contraintes suivantes sont notées :

- non transfert ou transfert partiel des compétences pertinentes vers les CL ;
- manque de ressources humaines de qualité au niveau des CL ;
- manque des ressources financières nécessaires pour les investissements humains et physiques au niveau des CL.
- déconcentration insatisfaisante des services centraux pour accompagner les CL ;

Il y aurait donc nécessité d'impliquer plus fortement les citoyens les plus vulnérables dans ces activités faute de quoi, le risque de s'en tenir qu'à « une décentralisation juridique » non soutenue par les populations est trop grand.

Laissant de côté des questions plutôt pointues, on note les interrogations fondamentales suivantes :

- Q1. Quelle a été la contribution de la décentralisation à l'atteinte des objectifs de lutte contre la pauvreté? Dit différemment, est-ce que les pays où la décentralisation a été la plus effective sont moins pauvres que les autres?;
- Q2. Quels sont les liens réels entre la décentralisation et les stratégies de réduction de la pauvreté? Dit différemment, la réduction de la pauvreté doit-elle obligatoirement passer par la décentralisation?

Les intervenants n'ont pas pu répondre à ces questions étant donné leur complexité. Il est donc pertinent de se tourner une dernière fois vers les écrits. Jutting *et al.* (2005) nous rappellent qu'il y a un écart entre la rhétorique et la réalité de la décentralisation puis présentent les principales dimensions de la décentralisation qui sont favorable à la réduction de la pauvreté. En théorie, la décentralisation réduit la pauvreté lorsque ses objectifs sont les suivants :

- i) « Permettre aux pauvres de mieux se faire entendre,
- ii) Améliorer leur accès à des services publics de meilleure qualité et
- iii) Réduire leur fragilité ».

Ainsi, « une véritable délégation des pouvoirs ouvre la voie à l'instauration d'institutions démocratiques au sein desquelles les pauvres pourront participer activement, prendre des décisions et défendre leurs intérêts. Une meilleure connaissance du milieu et une concurrence plus ouverte conduisent à une meilleure adéquation aux besoins locaux et à de meilleures politiques. Ces améliorations engendrent des gains d'efficacité – en termes d'accès, de qualité et de ciblage – au niveau de la prestation de services notamment » (*Jutting et al. 2004, p. 2*). Les résultats d'une étude faite par l'OCDE montrent que dans seulement sept pays, parmi les 19 pays analysés, la pauvreté a été réduite suite à une décentralisation des pouvoirs. Les pays où l'on observe une telle relation sont : la Bolivie, la Chine, le Ghana, l'Inde (Bengale occidentale), Mexique, Philippines et Afrique du Sud. Dans les 12 autres pays étudiés, l'impact de cette délégation de pouvoirs a été nul, voire même négatif (*Jutting et al. 2004, p. 2*). Les auteurs proposent donc des règles pour que la décentralisation fonctionne. Ainsi, la décentralisation doit avoir une (*Jutting et al. 2004, p. 3*):

- **Fonction politique** : la participation des élites et du gouvernement central est primordiale ainsi que la mise en place d'un processus transparent et participatif,
- **Fonction administrative** : les responsabilités des différents acteurs sont spécifiées de manière claire et une partie importante de leur temps est consacrée au renforcement des capacités locales et régionales,
- **Fonction budgétaire** : l'octroi de ressources garanties aux autorités locales est primordial.

À cela s'ajoute le respect des priorités et des réalités locales par les bailleurs de fonds. Tel qu'indiqué par Platteau (*2004, p. 163*), la difficulté vient d'un arbitrage entre les avantages informationnels et le risque de « captation par l'élite ». Ainsi, lorsque les avantages informationnels sont plus importants que les risques de captation, alors l'emphase doit être mise sur le développement communautaire. En revanche, lorsque le risque de captation par l'élite est supérieur aux avantages informationnels insuffisants, alors le développement communautaire ne sera plus la solution favorisée. L'auteur conclut en nous faisant remarquer que la « captation de l'aide par les élites » est un réel problème pour le développement communautaire, du moins dans toutes les régions où les pauvres ne sont pas suffisamment responsabilisés pour résister aux pressions et à l'influence de l'élite locale » (*Platteau, 2004, p. 205*). Il propose donc, en trop de détails pour les reprendre ici, des mécanismes de sanction de cette élite. Ceci va de pair avec les conclusions de Loquai et al. (*2001, p. 8*) stipulant que divers obstacles freinant la mise en place d'une gouvernance locale dont l'objectif est la réduction de la pauvreté. Ainsi, les obstacles identifiés sont : « l'absence d'une culture de dialogue et de consultation des citoyens en matière de priorités de développement, un faible niveau de redevabilité des responsables (locaux) et un manque d'intérêt de ces derniers envers les résultats » .

En conclusion, la lutte contre la pauvreté ne passe pas nécessairement par la décentralisation et cette dernière ne réduit pas nécessairement la pauvreté. Toutefois, une décentralisation réelle accompagnée d'une bonne gouvernance peut contribuer à réduire la pauvreté.

Bibliographie :

- Jütting, J., Corsi, E. et Stockmayer, A. 2005. Décentralisation et réduction de la pauvreté. *Repères*, n° 5, *Publications de l'OCDE*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/61/34424752.pdf>
- Loquai C., Bah, M. L. et Camara, A.B. 2001. Décentralisation et réduction de la pauvreté : Perception des liens dans les politiques et les pratiques, Étude de cas portant sur la République de Guinée. *Document de réflexion ECDPM n° 32*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/30/33741445.pdf>
- Platteau, J.-P. 2004. Le développement décentralisé, stratégie de réduction de la pauvreté? *Afrique contemporaine 2004/3 - n° 21*.
<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-3-page-159.htm>